



**UNIVERSIDADE CATÓLICA DE PERNAMBUCO – UNICAP  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – PPGD  
MESTRADO EM DIREITO**

**DO ACESSO À JUSTIÇA POR MEIO DA USUCAPIÃO  
EXTRAJUDICIAL: Uma análise das dificuldades encontradas  
pelas serventias notariais e registrais no Estado da Bahia**

Camila Barros Pereira Tojal

**RECIFE  
2023**

CAMILA BARROS PEREIRA TOJAL

**DO ACESSO À JUSTIÇA POR MEIO DA USUCAPIÃO  
EXTRAJUDICIAL: Uma análise das dificuldades encontradas  
pelas serventias notariais e registrais no Estado da Bahia**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito apresentado à Universidade Católica de Pernambuco, para obtenção do grau de mestre em Direito.  
Orientador: Prof. Dr. Marcelo Labanca Corrêa de Araújo.

**RECIFE  
2023**

T646d

Tojal, Camila Barros Pereira

Do acesso à justiça por meio da usucapião extrajudicial :  
uma análise das dificuldades encontradas pelas serventias  
notariais e registras no Estado da Bahia / Camila Barros  
Pereira Tojal, 2023.

153 f. : il.

Orientador: Marcelo Labanca Corrêa de Araújo  
Dissertação (Mestrado) - Universidade Católica  
de Pernambuco. Programa de Pós-graduação em Direito  
Mestrado em Direito, 2023.

1. Direitos fundamentais. 2. Acesso à justiça. 3. Usucapião.  
4. Cartórios. I. Título.

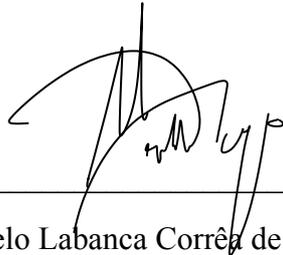
CDU 342.7

Luciana Vidal - CRB-4/1338

CAMILA BARROS PEREIRA TOJAL

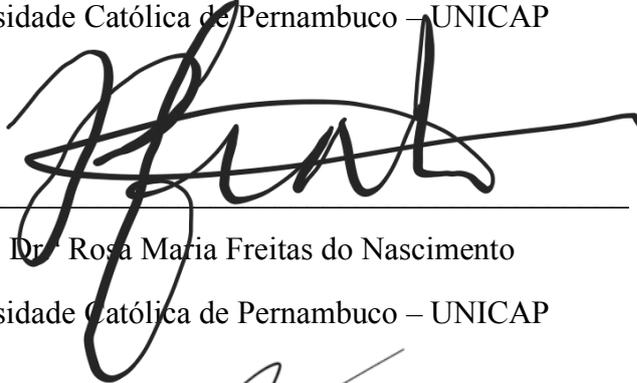
**DO ACESSO À JUSTIÇA POR MEIO DA USUCAPIÃO  
EXTRAJUDICIAL: Uma análise das dificuldades encontradas  
pelas serventias notariais e registrais no Estado da Bahia**

**Examinadores:**



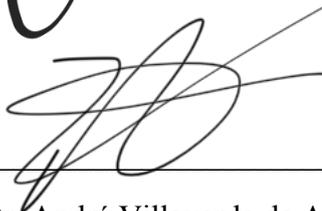
---

Prof. Dr. Marcelo Labanca Corrêa de Araújo (orientador)  
Universidade Católica de Pernambuco – UNICAP



---

Prof. Dr. Rosa Maria Freitas do Nascimento  
Universidade Católica de Pernambuco – UNICAP



---

Prof. Dr. André Villaverde de Araújo  
Universidade de Fortaleza - UNIFOR

*Ao meu primeiro amor, minha mãe e maior fonte de inspiração: Judith Jeine França Barros, ao meu marido e companheiro de vida: Mayko Tojal Rocha, ao meu primeiro “filho” Cartório Barros Pereira, e a todas as experiências anteriores que me fizeram nele chegar, em especial à Mônica Machado Campos, àquela que a tudo transforma, emociona e dá sentido: minha filha Eduarda Barros Tojal.*

## AGRADECIMENTOS

Cabe aqui nestas páginas a gratidão do mundo inteiro. Pois assim não teria como melhor definir a quem me deu educação, zelo e amor incondicional: Minha família.

Minha base, constituída solidamente, por Seu Jaime Barros e Dona Zezé, meus avós, que tenho por ensinamento e valores maiores o trabalho e a honestidade.

Certamente àquela que me deu à vida e se dedicou incansavelmente a me acompanhar, sendo minha heroína, minha inspiração e meu exemplo, minha amada e admirada mãe, Judith Jeine França Barros, também graduada nesta Universidade Católica de Pernambuco e Mestre em Direito, a quem segui os passos.

Às minhas “outras mães”, quatro mulheres fortes e guerreiras: minhas tias Teresa, Margaret, Maria do Carmo e Márcia.

Aos meus primos, à que tenho como irmãos, mesmo sendo filha única.

Ao meu pai, Marcondes Gonçalves Pereira e à Nerivalda Viera pelo carinho e atenção.

Ao meu marido, Mayko Tojal Rocha por me apoiar e está sempre ao meu lado.

À minha filha, Eduarda Barros Tojal, minha pequena Duda, que foi concebida, gerada e nasceu durante este curso de Mestrado. Mas foi também a razão de começar, conduzir e o concluir. Na experiência mais intensa e difícil de toda à minha vida, pela gestação de altíssimo risco e por quase perdê-la na vigésima quarta semana de gestação. Nascida no auge da Pandemia. Razão pela qual lhe atribuo à vida ao milagre de Deus.

Ao meu outro “filho” chamado Cartório Barros Pereira, e todas as experiências anteriores que me fizeram nele chegar e aos 8(oito) cartórios pelos quais passei. Isso mesmo: oito cartórios e quase 10 (dez) anos dedicados ao serviço notarial e registral!

O primeiro, em 2013, Cartório Machado Campos, o qual tive minha maior incentivadora Dra. Mônica Machado Campos, que me ensinou um novo ofício e me apresentou a carreira do extrajudicial. E me conduziu a cursar a pós-graduação em Direito Notarial e Registral e a prestar o concurso público de outorga de delegações do Estado da Bahia.

O segundo, em 2015, o Cartório Andrade Lima, do Tabelião Dr. Filipe Andrade Lima, a quem tive a enriquecedora experiência dividida com a colega Dra. Rebeqa Batista, hoje advogada atuante no extrajudicial.

E após estes, com a aprovação concurso de provas e títulos do Estado da Bahia, que durou vários anos (de 2013 a 2017), fui responsável por 6 (seis) serventias, na condição de titular e de interina:

A primeira delas, após a audiência de escolha, em 2017, assumi o Tabelionato de Notas com função de protesto de Cipó/BA como titular. Local em que me deparei com a triste e sofrida realidade da população do interior baiano. Carente de tudo, mas aguerrido como ninguém. Saí da minha “bolha” e entendi a verdadeira função do serviço de notas e registro: levar acesso à justiça a esta gente tão necessitada.

Lá em Cipó, conheci a inimaginável “água termal” bem no meio do esquecido Nordeste Baiano, lá pelas bandas de Ribeira do Pombal. Além da cidade de Parapiranga/BA, já na divisa com Sergipe, da minha colega do Registro de Imóveis de Cipó, Dra. Klesiany Celestino cuja frase que mais falava, no meio de toda àquela dificuldade, nunca esqueci: “vai dar tudo certo, no final sempre dá”. E da simpática Dona Zefira, dona de pousada e natural de Cipó, que assim definia: “tirando os que não prestam, aqui é tudo gente boa”.

Me deparei com uma realidade devastadora, sozinha, saí do conforto da minha casa em Recife, a qual já dividia com meu marido, e fui parar naquela pacata e pequenina cidade. Onde ninguém me conhecia e desenvolver um trabalho que era altamente precário na Bahia, após a realização do primeiro concurso de provas e títulos do Estado.

Perdi as contas de quantos dedos que tive que pegar nas mãos calejadas de trato na roça e registrar o polegar, para colher a assinatura a rogo em procurações públicas, tantas eram as pessoas analfabetas que atendia. Pessoas de todas as idades. Coisa que não acontecia na capital, e que me assustou profundamente e me fez refletir. Que realidade inquietante!

Então agradeço a este povo, desta primeira cidade, que me fez enxergar uma situação que eu não conhecia e me tornou mais humana e dedicada à pesquisa dos instrumentos de acesso à justiça.

Ainda em 2017, já na audiência de reescolha, optei pelo Registro de Imóveis, títulos e documentos e civil das Pessoas Jurídicas da comarca de Itiúba/BA, no centro-norte baiano, cidade um pouco maior que a anterior e mais próxima da minha cidade natal, a amada Petrolina/PE, e da minha família.

Ainda na cidade de Itiúba, início de 2018, assumi mais duas serventias de forma interina – Registro Civil das Pessoas Naturais e Tabelionato de Notas com função de Protesto, ambas em Itiúba. Que conduzi por aproximadamente 4(quatro) anos.

Certamente como titular e interina em Itiúba, foram de maior aprendizado que já tive, em um só local, todas as atribuições! Muito trabalho e uma cidade inteira para atender. Minha gratidão a cidade que aprendi a gostar. Tranquila e de clima ameno. Em uma Bahia que nem sotaque tem mais, e é rodeada de serras, friozinho gostoso e gente batalhadora!

Atualmente, já no ano de 2022, após a adequação das interinidades ao Provimento 77 do Conselho Nacional de Justiça, assumi as interinidades do Registro de Imóveis, títulos e documentos e civil das Pessoas Jurídicas das comarcas de Nordestina/BA e Queimadas/BA. Por possuírem a mesma atribuição, prevaleceu o critério da especialidade para ocupar às serventias vagas.

Dessa forma, me encontro hoje em três cidades diferentes, como titular em Itiúba e interina em Nordestina e Queimadas e “residindo” nas estradas esburacadas baianas. Um verdadeiro *tsunami* em cidades sem mar.

Mas essas mudanças não ocorreram sem dor: desligamento de sete funcionários (amigos), a quem tenho muita afeição e carinho, obrigada pela dedicação!

Ainda comigo alguns, agradeço à Cleverton Dantas de Souza (meu substituto – representado os demais) por toda lealdade, sem minha equipe eu nada conseguiria!

Agradeço, ainda, aos juízes corregedores da comarca de Itiúba, Exmo. Dr. Tardelli Boaventura e ao Exmo. Dr. Cícero Alisson, pela parceria e orientação. E à Corregedoria das Comarcas do Interior do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia.

Não posso, ainda, deixar de mencionar os servidores que me antecederam na condução dos cartórios de Itiúba, que tanto me ajudaram, Carlos Alberto Cabiceira e José Rodrigo Jesus.

Mas que o sertão vire mar! E que toda experiência vire lição, e que esta seja transformadora. E falando em mar, volto para minha capital preferida.... A Pernambucana!

E para não comentar tamanha injustiça, em Recife, local em que residi praticamente os meus trinta e tantos anos quase inteiros, agradeço à Universidade Católica de Pernambuco, pela minha formação, os melhores anos da minha vida, e pelo ambiente maravilhoso da biblioteca a que dediquei muitas horas de estudo, aos meus colegas da graduação e do mestrado.

A todos os mestres que passaram na minha vida, em especial Dr. Marcelo Labanca Correia de Araújo, meu orientador, e Dra. Virgínia Colares. Agradeço ainda aos meus queridos professores do Colégio Santa Maria, de onde mantenho àquelas amizades mais antigas e fraternas.

Finalizo meus agradecimentos, com as significativas palavras registradas no prefácio apócrifo da bibliografia de Cora Carolina: *“Tantas vezes pensei em desistir, eu já pensei seriamente nisso, mas nunca me levei realmente a sério; é que tem mais chão nos meus olhos do que o cansaço nas minhas pernas, mais esperança nos meus passos, do que tristeza nos meus ombros, mais estrada no meu coração do que medo na minha cabeça.”*

Com amor e coragem Camila.

Asa Branca  
Canção de Luiz Gonzaga

Quando oiei' a terra ardendo  
Qual fogueira de São João Eu perguntei' a  
Deus do céu, uai  
Por que tamanha judiação?  
Eu perguntei' a Deus do céu, uai  
Por que tamanha judiação?  
Que braseiro, que fornaia'  
Nenhum pé de prantação'  
Por farta' d'água perdi meu gado  
Morreu de sede meu alazão  
Por farta' d'água perdi meu gado  
Morreu de sede meu alazão  
Inté' mesmo a asa branca  
Bateu asas do sertão  
Entonce' eu disse: adeus,  
Rosinha Guarda contigo meu coração  
Entonce' eu disse: adeus, Rosinha Guarda  
contigo meu coração  
Hoje longe, muitas légua  
Numa triste solidão  
Espero a chuva cair de novo  
Pra mim vortar' pro meu sertão  
Espero a chuva cair de novo  
Pra mim vortar' pro meu sertão  
Quando o verde dos teus óio'  
Se espaiar' na prantação'  
Eu te asseguro, não chore, não, viu  
Que eu vortarei', viu, meu coração  
Eu te asseguro, não chore, não, viu  
Que eu vortarei', viu, meu coração!

Fonte: Musixmatch

Compositores: Luiz Gonzaga Do Nascimento / Luiz Ramalho

## LISTA DE SIGLAS

ANOREG/BR – Associação dos Notários e Registradores do Brasil

ANOREG/BA - Associação dos Notários e Registradores do Estado da Bahia

ARIBA - Associação dos Registradores de Imóveis do Estado da Bahia

BA – Estado da Bahia

CC – Código Civil

CF – Constituição Federal

CPC – Código de Processo Civil

CNB – Colégio Notarial do Brasil

CN – Código de Normas

CNIB - Central Nacional de Indisponibilidade de Bens

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

CN/BA – Código de Normas do Estado da Bahia

CTN – Código Tributário Nacional

DOU – Diário Oficial da União

IPTU – Imposto predial e territorial urbano

IRIB – Instituto de Registro Imobiliário do Brasil

ITBI – Imposto sobre a transmissão de bens imóveis

ITCMD – Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de quaisquer Bens ou Direitos

LRP – Lei de Registros Públicos

PGE/BA – Procuradoria Geral do Estado da Bahia

PGE – Procuradoria Geral do Estado

RI – Registro de Imóveis

RGI – Registro Geral de Imóveis

RCPN – Registro Civil das Pessoas Naturais

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

TN – Tabelionato de Notas

RIB – Registro de Imóveis do Brasil

TJBA – Tribunal de Justiça do Estado da Bahia

## RESUMO

O Acesso à Justiça e a razoável duração do processo são garantias constitucionais. Entende-se, contudo, que o Poder Judiciário não é o único caminho para concretização dos direitos. Tendo em vista as garantias supracitadas, e as serventias extrajudiciais como vias de acesso à justiça, foram feitas inovações legislativas que iniciaram um processo de desjudicialização, e aumentaram as atribuições dos serviços de notas e registro, entre as quais, a introdução da possibilidade de Usucapião pela via extrajudicial - Código de Processo Civil - Lei nº 13.105/15. Contudo, no Estado da Bahia, há grandes entraves para efetividade à pretensão de usucapir. Nesse trabalho, pretende-se discorrer, como base em estudo dogmático, sobre este processo de desjudicialização, bem como apresentar as dificuldades enfrentadas pelos cartórios e pelos usuários do serviço baiano na efetivação da pretensão de usucapir.

**Palavras-chave:** acesso à justiça; serventias extrajudiciais; desjudicialização; usucapião extrajudicial.

## ABSTRACT

Access to Justice and the reasonable duration of the process are constitutional guarantees. It is understood, however, that the Judiciary is not the only way to implement rights. In view of the aforementioned guarantees, and the extrajudicial services as ways of accessing justice, legislative innovations were made that started a process of dejudicialization and increased the attributions of the notary and registration services, among which, the introduction of the possibility of adverse possession. extrajudicially - Code of Civil Procedure - Law No. 13.105/15. However, in the State of Bahia, there are major obstacles to the effectiveness of the claim to usucapir. In this work, it is intended to discuss, based on a dogmatic study, about this process of dejudicialization, as well as to present the difficulties faced by the notaries and by the users of the Bahia service in the realization of the claim to usucapir.

**Keywords:** access to justice; extrajudicial services; dejudicialization; extrajudicial adverse possession.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	15
1 O ACESSO À JUSTIÇA E A DESJUDICIALIZAÇÃO NA ESFERA NOTARIAL E REGISTRAL.....	19
1.1 Do acesso à justiça .....	20
1.2 Da atividade notarial e registral .....	32
1.2.1 Da atividade notarial .....	34
1.2.2 Da atividade registral .....	38
1.2.3 Características da atividade notarial e de registro brasileira.....	41
1.3 Desjudicialização e atividade notarial e registral.....	52
2 DESJUDICIALIZAÇÃO DA PRETENSÃO DE USUCAPIR: PREVISÃO NORMATIVA E INTERPRETAÇÕES DOUTRINÁRIAS .....	64
2.1 Do direito de propriedade.....	66
2.2 Da usucapião – conceitos, requisitos e espécies .....	70
2.3 A desjudicialização da usucapião .....	85
3 USUCAPIÃO EM CARTÓRIO: DIAGNÓSTICO DAS DIFICULDADES ENFRENTADAS PELOS CARTÓRIOS E PELOS USUÁRIOS BAIANOS NA AFETIVAÇÃO DA PRETENSÃO DE USUCAPIR .....	96
3.1 Cartórios na Bahia.....	97
3.2 Das dificuldades para efetivação da usucapião extrajudicial na Bahia .....	102
3.2.1 Da impugnação genérica da Procuradoria Geral do Estado da Bahia .....	106
3.2.2 Dos procedimentos para regularização de propriedade utilizados na Bahia.....	117
3.3 Das possíveis soluções para efetivação da usucapião extrajudicial na Bahia .....	124
CONCLUSÃO.....	140
REFERÊNCIAS .....	146

## INTRODUÇÃO

Este estudo dissertativo trata do acesso à justiça pela usucapião extrajudicial, com análise dos procedimentos nos tabelionatos de notas e ofícios de registro de imóveis na Bahia.

Diante das dificuldades dos tabeliães e dos oficiais de registro baianos na efetivação da usucapião extrajudicial na Bahia, uma questão se fez presente: Como tornar eficazes as regras e os procedimentos atuais dos tabelionatos de notas e ofícios de registro de imóveis para uma prestação efetiva do serviço extrajudicial da usucapião no Estado da Bahia?

Nesse sentido, faz-se necessário rever conceitos e paradigmas, que passam por questões cruciais como: o acesso à justiça como garantia constitucional não exclusiva ao Poder Judiciário; as características, princípios, responsabilidades que regem a atividade notarial e registral; como e por que da extrajudicialização do procedimento da usucapião? Qual o motivo da subutilização do procedimento extrajudicial de usucapião na Bahia? Qual subsídio para impugnação dos procedimentos da usucapião extrajudicial pela Procuradoria Geral do Estado da Bahia? O conceito de terra devoluta utilizado pelo Estado é equivocado? Quais as possíveis soluções para rejeição da impugnação genérica da PGE/BA com vistas a possibilitar o deferimento do pedido da usucapião extrajudicial no cartório de registro de imóveis?

De forma que, são impostos os seguintes desafios: a) entender em que medida e sob que contexto foi necessária a ampliação das atividades antes privativas ao Poder Judiciário agora compartilhado com o serviço extrajudicial; b) definir a desjudicialização de atividades como repercussão da terceira onda do acesso à justiça.; c) configurar normativamente esta pretensão, caracterizando-a como um direito fundamental, também previsto na legislação ordinária; d) necessidade/dever de cumprir determinações legais e constitucionais que determinam a regularização fundiária e o direito ao procedimento da usucapião extrajudicial no Estado da Bahia.

A justificativa reside na relevância social do tema proposto para efetivação do direito constitucional à moradia, a propriedade, dignidade da pessoa humana, e garantir ao cidadão acesso à justiça por meio da usucapião extrajudicial.

Destaca-se, ainda, a relevância científica, pois se pretende através dessa pesquisa contribuir para a efetivação do direito legalmente previsto a usucapião, pela via extrajudicial, apresentando soluções às dificuldades enfrentadas pelos tabeliães e oficiais de registro do Estado da Bahia, bem como oferecer maior visibilidade aos temas correlatos ao extrajudicial dentro do universo acadêmico.

Na atualidade, o tema passa a ter especial importância em razão da inovação legislativa introduzida pela Lei 13.105, de 16 de março de 2015, (Código de Processo Civil), incorporando o Art. 216-A à Lei 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos), e que teve a redação incluída/alterada pelas Leis n.º 13.465, de 11 de julho de 2017 (Dispõe sobre Regularização Fundiária Urbana e Rural) e 14.382, de 27 de junho de 2022 (Dispõe sobre o Sistema Eletrônico dos Registros Públicos e da outras providências).

Esta última, Lei n.º 14.382, de 2022, possibilitou a não admissão pelo oficial de registro da denominada impugnação injustificada, também disciplinada no Art. 1.427-A do Provimento n.º CGJ/CCI - 003/2020, que consolidou as normas das Corregedorias de Justiça pertinentes à disciplina dos atos e aos procedimentos cartorários a serem observados no âmbito dos cartórios extrajudiciais do Estado da Bahia (Código de Normas da Bahia).

A análise da viabilidade jurídico-constitucional no ordenamento brasileiro, em face do direito ao acesso à justiça, a razoável duração do processo, à moradia, à propriedade privada, investigando as infringências aos direitos básicos do cidadão pelo Estado da Bahia como educação, ausência de políticas públicas adequadas de regularização fundiária, e não admissão da impugnação genérica injustificada ao procedimento da usucapião extrajudicial pela Procuradoria Geral do Estado da Bahia por parte dos oficiais de registro de imóveis, baseado em critérios técnicos verificados de maneira razoável e proporcional.

No que concerne à disponibilidade de acesso de material bibliográfico para a consecução da pesquisa, argumenta-se que há quantidade suficiente de textos na literatura nacional sobre a temática. Destaque-se que, o material citado é de fácil acesso. Disto tem-se que o acesso bibliográfico, não constitui nenhum óbice ao desenvolvimento e conclusão do trabalho proposto.

A hipótese é de que: se no Estado da Bahia a usucapião extrajudicial, prevista no Art. 216-A da Lei 6.015, de 1973, não tem sido realizado como deveria, em razão dos entraves e problemas econômicos, sociais e jurídicos. Então caberá as serventias extrajudiciais de notas e

de registro de imóveis encontrar meios a conferir maior efetividade ao procedimento e garantir acesso à justiça.

O objetivo geral é investigar da usucapião extrajudicial na Bahia e sua (não) efetividade. O primeiro objetivo específico para atender ao geral, verificar o trâmite de alguns procedimentos de usucapião extrajudicial, em seguida de que maneira a usucapião extrajudicial tem sido realizada nas serventias extrajudiciais baianas e quais as dificuldades enfrentadas da não realização.

Seguem os objetivos específicos construídos para atender ao objetivo geral: 1. Diagnosticar o desenvolvimento do acesso à justiça, explicando o atual fenômeno da desjudicialização dos procedimentos; 2. Descrever os aspectos jurídicos da posse e da propriedade, caracterizando a usucapião, especificando as espécies existentes no ordenamento jurídico brasileiro com seus respectivos critérios para aquisição originária; 3. Analisar a lei que introduziu a possibilidade da usucapião extrajudicial e verificar sua aplicabilidade no Estado da Bahia.

Referente à metodologia adotada no presente trabalho, optou-se pelo método dogmático, baseado nas normas jurídicas positivas, a história de seu estabelecimento, a interpretação normativa e a doutrina.

O presente trabalho está dividido em três seções, de modo que, no primeiro, será abordado o acesso à justiça e a desjudicialização na esfera notarial e extrajudicial. Dividido em três subitens, o primeiro tratará do acesso à justiça. Já o segundo, abordará a atividade notarial e registral. E a terceira, a desjudicialização.

Na segunda seção, tratar-se-á da desjudicialização da pretensão de usucapir: previsão normativa e interpretações doutrinárias. Essa seção está dividida em três subseções. A primeira aborda sobre o direito de propriedade. A segunda, sobre a usucapião. E a terceira discute a desjudicialização da usucapião.

Por fim, na terceira seção, serão apresentadas questões atinentes à Usucapião em cartório: diagnóstico das dificuldades enfrentadas pelos cartórios e pelos usuários baianos na efetivação da pretensão de usucapir, sendo divididas em três subitens. O primeiro a visão geral dos cartórios na Bahia, o segundo as dificuldades enfrentadas pelos cartórios baianos para efetivação da usucapião extrajudicial, dividido em dois subitens, o primeiro versará sobre

a impugnação genérica da Procuradoria Geral de Estado da Bahia. O segundo subitem tratará dos procedimentos para regularização de propriedade utilizados na Bahia. Por último, o terceiro capítulo apresentará as possíveis soluções para a efetivação da usucapião Extrajudicial na Bahia.

Ao final, sem esgotar o tema, pretende-se contribuir para que sejam efetivadas as medidas pertinentes e os parâmetros necessários que permitam a eficácia jurídica e social do direito à regularização fundiária, acobertado pela usucapião extrajudicial, possibilitando a superação do modelo atual verificado na Bahia.

# 1 O ACESSO À JUSTIÇA E A DESJUDICIALIZAÇÃO NA ESFERA NOTARIAL E REGISTRAL

Conforme frase do ilustre jurista Rui Barbosa: “A justiça atrasada não é Justiça, senão injustiça qualificada e manifesta”.<sup>1</sup> Desse modo, para garantia efetiva ao acesso à justiça, é necessário que ela seja justa, tempestiva e adequada.

O acesso à justiça é uma garantia constitucional e está previsto no Art. 5º, XXXV da Constituição Federal: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça de direito.”<sup>2</sup> Em que se pese a busca constante por uma sociedade justa e igualitária é imprescindível à aplicabilidade do Direito, tendo em vista que este é condição primária e essencial para que outros direitos fundamentais tenham efetividade<sup>3</sup> É preciso ter em mente que a apreciação de lesão ou ameaça a direito não é função exclusiva do Poder Judiciário, existindo alternativas diversas para o acesso à Justiça.

Outra garantia constitucional é a inserida pela Emenda Constitucional nº 45, o chamado “princípio da razoável duração do processo”, insculpido no inciso LXXVIII do Art. 5º, da Constituição Federal Brasileira de 1988, com o seguinte teor: “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”.<sup>4</sup>

Advindas da terceira “onda” denominada por Mauro Capelletti e Bryant Garth<sup>5</sup>, a desjudicialização foi criada visando mitigar as barreiras necessárias a alcançar o acesso à justiça. Sob esse parâmetro, e especificamente no que tange aos serviços notariais e registrais, foram introduzidas na legislação pátria novas formas de efetivação dos direitos, que iniciou

---

<sup>1</sup> BARBOSA, Rui. **Oração aos moços**. Edição popular anotada por Adriano da Gama Kury. 5. ed. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 1977.

<sup>2</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 4 fev. 2019.

<sup>3</sup> SARDINHA, Cristiano de Lima Vaz. **Cartórios e acesso à justiça**: contribuição das serventias extrajudiciais para sociedade contemporânea, como alternativa ao poder judiciário. Salvador: Juspodivm, 2018, p. 14.

<sup>4</sup> BRASIL. [Constituição (1988)], *op. cit.*, 1988.

<sup>5</sup> CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.

um processo de desjudicialização, entre as quais, a usucapião pela via extrajudicial, através do Novo Código de Processo Civil - Lei nº 13.105, de 2015.

Confirmada por números, pelos prazos e pela demanda, além da economia para o Estado, o processo de desjudicialização é um “caminho sem volta”, a cada nova atribuição percebe-se o crescimento e a importância da atividade notarial e de registro. Embora seja reconhecida a pertinência desta atividade, os tabeliães e oficiais de registros no Estado da Bahia, bem como os usuários dos serviços extrajudiciais têm encontrado resistência de variadas ordens para efetivação à pretensão de usucapir.

## **1.1 Do acesso à justiça**

Para tratar do processo de desjudicialização, faz-se necessário discorrer sobre o acesso à justiça como garantia constitucional não exclusiva ao Poder Judiciário, bem como sobre as garantias da celeridade e da razoável duração do processo.

Importa ressaltar, ainda, a previsão do novo Código de Processo Civil (CPC - Lei nº 13.105, de 2015) sobre o sistema multiportas que possibilita a solução dos conflitos a outros institutos além do Poder Judiciário.

Cabe recordar que no passado, o acesso à justiça era meramente o direito individual de formalizar a propositura de uma ação ou defesa, no bojo de um processo. Segundo Bonavides, o Estado permanecia inerte em relação à efetivação material do acesso à justiça, importando apenas a existência formal do direito.<sup>6</sup>

O princípio do acesso à justiça é elevado à categoria de um direito fundamental, haja vista se prestar a realizar o direito material, assegurado na ordem constitucional e infraconstitucional.

O constitucionalismo surgiu com o advento das Revoluções Burguesas dos séculos XVII e XVIII e do Estado Liberal. A Constituição surge, então, como exigência burguesa da limitação e racionalização do poder real, até então absoluto. Os direitos fundamentais previsto na Constituição evoluíram, e foram desenvolvidos em “gerações/dimensões”. Nessa perspectiva, situa-se o acesso à justiça entre os direitos fundamentais da segunda dimensão,

---

<sup>6</sup> BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional positivo**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

essencial para aplicabilidade de todos os outros direitos fundamentais, sendo situado como parte “do mínimo existencial”.<sup>7</sup>

Ressalte-se que não são todos os doutrinadores que corroboram seu posicionamento, considerando que o “gerações” não é próprio para definir essa evolução dos direitos fundamentais, uma vez que poderia desencadear uma falsa ideia de substituição de uma geração pela outra, ou seja, conforme os direitos fossem evoluindo, ocasionaria a substituição de uma geração por outra, o que seria inconcebível. Portanto, compreende-se o posicionamento doutrinário que defende que o mais correto a utilizar seria a expressão “dimensão” dos direitos fundamentais, e não “geração”.

Assim, corroborando os doutrinadores que consideram mais apropriado o termo “dimensões” por entender que os direitos fundamentais evoluem em dimensões que se acumulam, fica-se com os ensinamentos de Ingo Sarlet:

[...] a teoria dimensional dos direitos fundamentais não aponta, tão-somente, para o caráter cumulativo do processo evolutivo e para a natureza complementar de todos os direitos fundamentais, mas afirma, para, além disso, sua unidade e indivisibilidade no contexto do direito constitucional interno [...] Em que pese o dissídio na esfera terminológica, verifica-se crescente convergência de opiniões no que concerne à ideia que norteia a concepção das três (ou quatro, se assim preferirmos) dimensões dos direitos fundamentais, no sentido de que estes, tendo tido sua trajetória existencial inaugurada com o reconhecimento formal nas primeiras Constituições escritas dos clássicos direitos de matriz liberal-burguesa, se encontram em constante processo de transformação, culminando com a recepção, nos catálogos constitucionais e na seara do Direito Internacional, de múltiplas e diferenciadas posições jurídicas, cujo conteúdo é tão variável quanto as transformações ocorridas na realidade social, política, cultural e econômica ao longo dos tempos. Assim sendo, a teoria dimensional dos direitos fundamentais não aponta, tão-somente, para o caráter cumulativo do processo evolutivo e para a natureza complementar de todos os direitos fundamentais, mas afirma, para além disso, sua unidade e indivisibilidade no contexto do direito constitucional interno e, de modo especial, na esfera do moderno ‘Direito Internacional dos Direitos Humanos’.<sup>8</sup>

Nesse entendimento, os direitos fundamentais somam-se, agregam-se, e complementam, os direitos fundamentais; não se excluem, por isso é mais apropriado o termo dimensão do que geração.

Os direitos fundamentais de primeira dimensão tinham como titulares exclusivos as pessoas naturais e o objetivo primeiro de impor limitações ao Estado em prol dos indivíduos.

<sup>7</sup> BINENBOJM, G. **A nova jurisdição constitucional brasileira**. 4. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014, p. 282.

<sup>8</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado 2007, p. 55.

Tais direitos fundamentais referem-se a uma obrigação de não fazer, exigindo uma abstenção por parte do Estado, em respeito à liberdade individual. Desse modo, são denominados direitos negativos ou direitos de defesa.<sup>9</sup>

Logo, os direitos fundamentais da primeira geração são advindos da burguesia que influenciada pelas ideias iluministas, almejava liberdade individual, e assim conseguiu oferecer resistência ao excesso de poder do Estado. Como exemplo, estão entre os direitos da primeira geração inúmeros direitos de liberdade: liberdade de reunião, liberdade de expressão, liberdade comercial, liberdade de profissão, liberdade religiosa etc.

Nas palavras de Marcelo Novelino, os direitos individuais da primeira dimensão estão ligados a uma ideia de abstenção: “Os direitos fundamentais de primeira dimensão são os ligados ao valor liberdade, são os direitos civis e políticos. São direitos individuais com caráter negativo por exigirem diretamente uma abstenção do Estado, seu principal destinatário.”<sup>10</sup>

Ocorre que, apesar da visão humanista que iluminava os direitos fundamentais de primeira dimensão, imperava a desigualdade entre vários setores sociais, pois a liberdade conquistada era baseada em uma igualdade de cunho formal e não oferecia condições para uma isonomia real entre as pessoas.

Com o advento da Revolução Industrial europeia do século XIX, que levou milhares de homens, mulheres e crianças a jornadas degradantes de trabalho e sub-humanas de vida, percebeu-se que não bastava apenas a obrigação de não-fazer do Estado. Por conseguinte, surgiram os direitos da segunda geração consistentes em liberdades positivas, reais e concretas e exigem do Estado, a realização de obrigações positivas concretas.<sup>11</sup>

Ligados ao valor igualdade, os direitos fundamentais de segunda dimensão são os direitos sociais, econômicos e culturais. São direitos de titularidade coletiva e com caráter positivo, pois exigem atuações do Estado. Nesta dimensão está inserido o direito de acesso à justiça pois visa garantir a obrigação do Estado de proporcionar meios adequados para concretização de uma vida digna.

---

<sup>9</sup> SARDINHA, Cristiano de Lima Vaz. **Cartórios e acesso à justiça**: contribuição das serventias extrajudiciais para sociedade contemporânea, como alternativa ao poder judiciário. Salvador: Juspodivm, 2018.

<sup>10</sup> NOVELINO, Marcelo. **Direito constitucional**. 3. ed. São Paulo: Método, 2009, p.362-364.

<sup>11</sup> MARMELSTEIN, George. **Curso de direitos fundamentais**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

Após isso, desenvolveram-se os direitos de terceira dimensão, também chamados de direitos transindividuais, destinados à proteção do gênero humano, consagrando-se os princípios da solidariedade e fraternidade, tendo como escopo proteger os interesses de titularidade coletiva ou difusa. Nessa esfera, exemplifica-se meio ambiente ecologicamente equilibrado, a defesa do consumidor, a autodeterminação dos povos, o direito de propriedade sobre patrimônio comum da humanidade e de comunicação.<sup>12</sup>

Parte da doutrina considera como direitos fundamentais de quarta geração os decorrentes da evolução da engenharia genética, relacionados à manipulação do patrimônio genético. Outras correntes apontam aqueles introduzidos pela globalização política, correspondendo à última fase de institucionalização do Estado social. Ressaltam-se entre os direitos a quarta geração o direito à democracia direta, à informação e ao pluralismo.<sup>13</sup>

Os direitos de quinta geração estão relacionados, segundo alguns doutrinadores, à evolução cibernética e das tecnologias, a realidade virtual e a Internet. Outros doutrinadores consideram o direito à paz, supremo direito da humanidade e axioma da democracia participativa, como direito de quinta geração.<sup>14</sup>

Contudo, apesar da constitucionalização dos direitos fundamentais, o meio ambiente continua sendo depredado, o mundo virtual sem entender o que é privacidade. Mesmo assim, segundo Freitas:

O Simbólico é irreal, mas tem potência; pode ser um mito, mas em seu fervor pode ganhar vida. Os direitos fundamentais, em sua maior parte, são mais simbólicos que fato. Porém, é um símbolo que promove a visão do social e promove uma luta por amor, reconhecimento e respeito.<sup>15</sup>

De toda forma, os direitos fundamentais, como observado, estão evoluindo e se desenvolvendo, com objetivo de abarcarem as necessidades do homem, e tendo como vetor axiológico o princípio da dignidade da pessoa humana.

Por analogia, da mesma forma que em direito constitucional, estudam-se as gerações/dimensões de direitos e seus variados princípios, a evolução do direito de acesso à

---

<sup>12</sup> BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional positivo**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

<sup>13</sup> *Ibid.*, 2003.

<sup>14</sup> *Ibid.*, 2003.

<sup>15</sup> NASCIMENTO, Rosa Maria Freitas. **A multidisciplinaridade dos direitos fundamentais**: uma análise reflexiva, análise da construção dos direitos fundamentais sob a perspectiva da luta por reconhecimento do Axel Honneth. Recife: Nossa Livraria, 2014, p. 86.

justiça também passa a abarcar novas dimensões, sem desconsiderar as já conquistadas pela promoção do Poder Judiciário.<sup>16</sup>

Um estudo clássico sobre acesso à justiça foi desenvolvido por **Mauro Cappelletti e Brant Garth**, no projeto de pesquisa intitulado “Projeto Florença de Acesso à Justiça”, em que foram utilizadas experiências de vários países para desenvolver movimentos de reformas processuais.<sup>17</sup>

Na compreensão de Cappelletti e Garth, expressão “acesso à justiça” é de difícil compreensão:

A expressão ‘acesso à justiça’ é reconhecidamente de difícil definição, mas serve para determinar duas finalidades básicas do sistema jurídico - o sistema pelo qual as pessoas podem reivindicar seus direitos e/ou resolver seus litígios sob os auspícios do Estado que, **primeiro deve ser realmente acessível a todos**; segundo, **ele deve produzir resultados que sejam individual e socialmente justos**. (Grifo nosso)

Ao passo que, no primeiro momento, qual seja: “deve ser acessível a todos” a ideia está ligada ao Judiciário. O segundo: “resultados socialmente justos”, o acesso à justiça já passa a ser examinado em relação aos resultados, à efetividade, independente do *locus operandi*.<sup>18</sup>

Desse modo, apesar de o Art. 5º, XXXV da Constituição Federal prevê que “a lei não excluirá da apreciação **do Poder Judiciário** lesão ou ameaça de direito”<sup>19</sup>, o termo “acesso à justiça” não pode significar apenas acesso ao Poder Judiciário, na qualidade de poder institucionalizado para solução de litígios, uma vez que o referido termo também abarca o acesso a toda ordem de direitos e valores.

Destaca-se, ainda, que o rol presente no texto constitucional não é exaustivo, conforme Art. 5º, § 2º da Constituição Federal: “§2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”.<sup>20</sup> Nessa esteira, é essencial que haja uma releitura do termo acesso à justiça, de tal maneira que passe a ter a sua

---

<sup>16</sup> OLIVEIRA, Daniela Olímpio. Uma releitura do Princípio do Acesso à Justiça e a Ideia de desjudicialização. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**, v. XI, p.71, 2013. Disponível em: [www.redp.com.br](http://www.redp.com.br). Acesso em: 12 maio 2022.

<sup>17</sup> *Ibid.*, 2022, p. 69.

<sup>18</sup> *Ibid.*, 2022, p. 71.

<sup>19</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 4 fev. 2019.

<sup>20</sup> *Ibid.*, 1988.

conceituação interpretada não apenas como garantia formal de acesso ao Poder Judiciário, mas como garantia efetiva de acesso a uma ordem jurídica justa, efetiva e adequada.<sup>21</sup>

Sob esse aspecto, é possível escolher outros mecanismos, a fim de obter o acesso a uma ordem jurídica justa, sem a intervenção do Poder Judiciário:

A sociedade aparenta assimilar como axioma o monopólio da jurisdição pelo Poder Judiciário, entretanto, desde que abalizados por Lei, entende-se que os interessados podem escolher outros mecanismos, ou seja, é possível, obedecido o princípio da legalidade, e com critérios racionais e atribuídos a melhorar a prestação efetiva da justiça, o acesso a uma ordem jurídica justa, sem a intervenção do Poder Judiciário.<sup>22</sup>

Além disso, Emenda Constitucional nº 45, de 2004, trouxe a previsão da razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação, nos termos do inciso LXXVIII do Art. 5º da Constituição Federal Brasileira de 1988.

Sobre esse tema, é necessário mencionar o sistema Multiportas que insere a ideia de que a atividade jurisdicional estatal não é a única nem a principal opção das partes para colocarem fim ao litígio, existindo outras possibilidades de pacificação social. Nesse ínterim, convém transcrever o que disciplina o Art. 3º do Código de Processo Civil de 2015:

Art. 3º Não se excluirá da **apreciação jurisdicional** ameaça ou lesão a direito.  
 § 1º É permitida a arbitragem, na forma da lei.  
 § 2º O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos.  
 3º A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial.<sup>23</sup>

Desse feita, é possível perceber que o novo CPC, ao prever a questão do acesso à justiça, privilegiou o sistema multiportas e a possibilidade de solução dos conflitos além dos limites do Poder Judiciário o qual, no entanto, deve ser um caminho sempre possível para quem o busca, não podendo se esquivar do seu dever constitucional de apreciar lesão ou ameaça a direito.

Desse entendimento, vê-se que o acesso à justiça é um princípio basilar, “o mais básico dos direitos humanos”, fazendo parte do “mínimo existencial”, corroborando a ideia de Mauro

<sup>21</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel; WATANABE, Kazuo (coord.). **Participação e processo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

<sup>22</sup> ARAÚJO, André Villaverde. **Cartórios extrajudiciais brasileiros como instrumentos de acesso a uma ordem jurídica justa pela extrajudicialização**. 2019. Tese (Doutorado em Direito Constitucional). Universidade de Fortaleza, UNIFOR, 2019.

<sup>23</sup> BRASIL. Lei 13.105/15. **Código de Processo Civil**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm). Acesso em: 28 ago. 2019.

Cappelletti e Brant Garth: “a titularidade de direitos é desconstituída de sentido, na ausência de mecanismos para sua reivindicação”<sup>24</sup>. Ou seja, não há sentido proclamar direitos sem que haja efetividade desses direitos.

Von Ihering, na obra intitulada “A Luta de Direito” discorre que os cidadãos devem ter consciência de que a ameaça ou desrespeito aos seus direitos, não lhes atinge apenas como indivíduos, pois todos os seus pares tornar-se-ão reféns da possibilidade de serem também juridicamente maculados.

Nessa linha de pensamento, quando o sujeito defende o seu direito, pensando não apenas em seus interesses pessoais, mas em benefício de toda a coletividade, ele estará atuando de maneira moral e adequada ao bem-estar social.<sup>25</sup>

Rousseau projetou a concepção para o plano comunitário, diante da evidência de que a liberdade individual levaria à luta de todos contra todos, concebeu o contrato social, fórmula pela qual cada cidadão abriria mão de sua parcela de liberdade individual em prol da coletividade, seria a liberdade convencional.<sup>26</sup>

Por tudo, é possível compreender que o acesso à justiça é a forma adequada de lutar por um direito que enxerga à coletividade, e que abrange a defesa e a efetividade de todos os demais direitos fundamentais, acessíveis de modo não exclusivo por tutelas jurisdicionais.

Sobre as dificuldades de acesso à justiça, faz-se pertinente discorrer sobre as principais delas. Um dos principais entraves a serem observado é o problema econômico, uma vez que os procedimentos, em sua maioria, para persecução do acesso à justiça são extremamente onerosos, levando-se em consideração a situação de vulnerabilidade financeira da maior parte da população brasileira.

Além disso, o Brasil adota o sistema de sucumbência judicial, que acaba indiretamente agravando ainda mais o problema do acesso à justiça. Outra questão são os honorários advocatícios considerados caros e pouco acessíveis.

E em que se pese o artigo 5º, LXXIV da Constituição Federal prevê a assistência jurídica integral e gratuita aos comprovadamente pobres, através das defensorias públicas, a

<sup>24</sup> CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

<sup>25</sup> VON IHERING, Rudolf. **A luta pelo direito**. Tradução João de Vasconcelos. São Paulo: Martin Claret, 2009.

<sup>26</sup> ROUSSEAU, J.J. Do contrato social. In: **Os Pensadores**. São Paulo: Abril Cultural, 1978, p.36.

realidade é que a referida instituição não consegue atuar em plena consonância com as suas finalidades legais e constitucionais, haja vista não existir aparato estrutural e funcional condizente com o volume de trabalho e o atendimento ao elevado número de pessoas a que é atribuída.<sup>27</sup>

Seguindo esse raciocínio, as restrições de natureza educacional são também causadoras de limitações ao direito de acesso à justiça. O analfabetismo, a ignorância, a falta de informação configuram quase que um problema intransponível, não sendo possível de solucionar no campo do Direito, e sim das políticas públicas, em relação ao investimento em educação.

Ademais, a demora na prestação jurisdicional gera um efeito psicológico no cidadão de sentimento de injustiça. O cidadão que busca o Poder Judiciário acaba se defrontando com um ambiente exageradamente formal, pouco acolhedor e ineficiente. A crise do Poder Judiciário tem contribuído para a problemática de efetividade dos direitos e acesso à justiça. Há carência de servidores, juízes e de condições materiais para o desempenho de suas funções.

Além das questões de ordem material, existe, ainda, um afastamento da magistratura em relação aos problemas reais da sociedade, e a mentalidade que está fortemente ligada ao ensino jurídico tradicional que enobrece o litígio e torna os profissionais do direito verdadeiros “gladiadores” que se preocupam mais com os embates jurídicos e processuais, do que efetivamente solucionar os problemas das partes. Há, ainda, limitações ao acesso à justiça de ordem jurídica, advindas do próprio caminho procedimental percorrido na luta pelo Direito, decorrentes de um formalismo exacerbado.

Não se pode, contudo, confundir formalismo vazio, com a “burocracia” necessária a garantir a segurança jurídica, o contraditório e a ampla defesa. Nessa esteira, vale trazer o conceito de burocracia por Max Weber, pelo qual, suas características – racionalidade, normatização, hierarquia, especialização e impessoalidade podem ser consideradas essenciais das organizações complexas na busca da eficiência administrativa.

Dessa maneira, a burocracia quando exercida de forma adequada e devida irá assegurar o bom funcionamento de toda estrutura administrativa, não deixando lugar ao informal,

---

<sup>27</sup> SARDINHA, Cristiano de Lima Vaz. **Cartórios e acesso à justiça**: contribuição das serventias extrajudiciais para sociedade contemporânea, como alternativa ao poder judiciário. Salvador: Juspodivm, 2018, p. 30.

irracional e arbitrário.<sup>28</sup> Sob esse panorama, pode-se dizer que a “burocracia”, na concepção weberiana, e não como termo pejorativo, seria uma aliada à efetividade e ao acesso à justiça.

Postas as dificuldades do acesso à justiça, cabe então buscar soluções sejam menos onerosos, mais simples em termos procedimentais e que tragam maior efetividade, de modo célere e seguro. Nesse caminho estão os atos praticados pelas serventias extrajudiciais, que grosso modo privilegiam as soluções amigáveis de conflito e que tem se mostrado de grande resultado e valia para a sociedade.

Segundo a doutrina da Mauro Cappelletti e Brant Garth, em sua obra intitulada Acesso à Justiça há três momentos específicos, pelo menos nos Países do mundo ocidental, que se caracterizaram como soluções para o acesso à justiça. A primeira “onda” desse movimento foi a assistência judiciária; a segunda “onda” apresentava soluções para defesa dos interesses difusos; e a terceira “onda” seria o “enfoque de acesso à justiça”, e incluía as duas primeiras, mas ia além.<sup>29</sup>

Os primeiros esforços para incrementar o acesso à justiça foram a prestação de assistência jurídica aos pobres. Na maior parte dos países ocidentais, esse serviço era falho e não contava com a contraprestação em honorários.

Desse modo, a primeira “onda” foi no sentido de melhora na prestação da assistência judiciária gratuita, e em muitos países houve mudanças neste sentido, que até a excederam. De forma que, se desenvolveram o sistema diversos tais como: 1. o sistema *judicare*; 2. o sistema “em que o advogado é remunerado pelos cofres públicos”; e 3. modelos combinados.

O sistema *judicare*, consiste na assistência judiciária na qual o advogado particular é remunerado pelo Estado e é estendido a todas as pessoas que se enquadrem nos termos da lei. Contudo, esse sistema encontra dificuldade de entender os pobres enquanto classe e seus problemas “pouco familiares” e coletivos.<sup>30</sup>

Já o modelo “em que o advogado é remunerado pelos cofres públicos” procura atender aos pobres enquanto classe e entender os seus direitos. Combate a desinformação jurídica dos pobres e estimula a reivindicar seus direitos tanto dentro quanto fora dos Tribunais. As

---

<sup>28</sup> SARDINHA, Cristiano de Lima Vaz. **Cartórios e acesso à justiça**: contribuição das serventias extrajudiciais para sociedade contemporânea, como alternativa ao poder judiciário. Salvador: Juspodivm, 2018, p. 30.

<sup>29</sup> CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988, p. 12.

<sup>30</sup> *Ibid.*, 1988, p. 12.

dificuldades enfrentadas por este sistema são a negligência a interesses de clientes individuais particulares, bem como a influência política, pois muitas ações são contrárias ao próprio Governo.

Nos modelos combinados permitem que os indivíduos escolham entre os serviços de um advogado particular ou a capacitação de um advogado em equipe, mais especializado em defender os interesses da classe. Desse, tanto os particulares como o interesse coletivo ficam melhor assistidos.

Medidas muito importantes foram adotadas na evolução da assistência judiciária. Os menos favorecidos estão recebendo assistência judiciária em número cada vez maiores, não apenas em causas tradicionais, como no direito de família e em defesas criminais, mas em direitos novos. A assistência judiciária, no entanto, não pode ser o único enfoque para na reforma que pretende alcançar o acesso à justiça. É preciso que haja um número suficiente de advogados e que estes estejam aptos a auxiliar aqueles que não poderão pagar pelos seus serviços.

Além disso, não há ambiente para defesa de pequenas causas e de ações de interesse difuso coletivo, como o meio ambiente e direito dos consumidores. Então a segunda “onda” tratou de salvaguardar esses interesses difusos coletivos.

Interesses difusos correspondem a interesses coletivos ou grupais, diversos dos interesses dos pobres. Para protegê-los foi necessária uma transformação sobretudo no processo civil, em relação aos polos ativos da ação, a desnecessidade de citação de todos os interessados e efeitos da decisão para todos. Esses interesses, em geral, são defendidos através de ações governamentais, contudo estes não tem sido bem-sucedido tendo em vista as limitações inerentes, bem como a lentidão, inflexibilidade e passividade na execução dessas ações para atingir seus objetivos.

Nesse sentido, uma reforma importante foi a possibilidade de propositura de ações por indivíduos em favor de interesses difusos e coletivos, de forma a permitir que um “procurador-geral privado” ou “demandantes ideológicos” suplementem a ação do governo. Cappelletti e Garth propõem que a solução para assegurar os interesses difusos seja mista. Ou

seja, a combinação de ações coletivas, sociedades de advogados do interesse público, assessoria pública, advogado público e grupos particulares.<sup>31</sup>

Em ato contínuo, após o progresso na obtenção de reformas da assistência judiciária e da busca de mecanismos para obtenção de interesses coletivos se fez essencial proporcionar um significativo acesso à justiça. Foi então que surgiu a terceira onda de acesso à justiça: que inclui a advocacia, judicial e extrajudicial, seja por meio de advogados públicos ou particulares. Ela se utiliza de mecanismos para minimizar disputas na sociedade moderna, por isso é denominada de “o enfoque do acesso à justiça”.

Nessa “onda” foi possível observar reformas em procedimentos judiciais, no sentido do enfoque a tradição da oralidade que acelera os procedimentos e na redução de custas judiciais, retirando a barreira financeira que impossibilita o acesso à justiça. Nesses mecanismos estão incluídos métodos alternativos para decidir causas judiciais, tais como: arbitragem, conciliação e o método do “incentivo econômico” que visa encorajar acordos a fim de evitar custas judiciais.

Merece destaque, ainda, as reformas introduzidas nas “pequenas causas”, que, de certa forma, resumem o movimento de Acesso à Justiça, porque correspondem a um esforço criativo, abrangente e multifacetado para reestruturar a máquina judiciária.<sup>32</sup>

De modo que, é nesta terceira onda que floresce a proposta da informalização por meio de métodos alternativos de solução de conflitos, dentre eles a desjudicialização como forma de solução de conflitos.

Ao tratar sobre a desjudicialização de atividades, cabe destacar que a terminologia de “acesso à Justiça” se insere uma gama de questões, que vão desde aspectos relacionados ao exercício da cidadania e ao constitucionalismo, às barreiras que impedem a acessibilidade ao sistema jurídico. Enquadra-se nessa análise também, os métodos de resolução de conflitos judiciais e extrajudiciais, bem como diz respeito também à preocupação para com os resultados obtidos nesses procedimentos, se estes são justos, efetivos e se foram obtidos num lapso temporal razoável.

---

<sup>31</sup> CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988, p. 25.

<sup>32</sup> *Ibid.*, 1988, p. 41.

Nesse sentido, uma das possibilidades para a tentativa de ultrapassar a denominada crise do Poder Judiciário e promover o acesso à justiça é, dentre outras possibilidades, por meio da desjudicialização de procedimentos. Também chamada de “administrativização dos procedimentos”, a desjudicialização é a possibilidade de resolução de conflitos fora do ambiente do Poder Judiciário, por meio de procedimentos no âmbito, por exemplo, das serventias extrajudiciais. Segundo Luiz Guilherme Loureiro, quando conceitua desjudicialização:

A desjudicialização é um neologismo e significa a retirada ou diminuição de causas e atribuições da esfera de ação do Judiciário, sem prejudicar o princípio constitucional do livre acesso do cidadão a esse poder para a efetivação de seus direitos subjetivos. Além dos modos alternativos de solução de litígios, tal objetivo pode ser obtido por meio da transferência de competência dos juízos para outros profissionais.<sup>33</sup>

Como esclarece o supracitado autor, encontra-se salvaguardado os direitos subjetivos de acesso à justiça pelo cidadão e ainda de buscar meios alternativos para solução de seus litígios.

É crescente o fenômeno da desjudicialização do direito, caracterizado pelo deslocamento de competências do Poder Judiciário para órgãos extrajudiciais, em especial as serventias notariais e registrais. A desjudicialização é uma nova forma de solução para os conflitos existentes, realizado em âmbito extrajudicial, ou seja, afastado do Poder Judiciário, permitindo acesso à justiça e um meio célere para a resposta do problema.

Segundo Loureiro, “o processo de desjudicialização é uma realidade cada vez mais presente e que vem crescendo no início deste terceiro milênio, sendo tratado como prioridade para a administração das justiças de vários países”.<sup>34</sup> É nesse sentido que o Novo Código de Processo Civil (Lei 13.105/2015), visando a maior celeridade dos procedimentos, compartilhou atribuições antes restritas ao Poder Judiciário com às serventias extrajudiciais, visando a desjudicialização de atividades.

Ressalta-se que existe dúvida quanto à terminologia adequada para a usucapião extrajudicial, se se trataria de processo ou procedimento.<sup>35</sup> Adotou-se o termo “processo” e

---

<sup>33</sup> LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Manual de direito notarial**: da atividade e dos documentos notariais. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2017, p. 182.

<sup>34</sup> *Ibid.*, 2017, p. 177.

<sup>35</sup> FIALHO, Leandro. Qual a diferença entre procedimento e processo de usucapião? **JUSBRASIL**. Disponível em: <https://leandrofialho.jusbrasil.com.br/artigos/1150261316/qual-a-diferenca-entre-procedimento-e-processo-de-usucapiao>. Acesso em: 07 jan. 2023.

“procedimento” no mesmo sentido: como sendo uma “sucessão itinerária e encadeada de atos administrativos que tendem, todos, a um resultado final e conclusivo”.<sup>36</sup>

Em contraponto à cultura da judicialização excessiva para a resolução de conflitos, a Lei 13.105/2015 traz uma gama de previsões voltadas para a solução consensual de lides, buscando, assim, o novo diploma oferece alternativas para resolver conflitos por meio extrajudicial, antes exclusivo da esfera judicial.<sup>37</sup>

Dessa forma, o Novo Código de Processo Civil (Lei 13.105/2015) previu no artigo 1.071 a possibilidade de usucapião extrajudicial, atividade que sobretudo tem como objetivo o acesso à justiça diretamente nos Ofícios de Registro de Imóveis, possibilitando um procedimento eficiente, mais célere e contribuindo para a diminuição de processos judiciais alusivos ao tema.

## 1.2 Da atividade notarial e registral

Antes de adentrar no mérito dos procedimentos de desjudicialização, em especial da usucapião extrajudicial, se faz elementar descrever a atividade notarial e registral, suas características, princípios, responsabilidades que regem a função de modo a compreender a razão da eficácia dos procedimentos.

Inicialmente, cumpre destacar a necessidade de se denominar o local em que a atividade notarial e registral é desenvolvida diante da possibilidade nomeá-la como cartórios ou como serventias extrajudiciais:

Verificou-se que o termo Serventia Extrajudicial não possui uma evolução histórico-legislativa, surge em 1977, fruto da Emenda Constitucional nº 7, com objetivo de, por meio de uma norma, **afastar o termo Cartório Extrajudicial do ordenamento jurídico, que sempre foi o nome utilizado para representar o local de atuação dos Tabeliães e Oficiais de Registro.**

Entretanto, o próprio legislador não foi coerente com sua opção legislativa, pois em todas as normas em que utilizou o termo Serventia, **valeu-se também do termo Cartório para indicar o local em que a atividade notarial e registral se desenvolve.** De outro lado, diversas normas utilizam apenas a denominação Cartório, sem nenhuma menção à palavra Serventia.<sup>38</sup> (Destaque nosso)

<sup>36</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 356.

<sup>37</sup> SARDINHA, Cristiano de Lima Vaz. **Cartórios e acesso à justiça: A contribuição das serventias extrajudiciais para a sociedade contemporânea como alternativa ao Poder Judiciário**. Salvador: JusPodivm, 2018, p. 123.

<sup>38</sup> ARAÚJO, André Villaverde. **Serventia ou cartório**. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/migalhas-notariais-e-registrais/333065/serventia-ou-cartorio>. Acesso em: 07 jan. 2023.

A denominação cartório, muitas vezes, é carregada de preconceito contra atividade, de local burocrático, todavia é o termo mais coloquial e conhecido. Nesta pesquisa, utiliza-se tanto a denominação de cartórios ou de serventias extrajudiciais, indistintamente, para representar o local em que se desenvolve a atividade exercida pelos profissionais que trabalham com o Direito Notarial e Registral.

Entretanto, o próprio legislador não foi coerente com sua opção legislativa, pois em todas as normas em que utilizou o termo Serventia, valeu-se também do termo Cartório para indicar o local em que a atividade notarial e registral se desenvolve. De outro lado, diversas normas utilizam apenas a denominação Cartório, sem nenhuma menção à palavra Serventia.

Atividade *sui generes* exercida em caráter privado, por delegação do Poder Público, funciona de modo diferenciado e desconhecido pelos próprios operadores do direito, que ora, tratam o delegatário como servidor público ou como atividade totalmente estranha ao Poder Judiciário, tal qual concessionária ou permissionária de serviço público.

O notário e o registrador são profissionais do direito, e atuam sobremaneira no aconselhamento das partes na formulação de negócios jurídicos e estão presentes constantemente na vida do cidadão, desde seu nascimento até a sua morte, bem como nos eventos mais importantes da vida como casamento, reconhecimento de um filho, criação de uma empresa, aquisição de veículo ou casa própria.

Possuem diferentes atribuições, sendo denominado Tabelião aqueles que respondem por um Tabelionato de Protesto ou de Notas (nesse caso, também chamado de notário) e Oficial de Registro ou Registrador os incumbidos pelos Ofícios de Registro de Imóveis, Títulos e Documentos, civil das Pessoas Jurídicas e das Pessoas Naturais.

Por terem certas particularidades que a distinguem, por vezes, será tratada a atividade notarial e a atividade registral do modo isolado. Desta feita, passa-se a discorrer sobre as características da atividade a fim de elucidar questões essenciais para o entendimento do processo de desjudicialização e a contribuição do serviço para o acesso à justiça.

O notariado é uma instituição espontânea, surgida em dado momento histórico para responder os anseios de segurança jurídica dos indivíduos e da sociedade e que, diante do seu sucesso na solução desses problemas, expandiu-se para praticamente todos os países de direito

continental (de origem romano germânica - *civil law*, em oposição a família anglo-americana-*common law*) e possui ao menos mil anos de história.

Enquanto a publicidade jurídica do direito registral é um fenômeno artificial: é um órgão criado pelos diversos sistemas legais para garantir a eficácia e segurança de determinados direitos, situações e relações jurídicas e, conseqüentemente, possibilitar o progresso econômico. Por isso, a publicidade registral é mais recente na história e mais diversa na geografia: responde a diferentes políticas legislativas e a realidades nacionais.<sup>39</sup>

No direito comparado, as funções de notário e de registrador são inconfundíveis. A maior parte dos países adota o modelo do notariado latino, segundo o qual o notário é um agente estatal e um profissional do direito a quem cabe intervir nos atos e negócios jurídicos mais relevantes para o particular, a fim de assegurar a tutela preventiva de seus direitos.<sup>40</sup>

Já os órgãos de Registro, seus efeitos e a natureza jurídica da função do registrador são diversos e variados segundo a política legislativa de cada Estado.<sup>41</sup>

### *1.2.1 Da atividade notarial*

Na Mesopotâmia, antes do Código de Hamurabi, os escribas (equivalentes ao notário) já elaboravam e selavam contratos imobiliários em tabuletas de argila. Em relação ao povo grego, os notários testemunhavam e memorizavam os negócios jurídicos, que os particulares firmavam. Tais escribas eram possuidores de um status elevado, sendo vistos como doutores e intérpretes da lei.

Na Roma Antiga, desde sua fundação até os últimos dias de decadência, existiram registros históricos da função do notário como sendo de elevada investidura moral e fé pública. Com a regulamentação formal da atividade notarial no direito Romano surgiram disposições legais sobre o valor do contrato esculpido pelo notário, sobre a obrigação de redigir uma minuta durante o ato praticado, o tempo e o lugar que os tabeliães e seus auxiliares deveriam estar à disposição dos seus clientes.

---

<sup>39</sup> LOREIRO, Luiz Guilherme. **Registros públicos**: teoria e prática. 7. ed. rev. atual e ampl. Salvador: Juspodivm, 2016, p. 51.

<sup>40</sup> *Ibid.*, 2016, p.50.

<sup>41</sup> *Ibid.*, 2016, p.50.

Em Portugal, as funções notarias foram advindas da Espanha, tendo sido regulamentadas pela primeira vez no século XIV, por meio dos Regimentos dos Tabeliães, e normatizadas através das Ordenações Filipinas do século XVII até o século XX.

O Notariado Brasileiro, então, teve origem em Portugal. De acordo com a legislação portuguesa aplicável ao Brasil no período colonial, para assumir o cargo do tabelião, eram necessários alguns requisitos e características específicas, tais como: possuir pelo menos 25 anos de idade, ter cidadania do Reino de Portugal, estar casado, ser idôneo moralmente, ter capacidade física-mental, apresentar folha corrida de isenção de culpa-crime, ser do sexo masculino, devendo também prestar bons serviços e ser dotado de boa instrução e formação.<sup>42</sup>

Contudo, a princípio o notário era um funcionário público que redigia todo tipo de negócio e atos que os interessados desejassem, não sendo responsável pelo conteúdo material dos documentos.

Assim como nos sistemas jurídicos do *common law* (anglo-americano) e do *civil law* (romano-germânico), há sistemas divergentes quanto a presença de notário, tendo forte influência da colonização. Surgiram e se desenvolveram nas nações globais, com maior ênfase, os seguintes sistemas: o anglo-saxônico, o funcionalista e o latino. Nos países anglo-saxônicos, determinados profissionais são considerados notários, ainda que não seja obrigatório qualquer tipo de formação jurídica, além de não serem detentores de fé pública.

No notariado anglo-saxão, sistema adotado pelos Estados Unidos, o notário exerce uma função social mínima, apenas realizando atos de reconhecimento de firmas. Em questões de transações negociais e imobiliárias – uma das principais áreas de atuação do notário latino -, o sistema anglo-saxão não atua, sendo que a consolidação das transações se dá por meio da contratação de seguros. Para diversos especialistas jurídicos, se os EUA fossem adeptos do sistema notarial latino a bolha imobiliária que devastou a economia mundial em 2008 não teria acontecido.

Diferentemente do sistema anglo-saxônico, no sistema funcionalista a função é exercida por um servidor público do Estado sem independência funcional. No Brasil, vigora o sistema latino que é híbrido, pois possui características mistas, e se encontra inserida em uma área

---

<sup>42</sup> MACEDO, Deoclécio. **Lei de Notariado**. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 1974.

comum entre a esfera pública e a privada, sendo a fé pública inerente a todos os atos praticados pelo notário.

Desse modo, os notários do tipo latino não são funcionários públicos visto que não recebem qualquer remuneração do Estado, embora exerçam uma função pública investida de autoridade do Estado. Além disso, os notários são proprietários das instalações onde exercem a sua atividade, contratam o seu pessoal e dispõem de sua carteira de clientes.<sup>43</sup>

Embora se tenha criado o mito de que cartório só existe no Brasil, a realidade é bem diferente. De acordo com a União Internacional do Notariado (UINL), entidade representativa do notariado mundial, **existem em 91 (noventa e um) países**<sup>44</sup>, espalhados em 5 (cinco) continentes, que utilizam o mesmo sistema notarial que o Brasil, denominado Notariado Latino.

Desse modo, 91 (oitenta e seis) países possuem cartórios, que atuam no mesmo sistema jurídico vigente no Brasil – chamado direito latino – e atendem:

- A) 7 (sete) entre as 10 (dez) maiores economias do Mundo – Alemanha, França, Japão, China, Rússia, Indonésia e Brasil;
- B) 22 (vinte e dois) dos 28 (vinte e oito) países que compõem a união europeia;
- C) 15 (quinze) dos 20 (vinte) países componentes do G20;
- D) Modelo que atende 2/3 (dois terços) da população mundial e mais de 60% (sessenta por cento) do Produto Interno Bruto (PIB) produzido mundialmente.<sup>45</sup>

---

<sup>43</sup> LINS, Caio Mário de Albuquerque. **Coleção concurso para notários e registradores**: a atividade notarial e de registro. São Paulo: Companhia mundial de publicações, 2010. v.1.

<sup>44</sup> ANOREG. Atos eletrônicos, desburocratização, capilaridade, cidadania e confiança. serviços públicos que nada custam ao Estado e que beneficiam o cidadão em todos os municípios do País. **Cartórios em números**, 3. ed. 2021. Disponível em: [https://www.anoreg.org.br/site/wp-content/uploads/2021/12/Anoreg\\_BR-Cart%C3%B3rios-em-N%C3%BAmoros-2021-3%C2%AA-Edi%C3%A7%C3%A3o.pdf](https://www.anoreg.org.br/site/wp-content/uploads/2021/12/Anoreg_BR-Cart%C3%B3rios-em-N%C3%BAmoros-2021-3%C2%AA-Edi%C3%A7%C3%A3o.pdf). Acesso em: 15 out. 2022.

<sup>45</sup> ANOREG. **Cartórios com você**, Edição 2, ano 1, mar./abr. 2016.

## PRESENÇA GLOBAL



# 91 países

possuem Cartórios, que atuam no mesmo sistema jurídico vigente no Brasil, chamado de Direito Latino - e atendem:

- a) **7 entre as 10** maiores economias do mundo (Alemanha, França, Japão, China, Rússia, Indonésia e Brasil);
- b) **22 dos 27** países que compõem a União Europeia;
- c) **15 dos 20** países componentes do **G 20**;
- d) Modelo que atende 2/3 da população mundial.

### Direito Latino

(países que praticam o mesmo modelo do Brasil)



### Direito Anglo Saxão

(regime jurídico diferenciado)



Cartório em Números 3ª edição 2021 ★★★★★★

5

Através dos séculos, alguns dos momentos mais importantes e históricos da vida do povo brasileiro têm sido registrados em cartórios. Sempre que se faz alguma transação negocial, como adquirir uma casa ou um carro, abrir uma empresa ou garantir a segurança jurídica de determinado ato, é aos Tabelionatos de Notas que se recorre.

Os cartórios evoluem junto com a sociedade, legalizando a vontade das partes e fazendo valer o direito de cada cidadão brasileiro. Outra função do notário é atuar no território de sua competência como um braço auxiliar da Justiça, desafogando o sistema judiciário e facilitando a vida da população em razão de sua capilaridade, que abrange todos os Estados e cidades do País.

Dessa forma, após esse breve relato, é possível perceber uma aproximação dos países que adotam o *common law* e que não existe a figura do notário semelhante a que é adotado no Brasil e que os adotam o *civil law* e que possuem o sistema do notariado do tipo latino.

Ressalta-se, ainda, não há de se considerar um sistema melhor do que o outro, apenas ressaltar que existem também nesse campo, sistemas jurídicos diversos que tiveram sua origem histórica decorrente da colonização, bem como de outros fatores, que podem sofrer alterações e influências a partir de práticas adaptadas a cada realidade social.

### 1.2.2 Da atividade registral

Também em relação ao registro de imóveis, há diferentes sistemas que se distinguem quanto à organização dos registros imobiliários e os efeitos que decorrem da inscrição de um título, são três os principais: a) o francês, b) o alemão e c) o australiano ou Registro de Torrens.<sup>46</sup> Cabe destacar, também, o novo sistema inglês de registro imobiliário e o sistema americano, baseado em seguros de títulos em contraposição aos sistemas de garantia típicos dos países de *civil law*.

No sistema francês, os critérios de identificação dos imóveis ainda são inseguros, apesar dos ajustes e reformas ocorridos ao longo dos anos, uma vez que abrangia dois sistemas distintos de publicidade: um para o registro de inscrições de hipotecas e outro para transmissões de propriedade. Além de que muitos atos jurídicos ficavam excluídos do registro, tais como *causa mortis* e declaratórios. Isso dificultava a investigação do trato sucessivo dos titulares e limitava a publicidade registral.

O sistema alemão é considerado um dos mais perfeitos do mundo e reflete os antigos institutos jurídicos romanos/germânicos. De acordo com este sistema de título e modo, a aquisição da propriedade imobiliária não decorre automaticamente do contrato, tal como se dá no direito francês: além da causa de transmissão (o contrato ou título), a aquisição deste direito somente se perfaz com a sua inscrição no registro imobiliário (modo).

A base do sistema alemão é o princípio fundamental da eficácia do registro, que estabelece a presunção *iuris et iure* de legitimidade, integralidade e exatidão da inscrição, em face de terceiros de boa-fé. Esse sistema registral (o alemão) é resultado de uma dogmática muito bem elaborada no século XIX, e constitui um grande progresso técnico e científico, tanto que serviu de modelo para vários países, como a Espanha, o Brasil e a maioria dos países latino-americanos.

O sistema brasileiro de registro de imóveis segue o modelo alemão, diferenciando-se da sua matriz: o registro tem natureza constitutiva do direito real imobiliário (nos atos *intervivos*), mas a inscrição do título não purga seus eventuais vícios, de forma que o princípio da fé pública registral não tem entre nós igual força ou amplitude verificada no sistema alemão.

---

<sup>46</sup> LOREIRO, Luiz Guilherme. **Registros públicos**: teoria e prática. 7. ed. rev. atual. e ampl. Salvador: Juspodivm, 2016, p. 502.

O sistema de registro imobiliário australiano deve seu nome à iniciativa do irlandês *Robert Torrens* e foi introduzido inicialmente na Austrália. Atualmente, é previsto em várias legislações nacionais, inclusive na brasileira.

A ideia geral que inspirou *Torrens* era a de criar um título constitutivo de propriedade proveniente diretamente da Coroa Britânica. Em algumas regiões de colonização britânica, a propriedade é atribuição direta do Estado por aquisição dos terrenos públicos, como no Sul da Austrália e oeste dos Estados Unidos, de forma que a matrícula do imóvel também é considerada uma concessão estatal ao particular.

Já o sistema registral inglês foi modificado recentemente, por meio do *Lan Registration act*, aprovada em 16 de fevereiro de 2002, e que entrou em vigor em outubro de 2003. Esse novo sistema registral é inspirado no sistema de *Torrens*. Tal registro inglês pode ser consultado pela internet, sendo nesse aspecto moderno e eficiente, mas muito restrito, pois parte do princípio de que toda propriedade se origina da Coroa, e não se preocupa com a individualização do imóvel nem com o princípio da prioridade registral.

Os Estados Unidos, em face da natureza de sua federação, com ampla autonomia dos Estados-membros, não possuem direito registral uniforme. Nesse ambiente, convivem dois sistemas registrais distintos: o sistema de *Recording* (registro de títulos), que existe na maioria dos Estados da União e o sistema de *Torrens*.

Um dado importante dos registros públicos americano é que não existem problemas de identificação dos imóveis, bem diferente da realidade brasileira, e de alguns países europeus e latino-americanos, em face da importância do mapa cadastral iniciado em 30 de setembro de 1875 pelo governo federal.

A evolução mais característica do sistema americano é o seguro de títulos (*title insurance*), pelo qual companhias seguradoras garantem ao adquirente a cobertura de riscos advindos da transação imobiliária, o que não significa que o sistema registral americano garante a propriedade, e sim a indenização contra possíveis vícios do contrato translativo deste direito.<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup> LOREIRO, Luiz Guilherme. **Registros públicos: teoria e prática**. 7. ed. rev. atual. e ampl. Salvador: Juspodivm, 2016, p. 510.

Quanto à evolução histórica do Registro de Imóveis no Brasil, registra-se que sua finalidade precípua foi garantir a publicidade das hipotecas. Em um país em vias de industrialização, era necessário instituir um sistema de garantias reais estável e seguro, a fim de estimular o crédito.

Com efeito, o registro de hipotecas foi previsto na Lei Orçamentária 317, de 21 de outubro de 1843, regulamentada pelo Decreto 482, de 14 de novembro de 1846. Em 1864, foi editada a Lei 1.237 que, com o regulamento 3.453, de 1845, instituiu o registro geral para transcrição dos títulos de transmissão e imóveis sujeitos a hipotecas e a inscrição de hipotecas. De acordo com a lei, a transmissão de atos entre vivos de bens suscetíveis de hipoteca, bem como a instituição de ônus reais, não operaria seus efeitos em relação a terceiros, senão pela transcrição em registro público e desde a data desta.

Esse sistema de registro de imóveis foi confirmado pelos diplomas legais seguintes, pelo qual antes da transcrição de um título de alienação, não havia transferência de direitos reais oponíveis *erga omnes*, mas um simples contrato, do qual se extraíam meros direitos pessoais, oponíveis apenas entre as partes. Contudo, esse sistema possibilitava apenas a transcrição de atos *intervivos*. Não ingressavam no sistema registral imobiliário as aquisições de direitos reais *causa mortis*, por usucapião e demais títulos judiciais.

Essa situação somente foi modificada com o advento do Código Civil de 1916, cujo Art. 856 conferiu ao sistema de registro de imóveis uma amplitude até então inédita:

Art. 856. O registro de imóveis compreende:

I. A transcrição dos títulos de transmissão da propriedade.

II. A transcrição dos títulos enumerados no art. 532.

III. A transcrição dos títulos constitutivos de ônus reais sobre coisas alheias.

IV. A inscrição das hipotecas.

Art. 531. Estão sujeitos a transcrição, no respectivo registro, os títulos translativos da propriedade imóvel, por ato entre vivos.

Art. 532. Serão também transcritos:

I - Os julgados, pelos quais, nas ações divisórias, se puzer termo a indivisão.

II - As sentenças, que nos inventários e partilhas, adjudicarem bens de raiz em pagamento das dívidas da herança.

III - A arrematação e as adjudicações em hasta pública.<sup>48</sup>

Pelos novos sistemas legais a partir de então, a transcrição das decisões de inventários e partilhas ou da sentença declaratória de usucapião era obrigatória não só para transferência do

---

<sup>48</sup> BRASIL. Lei 3.071/1916. **Código Civil dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L3071.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3071.htm). Acesso em: 30 ago. 2019.

domínio ou de outro direito real, mas também para assegurar a continuidade dos registros a fim de possibilitar ao novo proprietário do imóvel o direito de dispor.

Com o surgimento da Lei 6.015/73 (Lei de Registros Públicos) se instituiu um novo sistema de registro imobiliário brasileiro, contudo foi preservado o princípio da continuidade. O novo marco inaugurou o sistema de matrículas, extinguindo o modelo das transcrições. Na matrícula do imóvel deverão ser registrados todos os atos que implicam constituição, transferência, alteração ou extinção de direitos reais.<sup>49</sup>

A diferença entre o sistema de transcrição e de matrícula consiste no fato de que no primeiro o conteúdo do título era integralmente transcrito e se achava registrado de maneira esparsa, onde os títulos relativos ao mesmo imóvel constavam em vários livros distintos, enquanto no segundo, todo histórico relativo àquele imóvel encontra-se concentrado na matrícula.

### *1.2.3 Características da atividade notarial e de registro brasileira*

A atividade notarial e de registro é exercida em caráter privado, por delegação do poder público, e seu ingresso depende de concurso de provas e títulos, nos termos do Art. 236 da Constituição Federal.

Art. 236. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público.

§ 1º Lei regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, e definirá a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário.

§ 2º Lei federal estabelecerá normas gerais para fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro. (Regulamento)

§ 3º O ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público de provas e títulos, não se permitindo que qualquer serventia fique vaga, sem abertura de concurso de provimento ou de remoção, por mais de seis meses.<sup>50</sup>

Aos tabeliães e registradores aplica-se um regime próprio, regulamentado pela Lei 8.935/94 – Lei dos Notários e dos Registradores (LNR). E nos termos do Art. 3º é atividade exercida por profissional do direito: “Art. 3º Notário, ou tabelião, e oficial de registro, ou

<sup>49</sup> LOREIRO, Luiz Guilherme. **Registros públicos: teoria e prática**. 7. ed. rev. atual. e ampl. Salvador: Juspodivm, 2016, p. 502.

<sup>50</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 4 fev. 2019.

registrador, são profissionais do direito, dotados de fé pública, a quem é delegado o exercício da atividade notarial e de registro”.<sup>51</sup>

De acordo com o Art. 5º da Lei 8.935, de 1994, existem diferentes atribuições aos titulares dos serviços de Notas (exercidos por Tabeliães ou Notários) e Registros (exercidos por oficiais de registro ou registradores): tabeliães de notas; tabeliães e oficiais de registro de contratos marítimos; tabeliães de protesto de títulos; oficiais de registro de imóveis; oficiais de registro de títulos e documentos e civis das pessoas jurídicas; oficiais de registro civis das pessoas naturais e de interdições e tutelas e oficiais de registro de distribuição.<sup>52</sup>

Para que possam cumprir corretamente e de modo eficiente o dever de velar pela validade, eficácia, publicidade e segurança dos negócios jurídicos, tanto o tabelião quanto o registrador devem ter amplo conhecimento de direito privado e aspectos de direito público. Inclusive a lei lhes confere o dever funcional de se manter atualizados no tocante às leis e correspondentes regulamentos que digam respeito à sua atividade de acordo com Art. 30, IV da Lei 8.935, de 1994.<sup>53</sup>

O Direito Notarial e o Direito Registral são disciplinas jurídicas autônomas e distintas cuja similitude é a finalidade precípua de ambos os microssistemas, que é de segurança jurídica preventiva, e ao estatuto legal aplicável aos respectivos agentes e profissionais do direito, ou seja, os modos de acesso às atividades próprias, os direitos, os deveres, os impedimentos e as responsabilidades.<sup>54</sup>

As normas comuns aos notários e registradores estão previstas no Título II da Lei 8.935, de 1994 referentes às seguintes matérias: ingresso na atividade (Arts. 14 a 19); o seu exercício privado (Arts. 20 e 21); responsabilidades (Arts. 22 a 24); incompatibilidades e impedimentos (Arts. 25 a 27); direitos e deveres (Arts. 28 a 30); responsabilidade disciplinar (Arts. 31 a 36); fiscalização da atividade (Arts. 37 e 38) e; extinção da delegação (Art. 39).<sup>55</sup> As finalidades e a natureza jurídica das funções do notário e do registrador também são similares (Arts. 1 e 3).

---

<sup>51</sup> BRASIL. **Lei nº 8.935 de 18 de novembro de 1994**. Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. (Lei dos cartórios). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8935.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8935.htm). Acesso em: 4 fev. 2019.

<sup>52</sup> *Ibid.*, 1994.

<sup>53</sup> LOREIRO, Luiz Guilherme. **Registros públicos: teoria e prática**. 7. ed. rev. atual. e ampl. Salvador: Juspodivm, 2016, p.47.

<sup>54</sup> *Ibid.*, 2016, p.48.

<sup>55</sup> *Ibid.*, 2016, p.49.

Todavia, aos notários são previstas as ações do Art 6º da Lei 8.935, 1994: formalizar juridicamente a vontade das partes; intervir nos atos e negócios jurídicos a que as partes devam ou queiram dar forma legal ou autenticidade, autorizando a redação ou redigindo os instrumentos adequados, conservando os originais e expedindo cópias fidedignas de seu conteúdo; autenticar fatos.<sup>56</sup>

Já aos oficiais de registro de imóveis, de títulos e documentos e civis das pessoas jurídicas, civis das pessoas naturais e de interdições e tutelas competem à prática dos atos relacionados na legislação pertinente aos registros públicos. Em outras palavras, as competências e atribuições dos registradores são diversas às dos notários e estão previstas na Lei 6.015, de 1973.

O notário e o registrador são profissionais do direito, dotados de fé pública, a quem é delegado à atribuição de velar pela segurança, validade, eficácia e publicidade dos atos e negócios jurídicos. Ao mesmo tempo que exercem uma função pública, delegada pelo Estado, também executam uma profissão jurídica de natureza privada. Eles exercem uma atividade de direito público – reservado ao Estado e a outros entes públicos - mas são considerados uma pessoa estranha à estrutura organizativa estatal.

O notário e o registrador não são funcionários públicos em sentido estrito e tampouco profissional liberal do Direito: são *tertium genus* (terceiro gênero, ou uma nova classificação para conglobar as coisas que se não enquadram necessariamente nas espécies já conhecidas), uma vez que se posicionam entre o jurista estatal (magistrado, promotor de justiça etc.) e o jurista privado (advogado, consultor jurídico).

Como não são funcionários públicos, os notários e os registradores não ocupam cargo, não recebem salário ou remuneração dos cofres públicos e não estão sujeitos a regime especial de previdência social (art. 40, LRP). Por outro lado, por se tratar de uma função pública delegada, os atos dos notários e registradores podem ser impugnados por mandado de segurança, quando forem ilegais e causarem danos a direitos líquidos e certos de particulares,

---

<sup>56</sup> BRASIL. **Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994**. Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. (Lei dos cartórios). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8935.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8935.htm). Acesso em: 4 fev. 2019.

e estão sujeitos à disciplina das normas sobre improbidade administrativa nos termos da Lei 8.429, de 2 de julho de 1992.<sup>57</sup>

Além dos princípios aplicáveis à Administração Pública (art. 37 da Constituição Federal), estão entre os princípios que regem a atividade os da: inscrição, segurança jurídica, fé pública, publicidade, prioridade, especialidade, qualificação, continuidade, rogação. Os princípios da Fé Pública e da Segurança Jurídica, por exemplo, são princípios basilares do Direito Notarial e Registral e conferem respaldo e legitimidade à confiança concedida aos notários e registradores, permitindo a tais profissionais do direito a atuação em nome do poder público.<sup>58</sup>

Quanto à responsabilidade dos notários e registradores, é essencial enfatizar que os cartórios não têm personalidade jurídica e essa, em verdade, é imputada única e exclusivamente aos titulares. Na órbita da responsabilidade civil, a Lei 13.286, de 10 de maio de 2016, modificou o teor do Art. 22 da Lei 8.935, de 1994, tornando sedimentada a responsabilidade subjetiva dos notários e registradores.<sup>59</sup>

No que concerne à responsabilidade penal, esta será individualizada, aplicando-se, no que couber, a legislação relativa aos crimes contra a administração pública, tendo em vista o disposto no Art. 24 da Lei 8.935 de 1994 e Art. 5º, XLV, da Constituição Federal.

Outro aspecto importante da responsabilidade dos notários e registradores é a responsabilidade tributária, que é solidária sobre o recolhimento dos impostos incidentes sobre os atos que praticam, nos termos do Art. 134, VI do Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172 de 25 de outubro de 1966).<sup>60</sup>

A Responsabilidade Tributária corresponde a uma situação na qual um terceiro que não seja contribuinte, não tenha relação direta e pessoal com o fato imponible gerador da obrigação principal, está obrigado, em caráter supletivo ou não, por possuir algum tipo de

---

<sup>57</sup> LOREIRO, Luiz Guilherme. **Registros públicos**: teoria e prática. 7. ed. rev. atual. e ampl. Salvador: Juspodivm, 2016, p. 55.

<sup>58</sup> *Ibid.*, 2016.

<sup>59</sup> BRASIL. **Lei nº 8.935 de 18 de novembro de 1994**. Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. (Lei dos cartórios). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8935.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8935.htm). Acesso em: 4 fev. 2019.

<sup>60</sup> BRASIL. **Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L5172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5172.htm). Acesso em: 4 fev. 2019.

vínculo com a pessoa do contribuinte ou a situação descrita como fato gerador da obrigação, em sua totalidade ou parcialmente, ao pagamento ou cumprimento de obrigação.

Responsabilidade Tributária, então, é a hipótese em que a lei imputa a outra pessoa o pagamento de determinado tributo, quando este não seja pago pelo sujeito passivo direto. De acordo com o Art. 134, VI do Código Tributário Nacional - CTN, os notários e registradores respondem solidariamente pelos pagamentos dos tributos que devam fiscalizar.<sup>61</sup>

Desta feita, com fundamento no CTN, nas situações concretas em que for inviável o cumprimento da obrigação principal pelo contribuinte o delegatário da serventia extrajudicial responde solidariamente como devedor, se for comprovado que houve omissão no dever de fiscalização tributária.<sup>62</sup> Corroborando esta previsão, ainda há de se ressaltar o disciplinado do Art. 30, XI da Lei 8.935, de 1994, atribuindo entre os deveres dos notários e oficiais de registro fiscalizar o recolhimento dos impostos incidentes sobre os atos que devam praticar.<sup>63</sup>

Sobre os regramentos aplicáveis aos notários e aos registradores, cabe observar que cada Estado da federação possui um Código de Normas elaborado pelas corregedorias dos Tribunais de Justiça que ditam às regras a serem aplicadas às serventias extrajudiciais.

Na Bahia, o Provimento n.º CGJ/CCI - 003/2020, de 30 de janeiro de 2020, reedita, com alterações, o Provimento CGJ/CCI nº 001/2018, que dispõe sobre o Código de Normas e Procedimentos dos Serviços Notariais e de Registro do Estado da Bahia, atualizando-o, introduzindo novos dispositivos, visando sua aplicação no âmbito dos cartórios de serviços notariais e registrais das comarcas da capital e do interior do Estado da Bahia também chamado apenas de Código de Normas da Bahia (CN/BA).<sup>64</sup>

Então, conforme o Código de Normas da Bahia, supramencionado, a respeito da responsabilidade de fiscalização do tributo em relação ao Tabelião de Notas, é possível

---

<sup>61</sup> BRASIL. **Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L5172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5172.htm). Acesso em: 04 fev. 2019.

<sup>62</sup> SARDINHA, Cristiano de Lima Vaz. **Cartórios e acesso à justiça**: contribuição das serventias extrajudiciais para sociedade contemporânea, como alternativa ao poder judiciário. Salvador: Juspodivm, 2018, p. 71.

<sup>63</sup> BRASIL. **Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994**. Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. (Lei dos cartórios). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8935.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8935.htm). Acesso em: 04 fev. 2019.

<sup>64</sup> ARIBA. **Código de Normas e Procedimentos dos Serviços Notariais e de Registro do Estado da Bahia**. Disponível em: <http://ariba.org.br/wp-content/uploads/2022/01/VADEMECUM-EXTRAJUDICIAL-TJBA.pdf>. Acesso em: 15 out. 2022.

vislumbrar os dispositivos Art. 104 e Art. 297, que determinam a exigência do pagamentos dos impostos devidos nos atos notarias, bem como a prova do pagamento.<sup>65</sup>

Em relação ao registrador de imóveis, os Arts. 821 e 856 do Código de Normas da Bahia contém entre suas funções a rigorosa fiscalização do pagamento dos impostos devidos e a vedação do registro de documento público ou privado sem a comprovação do recolhimento dos tributos incidentes.<sup>66</sup>

Em relação aos impostos incidentes e ao dever fiscalizatório sobre os atos que praticam é interessante ressaltar o ITBI (Imposto sobre a transmissão de bens imóveis), o ITCMD (também chamado de ITCD ou ICD – imposto sobre a transmissão causa mortis e doação, sobre quaisquer bens e direitos), IPTU (imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana) e ITR (Imposto sobre a propriedade territorial rural) e a própria Taxa de fiscalização exercida pelo Poder Judiciário às serventias extrajudiciais, que tem natureza de tributo.

Dada atenção ao regramento imposto aos notários e registradores, sendo estes profissionais do direito, habilitados a exercer atividade mediante concurso de provas e títulos, baseados em princípios regulamentadores da Administração Pública, e ainda em princípios próprios norteadores dos registros públicos e possuindo responsabilidade civil, tributária e penal, inclusive por crimes contra administração pública, percebe-se que esses profissionais são aptos a desenvolver atribuições que anteriormente eram desempenhadas exclusivamente pelo Poder Judiciário.

Aliado a isto, ainda existe o fato, da capilaridade do sistema, pois devido à quantidade de cartórios existentes e já instalados no Brasil, a população tem facilidade de acesso a este serviço, unindo a possibilidade da realização de atos que antes eram privativos do judiciário à praticidade do cidadão em obtê-lo.

País de dimensões continentais, o Brasil tem, hoje, **5.570 (cinco mil, quinhentos e setenta) municípios**. Nem todos contam com uma agência dos correios ou com uma igreja, e muitos não dispõem de casas lotéricas. Mas praticamente todos têm, em seus limites, pelos menos um cartório.

---

<sup>65</sup> ARIBA. **Código de Normas e Procedimentos dos Serviços Notariais e de Registro do Estado da Bahia**. Disponível em: <http://ariba.org.br/wp-content/uploads/2022/01/VADEMECUM-EXTRAJUDICIAL-TJBA.pdf>. Acesso em: 15 out. 2022.

<sup>66</sup> IRIB. **Código de Normas e Procedimentos dos Serviços Notariais e de Registro do Estado da Bahia**. Disponível em: [https://irib.org.br/files/obra/Cdigo\\_de\\_Normas\\_TJ\\_BA.pdf](https://irib.org.br/files/obra/Cdigo_de_Normas_TJ_BA.pdf). Acesso em: 01 set. 2019.

**São 13.440 (treze mil, quatrocentos e quarenta) cartórios em todo o País** <sup>67</sup>. Essa capilaridade ímpar – não há outra atividade de prestação de serviços que chegue de forma tão direta ao cidadão brasileiro – traz ao seguimento participação ativa na desburocratização da máquina pública por meio da simplificação de processos e da chamada desjudicialização, a resolução de conflitos antes que eles cheguem à Justiça e exijam maior investimento de tempo e dinheiro.



6

★★★★★ Cartório em Números 3ª edição 2021

Inegavelmente, é uma saída ao abarrotamento do Poder Judiciário, que precisa encontrar alternativas que diminuam a quantidade de demandas, a fim de que possa prestar um serviço de excelência e com celeridade. No Brasil, há uma verdadeira cultura da judicialização e do monopólio da resolução de conflitos pelo Poder Judiciário, o que prejudica sobremaneira a eficiência deste serviço, merecendo ser estudadas novas fórmulas para se alcançar a concretização de direitos e acesso à justiça.

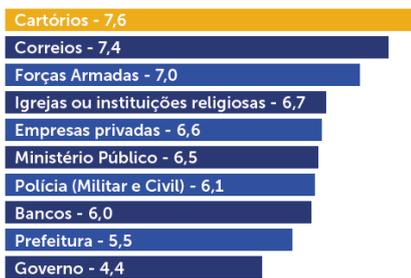
<sup>67</sup> ANOREG. Atos eletrônicos, desburocratização, capilaridade, cidadania e confiança. serviços públicos que nada custam ao Estado e que beneficiam o cidadão em todos os municípios do País. **Cartórios em números**, 3. ed. 2021. Disponível em: [https://www.anoreg.org.br/site/wp-content/uploads/2021/12/Anoreg\\_BR-Cart%C3%B3rios-em-N%C3%BAmeros-2021-3%C2%AA-Edi%C3%A7%C3%A3o.pdf](https://www.anoreg.org.br/site/wp-content/uploads/2021/12/Anoreg_BR-Cart%C3%B3rios-em-N%C3%BAmeros-2021-3%C2%AA-Edi%C3%A7%C3%A3o.pdf). Acesso em: 15 out. 2022.

Além disso, outro dado importante é a confiabilidade atribuída aos cartórios pela população brasileira. Segundo pesquisa realizada pelo Instituto Datafolha em dezembro de 2015, constatou que os Cartórios são as instituições mais confiáveis do País, representando a confiança de 88% (oitenta e oito por cento) dos pesquisados, dentre todas as instituições públicas e privadas avaliadas. A pesquisa foi realizada com a população de cinco capitais brasileiras: Brasília, São Paulo, Rio de Janeiro, Curitiba e Belo Horizonte.<sup>68</sup>



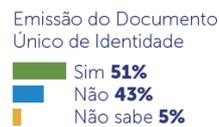
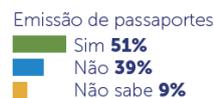
Pesquisa realizada pelo Instituto Datafolha em dezembro de 2015 constatou que os Cartórios são as instituições mais confiáveis do País, dentre todas as instituições públicas e privadas avaliadas. A pesquisa foi realizada com a população de cinco capitais brasileiras: Brasília, São Paulo, Rio de Janeiro, Curitiba e Belo Horizonte. Os cartórios extrajudiciais também são diretamente fiscalizados pelo Poder Judiciário, respondendo objetivamente de forma administrativa, civil, criminal e penalmente por todos os atos praticados.

#### Confiança nas instituições (Notas 0-10)



Fonte: Datafolha

#### Quais serviços a população gostaria que fossem feitos em Cartórios



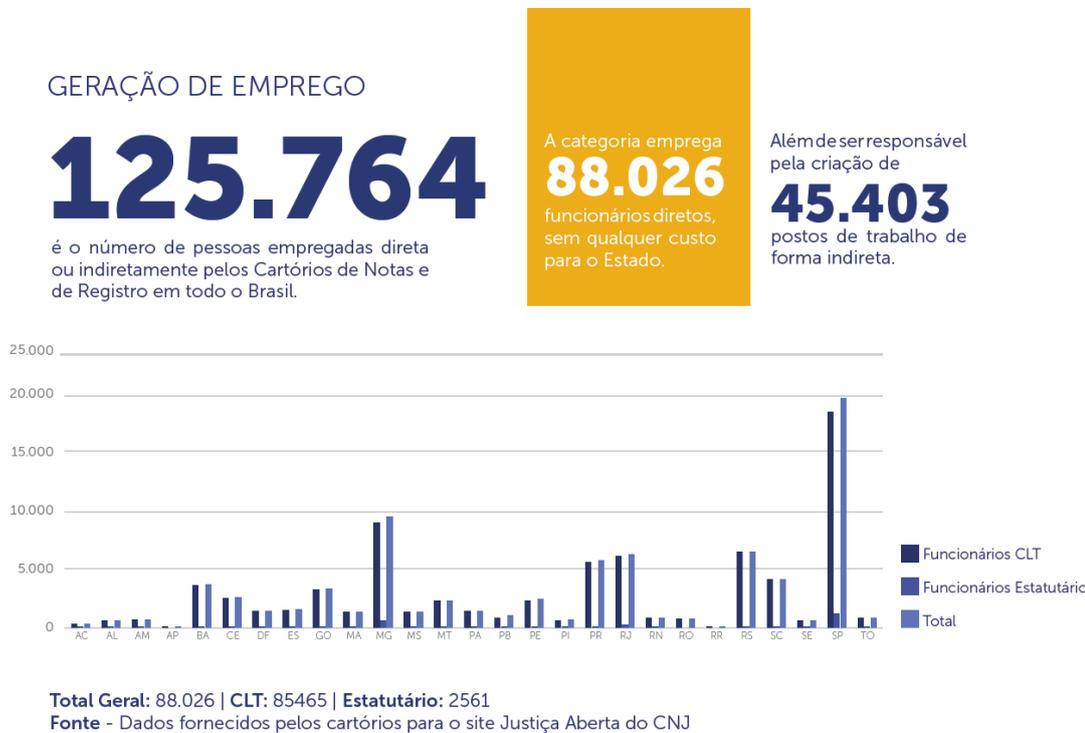
4 ★★★★★ Cartório em Números 3ª edição 2021

Em termos de confiabilidade os cartórios estão à frente de instituições como os Correios, as Forças Armadas, Igrejas ou Instituições Religiosas, Empresas Privadas, Ministério Público, Polícia (Militar e Civil), Bancos, Prefeitura, Governo.

Os cartórios também geraram 125.764 (cento e vinte e cinco mil, setecentos e sessenta e quatro) postos de trabalho diretos e indiretos, conforme dados fornecidos pelos próprios

<sup>68</sup> ANOREG. Atos eletrônicos, desburocratização, capilaridade, cidadania e confiança. serviços públicos que nada custam ao Estado e que beneficiam o cidadão em todos os municípios do País. **Cartórios em números**, 3. ed. 2021. Disponível em: [https://www.anoreg.org.br/site/wp-content/uploads/2021/12/Anoreg\\_BR-Cart%C3%B3rios-em-N%C3%BAmeros-2021-3%C2%AA-Edi%C3%A7%C3%A3o.pdf](https://www.anoreg.org.br/site/wp-content/uploads/2021/12/Anoreg_BR-Cart%C3%B3rios-em-N%C3%BAmeros-2021-3%C2%AA-Edi%C3%A7%C3%A3o.pdf). Acesso em: 15 out. 2022.

cartórios no sistema Justiça Aberta do CNJ. Sendo 88.026 (oitenta e oito mil e vinte e seis) funcionários diretos, que não geram absolutamente nenhum custo ao Estado.<sup>69</sup>



Cartório em Números 3ª edição 2021 ★★★★★★

7

As serventias extrajudiciais são, ainda, um instrumento de combate à Lavagem de Dinheiro, nos termos do Provimento nº 88, de 1º de outubro de 2019 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), tendo comunicado 2.672.364 (dois milhões, seiscentos e setenta e dois mil, trezentos e sessenta e quatro) atos suspeitos ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), do Ministério da Economia, o que incluiu os notários e registradores no combate à corrupção, lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo.<sup>70</sup>

<sup>69</sup> ANOREG. Atos eletrônicos, desburocratização, capilaridade, cidadania e confiança. serviços públicos que nada custam ao Estado e que beneficiam o cidadão em todos os municípios do País. **Cartórios em números**, 3. ed. 2021. Disponível em: [https://www.anoreg.org.br/site/wp-content/uploads/2021/12/Anoreg\\_BR-Cart%C3%B3rios-em-N%C3%BAmeros-2021-3%C2%AA-Edi%C3%A7%C3%A3o.pdf](https://www.anoreg.org.br/site/wp-content/uploads/2021/12/Anoreg_BR-Cart%C3%B3rios-em-N%C3%BAmeros-2021-3%C2%AA-Edi%C3%A7%C3%A3o.pdf). Acesso em: 15 out. 2022.

<sup>70</sup> *Ibid.*, 2021.

## COMBATE À LAVAGEM DE DINHEIRO

# 2.672.364

foi o total de atos suspeitos comunicados pelos Cartórios brasileiros ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), do Ministério da Economia, dando efetividade ao Provimento nº 88/2019 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que incluiu os notários e registradores no combate à corrupção, lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo.

Os atos enviados ao Coaf são divididos em duas categorias, as Comunicações Suspeitas (COS) e as Comunicações em Espécie (COE), que envolvem transações com dinheiro físico, entre outras.

Comunicações Suspeitas (COS) - 2019/20/21															
Entidade	2019	Jan/20	Fev/20	Mar/20	Abr/20	Mai/20	Jun/20	Jul/20	Ago/20	Set/20	Out/20	Nov/20	Dez/20	Parcial 2021	Total
Cartorios	n/a	n/a	37.462	54.137	43.112	53.229	69.786	105.325	91.328	108.945	122.239	116.435	135.847	1.442.032	2.379.877
Bancos	118.507	11.946	14.003	15.468	16.582	16.848	20.003	22.965	21.267	25.524	23.959	28.466	31.926	391.592	759.056
Cooperativas de crédito	45.290	4.500	3.383	4.270	2.882	4.194	3.575	5.834	3.571	3.661	4.760	4.417	5.743	49.546	145.626
Mercado segurador	85.093	6.431	6.421	5.894	6.028	5.316	7.140	7.688	8.358	7.519	7.470	6.946	10.339	46.233	216.876
Mercado de valores mobiliários	17.240	1.991	2.256	1.881	3.451	2.914	2.726	3.851	3.389	3.534	3.428	3.036	3.348	49.848	102.893
Bens de luxo ou de alto valor	3.183	244	337	223	108	280	183	178	281	304	283	315	257	3.930	10.106
Sociedade corretora de câmbio	1.584	179	143	196	238	108	132	205	203	324	283	347	296	8.254	12.483

Comunicações em Espécie (COE) - 2019/20/21															
Entidade	2019	Jan/20	Fev/20	Mar/20	Abr/20	Mai/20	Jun/20	Jul/20	Ago/20	Set/20	Out/20	Nov/20	Dez/20	Parcial 2021	Total
Cartorios	n/a	n/a	5.821	9.258	6.366	7.657	10.947	15.637	12.713	14.132	15.496	14.976	15.624	163.860	292.487
Bancos	2.849.911	211.797	183.308	184.591	270.167	678.890	494.758	511.456	309.704	338.297	248.272	333.269	409.236	3.929.152	10.952.808
Cooperativas de crédito	260.760	23.843	21.390	22.702	21.555	23.372	26.390	27.349	28.718	31.920	32.835	33.383	41.619	380.782	976.618
Transporte e guarda de valores	160.275	9.189	5.065	5.202	10.419	5.679	5.398	9.474	7.154	6.957	9.191	9.126	13.814	100.397	357.340
Bens de luxo ou de alto valor	4.234	509	291	182	117	216	350	458	472	504	568	461	614	5.553	14.529
Sociedade corretora de câmbio	351	30	31	23	8	2	6	6	2	4	4	4	6	56	533
Mercado segurador	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	615	615
Mercado de valores mobiliários	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

8

★★★★★ Cartório em Números 3ª edição 2021

Importantíssimo destacar igualdade de gênero entre os titulares de cartórios no Brasil. Em um país onde a desigualdade entre homens e mulheres impera, é forçoso ressaltar que nessa área, há, praticamente uma paridade de gêneros, sendo a função exercida por 6.368 (seis mil, trezentos e sessenta e oito) mulheres versus 6.613 (seis mil, seiscentos e treze) homens.<sup>71</sup>

<sup>71</sup> ANOREG. Atos eletrônicos, desburocratização, capilaridade, cidadania e confiança. serviços públicos que nada custam ao Estado e que beneficiam o cidadão em todos os municípios do País. **Cartórios em números**, 3. ed. 2021. Disponível em: [https://www.anoreg.org.br/site/wp-content/uploads/2021/12/Anoreg\\_BR-Cart%C3%B3rios-em-N%C3%BAmeros-2021-3%C2%AA-Edi%C3%A7%C3%A3o.pdf](https://www.anoreg.org.br/site/wp-content/uploads/2021/12/Anoreg_BR-Cart%C3%B3rios-em-N%C3%BAmeros-2021-3%C2%AA-Edi%C3%A7%C3%A3o.pdf) Acesso em: 15 out. 2022.

## IGUALDADE DE GÊNERO

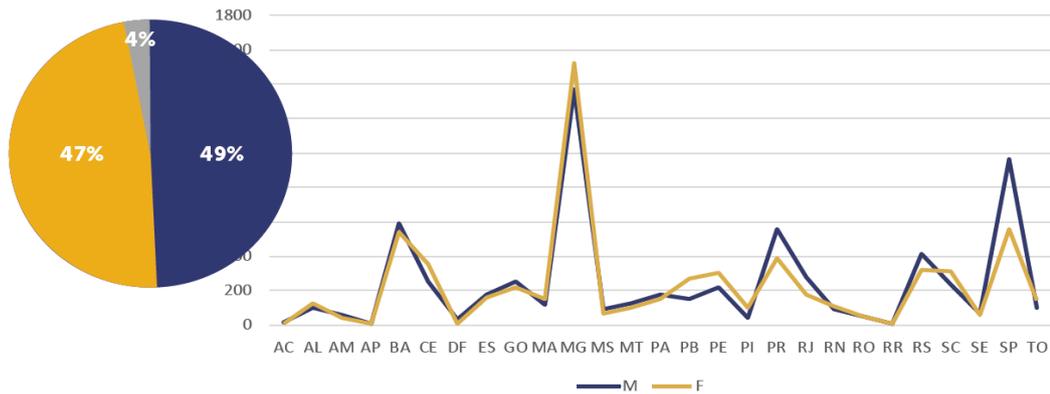
**6.368**

titulares mulheres estão à frente de Cartórios de Notas e de Registro no Brasil, segundo levantamento realizado no sistema Justiça Aberta, administrado pelo Conselho Nacional de Justiça, mostrando que a igualdade de gênero está presente na Administração dos Cartórios Extrajudiciais privados no País.

**6.613** titulares homens

**6.368** titulares mulheres

**459** não declararam informação



Cartório em Números 3ª edição 2021 ★★★★★

9

Outro fator essencialmente relevante é que, conforme a revista “cartórios em números”, terceira edição, os cartórios arrecadaram em impostos, no ano de 2021, o valor de 68 (sessenta e oito) bilhões de reais, e nos últimos 12 (doze) anos a quantia de 636 (seiscentos e trinta e seis) bilhões de reais. Seja referente à impostos na atuação de notários e registradores como agentes fiscalizadores de arrecadação, ou seja, ITR, ITCMD, ITBI, IPTU, seja como contribuintes como ISS e IR, tudo isso sem gerar nenhum custo ao Poder Público.

## ARRECAÇÃO TRIBUTÁRIA

**636 bilhões** em 12 anos**68 bilhões** em 2021

Valores foram arrecadados pelos Cartórios brasileiros sem custo algum ao Poder Público, auxiliando na aferição de receitas para o desenvolvimento social e econômico do País.

Arrecadação de impostos (fiscalizadores)	De janeiro 2010 Até 30 de novembro de 2021
ITR	R\$ 13.574.621.106,64
ITCMD	R\$ 70.539.615.417,24
ITBI	R\$ 128.877.038.374,94
IPTU	R\$ 423.861.746.932,06
Todos os impostos	R\$ 636.853.021.830,88

Arrecadação de impostos (contribuintes)	De janeiro 2010 Até 30 de novembro de 2021
ISS	R\$ 692.720.456.153
IR	R\$ 10.030.000.000

**10** ★★★★★★ Cartório em Números 3ª edição 2021



Arrecadação anual total de impostos por notários e registradores

Ano	Arrecadação
2010	R\$ 25.147.714.288,57
2011	R\$ 28.857.735.863,94
2012	R\$ 32.472.311.981,3
2013	R\$ 37.266.980.379,86
2014	R\$ 41.427.225.876,66
2015	R\$ 51.033.296.509,99
2016	R\$ 51.380.831.668,23
2017	R\$ 55.746.941.593,64
2018	R\$ 74.120.911.895,68
2019	R\$ 70.822.684.953,43
2020	R\$ 79.893.227.538,25
2021 (até 30 de novembro)	R\$ 68.110.780.453,45
Todos os anos	R\$ 616.280.643.003

Por tudo isso, os cartórios são instrumentos de transformação da sociedade, baseado em um modelo de desjudicialização que apresenta números significativos, sem ser necessário nenhum custo aos cofres públicos, gerando e contribuindo para receita do País. Como se não bastasse, é garantidor da paridade de gêneros, emprega de milhares de brasileiros, e auxilia no combate à corrupção, à lavagem de dinheiro e ao terrorismo.

### 1.3 Desjudicialização e atividade notarial e registral

Quanto à desjudicialização na atividade notarial e registral, a primeira Lei que surgiu com a tentativa de desafogamento do Poder Judiciário, e compartilhamento das funções antes privativas com os serviços de notas e registro foi a Lei 9.514, de 20 de novembro de 1997, dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário, institui a alienação fiduciária de coisa imóvel e dá outras providências, que inaugurou a alienação fiduciária sobre coisa imóvel no ordenamento brasileiro.

Conforme o Art. 26 desta Lei, o devedor (fiduciante) é intimado a pagar a dívida em 15 (quinze) dias, pelo oficial competente do Registro de Imóveis, ou a pedido deste, pelo Oficial de Títulos e Documentos, e decorrido o prazo sem a purgação da mora, o Oficial de Registro de Imóveis certificará o fato e promoverá a averbação de consolidação da propriedade em

nome do fiduciário, à vista da prova do pagamento por este, do imposto de transmissão *intervivos*, sem qualquer intervenção do Poder Judiciário.

Após esta Lei, surgiu como decorrência do processo de desjudicialização: a Lei 10.931, de 2 de agosto de 2004 (Dispõe sobre o patrimônio de afetação de incorporações imobiliárias, Letra de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Bancário, altera o Decreto-Lei nº 911, de 1º de outubro de 1969, as Leis nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, nº 4.728, de 14 de julho de 1965, e nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, e dá outras providências), que alterou o procedimento para de retificação de registro imobiliário, permitindo que as retificações fossem feitas diretamente perante o Oficial de Registro de Imóveis, sem interferência do Poder Judiciário, desde que houvesse consenso entre os confrontantes e o titular do direito real.

Seguindo esta tendência a Lei 11.441, de 4 de janeiro de 2007 (altera dispositivos da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973, - Código de Processo Civil, possibilitando a realização de inventários, partilha, separação consensual e divórcio consensual por via administrativa) e a Resolução nº 35 CNJ, de 24 de julho de 2007 (Disciplina a lavratura dos atos notariais relacionados a inventário, partilha, separação consensual, divórcio consensual e extinção consensual de união estável por via administrativa), repercutiram enormemente como vetor de acesso à justiça, na medida em que possibilitaram o inventário, a separação e o divórcio na seara do extrajudicial. Anteriormente a esta lei, se fazia necessária a participação do Estado-juiz, que substitui a vontade das partes.

Por meio da Lei 11.441 de 2007, caso não haja interessado incapaz e exista consenso entre as partes é possível o inventário, o divórcio e a separação através de escritura pública em um Tabelionato de Notas, requisitos são extraídos do Art. 610 do Código de Processo Civil de 2015.<sup>72</sup>

De acordo com Superior Tribunal de Justiça (STJ), é possível a realização de inventário extrajudicial, mesmo que o falecido tenha deixado testamento, se os interessados forem capazes e concordes e estiverem assistidos por advogado, desde que o testamento tenha sido previamente registrado judicialmente ou haja a expressa autorização do juízo competente.<sup>73</sup>

---

<sup>72</sup> BRASIL. **Lei 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm). Acesso em: 4 fev. 2019.

<sup>73</sup> É POSSÍVEL o inventário extrajudicial, ainda que exista testamento, se os interessados forem capazes e concordes e estiverem assistidos por advogado. **Dizer o direito**, fev. 2020. Disponível em:

Vale, ainda, destacar o julgado da 3ª Turma que representa a consolidação da interpretação do STJ quanto ao Art. 610, § 1º, do Código de Processo Civil. Em 2019, a 4ª Turma já havia apreciado o tema e alcançado a mesma conclusão, em que se privilegiou a interpretação no sentido de enfatizar a desjudicialização dos conflitos e a autonomia de vontade das partes:

EMENTA CIVIL. PROCESSUAL CIVIL. DIREITO SUCESSÓRIO. PEDIDO DE HOMOLOGAÇÃO JUDICIAL DE PARTILHA EXTRAJUDICIAL EM QUE HÁ TESTAMENTO. ART. 610, CAPUT E § 1º, DO CPC/15. INTERPRETAÇÃO LITERAL QUE LEVARIA À CONCLUSÃO DE QUE, HAVENDO TESTAMENTO, JAMAIS SERIA ADMISSÍVEL A REALIZAÇÃO DE INVENTÁRIO EXTRAJUDICIAL. INTERPRETAÇÕES TELEOLÓGICA E SISTEMÁTICA QUE SE REVELAM MAIS ADEQUADAS. EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS DA LEI Nº 11.441/2007 QUE FIXAVA, COMO PREMISSE, A LITIGIOSIDADE SOBRE O TESTAMENTO COMO ELEMENTO INVIABILIZADOR DA PARTILHA EXTRAJUDICIAL. CIRCUNSTÂNCIA FÁTICA INEXISTENTE QUANDO TODOS OS HERDEIROS SÃO CAPAZES E CONCORDES. CAPACIDADE PARA TRANSIGIR E INEXISTÊNCIA DE CONFLITO QUE INFIRMAM A PREMISSE ESTABELECIDADA PELO LEGISLADOR. **LEGISLAÇÕES ATUAIS QUE, ADEMAIS, PRIVILEGIAM A AUTONOMIA DA VONTADE, A DESJUDICIALIZAÇÃO DOS CONFLITOS E OS MEIOS ADEQUADOS DE RESOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS. POSSIBILIDADE DE PARTILHA EXTRAJUDICIAL, AINDA QUE EXISTENTE TESTAMENTO, QUE SE EXTRAÍ TAMBÉM DE DISPOSITIVOS DO CÓDIGO CIVIL.** 1- Ação distribuída em 28/05/2020. Recurso especial interposto em 22/04/2021 e atribuído à Relatora em 30/07/2021. 2- O propósito recursal é definir se é admissível a realização do inventário e partilha por escritura pública na hipótese em que, a despeito da existência de testamento, todos os herdeiros são capazes e concordes. 3- A partir da leitura do art. 610, caput e § 1º, do CPC/15, decorrem duas possíveis interpretações: (i) uma literal, segundo a qual haverá a necessidade de inventário judicial sempre que houver testamento, ainda que os herdeiros sejam capazes e concordes; ou (ii) uma sistemática e teleológica, segundo a qual haverá a necessidade de inventário judicial sempre que houver testamento, salvo quando os herdeiros sejam capazes e concordes. 4- A primeira interpretação, literal do caput do art. 610 do CPC/15, tornaria absolutamente desnecessário e praticamente sem efeito a primeira parte do § 1º do mesmo dispositivo, na medida em que a vedação ao inventário judicial na hipótese de interessado incapaz já está textualmente enunciada no caput. 5- Entretanto, em uma interpretação teleológica decorrente da análise da exposição de motivos da Lei nº 11.441/2007, que promoveu, ainda na vigência do CPC/73, a modificação legislativa que autorizou a realização de inventários extrajudiciais no Brasil, verifica-se que o propósito do legislador tencionou impedir a partilha extrajudicial quando existente o inventário diante da alegada potencialidade de geração de conflitos que tornaria necessariamente litigioso o objeto do inventário. 6- A partir desse cenário, verifica-se que, em verdade, a exposição de motivos reforça a tese de que haverá a necessidade de inventário judicial sempre que houver testamento, salvo quando os herdeiros sejam capazes e concordes, justamente porque a capacidade para transigir e a inexistência de conflito entre os herdeiros derruem inteiramente as razões expostas pelo legislador. 7- Anote-se ainda que as legislações contemporâneas têm estimulado a autonomia da vontade, a desjudicialização dos conflitos e a adoção de métodos adequados de resolução das controvérsias, de modo que a via judicial deve ser reservada somente à hipótese em que houver litígio entre os herdeiros sobre o testamento que influencie na resolução do inventário. 8-

Finalmente, uma interpretação sistemática do art. 610, caput e § 1º, do CPC/15, especialmente à luz dos arts. 2.015 e 2.016, ambos do CC/2002, igualmente demonstra ser acertada a conclusão de que, sendo os herdeiros capazes e concordes, não há óbice ao inventário extrajudicial, ainda que haja testamento, nos termos, inclusive, de precedente da 4ª Turma desta Corte. 9- Recurso especial conhecido e provido, a fim de, afastado o óbice à homologação apontado pela sentença e pelo acórdão recorrido, determinar seja dado regular prosseguimento ao pedido. (Recurso Especial nº 1.951.456 - RS (2021/0237299-3), STJ, Relatora: Ministra Nancy Andrighi, julgado em 24/08/2022) <sup>74</sup> (Destaque nosso)

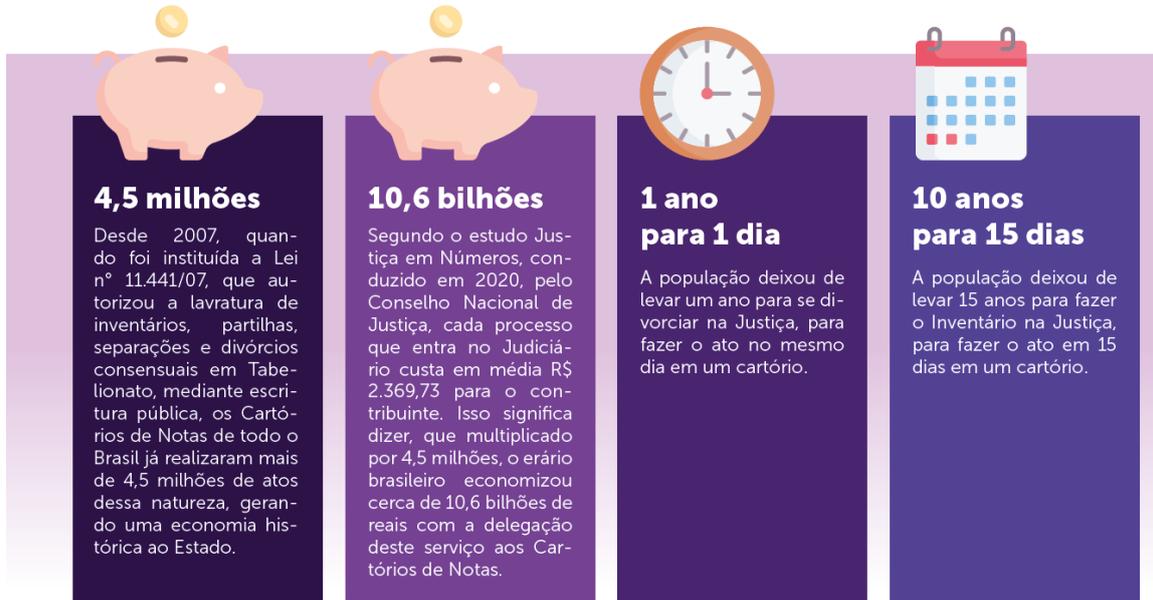
Conforme a revista “cartórios em números”, desde o advento da Lei 11.441/07, até o ano de 2021, já foram realizados no Brasil mais de 4,5 (quatro e meio) milhões de atos dessa natureza. Este fato, gerou uma economia histórica ao Estado de cerca de 10,6 (dez vírgula seis) bilhões de reais com a delegação desses serviços aos cartórios de notas, tendo em vista que, conforme o estudo realizado pelo “Justiça em números”, em 2020, cada processo judicial custa, em média, R\$ R\$ 2.369,73 (dois mil, trezentos e sessenta e nove reais e setenta e três centavos) para o contribuinte, sendo o resultado obtido pela multiplicação desse valor pela quantidade de atos que foram realizados. <sup>75</sup>

---

<sup>74</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Existência de testamento não impede inventário extrajudicial se os herdeiros são capazes e concordes.** Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/2022/22112022-Existencia-de-testamento-nao-impede-inventario-extrajudicial-se-os-herdeiros-sao-capazes-e-concordes.aspx>. Acesso em: 08 jan. 2023.

<sup>75</sup> ANOREG. Atos eletrônicos, desburocratização, capilaridade, cidadania e confiança. serviços públicos que nada custam ao Estado e que beneficiam o cidadão em todos os municípios do País. **Cartórios em números**, 3. ed. 2021. Disponível em: [https://www.anoreg.org.br/site/wp-content/uploads/2021/12/Anoreg\\_BR-Cart%C3%B3rios-em-N%C3%BAmeros-2021-3%C2%AA-Edi%C3%A7%C3%A3o.pdf](https://www.anoreg.org.br/site/wp-content/uploads/2021/12/Anoreg_BR-Cart%C3%B3rios-em-N%C3%BAmeros-2021-3%C2%AA-Edi%C3%A7%C3%A3o.pdf) Acesso em: 15 out. 2022.

## DESJUDICIALIZAÇÃO - LEI 11.441/2007



44

★★★★★ Cartório em Números 3ª edição 2021

A atuação dos cartórios de notas nos atos da Lei 11.441/2007 resultou na facilitação e otimização de tempo e dinheiro para o cidadão e para o Poder Judiciário, além de gerar uma economia de bilhões para os cofres públicos, beneficiando mais de 8 (oito) milhões de pessoas. Foram realizados, entre os anos de 2007 a novembro de 2021, 882.207 (oitocentos e oitenta e dois mil, duzentos e sete) divórcios diretos, 52.168 (cinquenta e dois mil, cento e sessenta e oito) separações extrajudiciais, 7.334 (sete mil, trezentos e trinta e quatro) reconciliações, 30.012 (trinta mil e doze) partilhas, 127.022 (cento e vinte e sete mil, e vinte e dois) sobrepartilhas e 1,8 (um vírgula oito) milhões de inventários no Brasil por Escritura Pública.<sup>76</sup>

Entre esses a Bahia realizou 16.978 (dezesesseis mil, novecentos e setenta e oito) divórcios diretos, 187 (cento e oitenta e sete) separações extrajudiciais, 27 (vinte e sete)

<sup>76</sup> ANOREG. Atos eletrônicos, desburocratização, capilaridade, cidadania e confiança. serviços públicos que nada custam ao Estado e que beneficiam o cidadão em todos os municípios do País. **Cartórios em números**, 3. ed. 2021. Disponível em: [https://www.anoreg.org.br/site/wp-content/uploads/2021/12/Anoreg\\_BR-Cart%C3%B3rios-em-N%C3%BAmeros-2021-3%C2%AA-Edi%C3%A7%C3%A3o.pdf](https://www.anoreg.org.br/site/wp-content/uploads/2021/12/Anoreg_BR-Cart%C3%B3rios-em-N%C3%BAmeros-2021-3%C2%AA-Edi%C3%A7%C3%A3o.pdf). Acesso em: 15 out. 2022.

reconciliações, 172 (cento e setenta e duas) partilhas, 757 (setecentas e cinquenta e sete) sobrepartilhas e 16.529 (dezesesseis mil quinhentos e vinte e nove) inventários extrajudiciais.<sup>77</sup>

Em verdade, a Bahia não é destaque em relação aos atos notarias no Brasil, sendo sempre pioneiro o Estado de São Paulo, que promoveu, no mesmo período, 238.443 (duzentos e trinta e oito mil, quatrocentos e quarenta e três mil) divórcios diretos, 18.721 (dezoito mil, setecentos e vinte e uma) separações extrajudiciais, 3.334 (três mil, trezentos e trinta e quatro) reconciliações, 4.562 (quatro mil, quinhentas e sessenta e duas) partilhas, 53.891 (cinquenta e três mil, oitocentos e noventa e uma) sobrepartilhas e 673.796 (seiscentos e setenta e três mil, setecentos e noventa e seis) inventários extrajudiciais.<sup>78</sup>

Seguindo esta linha da desjudicialização, e tendo como objeto a regularização fundiária, há também a Lei 11.977, de 7 de julho de 2009<sup>79</sup> que previu a Legitimação de Posse. Após isto, surgiu a Lei 13.465, 11 de julho de 2017 (Lei da REURB – Regularização Fundiária Urbana)<sup>80</sup>, de maior aplicabilidade, que previu os institutos da Legitimação Fundiária, Direito Real de Laje, Condomínio urbano simples, com objetivo de oportunizar que milhares de imóveis acessem o fôlio real e saiam da clandestinidade.

<sup>77</sup> ANOREG. Atos eletrônicos, desburocratização, capilaridade, cidadania e confiança. serviços públicos que nada custam ao Estado e que beneficiam o cidadão em todos os municípios do País. **Cartórios em números**, 3. ed. 2021. Disponível em: [https://www.anoreg.org.br/site/wp-content/uploads/2021/12/Anoreg\\_BR-Cart%C3%B3rios-em-N%C3%BAmeros-2021-3%C2%AA-Edi%C3%A7%C3%A3o.pdf](https://www.anoreg.org.br/site/wp-content/uploads/2021/12/Anoreg_BR-Cart%C3%B3rios-em-N%C3%BAmeros-2021-3%C2%AA-Edi%C3%A7%C3%A3o.pdf). Acesso em: 15 out. 2022.

<sup>78</sup> *Ibid.*, 2021.

<sup>79</sup> BRASIL. **Lei 11.977, de 07 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11977.htm). Acesso em: 4 fev. 2019.

<sup>80</sup> BRASIL. **Lei 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nºs 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nºs 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm). Acesso em: 4 fev. 2019.

A REURB implementada pela Lei 13.465/17 é “conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.”<sup>81</sup>

Outra mudança relevante, foi a introduzida pelas Leis nº 12.100/09<sup>82</sup> e 13.484/17<sup>83</sup>, que flexibilizaram as retificações no registro civil, oportunizando a possibilidade de correções no caso de erros de fácil constatação.

Por fim, mas não menos importante, foi à inovação trazida pelo Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/15), que introduziu o Art. 216-A na Lei nº 6.015/73, e possibilitou a usucapião extrajudicial, a qual culmina no reconhecimento da propriedade também sem a participação obrigatória do Poder Judiciário, a qual será objeto de pesquisa neste trabalho:

Art. 1.071. O Capítulo III do Título V da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos), passa a vigorar acrescida do seguinte art. 216-A: (Vigência)

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

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

II - planta e memorial descritivo assinado por profissional legalmente habilitado, com prova de anotação de responsabilidade técnica no respectivo conselho de fiscalização profissional, e pelos titulares de direitos reais e de outros direitos registrados ou averbados na matrícula do imóvel usucapiendo e na matrícula dos imóveis confinantes;

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

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

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

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

<sup>81</sup> BRASIL. Ministério das Cidades. **REURB, Regularização fundiária urbana e a Lei 13.465, de 2017**. Disponível em: [https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/cartilha\\_reurb.pdf](https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/cartilha_reurb.pdf). Acesso em: 17 out. 2022.

<sup>82</sup> BRASIL. **Lei 12.100, de 27 de novembro de 2009**. Dá nova redação aos arts. 40, 57 e 110 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/112100.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112100.htm). Acesso em: 08 jan. 2023.

<sup>83</sup> BRASIL. **Lei 13.484, de 26 de setembro de 2017**. Altera a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/L13484.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13484.htm). Acesso em: 08 jan. 2023.

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

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

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

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

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

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

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

§ 10. Em caso de impugnação do pedido de reconhecimento extrajudicial de usucapião, apresentada por qualquer um dos titulares de direito reais e de outros direitos registrados ou averbados na matrícula do imóvel usucapiendo e na matrícula dos imóveis confinantes, por algum dos entes públicos ou por algum terceiro interessado, o oficial de registro de imóveis remeterá os autos ao juízo competente da comarca da situação do imóvel, cabendo ao requerente emendar a petição inicial para adequá-la ao procedimento comum.<sup>84</sup>

Após alteração inserida pela Lei 13.465, de 11 de julho de 2017, o Art. 215-A da Lei 6.015, de 1973 passou a vigorar com a seguinte redação a fim de dar maior efetividade à usucapião extrajudicial, em que diferentemente da interpretação anterior, foi dada ao silêncio dos confrontantes e dos titulares de direitos reais registrados e averbados na matrícula do imóvel o sentido de concordância:

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: (Incluído pela Lei nº 13.105, de 2015) (Vigência)

I - ata notarial lavrada pelo tabelião, atestando o tempo de posse do requerente e de seus antecessores, conforme o caso e suas circunstâncias, aplicando-se o disposto no art. 384 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil; Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)

II - planta e memorial descritivo assinado por profissional legalmente habilitado, com prova de anotação de responsabilidade técnica no respectivo conselho de fiscalização profissional, e pelos titulares de direitos registrados ou averbados na matrícula do imóvel usucapiendo ou na matrícula dos imóveis confinantes; Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017.

<sup>84</sup> BRASIL. **Lei 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm). Acesso em: 4 fev. 2019.

III - certidões negativas dos distribuidores da comarca da situação do imóvel e do domicílio do requerente; (Incluído pela Lei nº 13.105, de 2015) (Vigência)

IV - justo título ou quaisquer outros documentos que demonstrem a origem, a continuidade, a natureza e o tempo da posse, tais como o pagamento dos impostos e das taxas que incidirem sobre o imóvel. (Incluído pela Lei nº 13.105, de 2015) (Vigência)

§ 1º O pedido será autuado pelo registrador, prorrogando-se o prazo da prenotação até o acolhimento ou a rejeição do pedido. (Incluído pela Lei nº 13.105, de 2015) (Vigência)

**§ 2º Se a planta não contiver a assinatura de qualquer um dos titulares de direitos registrados ou averbados na matrícula do imóvel usucapiendo ou na matrícula dos imóveis confinantes, o titular será notificado pelo registrador competente, pessoalmente ou pelo correio com aviso de recebimento, para manifestar consentimento expresso em quinze dias, interpretado o silêncio como concordância.** (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)

§ 3º O oficial de registro de imóveis dará ciência à União, ao Estado, ao Distrito Federal e ao Município, pessoalmente, por intermédio do oficial de registro de títulos e documentos, ou pelo correio com aviso de recebimento, para que se manifestem, em 15 (quinze) dias, sobre o pedido. (Incluído pela Lei nº 13.105, de 2015) (Vigência)

§ 4º O oficial de registro de imóveis promoverá a publicação de edital em jornal de grande circulação, onde houver, para a ciência de terceiros eventualmente interessados, que poderão se manifestar em 15 (quinze) dias. (Incluído pela Lei nº 13.105, de 2015) (Vigência)

§ 5º Para a elucidação de qualquer ponto de dúvida, poderão ser solicitadas ou realizadas diligências pelo oficial de registro de imóveis. (Incluído pela Lei nº 13.105, de 2015) (Vigência)

§ 6º Transcorrido o prazo de que trata o § 4º deste artigo, sem pendência de diligências na forma do § 5º deste artigo e achando-se em ordem a documentação, o oficial de registro de imóveis registrará a aquisição do imóvel com as descrições apresentadas, sendo permitida a abertura de matrícula, se for o caso. (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)

§ 7º Em qualquer caso, é lícito ao interessado suscitar o procedimento de dúvida, nos termos desta Lei. (Incluído pela Lei nº 13.105, de 2015) (Vigência)

§ 8º Ao final das diligências, se a documentação não estiver em ordem, o oficial de registro de imóveis rejeitará o pedido. (Incluído pela Lei nº 13.105, de 2015) (Vigência)

§ 9º A rejeição do pedido extrajudicial não impede o ajuizamento de ação de usucapião. (Incluído pela Lei nº 13.105, de 2015) (Vigência)

§ 10. Em caso de impugnação justificada do pedido de reconhecimento extrajudicial de usucapião, o oficial de registro de imóveis remeterá os autos ao juízo competente da comarca da situação do imóvel, cabendo ao requerente emendar a petição inicial para adequá-la ao procedimento comum, porém, em caso de impugnação injustificada, esta não será admitida pelo registrador, cabendo ao interessado o manejo da suscitação de dúvida nos moldes do art. 198 desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 14.382, de 2022)

§ 11. No caso de o imóvel usucapiendo ser unidade autônoma de condomínio edilício, fica dispensado consentimento dos titulares de direitos reais e outros direitos registrados ou averbados na matrícula dos imóveis confinantes e bastará a notificação do síndico para se manifestar na forma do § 2º deste artigo. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

§ 12. Se o imóvel confinante contiver um condomínio edilício, bastará a notificação do síndico para o efeito do § 2º deste artigo, dispensada a notificação de todos os condôminos. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

§ 13. Para efeito do § 2º deste artigo, caso não seja encontrado o notificando ou caso ele esteja em lugar incerto ou não sabido, tal fato será certificado pelo registrador, que deverá promover a sua notificação por edital mediante publicação, por duas vezes, em jornal local de grande circulação, pelo prazo de quinze dias cada um, interpretado o silêncio do notificando como concordância. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

§ 14. Regulamento do órgão jurisdicional competente para a correção das serventias poderá autorizar a publicação do edital em meio eletrônico, caso em que ficará dispensada a publicação em jornais de grande circulação. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

§ 15. No caso de ausência ou insuficiência dos documentos de que trata o inciso IV do caput deste artigo, a posse e os demais dados necessários poderão ser comprovados em procedimento de justificação administrativa perante a serventia extrajudicial, que obedecerá, no que couber, ao disposto no § 5º do art. 381 e ao rito previsto nos arts. 382 e 383 da Lei nº 13.105, de 16 março de 2015 (Código de Processo Civil). (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017).<sup>85</sup> (Grifo nosso)

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) estabeleceu, ainda, diretrizes gerais sobre a usucapião extrajudicial nos serviços notariais e de registro de imóveis no provimento nº 65, editado em 14 de dezembro de 2017, que teve pequena alteração inserida pelo Provimento nº 121, de 13 de julho de 2021<sup>86</sup>.

Na revista “cartórios em números” elaborada pela ANOREG – Associação de Notários e Registradores do Brasil, consta apenas a informação sobre a quantidade de procedimentos de usucapião que tramitam/tramitaram no Registro de Imóveis do Estado de São Paulo, sendo de 9.040 (nove mil e quarenta) o número de procedimentos, entre os anos de 2019 e 2021, desde que a normativa permitiu que a comprovação de posse prolongada e ininterrupta de bens imóveis fosse possível pela via extrajudicial, isto é, via Cartório de Registro de Imóveis. Deste total, 2,9 (dois vírgula nove) mil se encontram em andamento.<sup>87</sup>

---

<sup>85</sup> BRASIL. **Lei 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nºs 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nºs 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências.. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm). Acesso em: 4 fev. 2019.

<sup>86</sup> BRASIL.CNJ. **Provimento n. 65, de 14 de dezembro de 2017**. Estabelece diretrizes para o procedimento da usucapião extrajudicial nos serviços notariais e de registro de imóveis. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2527>. Acesso em: 12 maio 2022.

<sup>87</sup> ANOREG. Atos eletrônicos, desburocratização, capilaridade, cidadania e confiança. serviços públicos que nada custam ao Estado e que beneficiam o cidadão em todos os municípios do País. **Cartórios em números**, 3. ed. 2021. Disponível em: [https://www.anoreg.org.br/site/wp-content/uploads/2021/12/Anoreg\\_BR-Cart%C3%B3rios-em-N%C3%BAmeros-2021-3%C2%AA-Edi%C3%A7%C3%A3o.pdf](https://www.anoreg.org.br/site/wp-content/uploads/2021/12/Anoreg_BR-Cart%C3%B3rios-em-N%C3%BAmeros-2021-3%C2%AA-Edi%C3%A7%C3%A3o.pdf). Acesso em: 15 out. 2022.

## DESJUDICIALIZAÇÃO - USUCAPIÃO

## 9.040

processos de usucapião foram iniciados no Estado de São Paulo entre os anos de 2019 e 2021, desde a normativa que permitiu que a comprovação de posse prolongada e ininterrupta de bens imóveis fosse possível pela via extrajudicial, isto é, via Cartório de Registro de Imóveis. Deste total, 2,9 mil encontram-se em andamento.



114 ★★★★★ Cartório em Números 3ª edição 2021

Outro dado importante, é que, no Brasil, foram realizadas 731.117 (setecentas e trinta e uma mil, cento e dezessete) atas notariais em Tabelionatos de Notas. Este documento comprova a existência de um fato ou situação para uso como prova plena em juízo. Entre os atos comprovados por meio da Ata Notarial está o início do procedimento de Usucapião Extrajudicial, para comprovar a posse prolongada e ininterrupta de bens imóveis, além de comprovação de crimes virtuais, entre outros exemplos.<sup>88</sup>

A título de exemplo foram realizadas na Bahia 12.226 (doze mil, duzentas e vinte seis) atas notariais, enquanto no Estado de São Paulo, foram feitas 139.590 (cento e trinta e nove mil, quinhentas e noventa) atas notarias, entre as quais estão incluídas as de usucapião extrajudicial.<sup>89</sup>

Recentemente, foi promulgada a Lei 14.382, de 27 de junho de 2022, sendo mais uma inovação legislativa a possibilitar o compartilhamento de atribuição de serviços antes atribuído, com exclusividade, ao Poder Judiciário, entre as mudanças estão a possibilidade de

<sup>88</sup> ANOREG. Atos eletrônicos, desburocratização, capilaridade, cidadania e confiança. serviços públicos que nada custam ao Estado e que beneficiam o cidadão em todos os municípios do País. **Cartórios em números**, 3. ed. 2021. Disponível em: [https://www.anoreg.org.br/site/wp-content/uploads/2021/12/Anoreg\\_BR-Cart%C3%B3rios-em-N%C3%BAmeros-2021-3%C2%AA-Edi%C3%A7%C3%A3o.pdf](https://www.anoreg.org.br/site/wp-content/uploads/2021/12/Anoreg_BR-Cart%C3%B3rios-em-N%C3%BAmeros-2021-3%C2%AA-Edi%C3%A7%C3%A3o.pdf). Acesso em: 15 out. 2022.

<sup>89</sup> *Ibid.*, 2021.

alteração de nome e sobrenome por vontade imotivada diretamente no Cartório de Registro Civil das Pessoas Naturais<sup>90</sup>.

Outra novidade trazida pela Lei 14.382, de 27 de junho de 2022, foi a alteração da redação do §10, do Art. 216-A da Lei 6.015/73, a possibilitar não admissão de impugnação imotivada pelo oficial de registro de imóveis no procedimento da usucapião extrajudicial:

§ 10. Em caso de impugnação justificada do pedido de reconhecimento extrajudicial de usucapião, o oficial de registro de imóveis remeterá os autos ao juízo competente da comarca da situação do imóvel, cabendo ao requerente emendar a petição inicial para adequá-la ao procedimento comum, porém, em caso de impugnação injustificada, esta não será admitida pelo registrador, cabendo ao interessado o manejo da suscitação de dúvida nos moldes do art. 198 desta Lei.<sup>91</sup>(Grifo nosso)

Isto posto, percebe-se o alcance do estudo proposto, que entre as inovações legislativas do processo de desjudicialização, escolheu tratar da usucapião extrajudicial e das dificuldades enfrentadas para sua efetivação, sobretudo no Estado da Bahia, tratando-se, pois, de um processo que está em andamento cujo ponto de chegada é promover a concretização de direitos por vias alternativas ao Poder Judiciário, atendendo o fomento do direito à moradia, a dignidade da pessoa humana, o desenvolvimento econômico e social.

<sup>90</sup> ANOREG/SP. **Nova Lei de Registros Públicos:** mudar nome e sobrenome ficou mais fácil no País. Disponível em: <https://www.anoregsp.org.br/noticias/76790/nova-lei-de-registros-publicos-mudar-de-nome-e-sobrenome-ficou-mais-facil-no-pais#:~:text=A%20mudan%C3%A7a%20de%20nome%20e,no%20cart%C3%B3rio%20de%20registro%20civil.> Acesso em: 16 out. 2022.

<sup>91</sup> BRASIL. **Lei 14.382, de 17 de junho de 2022.** Dispõe sobre o Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (Serp); altera as Leis nºs 4.591, de 16 de dezembro de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos), 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.935, de 18 de novembro de 1994, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 13.097, de 19 de janeiro de 2015, e 13.465, de 11 de julho de 2017; e revoga a Lei nº 9.042, de 9 de maio de 1995, e dispositivos das Leis nºs 4.864, de 29 de novembro de 1965, 8.212, de 24 de julho de 1991, 12.441, de 11 de julho de 2011, 12.810, de 15 de maio de 2013, e 14.195, de 26 de agosto de 2021. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2022/lei/L14382.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/L14382.htm). Acesso em: 17 out. 2022.

## 2 DESJUDICIALIZAÇÃO DA PRETENSÃO DE USUCAPIR: PREVISÃO NORMATIVA E INTERPRETAÇÕES DOUTRINÁRIAS

Neste capítulo, abordaremos com maior profundidade as questões e conceitos que perpassam a usucapião no Brasil. A usucapião, sobretudo o seu processo de concretização, seus requisitos e espécies. Um direito tão abrangente, que subutilizado não atinge o alcance a que poderia surtir, especificamente no Estado da Bahia. Sobretudo com a possibilidade da pretensão de usucapir na esfera extrajudicial, inovação legislativa trazida pelo Código de Processo Civil de 2015.

O Código de Processo Civil anterior era de 1973, época em que não havia a disseminação da internet, do processo judicial eletrônico. Anterior a própria Constituição Federal de 1988, com seu complexo rol de direitos e garantias. Não sendo mais contemporâneo aos acontecimentos atuais.<sup>1</sup>

Em mais um movimento de desjudicialização brasileiro, que iniciou com a retificação administrativa de registro imobiliário e passou a realizar inventários e divórcios em Tabelionato de Notas, desta vez o foco foi a usucapião, permitindo-se o reconhecimento da aquisição da propriedade diretamente nas serventias de Registro de Imóveis. O Código de Processo Civil (CPC) de 2015, ao introduzir o Art. 216-A na Lei 6.015, de 1973 (Lei de Registros Públicos), criou o procedimento administrativo que possibilita o reconhecimento da usucapião sem a necessidade de processo judicial.<sup>2</sup>

Contudo, em relação ao objeto deste estudo, a desjudicialização da usucapião imobiliária, inicialmente, havia uma exigência legal de anuência expressa do titular registral para que o pedido da usucapião obtivesse êxito, gerando uma presunção de recusa no caso de inércia dos titulares de direitos registrados ou averbados na matrícula do imóvel usucapiendo, tornando o dispositivo ineficaz. Diante disso, foi incluído no projeto de conversão da Medida

---

<sup>1</sup> NOBRE, Francisco José Barbosa. **Manual da usucapião extrajudicial**: de acordo com a Lei nº 13.465/2017, incluindo os comentários ao Provimento nº 65/2017 do CNJ. Ananindeua, Itacaiúnas, 2018, p. 21.

<sup>2</sup> COUTO, Marcelo Rezende Campos Marinho. **Usucapião extrajudicial**. Salvador: JusPodivm, 2018, p. 25.

Provisória 759/2016 a mudança do Art. 216-A da Lei de Registros Públicos (LRP), com o objetivo de destravar o procedimento da usucapião pela via extrajudicial.<sup>3</sup>

Dessa forma, em 11 de junho de 2017, foi sancionada a Lei 13.465, com o objetivo de aprimorar os institutos da regularização fundiária urbana e rural, trazendo alterações pontuais no Art. 216-A da Lei 6.015, de 1973, estabelecendo que “o titular será notificado pelo registrador competente, pessoalmente ou pelo correio com aviso de recebimento, para manifestar consentimento expresso em quinze dias, interpretado o silêncio como concordância”<sup>4</sup>. Ou seja, modificou a regra até então adotada, e permitiu que o silêncio do proprietário tabular fosse interpretado como concordância, ao invés de recusa. Na visão do registrador de imóveis Francisco Nobre em seu Manual sobre a usucapião extrajudicial:

A iniciativa, inicialmente tímida, por condicionar-se à concordância expressa de titulares de direitos reais da matrícula do imóvel usucapiendo e dos confinantes, veio a ter sua eficácia extraordinariamente amplificada pela Lei nº 13.465/2017, que passou a admitir a concordância tácita e a intimação edilícia.<sup>5</sup>

A usucapião extrajudicial, não é, a rigor, uma novidade na legislação brasileira. A lei nº 11.977, de 2009, modificada pela lei 12.424, de 2011 já previa o título de legitimação de posse. Contudo, a previsão tinha efeitos práticos bastante limitados, pois só se dava no decorrer de procedimento de regularização fundiária urbana e a contagem do prazo para usucapir ficava condicionada ao prévio registro do título de legitimação de posse junto ao ofício registro de imóveis.<sup>6</sup>

<sup>3</sup> COUTO, Marcelo Rezende Campos Marinho. **Usucapião extrajudicial**. Salvador: JusPodivm, 2018, p. 25.

<sup>4</sup> BRASIL. **Lei 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nºs 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nºs 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências.. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm). Acesso em: 4 fev. 2019.

<sup>5</sup> NOBRE, Francisco José Barbosa. **Manual da usucapião extrajudicial**: de acordo com a Lei nº 13.465/2017, incluindo os comentários ao Provimento nº 65/2017 do CNJ. Ananindeua, Itacaiúnas, 2018, p. 22.

<sup>6</sup> *Ibid.*, 2018, p. 23.

A nova usucapião é inteiramente distinta e incomparavelmente mais eficaz. O possuidor, após reunir a documentação comprobatória da posse, a apresenta ao tabelião de notas, que, lavra a ata notarial. Em seguida, a ata notarial e a documentação são apresentadas ao registrador de imóveis, que expedirá editais e notificações, realizando, se necessário, diligências para certificar-se da regularidade do pedido de usucapião. Estando tudo em ordem, e não havendo impugnações, a usucapião é registrada.<sup>7</sup>

O procedimento extrajudicial é indiscutivelmente mais simples e rápido que uma ação judicial de usucapião. Além disso, as repercussões sociais e econômicas da usucapião extrajudicial são extraordinárias. A possibilidade de acesso ao crédito com garantia real, a materialização dos conceitos constitucionais de função social da propriedade e de acesso à moradia, enfim, tornam a usucapião extrajudicial uma das inovações mais importantes introduzidas com a vigência do Novo Código de Processo Civil.<sup>8</sup>

Pretende-se, neste estudo, trazer as normas e construções doutrinárias acerca da usucapião extrajudicial, instrumento tão importante para retirar da informalidade as situações jurídicas consolidadas. De forma que, havendo comportamento ético e esforço coletivo dos envolvidos, a usucapião pela via extrajudicial se tornará um excepcional instrumento de inclusão econômica e social das propriedades informais.

## 2.1 Do direito de propriedade

Antes de adentrar no significado da usucapião, se faz necessário introduzir noções básicas do direito de propriedade. Quando a Constituição da República Federativa (CF) trata da proteção do direito da propriedade, não está se referindo apenas à propriedade privada regulamentada pelo livro III do Código Civil (CC) – Direito das Coisas, mas todos os tipos de propriedade.<sup>9</sup> De igual modo, quando insere a necessidade de a propriedade atender à função social, abrange todas as formas de representação da propriedade. Entretanto, atribuir função social à propriedade não significa que ela deva atender, exclusivamente, aos anseios da coletividade, mas também, aos interesses do indivíduo, principal função da propriedade.<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> NOBRE, Francisco José Barbosa. **Manual da usucapião extrajudicial**: de acordo com a Lei nº 13.465/2017, incluindo os comentários ao Provimento nº 65/2017 do CNJ. Ananindeua, Itacaiúnas, 2018, p.23.

<sup>8</sup> *Ibid.*, 2018, p. 23.

<sup>9</sup> COUTO, Marcelo Rezende Campos Marinho. **Usucapião extrajudicial**. Salvador: JusPodivm, 2018, p. 31.

<sup>10</sup> *Ibid.*, 2018, p. 31.

O Código Civil (CC) não conceitua o direito de propriedade, apenas se limita a descrever os “poderes inerentes” ao proprietário que seriam os de “usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha” nos termos do Art. 1.228 do CC. César Fiuza conceitua a propriedade como:

A situação jurídica consistente em uma relação dinâmica e complexa entre uma pessoa, o dono, e a coletividade, em virtude da qual são assegurados àquele os direitos exclusivos de usar, fruir, dispor e reivindicar um bem, respeitados os direitos da coletividade.<sup>11</sup>

O autor defende, ainda, que a propriedade privada é fundamental para a defesa dos direitos pessoais, civis e políticos.<sup>12</sup> Uma sociedade organizada sobre a base do respeito pela pessoa e pela liberdade individual pressupõe a afirmação da independência do cidadão perante o Estado.

Em um sentido mais filosófico, poderia se afirmar, inclusive que o direito de propriedade é uma forma de exercício do direito de liberdade, devendo ela servir como instrumento de promoção do ser humano, na sua busca pela dignidade, cidadania, felicidade e bem-estar.<sup>13</sup>

A propriedade não tem apenas um formato, a complexidade do mundo moderno esgotou o modelo único e clássico de propriedade. Cada vez mais surgem novas formas de propriedade para atender os anseios da sociedade. Assim, no “Direito das Coisas” já não existe mais um direito de propriedade, mas sim vários tipos de propriedades, cada qual com suas características e regulamentação própria. Além das tradicionais formas de propriedade, existem regimes jurídicos diversos, tais como os condomínios edilício e urbano simples, a propriedade da laje e a multipropriedade (Lei 13.777, de 2019).<sup>14</sup>

Quando o Direito incorpora a noção de propriedade, institucionalizando-a como um direito oponível contra todos, confere-lhe um efeito interno que permite que o titular use o bem, conforme seus interesses, e um efeito externo que possibilita que esse direito seja reconhecido perante terceiros, o que permite sua proteção e negociação. O aspecto interno recebe o nome de domínio, que representa a relação de sujeição da coisa com seu titular e

---

<sup>11</sup> FIUZA, César. **Direito civil**: curso completo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 936.

<sup>12</sup> *Ibid.*, 2014, p. 936.

<sup>13</sup> COUTO, Marcelo Rezende Campos Marinho. **Usucapião extrajudicial**. Salvador: JusPodivm, 2018, p. 32.

<sup>14</sup> *Ibid.*, 2018, p. 34.

exercício das faculdades de uso, gozo e disposição. Já o direito de reivindicar decorre da relação jurídica da propriedade referente ao aspecto externo da propriedade.<sup>15</sup>

Também é possível fazer essa mesma distinção usando as expressões “titularidade substancial” e “titularidade formal”. Sendo o primeiro referente ao domínio e o segundo referente a situação jurídica no registro do imóvel.

Sobre o aspecto externo da propriedade, este se revela através do registro no Cartório de Registro de Imóveis, a qual confere prova da situação jurídica do bem e a qualidade de proprietário do imóvel. Para haver modificação na situação jurídica do imóvel, se faz necessário que o negócio jurídico se formalize através de escritura pública, nos termos do Art. 108 do Código Civil, e posteriormente haja o registro competente no Ofício de Registro de Imóvel.

Assim, no nosso ordenamento jurídico, a propriedade formal só é adquirida quando da inscrição título no Registro de Imóveis, a qual lhe confere publicidade e oponibilidade *erga omnes*. Apenas o registro possibilita a aquisição da propriedade e de outros direitos reais. É o famoso jargão de que “só é dono quem registra”.

Quando não há coincidência entre a realidade (domínio) e o registro, deve-se buscar a solução jurídica para essa adequação, sendo a usucapião instrumento fundamental para união desses dois aspectos (interno e externo) na mesma pessoa.

Destarte, na usucapião, considera-se que a posse consolidada no tempo gera para o possuidor a propriedade informal (o domínio). O procedimento posterior de reconhecimento dessa aquisição irá formar um título jurídico capaz de promover a mutação da titularidade formal. Por isto, os efeitos do título são declaratórios, pois reconhecem uma situação jurídica anterior, e constitutivos, pois alterarão a propriedade formal.<sup>16</sup>

Essa questão envolvendo o duplo aspecto da propriedade se relaciona com o caráter dinâmico das transmissões imobiliárias. A transferência do imóvel deve ser vista como um processo, já que é feito através de etapas concernentes, por exemplo, ao recolhimento do imposto de transmissão, a escritura e ao registro. Ou seja, primeiro o negócio jurídico deve ser

---

<sup>15</sup> COUTO, Marcelo Rezende Campos Marinho. **Usucapião extrajudicial**. Salvador: JusPodivm, 2018, p. 32.

<sup>16</sup> *Ibid.*, 2018, p. 38.

instrumentalizado por uma escritura pública, para posteriormente ser inscrito no Registro de imóveis, visando a troca da propriedade formal.

O negócio jurídico não repercute diretamente no plano do Direito das Coisas, enquanto não ocorrer o registro, não se consuma o adimplemento da obrigação no plano dos Direitos Reais. Todavia, no plano obrigacional o contrato pode ser válido e produzir efeito entre as partes. Tendo havido a transferência das faculdades dominiais e a tradição da posse, instalando-se uma situação jurídica intermediária, no plano do Direito Pessoal.

Inúmeros são os motivos que levam ao estado intermediário de informalidade: falta de lavratura do instrumento público; irregularidade no parcelamento do solo urbano ou rural; vendas irregulares através de “procuração”; os vícios e as irregularidades na escritura pública; a demora na apresentação da escritura pública no Registro de Imóveis; falta de atendimento a notas de exigências formuladas pelo Registrador.

Em todos eles, haverá um proprietário registral (formal) e um possuidor com *animus domini*, cuja posse está justificada pelo negócio jurídico instrumentalizado no plano das obrigações. Nesses casos, o titular registral é apenas formalmente o proprietário, pois seu direito foi esvaziado em decorrência da celebração da transação no plano obrigacional com o adquirente, que exerce os poderes sobre o bem de forma plena.<sup>17</sup>

Quando a usucapião é utilizada para corrigir uma falha no processo de regularização da propriedade, como vício ou mesmo a ausência de escritura pública, ela terá um pressuposto fático. A usucapião, neste caso, terá o objetivo de adequar a titularidade formal à substancial ou de fato, ratificando o negócio celebrado, sanando eventuais nulidades e sendo título hábil para ingresso no Registro de Imóveis. Não podendo nesses casos o adquirente reclamar o preço ou mesmo o pagamento do imposto de transmissão, já que não há independência do direito adquirido por usucapião.

Óbvio que nem todos os casos de usucapião nascem de uma relação jurídica anterior com o proprietário tabular. Há casos em que o imóvel nem mesmo está inscrito no Registro de Imóveis, bem como se trata de uma invasão ou ocupação. Mas em todos eles a usucapião é o processo utilizado com o mesmo objetivo: titulação formal e publicização no Registro de Imóveis.

---

COUTO, Marcelo Rezende Campos Marinho. **Usucapião extrajudicial**. Salvador: JusPodivm, 2018, p. 39.

A outorga de título de propriedade faz com que o cidadão venha a se sentir “senhor de seus bens”, podendo, segunda sua livre escolha, dispor deles. Um País ou no caso baiano um Estado, que valorize a propriedade, é um local em que vigora o Estado de Direito e onde a sociedade se desenvolve economicamente.<sup>18</sup>

Não é à toa que Estados brasileiros que têm maior índice de imóveis regulares também são os mais ricos e desenvolvidos socialmente, pois o cidadão que é proprietário defende melhor seus direitos e os da coletividade, sendo-lhes assegurado os direitos constitucionais de moradia e da dignidade da pessoa humana.

## 2.2 Da usucapião – conceitos, requisitos e espécies

A palavra usucapião tem origem no latim *usucapio* (*usu+capere*), que significa adquirir pelo uso <sup>19</sup>ou pela prescrição. Com efeito, *usus* significa o uso, enquanto *capio*, denota adquirir, apanhar, tomar. O termo *usu* anterior a *capio*, poderia ser traduzido como “adquirir através do uso”.<sup>20</sup>

De forma clara Dantas explica que “o tempo transforma em domínio e posse, consolidando o direito daquele que possui [...]. Essa transformação da posse em domínio, pelo simples fluxo do tempo, constitui o que se chama de usucapião.”<sup>21</sup>

Em termos conceituais, a usucapião é uma forma de aquisição da propriedade e de alguns direitos reais, fundada na posse prolongada por período, de acordo com as condições previstas em lei. Se caracterizando pelo exercício contínuo e incontestado da posse por determinado lapso temporal, qualificado pela observância de determinados requisitos legais, que variam conforme a espécie de usucapião.<sup>22</sup>

---

<sup>18</sup> ROSENFELD, Denis L. **Reflexões sobre o direito à propriedade**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008, p.82-83.

<sup>19</sup> DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro**. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 152.

<sup>20</sup> PAIVA, João Pedro Lamana. **Usucapião extrajudicial: aspectos civis, notariais e registrais**. São Paulo: YK, 2021, p. 11.

<sup>21</sup> DANTAS, Francisco Clementino San Tiago. **Programa de direito civil III: direito das coisas**. Rio de Janeiro: Editora Rio, 1979, p. 26.

<sup>22</sup> PAIVA, João Pedro Lamana, *op. cit.*, 2021, p. 11.

A usucapião é um instrumento que visa ao reconhecimento da titularidade dominial e à atribuição de título apto a modificar a propriedade formal para quem possui o domínio, incontestadamente, por certo lapso de tempo.<sup>23</sup>

Outro ponto importante da usucapião é o papel que desempenha enquanto instrumento de regularização fundiária. É o mais antigo instrumento de regularização fundiária, ao conferir certeza jurídica a uma situação fática consolidada pelo tempo. Contudo, seus efeitos são limitados à esfera legal, garantindo o direito de propriedade e um título formal ao seu beneficiário.<sup>24</sup>

De acordo com o Art. 9º da Lei 13.465, de 2017 a Regularização Fundiária Urbana (Reurb) abrange uma série de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.<sup>25</sup>

Ou seja, o procedimento de regularização fundiária não abarca apenas a formalização do título, mas uma série de medidas, necessitando da atuação dos entes públicos uma vez que são imprescindíveis atuação no campo jurídico, urbanístico, ambiental, social, tornando-o complexo e lento. De forma que são bastante variadas as situações de irregularidades, havendo casos mais complexos como ocupações em áreas de preservação permanente, e casos mais simples, em que não é imperioso às intervenções urbanísticas e ambientais.<sup>26</sup>

Assim, para esses casos menos complexos, que representam grande parte das situações, decorrentes apenas da ausência de titulação, como ocupantes que possuem escritura sem o

---

<sup>23</sup> COUTO, Marcelo Rezende Campos Marinho. **Usucapião como forma derivada de aquisição da propriedade imobiliária**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2016, p. 44.

<sup>24</sup> *Ibid.*, 2016, p. 79.

<sup>25</sup> BRASIL. **Lei 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nºs 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nºs 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm). Acesso em: 04 fev. 2019.

<sup>26</sup> COUTO, Marcelo Rezende Campos Marinho, *op. cit.*, 2016, p. 45.

devido registro ou mesmo documentos particulares inaptos ao ingresso nos registros imobiliários, são passíveis de serem sanados através do instituto da usucapião, de modo que um dos objetivos da regularização fundiária será alcançado.<sup>27</sup>

Contudo, o fato de o procedimento da usucapião esteja inserto nos meios da Reurb não significa que este só possa ser utilizado no bojo da regularização. O instituto da usucapião será passível de aplicação independente de iniciativa do Poder Público. Como é sabido o Poder Público não cumpre seus deveres regularmente, se fosse diligente não haveria tantas ocupações irregulares em áreas de preservação permanente, terrenos públicos, áreas de risco e parcelamentos fora dos ditames legais.

Condicionar o reconhecimento do título formal de propriedade à prévia regularização fundiária seria penalizar duas vezes o cidadão. De fato, tornando-se proprietário titulado não significa que o imóvel está regular do ponto de vista da edificação, da localização, do parcelamento. No entanto, se o imóvel estiver em situado em área de preservação permanente ou até mesmo em área de risco, deve o Poder Público desapropriar, não podendo deixar de reconhecer a propriedade, quando reconhecidos os requisitos legais da usucapião, em contradição à inércia dos agentes estatais.

Deixar de reconhecer o direito à propriedade do possuidor sem título significaria também retirar o direito à uma “justa indenização” reconhecida constitucionalmente em eventual processo de desapropriação. Já que a posse e a propriedade têm valores pecuniários distintos.

Do mesmo modo, é possível reconhecer à usucapião em situações de loteamento irregular. Em contrapartida, a titulação concedida por meio de usucapião não afasta a necessidade de Regularização Fundiária visando a adoção de medidas urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano, nem exclui a responsabilidade administrativa, civil e criminal de quem tenha dado causa à formação de núcleos urbanos informais, nos termos dos arts. 9º e 14, da Lei 13.465/17.

O reconhecimento dos direitos reais titularizados pelo Poder Público por aqueles que informalmente ocupam imóveis urbanos, permite que estes imóveis sirvam de base para

---

<sup>27</sup> COUTO, Marcelo Rezende Campos Marinho. **Usucapião como forma derivada de aquisição da propriedade imobiliária**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2016, p. 45.

investimento do capital produtivo brasileiro, na medida em que poderão ser ofertados em garantia nas operações de crédito.

A regularização fundiária urbana contribui para o aumento do patrimônio imobiliário do país, na medida em que agrega impostos e renda. A terra constitui base do desenvolvimento social e econômico de uma nação. Viabilizar a regularização fundiária, além de assegurar a função social da cidade, moradia e dignidade, dinamiza a economia.<sup>28</sup>

As alterações legislativas ocorridas no Brasil são no sentido de tornar o sistema registral hígido e confiável, de forma a buscar mecanismos para regularizar situações consolidadas no tempo, como a regularização fundiária e a usucapião, assim como a fim de concentrar as informações através da unicidade da matrícula (Arts. 54 a 62 da Lei 13.097, de 2015)

Historicamente, a usucapião começou apenas sanando vícios de títulos aquisitivos, para, em segundo momento, passar a atribuir a propriedade a alguém, independentemente da existência de título. Atualmente, contempla inúmeras situações, em busca da concretização de valores relevantes para sociedade.<sup>29</sup>

Quanto a natureza jurídica da aquisição através da usucapião, esta pode ser originária ou derivada. Na aquisição originária, não há qualquer relação de causalidade entre o domínio atual e o estado jurídico anterior. Já na aquisição derivada, existe relação de causalidade entre o domínio do adquirente e do alienante, representada em geral por um negócio jurídico, de modo a adquirir o bem com as limitações e gravames existentes anteriormente à transmissão.<sup>30</sup>

A jurisprudência consolidou o entendimento no sentido de que aquele que adquire por usucapião não sucede juridicamente o proprietário primitivo, pois a aquisição decorre da posse, que é um fato independente, sem vinculação com a anterior proprietário, de modo a constituir forma originário de aquisição da propriedade.<sup>31</sup>

Ressalta-se que o caráter originário da aquisição por usucapião não significa, necessariamente, a inexistência de relação pretérita entre o usucapiente e o anterior

---

<sup>28</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. **Medida Provisória n 759, de 22 de dezembro de 2016**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2122078>. Acesso em: 07 maio 2022.

<sup>29</sup> COUTO, Marcelo Rezende Campos Marinho. **Usucapião como forma derivada de aquisição da propriedade imobiliária**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2016, p. 77.

<sup>30</sup> RODRIGUES, Silvio. **Direito civil**. 28. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. v. V, p. 93.

<sup>31</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Resp 118360/SP. Terceira Turma. Rel. Min. Vasco Della Giustina, j. 16/12/2010. **Diário de Justiça**, Brasília, DF, 02 fev. 2011.

proprietário. No entanto, mesmo nos casos em que há relação jurídica prévia entre o antigo proprietário e o usucapiente, não será esta que irá efetivar a aquisição da propriedade, mas sim o cumprimento dos requisitos legais estabelecidos, de modo que é correto afirmar que a usucapião é sempre forma originária de aquisição da propriedade.<sup>32</sup>

Em virtude desta característica, o bem que é adquirido por usucapião, é livre de quaisquer ônus ou imperfeições que recaíam sobre a propriedade anterior, eis que a nova propriedade dela não deriva. É a chamada *usucapio libertis*, usucapião libertadora. Essa ideia, contudo, foi mitigada na regulamentação, conforme se verifica através do Art. 21 do Provimento nº 65, de 2017 do CNJ, que assim estabelece: “O reconhecimento extrajudicial da usucapião de imóvel matriculado não extinguirá eventuais restrições administrativas nem gravames judiciais regularmente inscritos.”<sup>33</sup>

No que se refere ao objeto, a usucapião é considerada aquisição a título singular, já que recai sobre um objeto individualizado. Diferente da aquisição a título universal, que recai sobre um patrimônio, como é o caso da sucessão hereditária.<sup>34</sup>

Cabe destacar que a natureza jurídica da usucapião diverge da prescrição. A prescrição é um modo de extinguir pretensões, de natureza real ou pessoal, enquanto a usucapião é modo de aquisição de direitos reais.<sup>35</sup> A prescrição opera por mera inércia do titular do direito ao longo do tempo, ao passo que a usucapião se funda na posse exercida por um terceiro.<sup>36</sup>

Dessa forma, é possível associar a prescrição aquisitiva tão somente em relação a usucapião tabular, uma vez que apenas nesse caso a passagem do tempo e a inércia do titular são requisitos para aquisição dominial. Sendo equivocado, conforme disciplina Paiva atrelar a usucapião em geral à noção de prescrição aquisitiva.<sup>37</sup>

As finalidades da usucapião são três. A primeira trata-se de conferir coincidência entre aparência e realidade, uma vez que com o registro da usucapião torna a aparência (registro) a realidade, tornando-o eficaz. A segunda seria de punir o comportamento negligente do

---

<sup>32</sup> PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Tratado de direito privado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. v. XI, p. 201.

<sup>33</sup> NOBRE, Francisco José Barbosa. **Manual da usucapião extrajudicial**: de acordo com a Lei nº 13.465/2017, incluindo os comentários ao Provimento nº 65/2017 do CNJ. Ananindeua, Itacaiúnas, 2018, p. 29.

<sup>34</sup> GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2018. v. V, p. 93.

<sup>35</sup> BEVILAQUA, Clóvis. **Direito das coisas**. 3. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1951. v. I, p.169.

<sup>36</sup> GOMES, Orlando. **Direitos reais**. 21. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012, p. 179-180.

<sup>37</sup> PAIVA, João Pedro Lamana. **Usucapião extrajudicial**: aspectos civis, notariais e registrais. São Paulo: YK, 2021, p. 15.

proprietário tabular, pois a posse não precisa ser adquirida “de alguém”, mas em geral o exercício da usucapião é possibilitado justamente pela inércia do proprietário, demonstrada pelo não uso da coisa. E a terceira e última é de propriamente configurar a tutela de negócios jurídicos defeituosos, na medida em que a usucapião pode ter por finalidade justamente suprir a prova de que determinado bem fora adquirido mediante negócio jurídico, em que não restou prova.<sup>38</sup>

Também são três os pressupostos fundamentais à todas as hipóteses de usucapião, conforme Paiva: coisa hábil (*res habilis*), posse (*possessio*) e decurso do tempo (*tempus*).<sup>39</sup> Em todas as espécies de usucapião, a posse deve atender ao prazo previsto em lei, não sofrer interrupção e nem oposição (ser mansa e pacífica), e deve ser *ad usucapionem*, significando que o possuidor deve ter *animus domini* caso queira adquirir a propriedade de coisa hábil a ser usucapida.

A divergência entre os pressupostos está na questão da boa-fé, se esta estaria entre os pressupostos da usucapião, na medida em que a usucapião extraordinária comum dispensa formalmente o justo título e a boa-fé (Art. 1.238, *caput*, do CC/02). Para Paiva a melhor interpretação é no sentido de que a boa-fé é pressuposto fundamental, sendo uma ficção jurídica, ou seja, algo que o direito determina, embora possa contrapor-se à realidade.

O primeiro pressuposto fundamental da usucapião é a *res habilis*, ou seja, coisa hábil, idônea a ser usucapida. Em princípio, todos os bens são passíveis de usucapião. Todavia não podem ser usucapidos: os bens insuscetíveis de apropriação (os que estão fora do comércio) e os bens dos absolutamente incapazes (menores de 16 anos).

Entre os bens que estão fora do comércio é possível elencar: os bens que os particulares não podem exercer direitos exclusivos<sup>40</sup> (o ar, o mar, o sol); e os bens que, embora em princípio suscetíveis de apropriação, tornam-se inalienáveis por força de lei (bens públicos) ou por vontade das partes (bem de família voluntário ou gravado com cláusula de inalienabilidade), embora a esses últimos seja possível a usucapião extraordinária.

---

<sup>38</sup> PAIVA, João Pedro Lamana. **Usucapião extrajudicial**: aspectos civis, notariais e registrais. São Paulo: YK, 2021, p. 15.

<sup>39</sup> GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2018. v. V, p.275.

<sup>40</sup> BEVILAQUA, Clóvis. **Teoria geral do direito civil**. 2. ed. Rio de Janeiro: editora Rio, 1980, p. 54.

No me diz respeito aos bens inalienáveis, não são aptos a serem usucapidos, em princípio, apenas os que assim o forem por disposição legal ou decisão judicial, não ocorrendo o mesmo com os que sejam inalienáveis por vontade humana.<sup>41</sup>

A Constituição proíbe, de forma expressa, a usucapião de bem público nos termos do Arts. 183, §3º e 191, Parágrafo Único.<sup>42</sup>

Muito se discute quanto a essa proibição, uma vez que os bens públicos deveriam atender à sua função social. Ou seja, bens dominicais que não estejam afetados à função pública e que também não atendam à função social deveriam ser passíveis de usucapião. Contudo, essa interpretação não é a que tem prevalecido, e quaisquer bens ou direitos titularizados pelo Poder Público não são passíveis de usucapião.

Por outro lado, não se pode presumir que os imóveis não inscritos no Registro de Imóveis sejam áreas devolutas, conforme já decidido há muito tempo pelo Supremo Tribunal Federal (STF) e reafirmado reiteradas vezes pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ).<sup>43</sup>

Os bens penhorados em execução fiscal de dívida ativa da União, suas autarquias e fundações públicas, ou aqueles tornados inalienáveis por decisão judicial, como decorrência do poder geral de cautela de que é dotado o juiz, não podem ser adquiridos através de procedimento de usucapião extrajudicial.

Existem diversas hipóteses de bens inalienáveis previstos na legislação, como no caso da indisponibilidade dos bens dos administradores das instituições financeiras, nos casos de intervenção, liquidação extrajudicial ou falência, nos termos do Art. 36 da Lei 6.024, 13 de março de 1974<sup>44</sup>.

Já a indisponibilidade fruto de ordem judicial, seja ela específica ou genérica, inserida na Central Nacional de Indisponibilidade de Bens (CNIB), uma vez averbada na matrícula do imóvel, qualquer ato posterior só poderá ser praticado se houver autorização judicial. Assim,

---

<sup>41</sup> BRANDELLI, Leonardo. **Usucapião administrativa**: de acordo com o novo código de processo civil. São Paulo: Saraiva, 2016, p.30.

<sup>42</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao compilado.htm). Acesso em: 8 maio 2022.

<sup>43</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça – STJ. Recurso Especial: Resp 964223 RN 2007/0145963-0. **JUSBRASIL**. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/21059789/recurso-especial-resp-964223-rn-2007-0145963-0-stj/inteiro-teor-21059790>. Acesso em: 8 maio 2022.

<sup>44</sup> BRASIL. **Lei 6.024, de 13 de março de 1974**. Dispõe sobre a intervenção e a liquidação extrajudicial de instituições financeiras, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6024.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6024.htm). Acesso em: 08 jan. 2023.

as ordens judiciais publicizadas através do fôlio real não poderão ser desfeitas em razão do reconhecimento extrajudicial da usucapião.

O processamento do pedido de usucapião não poderá ocorrer, ainda, se houver ordem judicial de indisponibilidade, impedimento de transferência ou de bloqueio lançada na matrícula e produzindo efeito no fôlio real. Nos termos do Art. 214, § 4º da Lei 6.015, de 1973 (LRP – Lei de Registros Públicos), bloqueada a matrícula o oficial nela não poderá praticar qualquer ato, salvo autorização judicial, permitindo-se, todavia, aos interessados a prenotação de seus títulos.<sup>45</sup>

Essa prenotação, com prazo prorrogado, não permite que o oficial faça a qualificação do título, ou o processamento do pedido de usucapião. Deve-se aguardar o cancelamento do bloqueio, para praticar qualquer ato inerente ao pedido de usucapião, já que o número de ordem atribuído, quando da prenotação do pedido, será o mesmo utilizado no registro da aquisição, caso reconhecido o direito do usucapiente.

Já a chamada “usucapião tabular” prevista no Art. 214, § 5º da Lei de Registros Públicos (LRP) é matéria de defesa, a ser alegada nos autos de processo judicial ou administrativo que apure eventual nulidade.

A usucapião de bem imóvel, faz presumir a posse dos bens móveis que nele se encontrem conforme a inteligência do Art. 1.209 do Código Civil de 2002. Segundo o Art. 92 do Código Civil de 2002, o bem acessório é aquele que cuja existência supõe a do principal. De forma que a coisa acessória segue o principal nos termos do princípio da gravitação.

Quanto aos bens dos absolutamente incapazes, por força do estabelecido no Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146, de 2015) não se encaixa mais entre os absolutamente incapazes os enfermos ou deficientes mentais graves, bem como os que não podem exprimir vontade, de modo que a estes caberá a usucapião sobre seus bens, restando apenas os menores de 16 anos nessa categoria.

Quanto a questão do tempo da posse, cada espécie de usucapião exigirá um período de posse diferente para restar configurada. A posse precisa ser exercida com *animus domini*, e

---

<sup>45</sup> BRASIL. Lei nº 6.015 de 31 de dezembro de 1973. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6015compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6015compilada.htm). Acesso em: 8 maio 2022.

deve ser mansa, pacífica e ininterrupta, durante o lapso temporal exigido em lei, para que a expectativa de direito de se tornar proprietário se materialize.<sup>46</sup>

A passividade da posse cessa apenas quando há oposição judicial, condicionada a interrupção da usucapião ao trânsito em julgado da sentença de reconhecimento da procedência na ação possessória ou petítória na qual o usucapiente figura como réu.<sup>47</sup>

Cumprido observar que o tempo da posse não tem início ou é suspenso quando incidir qualquer “das causas que impedem ou suspendem a prescrição” previstas nos Arts. 197 a 200 do Código Civil. As notificações extrajudiciais, igualmente, não interrompem o prazo prescricional.<sup>48</sup>

Já as causas de interrompem a prescrição nos termos do Art. 202 do Código Civil (CC), se aplicam à posse. Além dessas, O STJ entendeu que a decretação de falência do titular registral interrompe o prazo da usucapião.<sup>49</sup>

No que se refere a questão da soma e continuidade da posse pelo usucapiente. Para fins de usucapião, deve ser demonstrada a existência de posse pelo prazo fixado em lei. Então, se o usucapiente não exerceu posse pelo lapso exigido, buscará complementar o requisito legal com o tempo do antecessor.

A soma do tempo das posses, chamada de *accessio possessionis*, deve ser mansa, pacífica e ininterrupta, além de ser exercida com *animus domini*, e de ter que preencher os requisitos específicos para usucapião pretendida.

Contudo, se a posse anterior era do proprietário, que a transferiu para o usucapiente, mas não outorgou o título necessário à mutação no plano dos direitos reais, a soma será inviável. Nesse caso, a posse do proprietário, exercida com base no direito real, e seu tempo, não poderá ser somada ao exercido pelo usucapiente.

Já a posse do sucessor universal continua, obrigatoriamente, a posse do antecessor, nos termos do Art. 1.207 do Código Civil, e manterá as características. Assim, no caso de

---

<sup>46</sup> COUTO, Marcelo Rezende Campos Marinho. **Usucapião como forma derivada de aquisição da propriedade imobiliária**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2016, p. 77.

<sup>47</sup> FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de direito civil**. Salvador: Juspodivm, 2014. v.5, p. 362.

<sup>48</sup> *Ibid.*, 2014, p. 362-363, v.5.

<sup>49</sup> COUTO, Marcelo Rezende Campos Marinho, *op. cit.*, 2016, p. 55.

transmissão da posse por herança, a chamada *sucessio possessionis*, não haverá duas posses a serem somadas (a do falecido e do herdeiro), mas sim uma posse única.

A diferença está em que o sucessor universal não pode desvincular seu direito de seu antecessor, de modo que recebe a posse com as mesmas características as quais encontra. Já o sucessor singular não está obrigado a continuar a posse do antecessor, sendo facultado esse exercício.

Todavia, o herdeiro que pretender usucapir em face dos demais herdeiros, tornando-se titular único do imóvel, deverá ter posse própria e exclusiva, não podendo se valer do tempo de posse do *de cuius*.

Outra situação que merece destaque é quando a posse é exercida pela mesma pessoa, mas com base em situações jurídicas distintas. Um exemplo é o caso de um locatário que exerce a posse por mais de dez anos em razão de um contrato existente. Mas em um determinado momento, modificou-se o caráter para posse com *animus domini*. Apenas o tempo após a mudança do tipo de posse poderá ser contabilizado, desprezando-se o anterior.

De modo diverso é a interpretação quando um invasor exerce a posse do imóvel por três anos, e posteriormente, o adquire do proprietário, e possui o bem por mais 2 anos, poderia usucapir, contabilizando o tempo total da posse, tendo em vista que ambas as posses são homogêneas e compatíveis com a usucapião pretendida.

Feitas essas considerações, passa-se ao estudo das espécies de usucapião, ressaltando-se que em todas elas são necessárias: posse mansa, pacífica, ininterrupta e com *animus domini*.

Na usucapião constitucional urbana, também denominada de “usucapião especial urbana”, “usucapião pro moradia”, ou ainda “usucapião pro misero”, assim caracterizada, nos termos do Art. 183 da Constituição Federal (CF):

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

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

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

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.<sup>50</sup>

Esse dispositivo foi introduzido pela Constituição Federal de 1988 e, não alcança situações pretéritas. Ou seja, o prazo de cinco anos deve ser contabilizado a partir da vigência da Constituição Federal de 1988 para aqueles que tinham a posse anterior a referida data e preenchiam os demais requisitos.

Os Arts. 1.240 do CC, bem como o Art. 9º da Lei 10.257, 10 de julho de /2001 (Estatuto da Cidade) dizem respeito ao mesmo direito estabelecido no Art. 183 da Constituição Federal, se referindo a igual espécie de usucapião.

Analisando-se os elementos necessários para configuração da usucapião constitucional urbana, identificam-se: área urbana; área com até 250 m<sup>2</sup> (duzentos e cinquenta metros quadrados); prazo de 5 (cinco) anos; destinada a moradia própria ou da família; indivíduo não ser proprietário de outro imóvel urbano ou rural; indivíduo não ter sido beneficiado com esse direito anteriormente.

Outra espécie de usucapião prevista na Constituição é a “usucapião constitucional rural” também chamada de “usucapião especial rural” ou “usucapião pró-labore”. Dispõe o Art. 191 da Constituição Federal:

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

Parágrafo único. Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.<sup>51</sup>

A mesma norma é repetida no Art. 1.239 do Código Civil:

Art. 1.239. Aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como sua, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra em zona rural não superior a cinquenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade.<sup>52</sup>

De modo que a Lei 6.969, de 10 de dezembro de 1981, que dispõe Sobre a Aquisição, Por Usucapião Especial, de Imóveis Rurais, Altera a Redação do § 2º do Art. 589 do Código

<sup>50</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 9 maio 2022.

<sup>51</sup> *Ibid.*, 1988.

<sup>52</sup> BRASIL. **Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm). Acesso em: 9 maio 2022.

Civil e dá outras providências que previa em seu Art. 2º a possibilidade de usucapir terras devolutas, foi revogado.

Resumidamente, os requisitos para usucapião constitucional rural são: área em zona rural; com até 50ha (cinquenta hectares); prazo 5(cinco) anos; condição de torná-la produtiva por via de seu trabalho ou de sua família; condição de fazer dela moradia; condição de o usucapiente não seja proprietário de outro bem urbano ou rural.

No que tange à área mínima, não se aplica a esta modalidade a proibição de usucapir área inferior à Fração Mínima de Parcelamento (FMP). A usucapião constitucional rural não se aplica a pessoa jurídica em razão do requisito de moradia.

Diferencia-se da usucapião constitucional urbana no requisito de nela (usucapião constitucional rural) não existir a proibição de já ter se beneficiado desse direito anteriormente.

Mais uma espécie de usucapião é a “usucapião ordinária” em que são necessários: posse mansa, pacífica e ininterrupta, com *animus domini*, por 10 (dez) anos, boa-fé e justo título. Conforme o caput do Art. 1.242 do Código Civil: “Art. 1.242. Adquire também a propriedade do imóvel aquele que, contínua e incontestadamente, com justo título e boa-fé, o possuir por dez anos.”<sup>53</sup>

O Art. 1.242, parágrafo único, do Código Civil estabelece uma subespécie de usucapião ordinária, em que há uma redução de prazo para 5(cinco) anos, quando o possuidor preencher alguns requisitos a mais: se tratar de uma aquisição onerosa; fixação de moradia ou realização de investimento de interesse social e econômico e tiver base em registro cancelado posteriormente.<sup>54</sup>

A espécie de usucapião que dispensa justo título e boa-fé trata-se da usucapião extraordinária. Nos termos do Art. 1.238 do Código Civil:

Art. 1.238. Aquele que, por quinze anos, sem interrupção, nem oposição, possuir como seu um imóvel, adquire-lhe a propriedade, independentemente de título e boa-

---

<sup>53</sup> BRASIL. **Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm). Acesso em: 9 maio 2022.

<sup>54</sup> *Ibid.*, 2002.

fê; podendo requerer ao juiz que assim o declare por sentença, a qual servirá de título para o registro no Cartório de Registro de Imóveis.<sup>55</sup>

Uma subespécie da usucapião extraordinária é disciplinada no parágrafo único do Art. 1.238 do Código Civil: “Parágrafo único. O prazo estabelecido neste artigo reduzir-se-á a dez anos se o possuidor houver estabelecido no imóvel a sua moradia habitual, ou nele realizado obras ou serviços de caráter produtivo.”<sup>56</sup>

O Estatuto da Cidade (Lei 10.257, de 2001) prevê a espécie denominada de “usucapião urbana coletiva” que se caracteriza pela possibilidade de dar titulação coletiva aos moradores (possuidores) de baixa renda que ocupam área superior a 250 m<sup>2</sup> (duzentos e cinquenta metros quadrados), conforme Art. 10, alterado pela 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 rural.<sup>57</sup>

O conceito de núcleo urbano informal está previsto no Art. 11, inciso II da Lei 13.465, de /2017: “II - núcleo urbano informal: aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização;”<sup>58</sup>

<sup>55</sup> BRASIL. **Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm). Acesso em: 9 maio 2022.

<sup>56</sup> *Ibid.*, 2002.

<sup>57</sup> BRASIL. **Lei 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm). Acesso em: 9 maio 2022.

<sup>58</sup> BRASIL. **Lei 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis n<sup>os</sup> 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória n<sup>o</sup> 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis n<sup>os</sup> 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar n<sup>o</sup> 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei n<sup>o</sup> 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm). Acesso em: 4 fev. 2019.

A lei 11.977, de 7 de julho de 2009 instituiu a denominada “usucapião administrativa”, que recebe esse nome em razão de ter origem em um ato administrativo que reconhece a posse do ocupante através da outorga do “título de legitimação de posse”.

A Lei 13.465, de 2017 modificou os dispositivos da Lei 11.977, de 2009 que versavam sobre o tema. Assim, no âmbito de um procedimento de regularização fundiária (REURB), ao constatar a posse dos ocupantes, o Poder Público poderá emitir o título de legitimação de posse, assim definido pela lei:

Art. 11. Para fins desta Lei, consideram-se:

[...]

VI - legitimação de posse: ato do poder público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da Reurb, conversível em aquisição de direito real de propriedade na forma desta Lei, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse;<sup>59</sup> (Grifo nosso)

Essa situação é também possível de ser reconhecida através da Certidão de Regularização Fundiária (CRF), que pode trazer em seu conteúdo a listagem dos ocupantes cuja situação possessória será publicizada na matrícula.

Essa posse será inscrita na matrícula, razão pela qual se denomina “posse tabular”, iniciando a contagem do prazo de usucapião para conversão em propriedade. Completado o prazo, haverá a transformação da posse em propriedade, sem a necessidade de processo judicial ou extrajudicial de reconhecimento de usucapião. Nos termos do Art. 26 da Lei 13.465, de 2017:

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

---

<sup>59</sup> BRASIL. **Lei 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nºs 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nºs 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm). Acesso em: 4 fev. 2019.

Constituição Federal, independentemente de prévia provocação ou prática de ato registral.<sup>60</sup>

A Lei determina que, após cinco anos, haverá a conversão automática em propriedade, independentemente de prévia provocação ou prática de ato registral, desde que atendidos os termos e as condições do Art. 183 da Constituição Federal.

Poderão, ainda, ser empregados, no âmbito da Reurb, sem prejuízo da escolha de outros meios, a usucapião, conforme Art. 15 da Lei 13465, de 2017:

Art. 15. Poderão ser empregados, no âmbito da Reurb, sem prejuízo de outros que se apresentem adequados, os seguintes institutos jurídicos:

II - a usucapião, nos termos dos arts. 1.238 a 1.244 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), dos arts. 9º a 14 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e do art. 216-A da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973;<sup>61</sup> (Grifo nosso)

O Código Civil sofreu alteração em 2011 passando a prever a “usucapião familiar” em seu Art. 1.240-A. Dessa forma, após o curto espaço de tempo de 2(dois) anos de posse exclusiva do imóvel urbano de titularidade do casal, o cônjuge abandonado adquirirá o direito que o ex-cônjuge ou ex-companheiro possuía sobre o bem.<sup>62</sup>

O Estatuto do índio (Lei 6.001/1973) prevê, ainda, a “usucapião indígena” conforme disposição em seu Art. 33, o índio, integrado ou não, que ocupe como próprio trecho de terra inferior a 50 (cinquenta) hectares, por 10(dez) anos consecutivos, adquirir-lhe-á a propriedade plena.<sup>63</sup>

---

<sup>60</sup> BRASIL. **Lei 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nºs 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nºs 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências.. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm). Acesso em: 4 fev. 2019.

<sup>61</sup> *Ibid.*, 2017.

<sup>62</sup> BRASIL. **Lei 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso em: 9 maio 2022.

<sup>63</sup> BRASIL. **Lei 6.001, de 19 de dezembro de 1973**. Dispõe sobre o Estatuto do Índio. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6001.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6001.htm). Acesso em: 10 maio 2022.

Feito o estudo sobre o conceito, as características, requisitos e espécies de usucapião, passe-se a discorrer sobre o procedimento de usucapião extrajudicial, ou seja, aquele em que o pedido é processado diretamente no cartório.

### 2.3 A desjudicialização da usucapião

Resumidamente, as normas que tratam do procedimento extrajudicial de usucapião são as seguintes:

- Art. 216-A da Lei 6.015, DE 1973 (Lei de registros públicos) que foi incluído pela Lei 13.105, de 2015 (Código de Processo Civil), e que teve a redação incluída/alterada pelas leis n.º 13.465, de 2017 (Dispõe sobre regularização fundiária urbana e rural) e 14.382, de 2022.
- Provimento n. 65, de 14 de dezembro de 2017, do Conselho Nacional de Justiça – CNJ (estabelece diretrizes para o procedimento de usucapião extrajudicial nos serviços notariais e de registro de imóveis).
- Código de Normas Estaduais – cada Estado de Federação possui provimentos locais para disciplinar as regras que cabem as serventias extrajudiciais, elaborados por suas respectivas corregedorias dos Tribunais de Justiça.
- Código de Normas do Estado da Bahia (PROVIMENTO CONJUNTO CGJ/CCI Nº 03/2020) - O procedimento de usucapião extrajudicial nos cartórios da Bahia, são regulados através dos Art. 1.418 e seguintes do Código de Normas Estadual, advindo de provimentos formulados pelas Corregedorias do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia.

O procedimento de reconhecimento extrajudicial da usucapião está previsto no Art. 216-A da Lei 6.015, de 1973, incluído pela Lei 13.105, de 2015 (Código de Processo Civil):

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 (grifo nosso) <sup>64</sup>

---

<sup>64</sup> BRASIL. Lei nº 6.015 de 31 de dezembro de 1973. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6015compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6015compilada.htm). Acesso em: 8 maio 2022.

Percebe-se que a usucapião extrajudicial é uma forma de se reconhecer a aquisição da propriedade diretamente no cartório de registro de imóveis, sendo mais um processo em que foi dada a possibilidade de se recorrer a serventia extrajudicial ao invés do Poder Judiciário, em uma tendência de desjudicialização. Não se tratando de uma espécie de usucapião (como o ordinário, extraordinário etc.).

O Provimento n. 65, de 2017 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) assim dispõe em seu Art. 2º, § 2º:

§ 2º Será facultada aos interessados a opção pela via judicial ou pela extrajudicial; podendo ser solicitada, a qualquer momento, a suspensão do **procedimento** pelo prazo de trinta dias ou a desistência da via judicial para promoção da via extrajudicial.<sup>65</sup>

Vale ressaltar ainda que as duas vias (extrajudicial e judicial) não se excluem, de modo que a lei faculta ao usucapiente optar por qual a forma do procedimento, podendo este escolher a via judicial caso lhe convenha.

Destaca-se, ainda, o fato de que o procedimento extrajudicial não é uma fase anterior e imperativa ao procedimento judicial, tendo em vista que a própria Constituição garante a todos o acesso ao Poder Judiciário (Art. 5º, XXXV, CF). Ou seja, por mais que haja um movimento de desjudicialização, não é possível obrigar as partes a partir para esfera extrajudicial caso não desejem.

O usucapiente poderá suspender a ação por 30 (trinta) dias ou desistir do pedido judicial. Desse modo, não é possível o trâmite simultâneo de pedido de reconhecimento da usucapião nas duas instâncias – judicial e extrajudicial. De todo modo, as provas já produzidas na esfera judicial poderão ser aproveitadas na esfera extrajudicial: “§ 3º Homologada a desistência ou deferida a suspensão, poderão ser utilizadas as provas produzidas na via judicial.”<sup>66</sup>

Antes mesmo de dar entrada no processamento do pedido de usucapião no cartório de registro de imóveis, deverá ser elaborada ata notarial em um Tabelionato de Notas, devendo

<sup>65</sup> BRASIL. CNJ. **Provimento n° 65, de 14 de dezembro de 2017**. Estabelece diretrizes para o procedimento da usucapião extrajudicial nos serviços notariais e de registro de imóveis. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2527>. Acesso em: 12 maio 2022.

<sup>66</sup> BRASIL. CNJ. **Provimento n° 65, de 14 de dezembro de 2017**. Estabelece diretrizes para o procedimento da usucapião extrajudicial nos serviços notariais e de registro de imóveis. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2527>. Acesso em: 12 maio 2022.

este ser situado no município em que estiver localizado o imóvel usucapiendo. Nos termos do Art. 5º do Provimento n. 65, de /2017 do CNJ:

**Art. 5º** A ata notarial mencionada no art. 4º deste provimento será lavrada pelo tabelião de notas do município em que estiver localizado o imóvel usucapiendo ou a maior parte dele, a quem caberá alertar o requerente e as testemunhas de que a prestação de declaração falsa no referido instrumento configurará crime de falsidade, sujeito às penas da lei.<sup>67</sup>

A primeira etapa do procedimento da usucapição extrajudicial será a apresentação do requerimento juntamente com a documentação necessária para autuação do pedido no cartório de registro de imóveis da circunscrição com competência registral sobre o imóvel (Art. 1.419 do Código de Normas da Bahia – CN/BA):

Art. 1.419. O requerimento de usucapição, instruído com os documentos indicados no art. 1.418, será apresentado junto ao Ofício de Registro de Imóveis da circunscrição com competência registral sobre o imóvel, onde será devidamente autuado, prorrogando-se o prazo da prenotação até o acolhimento ou a rejeição do pedido.<sup>68</sup>

A documentação a ser apresentada está prevista no Art. 216-A da Lei 6.015, de 1973, que encontra igual redação ao Art. 1.418 do Código de Normas da Bahia:

I - ata notarial lavrada pelo tabelião, atestando o tempo de posse do requerente e de seus antecessores, conforme o caso e suas circunstâncias, aplicando-se o disposto no art. 384 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil);  
 II - planta e memorial descritivo assinado por profissional legalmente habilitado, com prova de anotação de responsabilidade técnica no respectivo conselho de fiscalização profissional, e pelos titulares de direitos registrados ou averbados na matrícula do imóvel usucapiendo ou na matrícula dos imóveis confinantes;  
 III - certidões negativas dos distribuidores da comarca da situação do imóvel e do domicílio do requerente;  
 IV - justo título ou quaisquer outros documentos que demonstrem a origem, a continuidade, a natureza e o tempo da posse, tais como o pagamento dos impostos e das taxas que incidirem sobre o imóvel.

Dessa forma, juntamente com o requerimento inicial, devem ser anexados: procuração outorgando poderes ao advogado, ata notarial, planta e memorial descritivo, anotação de responsabilidade técnica (ART) ou Registro de Responsabilidade Técnica (RRT), certidões negativas dos distribuidores, justo título ou outros documentos que comprovem origem, continuidade, natureza e tempo da posse. Os documentos estão detalhados no Art. 4º do Provimento n. 65, de 2017 do CNJ:

<sup>67</sup> *Ibid.*, 2017.

<sup>68</sup> ARIBA. **Código de normas TJBA**. Disponível em: <http://ariba.org.br/wp-content/uploads/2022/01/VADEMECUM-EXTRAJUDICIAL-TJBA.pdf>. Acesso em: 13 maio 2022.

Art. 4º O requerimento será assinado por advogado ou por defensor público constituído pelo requerente e instruído com os seguintes documentos:

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

- a) a descrição do imóvel conforme consta na matrícula do registro em caso de bem individualizado ou a descrição da área em caso de não individualização, devendo ainda constar as características do imóvel, tais como a existência de edificação, de benfeitoria ou de qualquer acessão no imóvel usucapiendo;
- b) o tempo e as características da posse do requerente e de seus antecessores;
- c) a forma de aquisição da posse do imóvel usucapiendo pela parte requerente;
- d) a modalidade de usucapião pretendida e sua base legal ou constitucional;
- e) o número de imóveis atingidos pela pretensão aquisitiva e a localização: se estão situados em uma ou em mais circunscrições;
- f) o valor do imóvel;
- g) outras informações que o tabelião de notas considere necessárias à instrução do procedimento, tais como depoimentos de testemunhas ou partes confrontantes;

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

III – justo título ou quaisquer outros documentos que demonstrem a origem, a continuidade, a cadeia possessória e o tempo de posse;

IV – certidões negativas dos distribuidores da Justiça Estadual e da Justiça Federal do local da situação do imóvel usucapiendo expedidas nos últimos trinta dias, demonstrando a inexistência de ações que caracterizem oposição à posse do imóvel, em nome das seguintes pessoas:

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

V – descrição georreferenciada nas hipóteses previstas na Lei n. 10.267, de 28 de agosto de 2001, e nos decretos regulamentadores;

VI – instrumento de mandato, público ou particular, com poderes especiais e com firma reconhecida, por semelhança ou autenticidade, outorgado ao advogado pelo requerente e por seu cônjuge ou companheiro;

VII – declaração do requerente, do seu cônjuge ou companheiro que outorgue ao defensor público a capacidade postulatória da usucapião;

VIII – certidão dos órgãos municipais e/ou federais que demonstre a natureza urbana ou rural do imóvel usucapiendo, nos termos da Instrução Normativa Incra n. 82/2015 e da Nota Técnica Incra/DF/DFC n. 2/2016, expedida até trinta dias antes do requerimento. (Grifo nosso)<sup>69</sup>

Os documentos solicitados no cartório de registro de imóveis de Itiúba, estado da BAHIA para processamento do pedido da usucapião extrajudicial são:

## USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL

<sup>69</sup> BRASIL. CNJ. **Provimento nº 65, de 14 de dezembro de 2017**. Estabelece diretrizes para o procedimento da usucapião extrajudicial nos serviços notariais e de registro de imóveis. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2527>. Acesso em: 12 maio 2022.

(Art. 216-A da Lei nº. 6.015/1973; Resolução nº. 65/2017 do Conselho Nacional de Justiça; Arts. 1418 a 1429 do Provimento Conjunto CGJ/CCI nº. 003/2020 do TJBA – Código de Normas Extrajudiciais da Bahia - CNBA)

1. Requerimento/petição inicial, em via original, subscrito por advogado constituído pelo interessado.
  - 1.1. Em face da representação por advogado, apresentar procuração com poderes específicos e reconhecimento de firma do mandante, hipótese em que deverá ficar arquivada na serventia o instrumento de mandato (ou sua cópia autenticada) e cópia não autenticada do documento de identificação profissional do advogado (art. 1247, §3º).
  - 1.2. Caso o interessado seja pessoa física, apresentar cópias autenticadas dos seus documentos de identificação (RG e CPF). Caso seja casado, divorciado ou viúvo, apresentar certidão de casamento atualizada (arts. 1031, §3º, e 1044).
  - 1.3. Caso o interessado seja pessoa jurídica, apresentar prova da representação legal de quem assina, através do contrato social ou do estatuto e suas últimas alterações, com ata de eleição dos seus dirigentes ou administradores, se for o caso, ou certidão atualizada, com prazo de até 30(trinta) dias, expedida pela Junta Comercial ou Cartório de Registro Civil das Pessoas (art. 1045, § 1º).
2. Ata notarial lavrada pelo tabelião, atestando o tempo de posse do requerente e seus antecessores, conforme o caso e suas circunstâncias, nos termos do art. 384 do CPC e dos arts. 219 e 219-A do CNBA, acompanhada dos originais dos documentos apresentados para sua lavratura.
3. Planta e memorial descritivo, em via impressa e arquivos eletrônicos enviados para o e-mail [itiubari@gmail.com](mailto:itiubari@gmail.com), assinado por profissional legalmente habilitado e pelos titulares de direitos reais e de outros direitos registrados ou averbados na matrícula do imóvel usucapiendo e na matrícula dos imóveis confinantes, com reconhecimento de todas as firmas, acompanhados de anotação de responsabilidade técnica (ART) ou registro de responsabilidade técnica (RRT).
  - 3.1. A planta e o memorial descritivo devem ser elaborados com unidades oficiais de medidas (m<sup>2</sup>/hectares).
  - 3.2. Os trabalhos técnicos devem conter os requisitos do art. 929, I e II, do CNBA, bem como:
    - 3.2.1. Imóveis rurais:
      - 3.2.1.1. Georreferenciamento nos termos e prazos do Decreto 9.311/2018.
      - 3.2.2. Imóveis urbanos:
        - 3.2.2.1. Casa, lote ou imóvel individual: constar as suas confrontações com os terrenos contíguos e áreas ou logradouros públicos, sua localização, metragem da frente, dos lados e fundos, ângulos do perímetro, se irregular, e área total do terreno e área construída.
        - 3.2.2.2. Terreno sem construção: indicar se fica do lado par ou ímpar do logradouro, em que quadra e a que distância métrica da edificação ou da esquina mais próxima, ou número do lote e da quadra, se houver.
        - 3.2.2.3. Terreno com construção: descrição dos cômodos, sua divisão interna, área construída, área exclusiva, área comum, fração ideal de terreno e fração ideal de área comum (se houver).
        - 3.2.2.4. unidade autônoma de condomínio edilício ou loteamento regularmente instituído (perguntar no cartório): é dispensada.
    - 3.3. Confrontação contendo a identificação dos proprietários ou possuidores dos imóveis vizinhos, identificando-se o nome completo e, se existente, o número da matrícula dos imóveis que fazem divisa.
    - 3.4. Caso os imóveis confrontantes não possuam matrículas ou transmissões transcritas, deverá ser apresentado cópia de documento comprobatório da posse (ex. *recibo, contrato particular de compra e venda, escritura pública de compra e venda, CCIR, ITR.*), bem como certidões negativas de buscas em relação ao proprietário e em relação ao imóvel expedidas pelo cartório de registro de imóveis competente. (898, II CN)
    - 3.5. Aconselha-se a acrescentar espaço nos trabalhos técnicos para a assinatura da anuência dos confrontantes.
    - 3.6. A guia de ART ou RRT deverá conter todos os dados completos, datada,

assinada pelo interessado e pelo responsável técnico, com firmas reconhecidas, em via original ou cópia autenticada, acompanhada de comprovante de recolhimento da taxa do CREA ou CAU, quando for o caso (art. 1292).

- 3.7. No caso de planta que 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 de prazo, interpretado o seu silêncio como concordância.
- 3.7.1. Caso não seja encontrado qualquer notificando ou caso esteja em lugar incerto ou não sabido, tal fato será certificado pelo registrador, que deverá promover a sua notificação por edital mediante publicação, por duas vezes, em jornal local de grande circulação, pelo prazo de 15 (quinze) dias cada um, interpretado o silêncio do notificando como concordância, salientando a necessidade de prévio pagamento das taxas cartorárias referentes às notificações extrajudiciais (editais).
- 3.7.2. No caso de o imóvel usucapiendo ser unidade autônoma de condomínio edilício, fica dispensado consentimento dos titulares de direitos reais e outros direitos registrados ou averbados na matrícula dos imóveis confinantes e bastará a notificação do síndico para se manifestar.
4. Certidões negativas dos distribuidores da Justiça Estadual e da Justiça Federal do local da situação do imóvel usucapiendo expedidas nos últimos trinta dias, demonstrando a inexistência de ações que caracterizem oposição à posse do imóvel, em nome das seguintes pessoas:
  - a) do requerente e respectivo cônjuge ou companheiro, se houver;
  - b) do proprietário do imóvel usucapiendo e respectivo cônjuge ou companheiro, se houver;
  - c) de todos os demais possuidores e respectivos cônjuges ou companheiros, se houver, em caso de sucessão de posse, que é somada à do requerente para completar o período aquisitivo da usucapião;
5. Justo título ou quaisquer outros documentos que demonstrem a origem, a continuidade, a natureza e o tempo da posse, tais como o pagamento dos impostos, das taxas, de despesas de consumo de água, energia elétrica, gás ou telefone, que incidirem sobre o imóvel.
- 5.1. No caso de ausência ou insuficiência dos documentos, a posse e os demais dados necessários poderão ser comprovados em procedimento de justificação administrativa perante a serventia extrajudicial, que obedecerá, no que couber, ao disposto no § 5o do art. 381 e ao rito previsto nos arts. 382 e 383 do Código de Processo Civil.
6. O oficial de registro de imóveis dará ciência sobre o pedido de reconhecimento extrajudicial de usucapião, expedindo notificação, à União, ao Estado e ao Município, pessoalmente, por intermédio do oficial de registro de títulos e documentos, ou pelo correio com aviso de recebimento, para que se manifestem, no prazo de 15 (quinze) dias.
7. Os autos do requerimento serão remetidos ao Ministério Público para manifestar-se no prazo de 30 (trinta) dias, nas hipóteses previstas no art. 178 do CPC.
8. O requerente deverá apresentar 1 (uma) cópia simples de todos os documentos protocolados para instruir as notificações da União, Estado e Município. Caso seja necessário notificar o Ministério Público, o proprietário de imóvel matriculado ou algum confrontante, será exigida uma cópia simples dos documentos protocolados para cada notificação.
9. O oficial de registro de imóveis promoverá a publicação de edital em jornal de grande circulação, onde houver, custeadas as despesas pelo requerente, para a ciência de terceiros eventualmente interessados, que poderão se manifestar em 15 (quinze) dias.
- 9.1. Nas comarcas onde não houver jornal de grande circulação, a publicação poderá ser realizada em jornal que tenha circulação regular no âmbito da comarca mais próxima da circunscrição do registro de imóveis competente.
- 9.2. Sem prejuízo da publicação de edital em jornal de grande circulação também

podem ser adotadas outras formas de ciência de terceiros eventualmente interessados, tais como divulgação pelo rádio, se na comarca houver emissora de radiodifusão.

10. O oficial de registro de imóveis, por iniciativa própria ou a requerimento dos interessados, poderá realizar as diligências necessárias para o esclarecimento de dúvida.
- 10.1. Para a elucidação de qualquer fato, poderão ser solicitadas ao oficial de registro de imóveis, ou por ele realizadas de ofício, diligências, inclusive vistorias externas, lançando nos autos as certidões respectivas, cabendo ao interessado pagar as custas referentes às diligências, bem como às certidões que se fizerem necessárias, aplicando-se, neste caso, o valor correspondente a certidão de inteiro teor, bem como, para as diligências externas, o valor máximo será o aplicável para o processo judicial de “Citação, intimação, notificação e entrega de ofício”, conforme previsto na legislação estadual.
- 10.2. Pagamento de emolumentos (taxa estadual), através de DAJE.  
**Observação:** A qualificação registral dos documentos será feita após a realização do protocolo e prenotação no Cartório de Registro de Imóveis de Itiúba, podendo ser solicitadas outras informações, retificações ou documentos, bem como a cobrança de emolumentos incidentes, em cumprimento às exigências legais.

O requerimento inicial será prenotado (lançado no Livro 1 – Protocolo), ficando os efeitos dessa prenotação prorrogados até o acolhimento ou rejeição do pedido. A prenotação atribui um número de ordem para o requerimento, e garante a prioridade e preferência do direito real em face de outros títulos apresentados posteriormente. Regra geral, o prazo de prenotação é de 30 (trinta) dias, o que não ocorre na usucapião que tem os efeitos de prioridade e preferência estendidos, e no caso do reconhecimento do pedido esses efeitos retroagem à data em que foi feita a prenotação.

Caso a documentação apresentada estiver incompleta, esta será analisada em até 45 (quarenta e cinco) dias úteis, formulando o oficial nota devolutiva. Conforme o Art. 1419-B do Código de Normas do Estado da Bahia:

Art. 1.419-B. Os autos deverão, obrigatoriamente, ser numerados e conter capa de identificação com nome do requerente, número de prenotação e identificação do imóvel por matrícula, quando houver.

§ 1º Os autos deverão ser mantidos sempre em arquivo digitalizado pelo cartório de registro de imóveis, atualizando-o quando houver inserção de novos documentos.

§ 2º O Oficial de Registro de Imóveis, após atuado o procedimento, deverá emitir manifestação saneadora, no prazo máximo de 45 (quarenta e cinco) dias úteis, indicando eventuais providências ou apresentação de documentos que se façam necessários para o prosseguimento regular do feito.

§ 3º O advogado será intimado por correio eletrônico a respeito do andamento processual que dependa de providências do usucapiante para dar continuidade ao processo, devendo apresentar resposta no prazo de até 30 (trinta) dias úteis, a contar do primeiro dia útil subsequente à data do envio da intimação por correio eletrônico.

§ 4º Excepcionalmente, poderá ser prorrogado o prazo de resposta por igual período ao primeiro, mediante requerimento devidamente fundamentado por parte do advogado, dentro do prazo inicial estipulado nos termos do parágrafo anterior.

§ 5º Em qualquer fase do processo, ultrapassado o prazo de resposta e/ou cumprimento de exigências, sem manifestação do advogado, ou sendo apresentada

resposta manifestamente protelatória, sem fundamentação jurídica cabível, o Oficial certificará o fato, a prenotação será encerrada, e os autos arquivados definitivamente.<sup>70</sup>

Entretanto, o procedimento não pode tramitar eternamente, de modo que a paralização injustificada por prazo superior a 20 (vinte) dias, conforme redação dada pela MP 1.085, de 2021 ao Art. 205 LRP, poderá ensejar a rejeição do pedido por inércia, sem a análise do mérito.

O tempo total do procedimento da usucapião extrajudicial pode ser extremamente rápido, podendo ser processado dentro de um período de 4 (quatro) meses, por exemplo. Dependerá da diligência das partes e principalmente do advogado em juntar toda documentação necessária ao bom andamento do feito.

Após o recebimento da documentação, o processo será autuado, nos termos do Art. 9º do Provimento n. 65, de 2017 do CNJ:

**Art. 9º** O requerimento, juntamente com todos os documentos que o instruírem, será autuado pelo oficial do registro de imóveis competente, prorrogando-se os efeitos da prenotação até o acolhimento ou rejeição do pedido.

§ 1º Todas as notificações destinadas ao requerente serão efetivadas na pessoa do seu advogado ou do defensor público, por *e-mail*.

§ 2º A desídia do requerente poderá acarretar o arquivamento do pedido com base no art. 205 da LRP, bem como o cancelamento da prenotação.<sup>71</sup>

Depois de autuado o pedido, constando toda documentação para dar andamento ao feito. O registrador irá fazer o procedimento interno de buscas necessárias afim de dar maior segurança ao procedimento, no sentido de localizar possíveis matrículas ou transcrições do imóvel a ser usucapido, bem como dos confrontantes.

Sendo admissível o pedido, o registrador, verificada a falta de alguma assinatura, buscará notificar o titular registral e/ou os confrontantes para prestarem suas anuências ao procedimento. Pode ser que esta fase seja desnecessária, quando todos os confrontantes e/ou o titular(es) do direito registral já tenho consentido na planta, memorial descritivo ou em documento a parte.

<sup>70</sup>ARIBA. **Código de normas TJBA**. Disponível em: <http://ariba.org.br/wp-content/uploads/2022/01/VADEMECUM-EXTRAJUDICIAL-TJBA.pdf>. Acesso em: 13 maio 2022.

<sup>71</sup>BRASIL. CNJ. **Provimento nº 65, de 14 de dezembro de 2017**. Estabelece diretrizes para o procedimento da usucapião extrajudicial nos serviços notariais e de registro de imóveis. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2527>. Acesso em: 12 maio 2022.

Sobre o consentimento do titular do direito registral e dos confrontantes, disciplina o Art. 10 do Provimento n. 65, de 2017 do CNJ:

**Art. 10.** Se a planta mencionada no inciso II do *caput* do art. 4º deste provimento não estiver assinada pelos titulares dos direitos registrados ou averbados na matrícula do imóvel usucapiendo ou na matrícula dos imóveis confinantes ou ocupantes a qualquer título e não for apresentado documento autônomo de anuência expressa, eles serão notificados pelo oficial de registro de imóveis ou por intermédio do oficial de registro de títulos e documentos para que manifestem consentimento no prazo de quinze dias, considerando-se sua inércia como concordância.<sup>72</sup>

A notificação poderá ser feita pelo Oficial de Registro de Imóveis ou por meio do Oficial de Registro de Títulos e Documentos. Conforme o § 5º do citado dispositivo, deverá constar, expressamente, na notificação a informação de que o transcurso de prazo de 15 dias, sem a manifestação do titular do direito sobre o imóvel, consistirá em anuência ao pedido de reconhecimento extrajudicial da usucapião.

Infrutíferas as notificações mencionadas ou estando o notificando em lugar incerto e não sabido, o oficial de registro de imóveis promoverá a notificação por edital publicado, por duas vezes, em jornal local de grande circulação, pelo prazo de quinze dias cada um, interpretando o silêncio do notificando como concordância.

No caso de haver perfeita coincidência entre a descrição do imóvel na matrícula e o pedido formulado, será dispensada a notificação do confrontante.

Andou bem o CNJ ao disciplinar no provimento n. 65, que estabelece diretrizes para o procedimento da usucapião extrajudicial nos serviços notariais e de registro de imóveis, o seguinte:

Art. 13. § 2º Em qualquer dos casos, deverá ser justificado o óbice à correta escrituração das transações para evitar o uso da usucapio como meio de burla dos requisitos legais do sistema notarial e registral e da tributação dos impostos de transmissão incidentes sobre os negócios imobiliários, devendo registrador alertar o requerente e as testemunhas de que a prestação de declaração falsa na referida justificação configurará crime de falsidade, sujeito às penas da lei.<sup>73</sup>

---

<sup>72</sup> BRASIL. CNJ. **Provimento nº 65, de 14 de dezembro de 2017**. Estabelece diretrizes para o procedimento da usucapião extrajudicial nos serviços notariais e de registro de imóveis. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2527>. Acesso em: 12 maio 2022.

<sup>73</sup> BRASIL. CNJ. **Provimento nº 65, de 14 de dezembro de 2017**. Estabelece diretrizes para o procedimento da usucapião extrajudicial nos serviços notariais e de registro de imóveis. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2527>. Acesso em: 12 maio 2022.

Desta feita, deixou claro que a usucapião não pode ser utilizada como burla ao não pagamento do tributo. Destacando-se aqui o fato de tanto de tabelião quanto o oficial de registro serem fiscais e responsáveis solidários pelo recolhimento do imposto devido.

Conforme Art. 14 do Provimento n. 65, de /2017, “*A existência de ônus real ou de gravame na matrícula do imóvel usucapiendo não impedirá o reconhecimento extrajudicial da usucapião*”. Contudo, o titular do direito será notificado, devendo concordar com o pedido. No caso de impugnação o registrador poderá tentar a conciliação, todavia, restando infrutífera, haverá impedimento ao reconhecimento da usucapião extrajudicial. De acordo com o procedimento previsto no Art. 216-A, § 3º:

§ 3º O oficial de registro de imóveis dará ciência à **União, ao Estado, ao Distrito Federal e ao Município**, pessoalmente, por intermédio do oficial de registro de títulos e documentos, ou pelo correio com aviso de recebimento, para que se manifestem, em 15 (quinze) dias, sobre o pedido.<sup>74</sup> (Grifo nosso)

A intimação dos entes públicos é obrigatória, sob pena de nulidade do procedimento extrajudicial. A notificação deverá ser instruída com cópia do requerimento inicial, memorial descritivo, planta, de forma a possibilitar que o ente público faça a análise e possível impugnação do pedido.

O prazo para manifestação é de 15 (quinze) dias, contados em dias corridos. Recomenda-se, ainda, que o registrador aproveite a notificação e solicite que ente público se manifeste sobre outras irregularidades, como o eventual recolhimento de impostos de transmissão ou *causa mortis*.

O transcurso do prazo sem pronunciamento do ente público a se manifestar, autoriza o prosseguimento da marcha processual, nos termos do Art. 15, § 1º, do Provimento n. 65, de 2017 do CNJ: “§ 1º A inércia dos órgãos públicos diante da notificação de que trata este artigo não impedirá o regular andamento do procedimento nem o eventual reconhecimento extrajudicial da usucapião.”

A lei prevê, ainda, a publicação de edital em jornal de grande circulação, onde houver, com o objetivo de dar ciência a eventuais terceiros interessados no pedido de usucapião formulado.

---

<sup>74</sup> BRASIL. **Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973**. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6015compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6015compilada.htm). Acesso em: 8 maio 2022.

No caso de não haver impugnação, o Oficial de Registro de Imóveis irá apreciar o pedido formulado na inicial, podendo acolher ou rejeitar o requerido pelo usucapiente. Se houver rejeição do pedido, a parte poderá suscitar dúvida ou ajuizar ação de usucapião, nos termos do Art. 216-A, §§7º ao 9º, da Lei 6.015, de 1973:

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

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

§ 9º A rejeição do pedido extrajudicial não impede o ajuizamento de ação de usucapião.<sup>75</sup>

Em caso de impugnação justificada do pedido de reconhecimento extrajudicial da usucapião por parte do titular registral, de algum confinante, entes públicos ou mesmo de terceiros interessados, o procedimento será encaminhado ao juízo competente da comarca da situação do imóvel, no termo do Art. 216-A, § 10 da Lei 6.015, de 1973:

§ 10. Em caso de impugnação justificada do pedido de reconhecimento extrajudicial de usucapião, o oficial de registro de imóveis remeterá os autos ao juízo competente da comarca da situação do imóvel, cabendo ao requerente emendar a petição inicial para adequá-la ao procedimento comum, porém, **em caso de impugnação injustificada, esta não será admitida pelo registrador, cabendo ao interessado o manejo da suscitação de dúvida nos moldes do art. 198 desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 14.382, de 2022).**<sup>76</sup> (Grifo nosso)

Contudo, sendo injustificada a impugnação, esta não será admitida pelo registrador. Cabendo ao interessado o manejo da suscitação de dúvida.

Se o registrador reconhecer o pedido, o ato final do procedimento será o registro, em que deverá ser utilizado o mesmo número de protocolo atribuído ao procedimento, quando do recebimento e autuação.

<sup>75</sup> BRASIL. Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6015compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6015compilada.htm). Acesso em: 8 maio 2022.

<sup>76</sup> *Ibid.*, 1973.

### 3 USUCAPIÃO EM CARTÓRIO: DIAGNÓSTICO DAS DIFICULDADES ENFRENTADAS PELOS CARTÓRIOS E PELOS USUÁRIOS BAIANOS NA AFETIVAÇÃO DA PRETENSÃO DE USUCAPIR

Perpassadas todos os conceitos de acesso à justiça, propriedade, posse, usucapião e do procedimento extrajudicial para o reconhecimento da pretensão de usucapir. É chegada a hora de discorrer sobre a realidade da implementação desse direito nos cartórios baianos, e as dificuldades enfrentadas pelos tabeliães, oficiais registradores e pela população em geral para efetivá-lo.

Vários são os fatores que dificultam o acesso à pretensão de usucapir na Bahia, entre eles: o baixo rendimento e escolaridade da população em geral; a falta de acesso a advogados e defensores públicos; a demora do Estado a promover o primeiro concurso de provas e títulos para serventias extrajudiciais; o alto percentual de serventias deficitárias existentes; os altos níveis de irregularidade dos imóveis; a falta de tradição da atividade notarial/registraral, eternizando os “contratos de gaveta” e “recibo de compra e venda”; os títulos emitidos pelos municípios e pelo Governo do Estado e a impugnação genérica da Procuradoria Geral do Estado (PGE).

A Constituição Federal de 1988 determina, em seu Art. 236, § 3º, que para ingresso na atividade notarial e registraral se faz necessário o concurso de provas e títulos e que qualquer serventia não poderá ficar vaga por um período superior a 6 (seis) meses.<sup>1</sup>

Mais de 30 (trinta) anos separam a promulgação da Constituição Federal de 1988 até os dias atuais. Contudo, na Bahia, muito recentemente, é que foi feito o primeiro concurso de provas e títulos para outorga de delegações das serventias extrajudiciais. Nos 5(cinco) anos em que privatizaram o serviço muita coisa mudou e o progresso foi evidente. Só que são muitos anos de uma cultura de atraso e irregularidade para serem modificadas repentinamente.

---

<sup>1</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 04 fev. 2019

Essas barreiras parecem intransponíveis, e muitas vezes fogem da esfera da própria atividade a solução, ensejando em problemas econômicos, sociais e políticos. Mas com empenho, pretende-se, através deste estudo, apresentar soluções para efetivação da pretensão de usucapir na Bahia.

### 3.1 Cartórios na Bahia

Na Bahia, o primeiro concurso de provas e títulos teve seu início no ano 2013, com a abertura do Edital, e só findou no ano 2017, com a audiência de escolha. Especificamente em relação a Bahia os cartórios eram ainda estatizados. Funcionavam nas unidades judiciárias (Fóruns) e eram prestados por servidores públicos do Poder Judiciário.

Realizado o primeiro concurso público de Provas e Títulos promovido pelo Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, através da organizadora Cespe/UnB, regido pelo EDITAL Nº 05 – TJ/BA – NOTÁRIOS E OFICIAIS DE REGISTRO, de 20 de novembro de 2013, foram oportunizados **1.383 (um mil trezentas e oitenta e três) serventias vagas**. Aplicado em seis etapas:

#### 1 DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

1.1 O concurso público, para provimento ou remoção na atividade extrajudicial de notas e de registro, será regido por este edital e executado pelo Centro de Seleção e de Promoção de Eventos da Universidade de Brasília (CESPE/UnB) e pelo Tribunal de Justiça do Estado da Bahia.

1.2 O presente concurso público destina-se ao provimento de **1.383 vagas de outorga das delegações de notas e registros**, sendo reservadas aos candidatos portadores de deficiência 5% dessas vagas.

1.3 A seleção para a outorga de delegação de que trata este edital, tanto para ingresso, quanto para remoção, compreenderá as seguintes etapas:

- a) primeira etapa – uma prova objetiva de seleção, de caráter eliminatório, de responsabilidade do CESPE/UnB;
- b) segunda etapa – uma prova escrita e prática, de caráter eliminatório e classificatório, de responsabilidade do CESPE/UnB;
- c) terceira etapa – comprovação de requisitos para outorga das delegações, de caráter eliminatório, de responsabilidade do TJBA/Comissão de Concurso;
- d) quarta etapa – composta das seguintes fases: I – exame psicotécnico e entrega do laudo neurológico e do laudo psiquiátrico, ambos de caráter descritivo e de presença obrigatória, de responsabilidade do TJBA/Comissão de Concurso; II – entrevista pessoal, de caráter descritivo e de presença obrigatória, de responsabilidade do TJBA/Comissão de Concurso; III – análise da vida pregressa, de caráter eliminatório, de responsabilidade do TJBA/Comissão de Concurso;
- e) quinta etapa – prova oral, de caráter eliminatório e classificatório, de responsabilidade do CESPE/UnB;
- f) sexta etapa – avaliação de títulos, de caráter classificatório, de responsabilidade do CESPE/UnB.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> CESPE. **Concurso público de Provas e Títulos** – Edital. Disponível em: [http://www.cespe.unb.br/concursos/TJ\\_BA\\_13\\_NOTARIOS/arquivos/ED\\_5\\_2013\\_TJBA\\_NOT\\_RIOS\\_13\\_AB\\_T\\_REPUBLICADO.PDF](http://www.cespe.unb.br/concursos/TJ_BA_13_NOTARIOS/arquivos/ED_5_2013_TJBA_NOT_RIOS_13_AB_T_REPUBLICADO.PDF). Acesso em: 04 mar. 2021.

Além disso, após a audiência de escolha, alguns tabeliães e registradores foram renunciando aos seus direitos por razões diversas, inclusive por serem aprovados em certames de outros Estados. O que ocasionou diversas serventias vagas no Estado da Bahia.

De modo que atualmente, feita a apuração das serventias extrajudiciais vagas pelo Tribunal de Justiça do Estado da Bahia (TJBA), conforme Ato Conjunto nº 01, de 08 de julho de 2022, da Corregedor-Geral da Justiça e da Corregedor das Comarcas do Interior, publicado no TJBA-Diário da Justiça Eletrônico nº 3.136 de 14 de julho de 2022, foram identificadas **608 (seiscentas e oito) serventias vagas no Estado da Bahia.**

Essas serventias vagas, atualmente são ocupadas pela gestão interina, que é uma gestão temporária e precária, disciplinada pelas regras do Provimento n. 77, de 7 de novembro de 2018 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o que prejudica sobremaneira o serviço por seu caráter excepcional e gera uma grande insegurança jurídica ao delegatário que assume. Pois o delegatário deve contratar pessoal, fazer investimentos na unidade, podendo, a qualquer tempo à administração pública solicitar à delegação vaga.

Como é cediço, inclusive ao próprio TJBA, conforme processo administrativo nº TJ-ADM-2021/09272 que trata do projeto de reestruturação das serventias extrajudiciais, **80% (oitenta por cento) das serventias existentes na Bahia são deficitárias** e recebem a renda mínima o que configura a sua inviabilidade econômica:

O panorama atual apresentado reflete a situação delicada e peculiar do Sistema Extrajudicial baiano, uma vez que a grande maioria das Serventias Extrajudiciais possui baixa arrecadação de emolumentos, **advinda de um equivocado e superado sistema de distribuição de serventias extrajudiciais, sendo a maioria delas com manutenção e funcionamento inviáveis dos pontos de vista técnico, social e econômico** (difícil acesso ao local, ausência de bancos, ausência de serviços de telecomunicações, ausência de segurança pública, reduzido número de habitantes, fracionamento de especialidades e circunscrições demasiadamente distantes dos municípios interessados), conforme se demonstrará ao longo deste expediente.

Como consequência, verificou-se um grande desinteresse dos aprovados no último concurso público em titularizar tais Serventias Extrajudiciais, bem como um fenômeno consubstanciado em sucessivas renúncias às poucas serventias titularizadas, fruto da descoberta, a posteriori, da inviabilidade econômica de muitas delas.

Outrossim, mesmo após a escolha das serventias extrajudiciais pelos aprovados, como dito antes, **vêm ocorrendo sucessivas renúncias às delegações respectivas**, o que faz com que estas passassem a funcionar com delegatários interinos, **numa acumulação excepcional ao sistema da Extrajudicialidade** (artigo 26, da Lei Federal n. 8.935/94).

Dessa forma, necessária a observância da chamada **‘viabilidade econômica’** da atividade, sedimentada, por sua vez, no binômio ‘população e receita’, conforme se depreende do parágrafo único do artigo 26 da Lei Federal n. 8.935/94. Diante disso, a quantidade extravagante de cartórios no Estado da Bahia denuncia um quadro

deficitário contundente. Para tanto, a título ilustrativo, temos que a maioria das Serventias Extrajudiciais não alcança a receita mensal de R\$ 13.078,15 (treze mil, setenta e oito reais e quinze centavos), conforme informações extraídas do portal Justiça Aberta - CNJ. Vale ressaltar que o valor mensal R\$ 13.078,15 (treze mil, setenta e oito reais e quinze centavos) foi indicado pelo FECOM/BA (Fundo Especial de Compensação do Estado da Bahia) como sendo o mínimo necessário à funcionalidade da serventia, mostrando-se distante de uma estrutura eficiente.

Na situação atual, aproximadamente, **80% (oitenta por cento) das Serventias Extrajudiciais do Estado da Bahia não possuem rentabilidade suficiente para o cumprimento integral das diretrizes do CNJ**, conforme se infere do Relatório de Arrecadação que acompanha esta justificativa e das Correições realizadas pelas Corregedorias da Justiça do TJBA. (Grifo nosso)

A renda mínima é o valor considerado como mínimo necessário à funcionalidade da serventia extrajudiciais, pagos aos delegatários de todas as especialidades no Estado da Bahia quando estes não conseguem atingir através dos emolumentos o valor considerado mínimo para custear as despesas do cartório, este valor é repassado pelo Fecom (Fundo Especial de Compensação).

O Fecom (Fundo Especial de Compensação) é um fundo de natureza privada, instituído pela Lei Estadual nº 12.352, de 08 de setembro de 2011, alterada pela Lei Estadual 13.555, de 29 de abril de 2016, de acordo com o Art. 16:

Art. 16 -Fica instituído o **Fundo Especial de Compensação - FECOM, de caráter privado**, com a seguinte destinação:

I - provimento da gratuidade dos atos praticados pelos registradores civis de pessoas naturais;

II - promover compensação financeira às serventias notariais e de registro privadas que não atingirem arrecadação necessária ao funcionamento e renda mínima do delegatário;

III - custeio das despesas com pessoal dos Cartórios de Registro Civil das Pessoas Naturais, enquanto não houver a outorga da totalidade dessas unidades extrajudiciais, desde que se verifique a existência da situação orçamentária prevista no § 4º deste artigo.

§ 1º - **Constitui recurso do Fundo Especial de Compensação o percentual correspondente a 23% (vinte e três por cento) do que for cobrado a título de emolumentos.**

§ 2º - Fica assegurada às serventias notariais e de registro privatizadas que não atingirem a arrecadação mínima para a garantia de seu funcionamento a complementação financeira em montante a ser definido pelo Conselho Gestor do Fundo Especial de Compensação, respeitado o saldo financeiro, cujo repasse será realizado pelo FECOM, independentemente do ressarcimento dos atos gratuitos praticados por cada serventia.

§ 3º - A compensação financeira de que trata o inciso II do caput deste artigo será fixada pelo Conselho Gestor do FECOM.

§ 4º - As despesas com pessoal tratadas no inciso III do caput do presente artigo serão pagas pelo excedente dos recursos orçamentários do FECOM de cada exercício, ressalvada a hipótese de insuficiência total de recursos.

§ 4º acrescido pela Lei nº 13.555, de 29 de abril de 2016<sup>3</sup>. (Grifo nosso)

<sup>3</sup> BAHIA. **Lei nº 12.352, de 08 de setembro de 2011**. Dispõe sobre a outorga, mediante delegação a particulares, dos serviços notariais e de registros no Estado da Bahia e dá outras providências. Disponível em: [http://cnbba.org.br/wp-content/uploads/2017/02/lei-estadual-n-12.352\\_2011-.pdf](http://cnbba.org.br/wp-content/uploads/2017/02/lei-estadual-n-12.352_2011-.pdf). Acesso em: 20 dez. 2022.

O Fecom (Fundo Especial de Compensação) é um fundo de natureza privada, no qual há a repasse automático do percentual correspondente 23% (vinte e três por cento) do que for cobrado a título de emolumentos, em todas as serventias notariais e registras. Esse percentual varia de acordo com cada Estado da federação. Contudo, não há sobre a “renda mínima”, nem sobre os emolumentos arrecadados nenhuma receita advinda da administração pública, sendo todo o custo dos fundos de compensação mantidos pelos próprios cartórios.

Além do fato de maioria dos cartórios baianos serem deficitários, há estudos que indicam que o Fecom pode não suportar custear a renda mínima aos delegatários das titularidades e interinidades na Bahia, o que significaria a total falência do serviço extrajudicial. Pois atualmente há um déficit no resultado financeiro do Fecom, ou seja, há mais renda mínima e atos a serem pagos do que a força contributiva dos cartórios baianos.

Ademais, de acordo com o Art. 236 da Constituição Federal, os serviços de notas e de registro são fiscalizados pelo Poder Judiciário, de modo que, a cada ato praticado cumpre ao delegatário fazer o repasse da taxa de fiscalização que tem natureza jurídica de tributo. Ou seja, grande parte da arrecadação do Tribunal de Justiça da Bahia advém da chamada taxa de fiscalização, decorrente do poder/dever de fiscalização que o Tribunal exerce sobre as serventias extrajudiciais, então a falência das serventias extrajudiciais significaria também a dificuldade financeira para o próprio Poder Judiciário Baiano.

Desta forma, a responsabilidade de tornar as serventias viáveis economicamente não são apenas dos delegatários, mas em grande parte dos Tribunais de Justiça, inclusive por ter a competência legislativa referente às regras de organização judiciária e das serventias extrajudiciais, nos termos do Art. 96, II, d, da Constituição Federal.<sup>4</sup>

Os valores dos serviços são tabelados pelos Tribunais de Justiça locais, normatizados e aprovados por Lei Estadual. Nos termos do § 2º do artigo 236 e o inciso IV do artigo 24 da Constituição Federal:

---

<sup>4</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 22 dez. 2022.

Art. 236. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público.

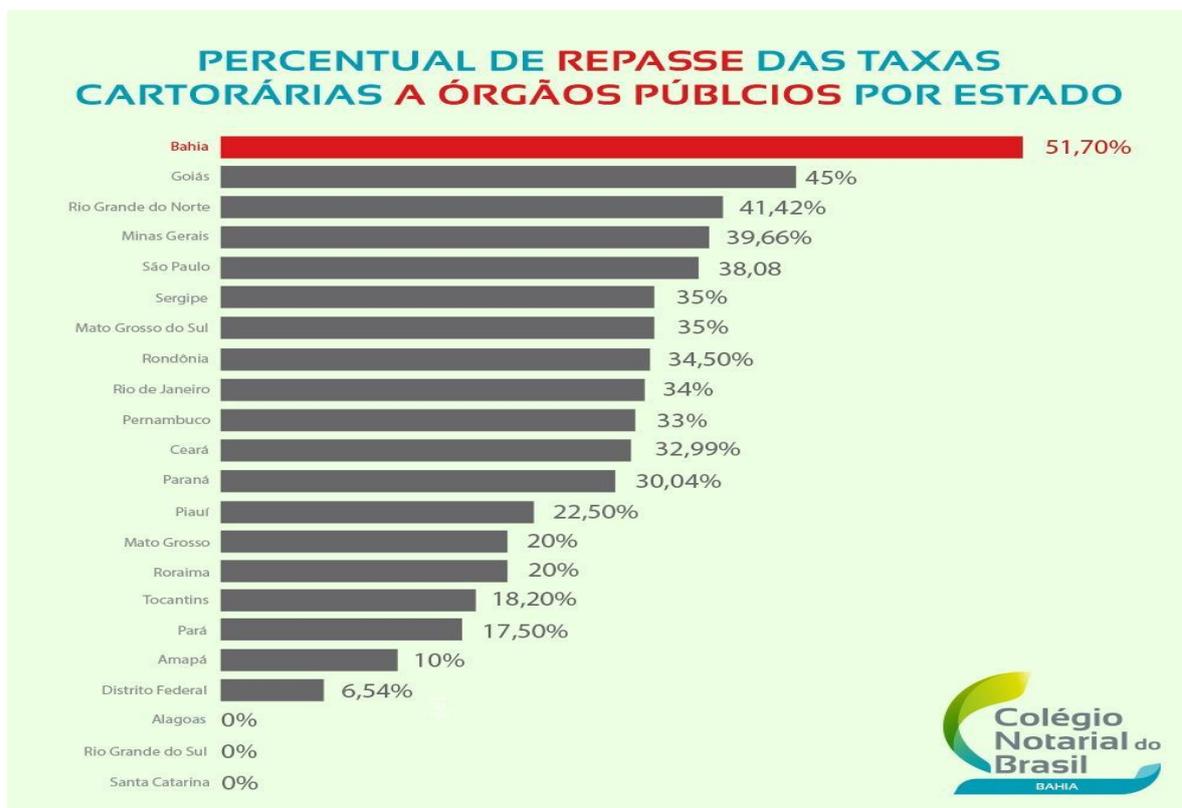
§ 2º Lei federal estabelecerá normas gerais para fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro.

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

IV - custas dos serviços forenses; <sup>5</sup>

Na Bahia, a tabela de custas judiciais e emolumentos é decorrente da Lei estadual nº 12.373/2011 - de 23 de dezembro de 2011, alterada pela Lei estadual nº 14.025/2018, de 06/12/2018, atualizada pelo Decreto judiciário nº 894/2022, de 19/12/2022. <sup>6</sup>

Os valores dos emolumentos brutos os quais são lançados na plataforma do Conselho Nacional de Justiça – CNJ <sup>7</sup> não constam os repasses de referentes a Taxa de Fiscalização, Fecom, Procuradoria Geral do Estado (PGE), Defensoria Pública e Ministério Público (FMMPBA) que totalizam o percentual de 51,70% (cinquenta e um vírgula setenta por cento) do valor que arrecadado. O percentual de repasse da Bahia é o maior do Brasil conforme dados obtidos do Colégio Notarial do Brasil:



<sup>5</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 22 dez. 2022.

<sup>6</sup> BAHIA. TJBA. **Tabela de custas 2022**. Disponível em: [http://www5.tjba.jus.br/portal/wp-content/uploads/2021/12/Tabela\\_Custas\\_2022\\_Final.pdf](http://www5.tjba.jus.br/portal/wp-content/uploads/2021/12/Tabela_Custas_2022_Final.pdf). Acesso em: 21 dez. 2022.

<sup>7</sup> BRASIL. CNJ. **Justiça aberta**. Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/corregedoria/justica\\_aberta/](https://www.cnj.jus.br/corregedoria/justica_aberta/)? Acesso em: 23 dez. 2022.

De modo que desses valores de arrecadação demonstrados, apenas 48,30% (quarenta e oito vírgula trinta por cento) vão para o delegatário, que ainda custeia todo o serviço do cartório (aluguel, funcionários, equipamentos, sistema, seguros) e deve cumprir todos os provimentos com uma série de responsabilidades e obrigações.

Desta feita, a primeira solução seria reestruturar as serventias extrajudiciais de modo a torná-las efetivamente rentáveis, dando condições ao tabelião ou oficial a prestar o melhor serviço à população.

Pendente de julgamento no Pleno do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, o projeto de lei de reestruturação das serventias extrajudiciais do Estado do Bahia prevê entre outras alterações, a formação de ofícios únicos (cartórios com todas as atribuições) em cidades de até 50 (cinquenta mil habitantes) que o possibilitaria a viabilidade econômica da maioria delas.

Apenas após o projeto de reestruturação ser aprovado no Pleno do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia e passar pela Assembleia Legislativa, depois disto, efetivada sua implementação, é que há condições de ter um outro concurso público de outorga de delegações na Bahia, mitigando enfim a enorme quantidade de serventia vagas e deficitárias.

### **3.2 Das dificuldades para efetivação da usucapião extrajudicial na Bahia**

Em razão da delonga histórica de realização de concursos públicos para outorga de delegações na Bahia, surgiram outras dificuldades bem mais devastadoras e contundentes: a falta de uma cultura notarial e registral e da regularização fundiária.

Os grandes centros urbanos, bem como as zonas rurais se desenvolveram sem essa preocupação com a regularização de seus imóveis, tornando costumeira a prática de “contratos de gaveta”, os famosos “recibos de compra e venda”. Sendo corriqueiro também diversos loteamentos irregulares, invasões, que não oferecem a infraestrutura urbanística, ambiental e social necessária à moradia, como calçamento e saneamento básico.

Em relação à cultura do “recibo”, interessante seria um trabalho de conscientização da população e informação sobre “como regularizar sua propriedade” para que se evitasse essa prática nefasta que gera prejuízo a todos. Outra solução possível seria que os tabeliães negassem o reconhecimento de firma a documentos juridicamente nulos, que não atendam a

forma prescrita em lei, em uma tentativa de burlar a instrumentalização de negócios que exijam a forma pública para ter validade.

O tabelião é o responsável legal por formalizar juridicamente a vontade das partes, além de ser fiscal e responsável solidário pelo recolhimento dos impostos. Se ele não existe na cidade, ou não funciona adequadamente, os negócios jurídicos acabam sendo formalizados de maneira precária. Não se faz escrituras de compra e venda, doações, inventários, divórcios. Não se recolhe o imposto devido das transações de competência municipal, o ITBI – imposto sobre a transmissão de bens imóveis, o município fica sem recurso, pois os impostos de transmissão são sonegados.

Uma parcela muito baixa de imóveis tem registro na Bahia, estima-se que um número superior a 85% (oitenta e cinco por cento) de imóveis no Estado não tenham título de propriedade<sup>8</sup>, trazendo malefícios para economia, para geração de renda, circulação de riquezas e até mesmo para a visão de dignidade e cidadania na sociedade, pois poucos e privilegiados possuem “a escritura” dos seus imóveis.

É tanta irregularidade que foi necessário que o Tribunal de Justiça da Bahia, através de suas Corregedorias, editasse em seu Código de Normas e Serviços Extrajudiciais soluções para os denominados “registros atípicos” diante da dificuldade de destravar e trazer maior regularidade aos imóveis situados na Bahia:

CAPÍTULO XVII-A  
DA REGULARIZAÇÃO DE REGISTROS ATÍPICOS  
(Incluído pelo PROVIMENTO CGJ/CCI 8/2019)

SEÇÃO I  
DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1.430-A. Para os fins deste Provimento, considera-se:

I - Registro atípico: Ato de averbação ou registro que foi praticado anteriormente a este Provimento sem a completa observância ao microssistema registral, à Lei Federal nº 6.015/73, leis específicas e normas de serviço do Estado da Bahia (notadamente seu Código de Normas);

II - Áreas urbanas consolidadas: Áreas em que a ocupação informal e/ou assentamentos espontâneos ou características típicas das chamadas favelas brasileiras marcam parte ou a totalidade da poligonal assentada em transcrição ou matrícula no registro de imóveis.

III - Empreendimento atípico: Situação de edificação, voltada ou não à vida condominial, promovida ou não por prévia incorporação imobiliária, de uso residencial, comercial ou outro, cujo assentamento registral não encontre correspondência exata com os ditames da lei de registros públicos, com atos

<sup>8</sup> MAIS DE 85% dos imóveis na Bahia não têm título de propriedade. **Agência sertão**, 12 maio 2022. Disponível em: <https://agenciasertao.com/2022/05/12/mais-de-85-dos-imoveis-na-bahia-nao-tem-titulo-de-propriedade/#:~:text=Segundo%20o%20Juiz%20Leonardo%20Rulian,art%C3%B3rio%20de%20registro%20de%20im%C3%B3veis>. Acesso em: 26 dez. 2022.

precedentes não registrados/averbados, descrição incompleta do imóvel, suas unidades, e demais caracteres, podendo já ter inclusive, matrículas específicas abertas para unidades em caso de comunidades organizadas sob a forma de condomínio ou demais mecanismos de fracionamento da propriedade.<sup>9</sup>

“Eu gostaria de ter o papel da minha casa” é uma frase escutada com muita frequência nos interiores baianos<sup>10</sup>. Dessa maneira, o cidadão não pode, por exemplo, hipotecar seu imóvel e oferecê-lo em garantia em uma operação de crédito (cédulas de crédito rurais e bancárias, alienação fiduciária), pois ele não dota de garantia real. Então, aquele recurso que poderia ser obtido junto aos bancos e aplicado no comércio local já não irá circular. O que gera pobreza e pouca movimentação financeira nas cidades. Dificilmente, um financiamento de compra de um imóvel é aprovado, pois com o imóvel irregular, não há como os Bancos aprovarem a transação.

Como não há circulação de riquezas por esse e por outros fatores sociais e econômicos, a população, em geral, é de baixa renda, sobretudo no interior, e pouco instruída, sendo o nível de analfabetismo elevado, o que a impossibilita de conhecer seus direitos. Na Bahia, 12,7% (doze virgula sete por cento) das pessoas acima de 15 (quinze) anos são analfabetas.<sup>11</sup>

Infelizmente é muito comum nos tabelionatos de notas baianos a instrumentalização de procurações e demais documentos públicos a rogo. Nos termos do Art. 43 do Código de Normas e Procedimentos da Bahia:

Art. 43. Se alguém não puder ou não souber assinar, o delegado do serviço notarial e de registro ou preposto autorizado assim o declarará, assinando, por ele e a seu rogo, uma pessoa capaz, colhida a impressão digital do impossibilitado de assinar, sempre que possível do polegar direito, exclusivamente com a utilização de coletores de impressões digitais, vedado o emprego de tinta para carimbo, mediante pressão leve, de maneira a se obter a indispensável nitidez, com anotação dessas circunstâncias no corpo do termo. § 1º Recomenda-se, por cautela, a coleta de impressões datiloscópicas das pessoas que assinam mal, demonstrando pouco ou não saber ler ou escrever,

---

<sup>9</sup> ARIBA. **Código de Normas e Procedimentos dos Serviços Notariais e de Registro do Estado da Bahia**. Disponível em: <http://ariba.org.br/wp-content/uploads/2022/01/VADEMECUM-EXTRAJUDICIAL-TJBA.pdf>. Acesso em: 15 out. 2022.

<sup>10</sup> MAIS DE 85% dos imóveis na Bahia não têm título de propriedade. **Agência sertão**, 12 maio 2022. Disponível em: <https://agenciasertao.com/2022/05/12/mais-de-85-dos-imoveis-na-bahia-nao-tem-titulo-de-propriedade/#:~:text=Segundo%20o%20Juiz%20Leonardo%20Rulian,cart%C3%B3rio%20de%20registro%20de%20im%C3%B3veis>. Acesso em: 26 dez. 2022.

<sup>11</sup> BAHIA: um terço da população não estuda, não trabalha e não faz faculdade. **Correio 24 horas**. Disponível em: <https://www.correio24horas.com.br/noticia/nid/bahia-um-terco-da-populacao-nao-estuda-nao-trabalha-e-nao-faz-faculdade/>. Acesso em: 07 jan. 2023.

dispensada nesta hipótese assinatura a rogo por outra pessoa. § 2º Em torno de cada impressão datiloscópica, deverá ser escrito por extenso o nome do identificado.<sup>12</sup>

Uma triste e assustadora realidade, de analfabetismo, baixa escolaridade e pouca instrução da população. Pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), apenas 1 em cada 10 (dez) adultos baianos (10,1%) concluiu o terceiro grau em 2018. A Bahia tem o segundo pior índice de adultos com ensino superior completo no Brasil e a taxa de pessoas com ensino superior completo entre a população branca foi de 17,9% (dezessete virgula nove por cento), entre negros e pardos, o número cai pela metade (8,4% deste grupo).<sup>13</sup>

Além disso, em regra, os baianos que vivem no interior do Estado não têm acesso ao Poder Judiciário efetivo, muito menos a defensores públicos. Em muitas cidades não há juízes ou promotores de justiça titulares e a defensoria pública é inexistente. A população é carente e não dota dos recursos necessários para contratação de advogado, sendo em regra os procedimentos judiciais de usucapião excessivamente onerosos pois demandam alto custo referente à honorários e custas judiciais e se prolongam por muitos anos quando tramitam judicialmente.

Ou seja, os cidadãos não têm acesso ao Poder Judiciário, sendo as serventias extrajudiciais um meio de obterem a efetividade às suas pretensões, ao menos. Isso porque uma forte característica das serventias extrajudiciais é a capilaridade, todo município, por força de lei, dota, ao menos, de um Registro Civil das Pessoas Naturais.

E toda sede de comarca conta com todas as atribuições. Na Bahia, nos municípios que não são comarcas, há Registros Civis com função notarial, os quais registram nascimentos, casamentos e óbitos e estão habilitados a lavrarem escrituras, procurações, bem como reconhecem firmas e fazem autenticações.

A realidade da desjudicialização trouxe a realização de pretensões junto aos cartórios de maneira muito mais célere e econômica. Além de possibilitar aos advogados atuarem na área do extrajudicial, oferecendo dinamismo e oportunidade.

Outra preocupação muito forte do extrajudicial é a regularização fundiária urbana e rural, os registradores de imóveis trabalham fortemente nos mecanismos possíveis de tornar

---

<sup>12</sup> ARIBA. **Código de Normas e Procedimentos dos Serviços Notariais e de Registro do Estado da Bahia**. Disponível em: <http://ariba.org.br/wp-content/uploads/2022/01/VADEMECUM-EXTRAJUDICIAL-TJBA.pdf>. Acesso em: 15 out. 2022.

<sup>13</sup> BAHIA, *op. cit.*, 2023.

os imóveis de suas circunscrições cada vez mais regulares. Entretanto, nem tudo depende unicamente dos cartórios, é forte a influência política nas formas de solução para regularizar às propriedades e o Estado da Bahia, através da Procuradoria Geral do Estado, tem impugnado grande parte dos pedidos de usucapião extrajudicial.

### *3.2.1 Da impugnação genérica da Procuradoria Geral do Estado da Bahia*

O Estado da Bahia, legislou a respeito do domínio das terras públicas e sobre a forma de concessão desse domínio à particulares, e por meio de Lei 3.038 de 10 de outubro de 1972 – Lei de Terras do Estado da Bahia, alterada pela lei 3.442 de 12 de dezembro de 1975, estabeleceu:

**Art. 1º - São do domínio do Estado da Bahia as terras:**

- a) Transferidas ao seu patrimônio pela Constituição Federal de 24 de fevereiro de 1891;
- b) do domínio particular abandonadas pelos seus proprietários e as arrecadadas como herança jacente;
- c) que não estejam por título legítimo, sob domínio de terceiros;**
- d) adquiridas por qualquer outro meio legal.

[...]

**Art. 3º - Ao possuidor de terra devoluta de área não superior à do limite fixado na Constituição Estadual, assim considerado o ocupante que a beneficiou e continua a explorá-la, tornando-a produtiva pelo seu trabalho, o Estado assegurará gratuitamente o domínio, outorgando o respectivo título de propriedade, desde que o interessado prove: a) posse mansa, pacífica e continuada há mais de 15 (quinze) anos permitida, para esse fim, a soma do tempo dos antecessores; b) cultura e beneficiamento da terra; c) inexistência de impedimento ou proibição à sua aquisição.<sup>14</sup>**

De forma que, o Estado da Bahia utiliza o conceito residual de terras devolutas pela qual são assim consideradas as que não estão destinadas a qualquer uso público, nem incorporadas ao domínio privado.<sup>15</sup> Todavia, o artigo 1º, “c”, da Lei Estadual 3.038/72, que adota tal critério sobre terras devolutas teve a inconstitucionalidade declarada pelo STF:

**LEI 3.038 DE 10 DE OUTUBRO DE 1972 DO ESTADO DA BAHIA, QUE DISPÕE SOBRE TERRAS PÚBLICAS E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS. - INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 1., LETRA 'C', QUE ATRIBUI AO DOMÍNIO DO ESTADO AS TERRAS'QUE NÃO ESTEJAM POR TÍTULO LEGÍTIMO SOB DOMÍNIO DE TERCEIROS'. ESSE CONCEITO DE TERRAS DEVOLUTAS EXTRAPOLA DA CONCEPÇÃO CONSTITUCIONAL, INVADINDO ÁREA LEGISLATIVA DA COMPETÊNCIA FEDERAL. - INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 14 E SEU PARÁGRAFO ÚNICO, POR CONTRARIAR AS DISPOSIÇÕES DO**

<sup>14</sup> BAHIA. **Lei nº 3.038, de 10 de outubro de 1972.** Dispõe sobre terras públicas e dá outras providências. Lei de Terras do Estado da Bahia. Disponível em: <https://governo-ba.jusbrasil.com.br/legislacao/85821/lei-3038-72>. Acesso em: 27 dez. 2022.

<sup>15</sup> DI PIETRO, Maria Silva. **Direito administrativo.** 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010, p.718.

**ART-153, PAR-22, DA CONSTITUIÇÃO DA REPUBLICA. - INCONSTITUCIONALIDADE DO PARÁGRAFO**

2. DO ART-15, VISTO QUE O PARÁGRAFO RESTRINGE O DIREITO DE PROPRIEDADE PARTICULAR, CRIANDO LIMITAÇÃO LEGAL A FACULDADE DE DISPOR QUE TEM O PROPRIETARIO, MATÉRIA DE DIREITO CIVIL. -INCONSTITUCIONALIDADE DO PARÁGRAFO

3. DO ART. 23, DE VEZ CONTEM O MESMO VÍCIO DO PARÁGRAFO

2. DO ART. 15. REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE EM PARTE.<sup>16</sup> (Rp 913 BA, Votação: Unânime em parte, Resultado: procedente em parte, ano 1980, aud: 10/09/1980, dj 12/09/1980)

Em relação ao Art. 1º, c, da Lei Estadual 3.038, 10 de outubro de 1972, que será objeto de estudo nessa pesquisa, tendo em vista ser o ponto “chave” das impugnações da Procuradoria Geral do Estado aos pedidos de usucapião, o voto do relator ministro Soares Munõz, nos autos da Representação nº 913 BA, que tramitou a 42 (quarenta e dois) anos atrás no STF, no ano de 1980, na regência de Constituição da República de 1967, ainda datilografados em máquina de escrever, foi no seguinte sentido:

VOTO

O SENHOR MINISTRO SOARES MUNÔZ (RELATOR): O Dr. Procurador Geral da República, depois de na representação (fls.2) ter arguido a inconstitucionalidade do art. 1º, letra “c”, art. 7º, o art. 14, §2º, o art. 15, §3º, o art. 23, §3º, e art. 34, opinou, no parecer de fls. 89 pela inconstitucionalidade apenas de dois deles – o §2º, do art.15 e o §3º do art. 23 da Lei nº 3.038, de 10 de outubro de 1972, do Estado da Bahia, insta dizer, de dois dispositivos alterados pela Lei nº 3.442, de 12 de dezembro de 1975.

Entretanto, a representação não está prejudicada, no que diz respeito a essas normas, porque ela foi ajuizada em 1973 e a jurisprudência predominante do Supremo Tribunal Federal é no sentido de que ‘não se julga prejudicada a representação quando a lei inquinada de inconstitucional é revogada no curso da ação’ (RTJ 87/758)

Em consequência, vou proceder ao exame dos dispositivos atacados na representação, a começar pelo art. 1º, letra ‘c’, da Lei 3.038.

Estabelece ele:

**‘Art. 1º - São do domínio do Estado da Bahia as terras:**

.....  
**c) que não estejam por título legítimo, sob domínio de terceiros’.**

O Dr. Procurador Geral da República não encontrou nessa norma qualquer eiva de inconstitucionalidade, pois não fere o princípio do ônus da prova (cujá fixação é da competência da União, por força do inciso XVIII, letra ‘b’, da Emenda Constitucional nº 01/69)

Data Venia, não compartilho desse douto entendimento. O art. 1º, letra ‘c’, define que sejam terras devolutas, atribuição que não pertence ao Estado, e inverte o ônus da prova, alterando o disposto no art. 527 do Código Civil.

Aliás, a Primeira Turma, no RE 89.964/RJ, por mim relatado, decidiu:

‘Esse dispositivo (o voto refere-se ao art. 5º da Constituição da República), combinado com o art. 4º, estabelece que se incluem, entre os bens dos Estados, as terras devolutas que não sejam indispensáveis à segurança e ao desenvolvimento nacionais, pois que estas pertencem à União’.

<sup>16</sup> BRASIL. Superior Tribunal Federal – STF. Representação: Rp 913 BA. **JUSBRASIL**. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/14695045>. Acesso em: 28 dez. 2022.

**O acórdão recorrido, para excluir o imóvel usucapiendo das terras devolutas, arrimou-se no conceito desses emitido, inclusive, por decisões do Supremo Tribunal Federal, consoante as quais não basta a falta de transcrição no Registro de Imóveis, para que as terras devam ser consideradas devolutas.**

Nesse sentido, a sentença de primeiro grau, cuja fundamentação foi integralmente incorporada ao acórdão, transcreve trechos de doutrina e de decisões do Supremo Tribunal Federal, a respeito do conceito de terras devolutas e foi em razão deles que concluiu pela procedência da ação de usucapião, ‘*verbis*’:

‘o conceito de terras devolutas ficou expresso na Lei nº 6001, de 18.9.1850: As que não se acharem applicadas a algum uso publico nacional ou provincial; As que não se acharem no dominio particular por qualquer titulo legitimo, nem forem havidas por sesmarias e outras concessões do Governo Geral ou Provincial, não incursas em commisso por falta do cumprimento das condições de medição, confirmação e cultura; As que não se acharem occupadas por posses, que, apesar de não se fundarem em titulo legal, forem legitimadas por esta Lei’.

Por sua vez, afirma HELY LOPES MEIRELLES, no seu ‘Direito Administrativo’, ed. 1966, pag. 453:

‘Terras devolutas são todas aquelas que, pertencentes ao domínio público de qualquer das entidades estatais, não se acham utilizadas pelo Poder Público, nem destinadas a fins administrativos específicos. São bens públicos patrimoniais ainda não utilizados pelos respectivos proprietários. Tal conceito nos foi dado pela Lei imperial nº 601, de 18 de setembro de 1854, e tem sido aceito uniformemente pelos civilistas.’

Já o Supremo Tribunal Federal, por sua primeira turma, ao decidir o Recurso Extraordinário nº 72.020, da qual foi relator o Eminentíssimo Ministro Rodrigues Alckmin, desaprovou a presunção em favor do Estado, nos seguintes termos:

**‘Também a inexistência de transição de gleba em nome de particular não faz presumir que as terras sejam devolutas. Transcrição é o meio de adquirir o domínio, nos termos do Código Civil, sem que se possa desconhecer a existência de meios outros, na vigência do Código Civil e antes dele. Consequentemente, o só fato de não achar-se transcrito não significa deva tratar-se de gleba devoluta.’**

‘...O fato de a área não se achar transcrita em nome de qualquer particular não quer dizer, por si só, que ela é composta de terras devolutas.’

Do exposto, vê-se que a tese do Estado, no sentido, de que seriam devolutas e pertencentes ao seu patrimônio as terras não transcritas no registro de imóveis em nome de particular, embora ardente e brilhantemente sustentada, não encontra apoio nos ensinamentos dos mestres e nem amparo nos melhores julgamentos.

Nota-se, ainda, que em nosso direito positivado nenhuma regra expressa autoriza a aludida presunção, ficando certo, isso sim, que são devolutas e pertencentes ao domínio público de qualquer das entidades estatais – aquelas terras de foram devolvidas ao Estado, segundo as legislações anteriores ao Código Civil, que, inquestionavelmente, não previam a obrigatoriedade de transcrição da aquisição da propriedade.

Abordando a matéria, PONTES DE MIRANDA, no seu alto saber jurídico, ensina:

‘A concepção de que ao Príncipe toca o que, no território, não pertence a outrem, particular ou entidade de direito público, é concepção superada. As terras ou são dos particulares ou do Estado ou *nullius*. Nem todas as terras que deixam de ser de pessoas físicas ou jurídicas se devolvem ao Estado. Ao Estado vai o que foi abandonado, no sentido preciso do sistema jurídico. Ao Estado foi o que, segundo as legislações anteriores ao Código Civil, ao Estado se devolveia. A expressão devoluta acompanhado de terras a esse fato se refere. O que não foi devolvido não é devoluto. Pertence a particular, ou ao Estado, ou a ninguém pertence.’ - Comentários à Constituição de 1967, Tomo I, pag. 520.

E, às fls. 522, da mesma obra, conclui o Mestre:

‘As terras que nunca foram da União, do Estado-Membro ou do Município, em dos particulares, são terras sem dono, terras *res nullius*, terras adéspotas. Podem ser o objeto de posse, no sentido privatístico, ou em via de serem usucapidas.’

Precisamente, nesse sentido foi o despacho do Eminentíssimo Ministro Antonio Nader do Supremo Tribunal Federal ao indeferir o agravo nº 59.550, publicado no D.O. de 30.5.74, pg. 3677:

‘Realmente, defende a Fazenda do Estado a tese de que toda terra sem título de propriedade particular é do domínio público. Vale dizer as terras não transcritas seriam devolutas independentemente de ações discriminatórias. Evidentemente, não se pode aprovar essa hermenêutica. Cumpra à Fazenda, que alega o domínio, a prova de ser a propriedade devoluta, o que de modo algum fez. Aliás, como pontificou Pontes de Miranda, se a terra é pública e devoluta, no sentido da Lei nº 601, de 18.9.50, ou do Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1954, é terra sem dono e se adquire por usucapião’.

Também o Ministro Djaci Falcão, relator, na Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal, quando do Julgamento do Recurso Extraordinário nº 15.459, fez, no seu voto, lúcidas e inteligentes observações, a respeito da pretensão do Estado, comentando:

‘Nota-se, pois, que a Fazenda ao sustentar que as terras, de que se pretende usucapião, são de seu domínio, por serem devolutas teria que comprovar a alegação. E, como prova não se pode compreender a ausência de transcrição imobiliária, ...’

‘A transcrição imobiliária possui um fim específico, que é a certeza da propriedade e publicidade, como ensina Espindola em seu livro (Posse, Propriedade, Condomínio, Direitos Autorais, p.180)’.

No mesmo voto, prossegue o insigne Ministro:

‘É evidente que um instituto criado pelo Estado para garantia do direito de propriedade e para segurança de terceiros não poderá, caso inexista transcrição, gerar direitos para o Estado, que poderia se beneficiar, assim, com um seu serviço que não funcionasse, o que seria absurdo dos absurdos; ou seja, que quem não cumpre bem suas funções precípua venha a se beneficiar com a inadimplência.’ – Rev. Trim. de Jurisprudência, vol. 65, pag 859 (fls. 158/161)

Tais interpretações do art. 5º da Constituição da República colidem com o conceito que dela faz o art. 1º, letra ‘c’, da Lei nº 3.083, de 1972, Estado da Bahia.

**Declaro a inconstitucionalidade do art. 1º, letra ‘c’, da Lei 3.038, de 10.10.72, por ofender o art. 8º, XVII, ‘b’, da Constituição da República.** <sup>17</sup> (Grifo nosso)

Conforme se verifica claramente no voto do MM Relator, o Art. 1º, c, da Lei do Estado da Bahia já tinha sido declarada inconstitucional pelo STF, por ofender Art. 8º, XVII, b, da Constituição da República, que disciplinava a competência legislativa privativa da União. Além de explicitar o conceito a ser adotado de terras devolutas, sendo equivocado considerar que toda propriedade que não tenha transcrição no registro de imóveis seja pertencente ao Estado.

Do mesmo modo, a Constituição Federal de 1988 disciplina como privativa a competência da União para legislar sobre Registros Públicos, conforme se depreende do Art. 22, inciso XXV. E ainda, classifica como bem público pertencente à União e ao Estado:

Art. 20. São bens da União:

[...]

II - as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei;

<sup>17</sup> BRASIL. Superior Tribunal Federal - STF – Representação: Rp 913 BA. **JUSBRASIL**. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/14695045>. Acesso em: 28 dez. 2022.

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

[...]

IV - as terras devolutas não compreendidas entre as da União.<sup>18</sup>

A jurisprudência recente é no mesmo sentido, qual seja, o de que não existe qualquer presunção na ausência da transcrição no registro de imóveis e que o ônus da prova de que a terra devoluta é bem público, e portanto, não pode ser usucapida, é do Estado:

USUCAPIÃO. IMÓVEL URBANO. REGISTRO. AUSÊNCIA

A Turma reiterou que a inexistência de registro imobiliário do bem objeto de ação de usucapião não induz presunção de que o imóvel seja público (terras devolutas), cabendo ao Estado provar a titularidade do terreno como óbice ao reconhecimento da prescrição aquisitiva. Precedentes citados do STF: RE 86.234-MG, DJ 5/12/1976; do STJ: REsp 113.255-MT, DJ 8/5/2000, e REsp 674.558-RS, DJe 26/10/2009. **REsp 964.223-RN, Rel. Min. Luis Felipe Salomão, julgado em 18/10/2011.**<sup>19</sup>

DIREITO CIVIL E PROCESSUAL CIVIL. USUCAPIÃO. IMÓVEL URBANO. AUSÊNCIA DE REGISTRO ACERCA DA PROPRIEDADE DO IMÓVEL. INEXISTÊNCIA DE PRESUNÇÃO EM FAVOR DO ESTADO DE QUE A TERRA É PÚBLICA. 1. 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. 2. Recurso especial não provido. (REsp 964.223RN, Rel. Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, QUARTA TURMA, julgado em 18/10/2011, DJe 04/11/2011)

CIVIL. USUCAPIÃO. ALEGAÇÃO, PELO ESTADO, DE QUE O IMÓVEL CONSTITUI TERRA DEVOLUTA. A ausência de transcrição no Ofício Imobiliário não induz a presunção de que o imóvel se inclui no rol das terras devolutas; o Estado deve provar essa alegação. Precedentes do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça. Recurso especial não conhecido. (REsp 113255/MT, Rel. Ministro ARI PARGENDLER, TERCEIRA TURMA, julgado em 10/04/2000, DJ 08/05/2000 p. 89)

RECURSO ESPECIAL. USUCAPIÃO. FAIXA DE FRONTEIRA. POSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DE REGISTRO ACERCA DA PROPRIEDADE DO IMÓVEL. INEXISTÊNCIA DE PRESUNÇÃO EM FAVOR DO ESTADO DE QUE A TERRA É PÚBLICA. 1. O terreno localizado em faixa de fronteira, por si só, não é considerado de domínio público, consoante entendimento pacífico da Corte Superior. 2. Não havendo registro de propriedade do imóvel, inexistente, em favor do Estado, presunção iuris tantum de que sejam terras devolutas, cabendo a este provar a titularidade pública do bem. Caso contrário, o terreno pode ser usucapido. 3. Recurso especial não conhecido. (REsp 674.558/RS, Rel. Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, QUARTA TURMA, julgado em 13/10/2009, DJe 26/10/2009)

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. PROCESSUAL CIVIL. VIOLAÇÃO DO ARTIGO 535 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. INEXISTÊNCIA. USUCAPIÃO DE IMÓVEL EM FAIXA DE FRONTEIRA. POSSIBILIDADE. TERRA DEVOLUTA. PRESUNÇÃO. INEXISTÊNCIA. TITULARIDADE. ÔNUS DA PROVA. DIVERGÊNCIA NÃO DEMONSTRADA. AUSÊNCIA DE SIMILITUDE FÁTICA. 1. Não há falar em negativa de prestação jurisdicional se o tribunal de origem motiva adequadamente sua decisão, solucionando a controvérsia com a aplicação do direito que entende cabível à

<sup>18</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaoconsolidado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaoconsolidado.htm). Acesso em: 22 dez. 2022.

<sup>19</sup> BRASIL. Superior Tribunal Federal - STJ. **Informativo de Jurisprudência nº 485**. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/publicacaoinstitutional/index.php/informjurisdata/article/view/4614/4791>. Acesso em: 02 jan. 2023.

hipótese, apenas não no sentido pretendido pela parte. 2. Esta Corte Superior possui entendimento de que a circunstância do imóvel objeto do litígio estar situado em área de fronteira não tem, por si só, o condão de torná-lo de domínio público. **A ausência de transcrição no ofício imobiliário não conduz à presunção de que o imóvel se constituiu em terra devoluta, cabendo ao Estado o encargo de provar a titularidade pública do bem. Precedentes.** 3. A demonstração do dissídio jurisprudencial pressupõe a ocorrência de similitude fática entre o acórdão atacado e os paradigmas. 4. Agravo regimental não provido. (AgRg no REsp n. 611.577/RS, relator Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva, Terceira Turma, julgado em 20/11/2012, DJe de 26/11/2012.) CIVIL. USUCAPIÃO. ALEGAÇÃO, PELO ESTADO, DE QUE O IMÓVEL CONSTITUI TERRA DEVOLUTA. REEXAME DE PROVAS. - A pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial.- A ausência de transcrição no Ofício Imobiliário não induz a presunção de que o imóvel se inclui no rol das terras devolutas; o Estado deve provar essa alegação. (AgRg no Ag n. 514.921/MG, relator Ministro Humberto Gomes de Barros, Terceira Turma, julgado em 17/11/2005, DJ de 5/12/2005, p. 317.<sup>20</sup>)

No voto do REsp 964.223RN, o Ministro Relator Luis Felipe Salomão destaca que o conceito pela qual a terra devoluta que não é bem particular pertence ao Estado é uma tese superada:

2. A questão relativa ao ônus de se provar que o imóvel usucapido é particular, quando objeto de usucapião sem registro no cartório imobiliário respectivo, já é bastante conhecida por este Tribunal, bem como pelo STF, sobretudo quando o Estado sustenta a tese de que, nessa hipótese, a terra é devoluta. Na generalidade dos casos, busca-se apoio na Lei de Terras (Lei nº 601 de 1850), no seu art. 3º, verbis: Art. 3º São terras devolutas: § 1º As que não se acharem applicadas a algum uso publico nacional, provincial, ou municipal. § 2º As que não se acharem no dominio particular por qualquer titulo legitimo, nem forem havidas por sesmarias e outras concessões do Governo Geral ou Provincial, não incursas em commisso por falta do cumprimento das condições de medição, confirmação e cultura. § 3º As que não se acharem dadas por sesmarias, ou outras concessões do Governo, que, apesar de incursas em commisso, forem revalidadas por esta Lei. § 4º As que não se acharem occupadas por posses, que, apesar de não se fundarem em titulo legal, forem legitimadas por esta Lei. 3. **Ocorre que essa tese está superada desde há muito tempo e tive oportunidade de rechaçá-la na relatoria do REsp. n. 647-558/RS, apoiando-me em doutrina e em precedentes, tanto do STF quanto do STJ. De fato, em emblemático precedente de relatoria do então Ministro Moreira Alves, o STF examinou com profundidade o tema, proclamando inexistir em favor do Estado presunção iuris tantum de domínio, pois imóveis destituídos de registro não são terras devolutas, cabendo a este provar a titularidade pública do bem. Colhem-se do voto proferido no RE 86.234 - MG os seguintes fundamentos: Esse dispositivo legal [§ 2º, do art. 3º, da Lei nº 601 de 1850] - que não se exaure nesse parágrafo 2º (um, apenas, dos casos em que as terras seriam consideradas devolutas) e que se encontra em Lei que visou, em face da circunstância de que a propriedade particular sobre imóveis se formou em nosso país mediante a concessão de sesmarias e simples posses, a extremar o domínio do Estado, nas terras públicas ainda não ocupadas ou já abandonadas, e o domínio particular [...] - esse dispositivo legal, repito, definiu, por exclusão, as terras públicas que deveriam ser consideradas devolutas, o que é diferente de declarar que toda terra que não seja particular é pública, havendo presunção iuris tantum de que as terras são públicas.** (sem grifo no original) Extrai-se, ainda, das lições de Pontes

<sup>20</sup> IRIB. STJ: Usucapião. Registro-ausência. Terra devoluta – presunção – inadmissibilidade. Disponível em: <https://www.trib.org.br/noticias/detalhes/stj-usucapi-atilde-o-registro-aus-ecirc-ncia-terra-devoluta-presun-ccedil-atilde-o-inadmissibilidade>. Acesso em: 02 jan. 2023.

de Miranda, o seguinte: Devoluta é a terra que devolvida ao Estado, esse não exerce sobre ela o direito de propriedade, ou pela destinação ao uso comum, ou especial, ou pelo conferimento de poder de uso ou posse a alguém. João de Barros disse que, fugindo os Mouros, as terras ficaram devolutas. Os bens do Estado, se não recebem destino, nem exerce o Estado os direitos que tem, ficam devolutos. Não se deve, porém, porque se dilatária, atecnicamente, o conceito, dizer que o dono do prédio que se ausenta o deixa devoluto. Pode ele renunciar à propriedade (art. 589, II), abandoná-la (art. 589, III), ou perder a posse própria. Nenhum desses atos faz devoluta, em sentido estrito e exato, a terra. A renúncia fã-la adéspotas, sem dono. O abandono põe-na em situação que se descreve no art. 589, § 2º. A terra devoluta de que cogitava a Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850, art. 3º, não era sem dono; era terra pública (= do Estado), a que o Estado podia dar destino. Se a terra não é pública não é devoluta no sentido da Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850, ou do Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854. É terra sem dono. Terra que se adquire por usucapião de cinco anos, ou dez anos, ou quinze anos, ou por usucapião de vinte anos, conforme os princípios. O art. 5º, e) e f), do Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, admitiu a usucapião das terras devolutas, conforme o Código Civil; mas o mesmo Decreto-Lei nº 9.760, no art. 200, estabeleceu: ‘Os bens imóveis da União, seja qual for a sua natureza, não são os sujeitos a usucapião.’ Adiante, § 1.419, 3. **A concepção de que ao Príncipe toca o que, no território, não pertence o outrem, particular ou entidade de direito público, é concepção superada.** As terras ou são dos particulares, ou do Estado, ou nullius. Nem todas as terras que deixam de ser de pessoas físicas ou jurídicas se devolvem ao Estado. Ao Estado vai o que foi abandonado, no sentido preciso do art. 589, III. Ao Estado foi o que, segundo as legislações anteriores ao Código Civil, ao Estado se devolvia. A expressão ‘devolutas’, acompanhando ‘terras’, a esse fato se refere. O que não foi devolvido não é devoluto. Pertence a particular, ou ao Estado, ou a ninguém pertence. Quanto às terras que a ninguém pertence e sobre as quais ninguém tem poder, o Estado - como qualquer outra pessoa, física ou jurídica - delas pode tomar posse. Então, é possuidor sem ser dono. Não foi a essas terras que se referiu a Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850, art. 3º, tanto assim que se permitia a usucapião das terras não-apropriadas. Cf. Lei nº 601, art. 1º Q, alínea 1ª: ‘Ficam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra.’ Tal proposição existia no mesmo sistema jurídico em que existiam as regras jurídicas sobre usucapião (de tempo longo e de tempo breve). (Tratado de direito privado. v. 12, Campinas: Bookseller, 2001, p. 523/524).<sup>21</sup> (Grifo nosso)

A Lei Imperial nº 601, de 18 de setembro de 1850, conceitua a terra devoluta por exclusão (as que não se acharem):

Art. 3º São terras devolutas:

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

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

§ 3º As que não se acharem dadas por sesmarias, ou outras concessões do Governo, que, apesar de incursas em commissio, forem revalidadas por esta Lei.

<sup>21</sup> IRIB. STJ: Usucapião. Registro-ausência. Terra devoluta – presunção – inadmissibilidade. Disponível em: <https://www.irib.org.br/noticias/detalhes/stj-usucapi-atilde-o-registro-aus-ecirc-ncia-terra-devoluta-presun-ccedil-atilde-o-inadmissibilidade>. Acesso em: 02 jan. 2023.

**§ 4º As que não se acharem ocupadas por posses, que, apesar de não se fundarem em título legal, forem legitimadas por esta Lei.**<sup>22</sup> (Grifo nosso)

As terras devolutas também foram conceituadas pelo Decreto-lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946:

Art. 5º São devolutas, na faixa da fronteira, nos Territórios Federais e no Distrito Federal, as terras que, não sendo próprios nem aplicadas a algum uso público federal, estadual territorial ou municipal, não se incorporaram ao domínio privado:

- a) por força da Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850, Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854, e outras leis e decretos gerais, federais e estaduais;
- b) em virtude de alienação, concessão ou reconhecimento por parte da União ou dos Estados;
- c) em virtude de lei ou concessão emanada de govêrno estrangeiro e ratificada ou reconhecida, expressa ou implicitamente, pelo Brasil, em tratado ou convenção de limites;
- d) em virtude de sentença judicial com força de coisa julgada;
- e) por se acharem em posse contínua e incontestada com justo título e boa fé, por termo superior a 20 (vinte) anos;
- f) por se acharem em posse pacífica e ininterrupta, por 30 (trinta) anos, independentemente de justo título e boa fé;
- g) por força de sentença declaratória proferida nos termos do art. 148 da Constituição Federal, de 10 de Novembro de 1937.

Parágrafo único. A posse a que a União condiciona a sua liberalidade não pode constituir latifúndio e depende do efetivo aproveitamento e morada do possuidor ou do seu preposto, integralmente satisfeitas por êstes, no caso de posse de terras situadas na faixa da fronteira, as condições especiais impostas na lei.<sup>23</sup>

Ou seja, conforme jurisprudência sedimentada a mais de quarenta anos e lei que data do império, não há presunção de que todo imóvel que não possua transcrição no Registro de Imóveis é necessariamente terra devoluta. Até mesmo, as legislações que definem o termo, preveem posse, sem título legal, como critério excludente para o conceito de terra devoluta. Então aquele cidadão, que dota da posse de imóvel sem registro ou transcrição no cartório de registro de imóveis, não está na posse de terra devoluta ou pública, podendo, perfeitamente, se usucapida.

Contudo, nos dias de hoje, a Procuradoria Estadual do Estado da Bahia (PGE/BA) tem impugnado genericamente os pedidos de usucapião extrajudicial de imóveis que não possuem matrícula ou transcrição no cartório de registro de imóveis, sob alegação de não restar comprovado o regular destaque do patrimônio público e de não caber ao Oficial de Registro

<sup>22</sup> BRASIL. **Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850**. Dispõe sobre terras devolutas do império. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/10601-1850.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/10601-1850.htm). Acesso em: 28 dez. 2022.

<sup>23</sup> BRASIL. **Decreto-lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946**. Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del9760.htm#:~:text=DECRETO%2DLEI%20N%C2%BA%209.760%2C%20DE%205%20DE%20SETEMBRO%20DE%201946.&text=Disp%C3%B5e%20s%C3%B4bre%20os%20bens%20im%C3%B3veis%20da%20Uni%C3%A3o%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del9760.htm#:~:text=DECRETO%2DLEI%20N%C2%BA%209.760%2C%20DE%205%20DE%20SETEMBRO%20DE%201946.&text=Disp%C3%B5e%20s%C3%B4bre%20os%20bens%20im%C3%B3veis%20da%20Uni%C3%A3o%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias). Acesso em: 02 jan. 2023.

de Imóveis julgar as impugnações porventura apresentadas, conforme Usucapião Extrajudicial, processo nº 2021.5.01.00002841, ofício nº PA-NPMA- 090-2021 da PGE/BA:

DA IMPOSSIBILIDADE LEGAL DE JULGAMENTO DESTA IMPUGNAÇÃO PELO OFICIAL REGISTRADOR

Inicialmente, cumpre registrar que o Estado da Bahia ingressou perante o Conselho Nacional de Justiça com o Procedimento de Controle Administrativo (Processo nº 0004072-59.2020.2.00.0000) buscando sustação dos efeitos e da aplicação dos §§ 1º ao 6º do art. 1427-A do Provimento Conjunto CGJ/CCI nº 03/2020, editado pela Corregedoria Geral de Justiça do Estado da Bahia.

[...]

**A Lei Federal 6.015/73, que dispõe sobre os registros públicos, ao tratar do procedimento extrajudicial de usucapião, não conferiu aos Oficiais de Registro a atribuição de julgar as impugnações porventura apresentadas. Ao revés, impôs a judicialização do procedimento, com expressa determinação de remessa dos autos ao juízo competente da comarca da situação do imóvel, cabendo ao requerente do procedimento extrajudicial de usucapião emendar a petição inicial para adequá-la ao procedimento comum (§10 do art. 216-A da Lei nº 6.015/73)**

[...]

DA IMPUGNAÇÃO

Instado a se manifestar acerca do pedido extrajudicial de usucapião do imóvel já descrito, o Estado da Bahia verifica que os documentos que instruem o feito demonstram o efetivo destaque do bem usucapiendo do patrimônio público para o privado.

Em todo procedimento de usucapião, o Poder Público procura verificar se o patrimônio privado sobre o bem que se pretende usucapir foi construído de forma regular, mediante cadeia dominial válida que comprove seu prévio destaque do patrimônio público.

Mas não é só. No direito positivo brasileiro, o conceito de terras devolutas remonta a primeira Lei de Terras do Brasil, nº 601, de 18 de setembro de 1850, que instalou no nosso ordenamento jurídico a tradição de se definir tais áreas do patrimônio dos entes federados por exclusão, constituindo seu rol de hipóteses claramente definidas. Dessa forma, são consideradas devolutas as terras: a) que não se acharem aplicadas a algum uso público nacional, provincial ou municipal; b) que não se acharem no domínio particular por qualquer título legítimo, nem forem havidas por sesmarias e outras concessões do Governo Geral ou Provincial, não incursas em comisso por falta do cumprimento das condições de medição, confirmação e cultura; c) que não se acharem dadas por sesmarias, ou outras concessões do Governo, que, apesar de incursas em comisso, forem revalidadas por aquela Lei; d) que não se acharem ocupadas por posses, que, apesar de não se fundarem em título legal, forem legitimadas por esta Lei. (art. 3º, §§ 1º a 4º).

**Nesse contexto, *in casu*, não se verificou a existência de uma certidão de filiação de domínio apta a comprovar prévio e regular destaque do bem usucapiendo do patrimônio público para o patrimônio particular, ou seja, não foi apresentada uma cadeia sucessória de proprietários do imóvel usucapiendo na sua integralidade, de modo a permitir a clara identificação de um título original emitido do Poder Público.**

**Há, portanto, incerteza/dúvida quanto ao regular destaque do imóvel do patrimônio público para o particular, incerteza que, por sua vez, fundamenta juridicamente a impugnação ora apresentada pelo Estado da Bahia, impondo-se, assim, a judicialização do procedimento em estrita observância ao rito legal estabelecido no §10 do art. 216-A da Lei Federal nº 6.015/73, que dispõe:**

Art. 216-A.

[...]

§ 10. Em caso de impugnação justificada do pedido de reconhecimento extrajudicial de usucapião, o oficial de registro de imóveis remeterá os autos ao juízo competente da comarca da situação do imóvel, cabendo ao requerente emendar a petição inicial

para adequá-la ao procedimento comum, porém, em caso de impugnação injustificada, esta não será admitida pelo registrador, cabendo ao interessado o manejo da suscitação de dúvida nos moldes do art. 198 desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 14.382, de 2022)

Por oportuno, cumpre enfatizar a possibilidade facultada ao interessado de requerer a REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA do imóvel, podendo, inclusive adquiri-lo, gratuitamente desde que preenchidos os requisitos legais. Os procedimentos de regularização fundiária para alienação gratuita e onerosa de terras devolutas estaduais poderão ser protocolados nas Serventias Imobiliárias, na forma prevista no PROVIMENTO CONJUNTO CGJ/CCI nº 03/2020 (art. 1.437-A e seguintes).

Destarte, não tendo havido a necessária certeza de que o imóvel já fora regularmente destacado do patrimônio público e incorporado ao patrimônio privado em momento prévio, torna-se inviável a pretensão de adquiri-lo através da usucapião extrajudicial, considerando que os bens públicos são dotados de imprescindibilidade, na forma prevista na Constituição Federal (artgs. 183, § 3º, e 191, parágrafo único) a art. 102 do Código Civil.

Ante ao exposto, considerando que não restou demonstrado o regular destaque do patrimônio público, existindo, ao revés, dúvida relevante a esse respeito; e considerando, por sua vez, que as terras públicas não são passíveis de usucapião; o Estado da Bahia apresentada IMPUGNAÇÃO ao pedido de reconhecimento extrajudicial da usucapião pretendida. (Grifo nosso)

Desse modo, como se não bastasse a todo rol de ofensas aos direitos básicos do cidadão, sobretudo ao direito constitucional a uma moradia digna. O Estado, ao invés de facilitar ao cidadão ter acesso à um direito legalmente concedido, o impede fortemente através de impugnação sem menor embasamento legal e teórico.

O fundamento das impugnações é totalmente genérico, e não trata nenhum caso em sua individualidade e peculiaridade. Um texto absolutamente padrão que, com base uma tese completamente superada, de que toda bem que não tem registro ou transcrição no Registro de Imóveis é bem público, portanto, insuscetível de usucapir, transferindo, inclusive, o ônus da prova ao cidadão.

Ainda por cima, obriga o usucapiendo a recorrer ao Poder Judiciário, tão abarrotado de processos e que leva décadas para o julgamento de uma causa como a de usucapião, custos elevadíssimos, quando o Código de Processo Civil possibilitou a desjudicialização do procedimento de nos termos do Art. 216-A da Lei 6.015, de 1973, fazendo a letra da lei morta e sem efetividade.

E mesmo após a judicialização do procedimento, o pedido de usucapião poderá ser novamente impugnado pelo Estado, jogando por terra a expectativa de direito do cidadão que só espera pelo “papel da sua casa”. Isto porque a jurisprudência citada em que foi declarada a inconstitucionalidade da Lei Estadual 3.038/72 data de 1980, período muito anterior ao novo código de processo civil, do ano de 2015, em que só havia a possibilidade da usucapião pelo

meio judicial, significando que as impugnações feitas pelo Estado da Bahia não são “privilégio” da via eleita.

Formou-se um princípio histórico de que todas as terras sem titularidade e desocupadas, mesmo que não devolutas no sentido técnico do termo, são públicas. Contudo, O processo discriminatório é aquele destinado a assegurar a discriminação e delimitação das terras devolutas da União e dos estados-membros, além de separá-las das terras particulares e de outras terras públicas.<sup>24</sup>

Discriminação de terras é o processo administrativo ou judicial pelo qual as terras devolutas são separadas, extremadas, das terras não devolutas. O caráter devoluto da terra precisa ser declarado pela autoridade competente através de Ação Discriminatória. Por isso, as terras devolutas necessitam ser identificadas, conhecidas, descobertas, para que possa ser destinada. Unicamente as terras devolutas são objeto do processo de discriminação, cuja caracterização é importante para ver da viabilidade ou não da ação. O Estatuto da Terra (Lei 4.504/64) cuidou de instituir o procedimento administrativo em seu Art. 11, sendo o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (INCRA) o órgão responsável para promover a discriminação das terras públicas federais, e, mediante convênio, poderá fazê-lo também dos Estados e Municípios.<sup>25</sup>

O processo administrativo e o judicial para discriminação de terras devolutas estão regulados pela Lei nº 6.383, de 1976, sendo que o processo administrativo está previsto nos Arts. 2º a 17; e o judicial, do Art. 18 ao 23.

Portanto, embora na legislação pátria existem meios adequados pela regularização da propriedade, sendo a usucapião de grandíssimo potencial, e mesmo existindo na Bahia centenas de imóveis passíveis de passar por esse procedimento, a solução é inviabilizada pelos motivos como: demora para realização de concurso para provimento das delegações de notas e registro no Estado, falta de cultura notarial e registral, perpetuação da irregularidade de imóveis através da prática costumeira de “recibos de compra e venda”, falta de instrução, alta taxa de analfabetismo e do conhecimento de seus direitos por parte da população,

---

<sup>24</sup> DISCRIMINAÇÃO de terras. procedimento administrativo e judicial. Registro de Imóveis: Registro do Vigário ou Paroquial. Registro atual de imóveis rurais. Averbações. **Direito agrário**. Disponível em: <http://professor.pucgoias.edu.br/sitedocente/admin/arquivosUpload/18787/material/Direito%20Agr%C3%A1rio%20-%20Aula%209.pdf>. Acesso em: 07 jan. 2023.

<sup>25</sup> BRASIL. **Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964**. Dispõe sobre o Estatuto da Terra e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4504.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm). Acesso em: 07 jan. 2023.

ausência de controle e políticas públicas efetivas contra loteamento irregulares e clandestinos, dificuldades de acesso à justiça, ausência de defensoria pública e de recursos financeiros para contratação de advogado que possa instruir o procedimento.

E, sobretudo, o enorme entrave causado pelo Estado da Bahia, através da Procuradoria Geral do Estado, que insiste em impugnar os pedidos de usucapião extrajudicial quando o imóvel objeto do pedido não conta com registro ou transcrição no cartório de registro de imóveis. Presumindo, falsamente, que toda terra “sem dono” é devoluta e pública.

Então cabe, aos oficiais de registro de imóveis na Bahia, tentar driblar essa série de dificuldades e situações para fazer valer esse direito legalmente assegurado da usucapião extrajudicial, tendo a sociedade o tão sonhado e desejado acesso à justiça.

### *3.2.2 Dos procedimentos para regularização de propriedade utilizados na Bahia*

A Coordenação de Desenvolvimento Agrário (CDA), unidade da Secretaria de Desenvolvimento Rural (SDR), conforme disposto na Lei de Nº 13.204/2014, tem por finalidade promover, coordenar, supervisionar, acompanhar, executar e avaliar as políticas de regularização fundiária e reforma agrária no Estado da Bahia.

Dentre as atividades da CDA, estão: Coordenar o ordenamento agrário, a regularização de posses e a conciliação administrativa de conflitos fundiários, **fazendo cumprir a Lei de nº 3.038/1972, a Lei de Terras da Bahia**, promover e coordenar a discriminação administrativa das terras devolutas, regularizar a posse de terras nas modalidades individual e coletiva, regularizar atividades de discriminação de área urbana e suburbana, regularizar terras públicas, rurais e devolutas, ocupadas tradicionalmente por Comunidades Remanescentes de Quilombolas e de Fundos e Fechos de Pasto e Realizar ações complementares à Reforma Agrária e promover o desenvolvimento de Projetos de Assentamentos.<sup>26</sup>

Atualmente, o Estado da Bahia outorga gratuitamente títulos de domínio à particulares de **imóveis rurais** através da Coordenação de Desenvolvimento Agrário (CDA). De acordo com as informações do Governo do Estado para serviço de emissão de título de terra na modalidade individual, destinado a agricultores familiares de posse de terra, devem ser solicitados junto a CDA, desde que preencham os seguintes requisitos:

---

<sup>26</sup> BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Rural. Coordenação de Desenvolvimento Agrário (CDA). Disponível em: <http://www.cda.sdr.ba.gov.br/cda>. Acesso em: 03 jan. 2023.

**A Regularização Fundiária de terras públicas, rurais e devolutas, ocupadas de forma mansa e pacífica por 5 (cinco) anos ou mais e onde houver beneficiamento da terra poderá atender a famílias de agricultores nas seguintes modalidades:**

**Doação- Para os casos de imóveis rurais que possuem até 100 hectares;** Para Doação: é vedada a doação de terras para agricultores que não residam e explorem a gleba pleiteada, devendo ser comprovada a posse por um período mínimo de 5 anos, não possuir dívida com o estado da Bahia, não possuir outra área não contínua com distância superior a 10km titulada pelo estado da Bahia.

**Para Alienação onerosa: É vedada a transferência de terras para os agricultores que não comprovem a exploração de um percentual de mínimo de 50% da área do imóvel** e que não comprovem posse por um período mínimo de 5 anos, não possuir dívida com o estado da Bahia, não possuir outra(s) área(s) titulada(s) em seu nome cujo somatório ultrapasse o limite constitucional.<sup>27</sup> (Grifo nosso)

A Lei Estadual nº 3.885, de 24 de outubro de 1980, alterou a redação do Art. 3º da Lei nº 3.442, de 12 de dezembro de 1975, para determinar as condições para o Estado conceder, gratuitamente, o domínio de terras públicas à particulares:

Art. 3º - Respeitado o limite estabelecido no artigo 108 de sua Constituição, o Estado assegurará, gratuitamente, o domínio, outorgando o respectivo título de propriedade, salvo impedimento legal à aquisição:

**I - de área contínua não superior a cem hectares, ao ocupante de terras devolutas, que não seja proprietário de outro imóvel rural e que as tenha tornado produtivas com seu trabalho e o de seu conjunto familiar, desde que comprove posse mansa e pacífica, morada e cultura efetivas, por mais de cinco anos, e capacidade para desenvolver a área ocupada;**

II- de área contínua compreendida nas condições e limites fixados em projeto do INTERBA ou de que este participe ao ocupante pequeno produtor, de baixa renda, ou relocado em virtude de planos formulados ou aprovados pelo INTERBA.<sup>28</sup> (grifo nosso)

De acordo com PROVIMENTO CONJUNTO CGJ/CCI nº 03/2020 Art. 1.437-A e seguintes) o pedido da regularização fundiária rural poderá ser formulado no próprio Cartório de Registro de Imóveis e, exceto nas doações, o registrador receberá dos emolumentos de acordo com o procedimento de usucapião extrajudicial:

Art. 1.437-A. O Procedimento de Regularização Fundiária Rural poderá ser recepcionado e protocolado nos Cartórios de Registro de Imóveis, na forma deste Provimento. § 1º Os Oficiais de Registro recepcionarão os pedidos de regularização fundiária de imóveis rurais como procedimento preliminar para instauração do Procedimento perante Coordenação de Desenvolvimento Agrário (CDA), órgão competente para promover a regularização das terras devolutas estaduais. § 2º O procedimento descrito no caput será realizado diretamente no Cartório de Registro de Imóveis da circunscrição em que estiver localizado o imóvel arrecadando ou a maior parte dele. § 3º Todas as comunicações entre os Cartórios de Registro de Imóveis e a CDA serão realizadas por meio eletrônico. Até que esteja implantado

<sup>27</sup>BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Rural. **Desenvolvimento Rural**. Disponível em: <http://www.sdr.ba.gov.br/servicos/regularizacao-fundiaria-areas-individuais#servico>. Acesso em: 03 jan. 2023.

<sup>28</sup> BAHIA. **Lei nº 3.885, de 24 de outubro de 1980**. Altera a redação do artigo 3º da Lei nº 3.442 de 12 de dezembro de 1975. Disponível em: <https://governo-ba.jusbrasil.com.br/legislacao/85823/lei-3855-80>. Acesso em: 27 dez. 2022.

canal de comunicação oficial, os documentos poderão ser enviados por e-mail, desde que as comunicações estejam assinadas digitalmente. § 4º Os documentos enviados eletronicamente entre o Oficial de Registro e a CDA, consideram-se reciprocamente autênticos para fins deste Provimento.

[...]

Art. 1.437-K. Para fins de cobrança pelo procedimento preliminar de regularização fundiária de que trata este provimento, o Oficial de Registro terá direito a percepção dos emolumentos na forma disposta para o **procedimento de usucapião extrajudicial**. § 1º As certidões de que tratam o inciso III e o § 3º do artigo 1.437-B serão cobradas, cada uma, como ‘certidão de inteiro teor de matrícula’. § 2º Serão devidos emolumentos, de acordo com a Tabela de Emolumentos vigente pela prática dos atos registrais previstos no artigo 1.437-I. § 3º A transmissão e o registro dos títulos expedidos pelo Estado da Bahia no âmbito dos processos de regularização fundiária na modalidade ‘doação’ e de ‘reconhecimento de domínio das áreas quilombolas’ são isentos de emolumentos, nos termos das Leis Estaduais nº 4.380/1984 e 12.910/2013. § 4º 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 de regularização fundiária serão considerados atos autônomos para efeito de cobrança de emolumentos nos termos da legislação, devendo as despesas ser pagas pelo requerente.<sup>29</sup> (Grifo nosso)

Apesar da possibilidade de concessão gratuita do Título outorgado pelo Estado, há sérios problemas de condicionar a regularização do imóvel rural apenas aos títulos emitidos pela CDA. Existem diversas possibilidades e espécies de usucapião e o Estado da Bahia exclui todas elas, ao obrigar o cidadão a ter que solicitar ao Estado toda e qualquer regularização de imóvel que não tenha registro ou transcrição no cartório de registro de imóveis. Inclusive impondo cláusula de restrição de não dispor por 5(cinco) anos, nos termos do Art. 15, § 2 da Lei Estadual 3.038, de 1972:

Art. 15. § 2º - Exceto prévia autorização do órgão executor da política agrária, o adquirente de terras públicas **somente poderá aliená-las quando decorridos mais de cinco anos de sua aquisição**, ressalvadas as hipóteses de execução das garantias necessárias à concessão de crédito rural por instituições financeiras e órgãos oficiais de crédito, ou transmissão causa-mortis.<sup>30</sup> (Grifo nosso)

Além das leis estaduais, foram criadas leis municipais nas cidades baianas, em contrariedade as leis federais vigentes, como a Lei Federal 11.977, de 2009, que dispunha sobre a legitimação de posse, e 13.465, de 2017, que regulamenta a Regularização Fundiária Urbana - REURB. Sendo que, a competência para legislar sobre registros públicos é exclusiva da União nos termos do Art. 22, XXV da Constituição Federal.

<sup>29</sup> ARIBA. **Código de Normas e Procedimentos dos Serviços Notariais e de Registro do Estado da Bahia**. Disponível em: <http://ariba.org.br/wp-content/uploads/2022/01/VADEMECUM-EXTRAJUDICIAL-TJBA.pdf>. Acesso em: 15 out. 2022.

<sup>30</sup> BAHIA. **Lei nº 3.038, de 10 de outubro de 1972**. Dispõe sobre terras públicas e dá outras providências. Lei de Terras do Estado da Bahia. Disponível em: <https://governo-ba.jusbrasil.com.br/legislacao/85821/lei-3038-72>. Acesso em: 27 dez. 2022.

Surgiram, então, os denominados “títulos de reconhecimento de domínio” através de leis municipais, como os emitidos pela Prefeitura Municipal de Itiúba/BA, e em muitas outras comarcas do interior da Bahia, que não encontram previsão expressa na legislação pátria e nem no Código de Normas do Estado da Bahia. Esse procedimento criado através da lei municipal já foi baseado e inspirado nos títulos emitidos pelo Estado através da CDA.

O Governo de Estado discriminou a área que pertencia ao município e foi aberta no cartório de registro de imóveis uma matrícula de toda área urbana do município. E a medida em que o Município vai outorgando esses títulos à particulares, a área vai sendo destacada dessa área maior (matrícula mãe). Conforme determina a Lei Estadual 3.038/72, em seu Art. 2º:

Art. 2º - O Estado reconhecerá aos municípios o domínio sobre suas áreas urbana e suburbana, cuja discriminação será promovida pelo município interessado, ou ex-officio pelo órgão executor da política agrária; não podendo ultrapassar três mil hectares.<sup>31</sup>

Com base na legislação supra o Estado da Bahia outorgou ao Município de Itiúba, por meio de Processos de Discriminação de Área Urbano nº 370684-2 (perímetro urbano-sede), nº 432836-1(Rômulo Campos), nº 432837-0 (Piaus), nº 432838-8 (Covas), realizados pela Coordenação de Desenvolvimento Agrário (CDA), através da Secretaria de Agricultura, Irrigação e Reforma Agrária do Estado da Bahia (SEAGRI), o domínio de toda área urbana municipal e dos distritos, dos quais foram abertas matrículas na serventia de registro de imóveis.

O Município então editou a **Lei nº 150/2011** que dispõe sobre o Reconhecimento de Domínio Particular, em relação à área urbana do Perímetro Urbano da Sede e dos distritos de Rômulo Campos, Piaus e Covas, à particulares mediante requerimento à Prefeitura Municipal desde que exerçam a **posse de boa-fé e por mais de 2 anos, computado o tempo dos antecessores.**

Desde então, foram outorgados diversos Títulos de Reconhecimento de Domínio à particulares, sendo às referidas matrículas objeto de sucessivos desmembramentos, sem apuração da área remanescente.

Inicialmente, é necessário ressaltar, que muito embora, não caiba ao registrador adentrar na análise da constitucionalidade das leis, se faz importante a menção que a matéria de

---

<sup>31</sup> *Ibid.*, 1972.

registros públicos é da competência privativa da União, conforme o Art. 22 da Constituição Federal de 1988. Desse modo, não seria matéria à que o Município estivesse autorizado a legislar conforme à Constituição Federal de 1988. Sobre o tema colacionamos o seguinte entendimento:

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em decisão unânime de seu Órgão Especial, no incidente de inconstitucionalidade 994.08.217573-0, decidiu que o Município paulistano, ao legislar sobre registros públicos, propriedade e penalidades aplicadas a notários e registradores, invadiu competência exclusiva da União e do próprio Poder Judiciário. Segundo o Tribunal, é matéria pacificada que a legislação que diz respeito a serventias judiciais e extrajudiciais é de iniciativa privativa dos Tribunais de Justiça (artigo 96, inciso II, 'b' e 'd', da Constituição da República e ADINs n. 865, 1.935, 3.773). Além disso, o Prefeito e a Câmara/ Municipal de São Paulo acabaram legislando sobre Registros Públicos e transmissão de propriedade imobiliária, invadindo competência exclusiva da União (art. 22, Ie XXV, CF).<sup>32</sup>

Ademais, não consta no título qualquer menção à procedimento licitatório, nem mesmo a hipótese de sua dispensa, conforme a Lei 8.666/93. Conforme determina o Art. 17, da Lei 8.666, de 1993, relativo à alienação de bens da Administração Pública:

Art. 17. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

I - quando imóveis, dependerá de autorização legislativa para órgãos da administração direta e entidades autárquicas e fundacionais, e, para todos, inclusive as entidades paraestatais, dependerá de avaliação prévia e de licitação na modalidade de concorrência, dispensada esta nos seguintes casos:

- a) dação em pagamento;
- b) doação, permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera de governo, ressalvado o disposto nas alíneas *f, h e i*; (Redação dada pela Lei nº 11.952, de 2009)
- c) permuta, por outro imóvel que atenda aos requisitos constantes do inciso X do art. 24 desta Lei;
- d) investidura;
- e) venda a outro órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera de governo;
- f) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública;
- g) procedimentos de legitimação de posse de que trata o art. 29 da Lei nº 6.383, de 7 de dezembro de 1976, mediante iniciativa e deliberação dos órgãos da Administração Pública em cuja competência legal incluía-se tal atribuição;
- h) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis de uso comercial de âmbito local com área de até 250 m<sup>2</sup> (duzentos e cinquenta metros quadrados) e inseridos no âmbito de

---

<sup>32</sup> OS MUNICÍPIOS não podem legislar sobre registros públicos, decide TJSP. **JUSBRASIL**. Disponível em: <https://arpen-sp.jusbrasil.com.br/noticias/2473188/os-municipios-nao-podem-legislar-sobre-registros-publicos-decide-tjsp>. Acesso em: 18 maio 2022.

programas de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública; (Incluído pela Lei nº 11.481, de 2007)  
 i) alienação e concessão de direito real de uso, gratuita ou onerosa, de terras públicas rurais da União e do Incra, onde incidam ocupações até o limite de que trata o § 1º do art. 6º da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, para fins de regularização fundiária, atendidos os requisitos legais

Considerando que às áreas doadas correspondem à parte dos imóveis matriculados na serventia de registro de imóveis, se faz necessário verificar o regular parcelamento do solo. Conforme determina o Art. 1.344 do Código de Normas do Estado da Bahia:

**Art. 1.344.** Os loteamentos ou desmembramentos requeridos pelas entidades político-administrativas, como União, Estado e Municípios, estão sujeitos ao processo do registro especial, dispensando-se, porém, os documentos mencionados no art. 18, incisos II, III, IV e VII, da Lei nº 6.766/1979.

Conforme narrado anteriormente, foram feitos sucessivos desmembramento na referida matrícula, sem apuração de área remanescente, nem de forma quantitativa e nem de forma qualitativa. Desse modo, não é possível precisar qual a metragem da área remanescente nem onde estas se localizam, comprometendo o princípio de Especialidade Objetiva essencial aos Registros Públicos, que fundamenta a atividade registral imobiliária (Art. 822 do Código de Normas do Estado da Bahia).

Além disso, a legislação pátria exige a forma pública para imóvel avaliados acima de 30 salários-mínimos. Porém, não é apresentada avaliação da Fazenda Pública Estadual, não permitido constatar se seria ou não necessária a Escritura Pública. Segundo Art. 108 do Código Civil de 2002:

Art. 108. Não dispondo a lei em contrário, a escritura pública é essencial à validade dos negócios jurídicos que visem à constituição, transferência, modificação ou renúncia de direitos reais sobre imóveis de valor superior a trinta vezes o maior salário-mínimo vigente no País.

Contudo, mesmo não sendo o caso da apresentação do contrato/escritura na forma Pública, seria observado no instrumento particular, todos os requisitos para a transferência de um imóvel exigidos através dos Arts. 101, 121, 1.144 e 1.207 do Código de Normas do Estado da Bahia, pelo Código Civil e demais Provimentos do CGJ e do CNJ afetos ao tema.

Nos termos do Art. 1.278 do Código de Normas do Estado da Bahia: “Art. 1.278. As inexigibilidades tributárias por imunidade, não-incidência e isenção ficarão condicionadas ao seu reconhecimento pelo órgão arrecadador competente.” (Grifo nosso)

Todavia, não são apresentados comprovante do recolhimento do ITCMD ou certidão expedida pela Secretaria da Fazenda Estadual, ou qualquer outro documento que ateste que ficou configurado à imunidade entre os entes federativos no que se refere ao reconhecimento de domínio (modalidade doação) expedido pela Prefeitura Municipal. O título não descreve a ocorrência de recolhimento dos impostos envolvidos na transação, tampouco expressa hipótese de inexigibilidade/não-incidência/imunidade/isenção/decadência pelo ente federativo competente. Portanto, se faz necessário o recolhimento do imposto ITCMD ou certidão da Secretaria de Fazenda Estadual que comprove que há imunidade tributária.

Muito embora, na comarca de Itiúba/BA, através de um parecer favorável da Corregedoria, após uma consulta formulada, o juiz local emitiu decisão no sentido de registrar esses títulos.

Um dos mecanismos mais recentes para a Regularização fundiária urbana é a REURB – criada pela Lei Federal 13.465, de 2017, é o conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes<sup>33</sup>:

Art. 9º Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

§ 1º Os poderes públicos formularão e desenvolverão no espaço urbano as políticas de suas competências de acordo com os princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação territorial, buscando a ocupação do solo de maneira eficiente, combinando seu uso de forma funcional.

§ 2º A Reurb promovida mediante legitimação fundiária somente poderá ser aplicada para os núcleos urbanos informais comprovadamente existentes, na forma desta Lei, até 22 de dezembro de 2016.<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> BRASIL. Ministério das Cidades. **REURB, Regularização fundiária urbana e a Lei 13.465, de 2017.** Disponível em: [https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/cartilha\\_reurb.pdf](https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/cartilha_reurb.pdf). Acesso em: 27 dez. 2022.

<sup>34</sup> BRASIL. **Lei 13.465, de 11 de julho de 2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nºs 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nºs 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro

Desse modo, diversas irregularidades residem nesse título, que muitas vezes impedem o uso de procedimento legalmente aceitos como a REURB, a legitimação de posse e a usucapião. Pois se a lei municipal prevê, embora como explanado acima, e cria um instituto contrário ao previsto em lei, uma usucapião de apenas 2(dois) anos, nenhum cidadão irá procurar o meio legal existente para solução regular do seu direito, ficando inclusive sujeito a possíveis nulidades diante da quebra dos ditames legais.

### 3.3 Das possíveis soluções para efetivação da usucapião extrajudicial na Bahia

A fim de solucionar as questões que causam verdadeiro entrave à usucapião extrajudicial na Bahia, e contribuir para efetividade do procedimento, garantindo o acesso à justiça, se fez necessária e primordial a pesquisa, sendo apresentada nesse momento a resposta que, se espera, seja útil ao meio acadêmico.

Desse modo, diante da principal questão trazida, qual seja, a impugnação genérica apresentada pelo Procuradoria Geral do Estado da Bahia, fundamentada na Lei Estadual nº 3.038/72 que, há muito, fora declarada inconstitucional, há a possibilidade recente de não admissão da impugnação injustificada, incluída na legislação por meio da Lei 14.382, de 27 de junho de 2022, que alterou a redação do §10 do Art. 216-A da Lei 6.015, de 1973:

§ 10. Em caso de impugnação justificada do pedido de reconhecimento extrajudicial de usucapião, o oficial de registro de imóveis remeterá os autos ao juízo competente da comarca da situação do imóvel, cabendo ao requerente emendar a petição inicial para adequá-la ao procedimento comum, porém, **em caso de impugnação injustificada, esta não será admitida pelo registrador, cabendo ao interessado o manejo da suscitação de dúvida nos moldes do art. 198 desta Lei.** (Redação dada pela Lei nº 14.382, de 2022)<sup>35</sup>(Grifo nosso)

Antes mesmo do surgimento dessa inovação legislativa, Código de Normas do Estado da Bahia, No Art. 1.427-A, §§ 1º ao 6º do Provimento Conjunto n. 3, na versão reeditada em 3 de fevereiro de 2020 pela CORREGEDORIA-GERAL DA JUSTIÇA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA BAHIA e pela CORREGEDORIA DAS COMARCAS DO INTERIOR, já dispunha desta possibilidade no Art. 1.427-A, § 1º e 3º pois a impugnação apresentada pela Procuradoria Geral do Estado da Bahia trata-se de uma impugnação genérica apresentada em

---

de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm). Acesso em: 4 fev. 2019.

<sup>35</sup> BRASIL. **Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973.** Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6015compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6015compilada.htm). Acesso em: 01 jan. 2023.

todo e qualquer pedido de usucapião de imóvel não matriculado alegando se tratar de destaque de terra pública sem a devida comprovação por parte do Estado:

Art. 1427-A. Oferecida impugnação por quaisquer dos notificados ou terceiros eventualmente interessados, poderá ser objeto de conciliação ou mediação pelo registrador. Não sendo frutífera, a impugnação motivada impedirá o reconhecimento da usucapião pela via extrajudicial, conforme art. 18 do Provimento CNJ nº 65/2017. § 1º A impugnação imotivada não impedirá o reconhecimento da usucapião pela via extrajudicial.

§ 2º Serão consideradas imotivadas as impugnações que: a) expressar tese já examinada e refutada em casos iguais ou semelhantes pelo Juízo Corregedor Permanente ou pela Corregedoria Geral da Justiça; b) o interessado apresentar de forma genérica a informação de que a retificação causará avanço na sua propriedade ou posse, sem indicar onde e de que forma isso ocorrerá; c) não contenha exposição, ainda que sumária, dos motivos da discordância manifestada; d) ventilem matérias absolutamente estranhas aos requisitos da usucapião ou do procedimento extrajudicial; e) não contenha a qualificação do impugnante, de modo que impossibilite sua identificação, e intimações; f) o Oficial de Registro de Imóveis, pautado pelos critérios da prudência e da razoabilidade, assim reputar.

**§ 3º A impugnação de qualquer dos entes públicos alegando se tratar de área pública será considerada imotivada caso a União, Estado ou Município deixe de demonstrar o título específico que deu origem à sua dominialidade.**

§ 4º A impugnação que verse, exclusivamente sobre erro de forma no procedimento, acarretará unicamente, na anulação dos atos que não possam ser aproveitados, devendo ser praticados os que forem necessários a fim de se observarem as prescrições legais, aproveitando os demais atos praticados, desde que não resulte prejuízo à defesa dos interessados.

§ 5º A decisão de desconsideração da impugnação imotivada deverá indicar a hipótese normativa enquadrada e o impugnante será informado da decisão por meio eletrônico, preferencialmente, ou por carta com AR, a qual será considerada cumprida se recebida por qualquer pessoa no endereço constante da impugnação como sendo da residência do impugnante.

**§ 6º Em qualquer das hipóteses previstas no § 2º, se no prazo de 15 dias da decisão do parágrafo anterior, o impugnante apresentar recurso, os autos serão encaminhados ao Juiz Corregedor Permanente que, de plano ou após instrução sumária, examinará apenas a pertinência da impugnação e, em seguida, determinará o retorno dos autos ao Oficial de Registro de Imóveis, que prosseguirá no procedimento da usucapião se a impugnação for rejeitada, ou agirá conforme o artigo 18 do Provimento 65 do CNJ.**

§ 7º O requerente da usucapião poderá dispensar a conciliação e a mediação, solicitando diretamente ao Oficial a entrega dos autos do pedido da usucapião, acompanhados do relatório circunstanciado, mediante recibo. Poderá emendar a petição inicial, adequando-a ao procedimento judicial e apresentá-la ao juízo competente da comarca de localização do imóvel usucapiendo.<sup>36</sup> (Grifo nosso)

Contudo, esse dispositivo foi objeto de Pedido de Providências junto ao CNJ processo nº 4072-59.2020.2.00.0000 em que a PGE questiona a legalidade, buscando a suspensão dos efeitos do Art. 1.427-A do Código de Normas da Bahia, exigindo que nesses casos o procedimento de usucapião fosse judicializado, inclusive com a anulação de todos os procedimentos anteriores que tiveram a rejeição da impugnação imotivada pelos oficiais de

---

<sup>36</sup> ARIBA. Código de Normas e Procedimentos dos Serviços Notariais e de Registro do Estado da Bahia. Disponível em: <http://ariba.org.br/wp-content/uploads/2022/01/VADEMECUM-EXTRAJUDICIAL-TJBA.pdf>. Acesso em: 15 out. 2022.

registro. Contudo, em **22 de junho de 2020**, o CNJ afastou o pedido liminar do Estado da Bahia ao fundamento de que, diante do poder normativo e regulamentador da Corregedoria, tem total legitimidade o Art. 1.427-A do CNP/BA, que prevê a possibilidade de rejeição da impugnação imotivada:

Trata-se de Pedido de Providências (PP), com pedido liminar, proposto pelo ESTADO DA BAHIA no qual visa a desconstituição parcial, por ilegalidade, dos §§ **1º ao 6º do art. 1.427-A do Provimento Conjunto nº 3, na versão reeditada em 3.2.2020 pela CORREGEDORIA-GERAL DA JUSTIÇA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA BAHIA e pela CORREGEDORIA DAS COMARCAS DO INTERIOR**, dispositivos que atribuíram aos Oficiais de Registro de Imóveis **competência para julgar impugnações imotivadas de entes públicos** em procedimentos de usucapiões extrajudiciais, quando essa impugnação não vier acompanhada de título específico de domínio.

O Estado da Bahia alega que o Código de Normas e Procedimentos dos Serviços Notariais e de Registros do Estado da Bahia, instituído pelo Provimento CGJ/CCI nº 1/2018, cuidou de regulamentar a execução dos Serviços Notariais e de Registro, dos seus respectivos procedimentos e a disciplina necessária ao exercício da função correcional do Tribunal em relação a estes. O mencionado código foi alterado pelo Provimento Conjunto CGJ/CCI nº 3/2020, publicado em 31 de janeiro de 2020 e reeditado em 3 de fevereiro de 2020, com inclusões, inclusive, do referido art. 1.427-A e seus parágrafos.

Diante disso, reproduz os termos dos preceitos impugnados, os quais, no entender do requerente, teriam inovado no ordenamento jurídico ao conferir aos Oficiais de Registro de todo o Estado da Bahia ‘a competência de julgar imotivada a impugnação em procedimentos de usucapiões extrajudiciais, inclusive de entes públicos, quando essa impugnação não vier acompanhada de título específico de domínio, única forma pela qual, na visão do referido normativo, comprovaria a natureza pública do imóvel (§ 3º). A decisão do oficial de registro, que poderá aproveitar atos, desde que não gere prejuízo para a defesa do interessado (§ 4º), será passível de recurso, no prazo de 15 (quinze) dias, hipótese em que a questão será remetida ao Juiz Corregedor Permanente, o qual, de plano se assim entender, decidirá apenas sobre a pertinência da impugnação (§ 5º e 6º)’.

Apesar de apontar a existência de inconstitucionalidade nos parágrafos objurgados por contrariedade aos arts. 22, inc. XXV, e 236, §1º, da CRFB, o Estado da Bahia limita seu pedido ao reconhecimento da incompatibilidade das normas com os princípios constitucionais da legalidade, da isonomia e da moralidade, uma vez que alega ser de competência das Corregedorias-Gerais dos Tribunais de Justiça somente a fiscalização, a orientação, a disciplina e o aprimoramento dos serviços notariais e registrais, vedado o estabelecimento de novas atribuições e competências aos Oficiais de Registro.

No sentido de confirmar a competência deste Conselho, o requerente relaciona o PP nº 0003491-78.2019.2.00.0000, instaurado de ofício pela Corregedoria Nacional de Justiça, em situação similar a esta, ao visar a revogação do Provimento CGJ/PE nº 6/2019 que, à míngua de previsão legal, regulamentou o procedimento de averbação do denominado ‘divórcio impositivo’, nos serviços de registro de pessoas naturais no Estado de Pernambuco.

Assim, com fundamento nas normas editadas, o Estado da Bahia consigna que os delegatários do Estado desconsideram, sistematicamente, as impugnações realizadas pelo ente estadual nos procedimentos de usucapião extrajudicial e relaciona exemplos dessas situações em cartórios de Registro de Imóveis.

O requerente evoca as Leis Federais nº 6.015/73 (Lei dos Registros Públicos) e a nº 8.935/1994 (Lei dos Cartórios) e afirma que nelas não se verificam competência dos Registradores de Imóveis para julgar impugnações ocorridas em procedimentos extrajudiciais de reconhecimento de usucapião de imóveis. No primeiro diploma, apenas se observa atribuir-se ao delegatário a possibilidade de notificar o requerente

do procedimento para emendar a petição inicial e remeter o expediente ao juízo competente da comarca da situação do imóvel.

A alegada ofensa ao princípio da isonomia residiria no fato de se estabelecer uma atribuição específica ao delegatário do Estado da Bahia, inexistente em outros entes federativos, além de negar a ‘existência do Superior Tribunal de Justiça e suas funções constitucionais, na medida em que a ele compete a função uniformizadora, quando houver aplicação divergente de normas contidas nas leis federais do país’.

**Quanto ao princípio da legalidade, o requerente sustenta que o vício residiria na previsão de rito diverso daquele estabelecido no art. 216-A, § 10, da Lei nº 6.015/1973 (Lei de Registros Públicos - LRP) ao conferir, indevidamente, ao Oficial Registrador de Imóveis uma competência que, por lei, seria do Poder Judiciário.**

Além disso, articula que o Código de Processo Civil, pelo seu art. 1.071, previu a possibilidade de realização de um procedimento extrajudicial de usucapião para acrescentar à Lei de Registros Públicos o art. 216-A, que dispõe sobre o rito a ser observado nessas situações. Como representativa do fenômeno da desjudicialização do direito, sustenta que a atuação das serventias extrajudiciais estaria restrita às situações nas quais haja consenso e disponibilidade dos direitos envolvidos, caso contrário, inaugurar-se-ia a judicialização do procedimento, sendo incabível a via administrativa para a solução do conflito. Sendo essa a circunstância, deverá haver remessa dos autos ao juiz competente da comarca da situação do imóvel (art. 216-A, da Lei de Registros Públicos).

Acrescenta ser essa a mesma conjuntura do Provimento nº 65/2017 da Corregedoria Nacional de Justiça que, ao regulamentar o procedimento de usucapião extrajudicial, estabeleceu que a impugnação poderá ser objeto de conciliação ou mediação pelo registrador, mas na hipótese de ser infrutífera, impedirá o reconhecimento da pretensão (art. 14, parágrafo único). Na análise do requerente, caso algum dos entes públicos (União, Estado, Distrito Federal ou Município) apresentem ressalva, óbice ou oposição, o procedimento extrajudicial será encerrado e enviado ao juízo competente para o rito judicial da usucapião (§3º do art. 15).

O postulante ainda registra ofensa reflexa o princípio do juiz natural e do devido processo legal.

Prossegue enfatizando sobre o problema fundiário envolvendo as terras devolutas do Estado da Bahia e o risco do uso indiscriminado do procedimento quando eventualmente envolver esses bens. Nessa situação, o requerente expõe sua apreensão em relação à possibilidade de aumento exponencial do número de regularizações de domínios imobiliários por meio desse procedimento ‘em áreas sem registro, podendo assim servir de instrumento à grilagem de terras, por meio de apropriação de áreas que constituem, muitas delas, patrimônio público estadual’ e narra a existência do Acordo de Cooperação nº 01/2019, realizado entre a CCI e a CGJ do Tribunal do Estado da Bahia, a Secretaria de Desenvolvimento Rural e a Coordenação de Desenvolvimento Agrário (CDA), de um lado, com a Associação de Registradores de Imóveis do Estado da Bahia (Ariba) ‘com o objetivo de estabelecer uma mútua colaboração entre as partes envolvidas com vistas ao aumento da eficiência da regularização fundiária dos imóveis rurais no Estado da Bahia, mediante, entre outros instrumentos, a incorporação e a participação efetiva dos registradores de imóveis na fase de instrução dos procedimentos’.

Diante desses fundamentos, o requerente apresenta pedido de tutela liminar para suspender, *inaudita altera parte*, a aplicação dos §§ 1º ao 6º do art. 1.427-A do Provimento Conjunto CGJ/CCI nº 3/2020 pela existência dos vícios formais, tanto de ordem constitucional quanto legal. Em acréscimo, ressalta a presença do perigo na demora consistente nas ‘sucessivas decisões, proferidas pelos Oficiais de Registro em atuação no âmbito do Estado da Bahia, indeferindo as impugnações do Estado da Bahia nos procedimentos de usucapião extrajudicial, à exemplo do que ocorreu nos procedimentos em curso nos Ofícios de Registro de Imóveis das Comarcas de Campo Formoso, Piatã, Sento-Sé e Entre Rios’ e prossegue que, ‘se não interrompidos, os efeitos jurídicos do ato impugnado continuarão a autorizar o prolação de decisões similares, ao ponto em que terras possivelmente de domínio estatal, notadamente as terras devolutas, serão irregularmente transferidas para o

domínio de particulares, com o que se estará a desafiar também o princípio da moralidade administrativa e da indisponibilidade dos bens públicos’.

**O Estado da Bahia, no mérito, pretende a confirmação da liminar para ‘determinar à Corregedoria Geral da Justiça do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia que revogue, de imediato, o §§ 1º ao 6º do art. 1.427-A do Provimento Conjunto CGJ/CCI nº 03/2020, abstendo-se de estabelecer, em projetos de Provimento Conjuntos vindouros, disposição normativa similar’, com a declaração de nulidade das decisões já proferidas ou que venham a ser dadas pelos Oficiais de Registro de Imóveis das Comarcas do Estado da Bahia em processos de usucapião extrajudicial que tenham como fundamento os §§ 1º ao 6º do art. 1.427-A do ato objurgado.**

Sobrevieram aos autos manifestação de terceiros interessados, Nelson Oliveira Rocha e Ana de Brito Bonfim Rocha, intitulada de contestação, ao argumento de que o ente federado impugnou imotivadamente o pedido de usucapião extrajudicial por eles formulado e, neste ponto, residiria o interesse em ingressar no feito (Id 4009841).

Alegam, de início, a judicialização da matéria, porquanto tanto o Supremo Tribunal Federal (STF) quanto o Superior Tribunal de Justiça (STJ) já teriam julgado a questão e pacificado o entendimento no sentido de atribuir ao Estado o ônus da prova da titularidade pública do bem.

Se opõem ao deferimento da liminar ao argumento de que o pedido, em tese, poderá causar ‘periculum in mora inverso’ ao atingir milhares de jurisdicionados em semelhante situação, além de a concessão da medida representar o esgotamento parcial do objeto deste procedimento, o que seria vedado, em analogia ao § 3º do art. 1º da Lei nº 8.437/1992, com confirmação no art. 1.059 do Código de Processo Civil (CPC).

Sustentam a legalidade da norma e a competência das Corregedorias requeridas para ‘zelar para que os serviços notariais e de registro sejam prestados com rapidez, com qualidade satisfatória e de modo eficiente, bem como estabelecer medidas para o aprimoramento e a modernização de sua prestação, a fim de proporcionar maior segurança no atendimento aos usuários’, sendo de atribuição exclusiva do Registrador de Imóveis o controle da cadeia sucessória, não se tratando de inovação legal, além de o ato representar meio de desjudicialização e controle de excessos.

Assim, os terceiros interessados enfatizam que as regras do art. 1.427-A, do Provimento Conjunto CGJ/CCI nº 3/2020 são encontradas em diversos estados da Federação sem que exista, neste Conselho, procedimento anterior que as tenha anulado. Destacam, inclusive, que a objeção do Estado da Bahia representaria asoberbamento do já congestionado sistema judiciário, que inviabilizaria as ações rápidas e objetivas dos Registradores de Imóveis.

Demonstram inconformismo em relação à oposição imotivada apresentada pelo requerente no pedido feito por eles de usucapião extrajudicial no qual teriam comprovado matrícula e cadeia sucessória do bem.

No término de sua petição, os interessados postulam: i) pelo recebimento da petição e deferimento de seu ingresso no procedimento; ii) pelo não conhecimento do pedido por contrariar decisões judiciais do STJ e STF; iii) pelo indeferimento da tutela antecipada; iv) no mérito, pedem pela não conhecimento do pedido, rejeitando-os por todos os fundamentos expendidos, v) que se oficie o Cartório de Registro de Imóveis para prestar informações acerca da possibilidade ou não de regularização fundiária no município de Jacaraci/BA ‘ao fim de demonstrar que as alegações do ente federado não condizem com a realidade fática na atualidade e é inviável ao menos para os titulares de direitos exercerem tais pedidos de regularização fundiária no município’.

Aportaram nos autos as informações das requeridas.

A Corregedoria das Comarcas do Interior (CCI) noticia que, em razão da exiguidade de prazo para a realização de estudo aprofundado sobre o ato e considerando a fundamentação do requerente sobre a possível ofensa aos princípios constitucionais e receio à grilagem de terras públicas, aquiesce com o pedido liminar para suspender os §§ 1º ao 6º do art. 1.427-A, do Código de Normas e Procedimentos dos Serviços Notariais e de Registro do até julgamento final deste PCA (Id 4011059).

Por sua vez, a Corregedoria-Geral de Justiça (CGJ), no início de sua manifestação, evocou as normas do Regimento Interno do Tribunal (Resolução nº 13/2008) para explicar a competência dos Corregedores, na seara de seus poderes fiscalizatórios, a atribuição de expedir atos normativos com vistas ao bom e regular funcionamento dos serviços extrajudiciais (art. 88 e 90), daí decorrendo a edição e publicação do Provimento Conjunto CCI/CGJ nº 3/2020 que incluiu diversos dispositivos ao Código de Normas do Estado da Bahia, dentre os quais, o artigo 1.427-A (Id 4012268).

Ressalta que a usucapião extrajudicial, prevista no art. 216-A da Lei nº 6.015/1973 (Lei de Registros Públicos – LRP), encontra-se regulamentada pela Corregedoria Nacional de Justiça através do Provimento CNJ nº 65/2017, o qual permitiu a conciliação e mediação no âmbito daquele procedimento quando houver entraves e impugnações referentes ao reconhecimento do instituto.

Em arremate, o requerido assinala que apenas regulamentou e disciplinou a impugnação prevista no Provimento deste Conselho, prevendo a possibilidade desta ser motivada ou imotivada, afastando as apontadas ilegalidades.

Na oportunidade, remeteu cópia de manifestação da Associação dos Registradores de Imóveis da Bahia (Ariba). Esta explica ter recebido responsabilidades do TJBA para colaborar no desenvolvimento do registro imobiliário baiano, na universalização de acesso ao sistema extrajudicial, com democratização de ferramentas e no desenvolvimento do sistema eletrônico de registro de imóveis – Provimentos Conjuntos nº 2 e 3/2019, bem como o próprio Provimento Conjunto nº 3/2020, além de ter firmado termo de parceria com a Coordenação de Desenvolvimento Agrário (CDA) para colaborar no processo de titulação de terras rurais que sejam de propriedade do Estado (Id 4012267).

A associação registra que a titulação de áreas que sejam do Estado não se confunde com o trabalho do Registrador de Imóveis no recebimento, processamento e deferimento da usucapião extrajudicial, meio utilizado pelo legislador para viabilizar a regularização da propriedade.

**Cita que, no estado da Bahia, desde a implementação do Provimento CNJ nº 65/2017, raras vezes se conseguia registrar os pedidos de usucapião extrajudicial em área rural diante de manifestações genéricas do Estado ao alegar que a área ‘poderia’ se tratar de terras devolutas.**

Faz ponderações em relação à capacidade normativa das Corregedorias do TJBA decorrente dos arts. 125 e 236 da Constituição Federal; arts. 43 e 227 da Lei de Organização e Divisão Judiciária do Estado da Bahia (Lei nº 10.845/2007); e arts. 88 e 99, II e VII do Regimento Interno do Tribunal de Justiça da Bahia (Resolução nº 13, de 04 de setembro de 2008) e que a consolidação em um só documentos sobre normas internas aos Serviços Notariais e de Registro visou evitar repetições e divergências de regras.

Quanto à pretensão do Estado da Bahia de ver reformado ou sobrestado os efeitos do ato impugnado, a associação consigna que a competência administrativa do CNJ é concorrente com a dos Tribunais, conforme art. 103-B, da CRFB e de julgados do STF. Nesse aspecto, registra que este Conselho está impedido de exercer a fiscalização abstrata da constitucionalidade das lei e atos normativos.

Segue afirmando a ausência de violação aos princípios da legalidade e da isonomia e que a atividade normativa da Corregedoria configura atuação complementar às legislações existentes, precisamente em relação ao art. 216-A, da Lei nº 6.015/1973. Entende que o Provimento CNJ nº 65/2017 pressupõe uma certa autonomia dada ao registrador ao permitir que ele realize composição entre os interessados quando existente impugnação à pretensão. Diante da norma editada pelo Órgão Censor Nacional, questiona se seria o caso de usurpação de competência legislativa por parte deste Conselho.

Reitera a autonomia do registrador face autorização legislativa do art. 28, da Lei nº 8.935/1994 por se tratar de ‘profissional habilitado para averiguar documentos, para que o mesmo identifique se a impugnação de fato é uma impugnação (fundamentada), ou se é apenas uma tentativa de, sem fundamento ou prova jurídica, procrastinar o direito do usucapiente’ e que o art. 1.427-A representaria a desburocratização do procedimento, economia aos cofres públicos ao não se distribuir centenas de processos judiciais com impugnações genéricas e ilegais.

Afasta o argumento sobre a existência de ofensa ao princípio da isonomia, uma vez que tanto a Corregedoria do Estado da Bahia quanto a dos demais entes federativos possuem autonomia para exercer seu poder correicional de forma específica e adequada ao seu Estado, devendo obediência à normas genéricas.

A associação enfatiza ser necessário repelir impugnações genéricas e sem base legal apresentadas pelo Estado nos processos de usucapião extrajudicial, assim como entende o STJ. Em seu ponto de vista, o Estado poderia ‘perseguir seu suposto direito por via da suscitação de dúvida, apelação da mesma, ou mesmo, acionar judicialmente a demanda que achar competente para impedir o registro da usucapião (que, mesmo sem título de propriedade, o Estado insiste em afirmar que é sobre terra pública)’.

Com base em doutrina e jurisprudência, assevera que o ônus de se provar a titularidade de terras devolutas seria do ente público, além de ser possível ao Corregedor Permanente a apuração das alegações para revisar a posição do delegatário, sem prejuízo de ação anulatória, uma vez que áreas públicas não são passíveis de ser usucapidas.

Ao fim, requer: i) a não concessão da liminar; ii) sua admissão no feito e posterior abertura de prazo para manifestação em tempo menos exíguo. No mérito, pede pela improcedência do pedido, declarando-se válido o art. 1.427-A do Provimento Conjunto CGJ/CCI nº 3/2020, reeditado pela Corregedoria-Geral de Justiça do Estado da Bahia, e sugere a intimação de todas Corregedorias estaduais, em especial a de São Paulo, para se pronunciarem sobre o tema.

É o relatório.

Fundamento e DECIDO.

De antemão, registro que apesar de o requerente apontar a existência de vícios de constitucionalidade nas disposições, não conheço qualquer pretensão que tenha por objeto o controle abstrato de normas por absoluta incompetência deste Conselho (MS 28.872 AgR, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 24-2-2011, P, DJE de 18-3-2011).

No mais, a possibilidade de concessão da medida de urgência, prevista no art. 25, inc. XI, do Regimento Interno do CNJ, tem lastro quando haja fundado receio de prejuízo, dano irreparável ou risco de perecimento do direito invocado, o que não se verifica na hipótese.

A tutela cautelar pleiteada consiste em suspender dispositivos constantes em Provimento Conjunto das Corregedorias de Justiça do TJBA que permitiram aos Oficiais Registradores de Imóveis do Estado o reconhecimento da usucapião extrajudicial quando imotivadamente impugnada.

A matéria tem sua origem na modificação operada pelo Código de Processo Civil de 2015 (art. 1.071) à Lei de Registros Públicos (Lei nº 6.015/1973) ao acrescentar neste diploma o art. 216-A, cuja redação é a 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: [...] § 10. Em caso de impugnação do pedido de reconhecimento extrajudicial de usucapião, apresentada por qualquer um dos titulares de direito reais e de outros direitos registrados ou averbados na matrícula do imóvel usucapiendo e na matrícula dos imóveis confinantes, por algum dos entes públicos ou por algum terceiro interessado, o oficial de registro de imóveis remeterá os autos ao juízo competente da comarca da situação do imóvel, cabendo ao requerente emendar a petição inicial para adequá-la ao procedimento comum.

A partir da inovação legislativa, o Órgão Censor Nacional editou o Provimento nº 65, de 14 de dezembro de 2017, que estabeleceu diretrizes para o procedimento da usucapião extrajudicial no âmbito dos serviços notariais e de registros de imóveis, com destaque para a ocorrência de impugnações e a possibilidade de o titular da serventia proceder à tentativa de conciliação ou mediação entre as partes. Enuncia o artigo 18 e seus parágrafos:

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, 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 usucapião. § 2º O oficial de registro de imóveis entregará os autos do pedido da usucapião ao requerente, acompanhados do relatório circunstanciado, mediante recibo. § 3º A parte requerente poderá emendar a petição inicial, adequando-a ao procedimento judicial e apresentá-la ao juízo competente da comarca de localização do imóvel usucapiendo.

Essas menções contextualizaram a edição do art. 1.427-A, do Provimento Conjunto CGJ/CCI nº 3/2020, redigido nos seguintes termos:

Art. 1427-A. Oferecida impugnação por quaisquer dos notificados ou terceiros eventualmente interessados, poderá ser objeto de conciliação ou mediação pelo registrador. Não sendo frutífera, a impugnação motivada impedirá o reconhecimento da usucapião pela via extrajudicial, conforme art. 18 do Provimento CNJ nº 65/2017.

**§1º A impugnação imotivada não impedirá o reconhecimento da usucapião pela via extrajudicial.** §2º Serão consideradas imotivadas as impugnações que: a) expressar tese já examinada e refutada em casos iguais ou semelhantes pelo Juízo Corregedor Permanente ou pela Corregedoria Geral da Justiça; b) o interessado apresentar de forma genérica a informação de que a retificação causará avanço na sua propriedade ou posse, sem indicar onde e de que forma isso ocorrerá; c) não contenha exposição, ainda que sumária, dos motivos da discordância manifestada; d) ventilam matérias absolutamente estranhas aos requisitos da usucapião ou do procedimento extrajudicial; e) não contenha a qualificação do impugnante, de modo que impossibilite sua identificação, e intimações; f) o Oficial de Registro de Imóveis, pautado pelos critérios da prudência e da razoabilidade, assim reputar.

**§3º A impugnação de qualquer dos entes públicos alegando se tratar de área pública será considerada imotivada caso a União, Estado ou Município deixe de demonstrar o título específico que deu origem à sua dominialidade.** §4º. A impugnação que verse, exclusivamente sobre erro de forma no procedimento, acarretará unicamente, na anulação os atos que não possam ser aproveitados, devendo ser praticados os que forem necessários a fim de se observarem as prescrições legais, aproveitando os demais atos praticados, desde que não resulte prejuízo à defesa dos interessados. §5º. A decisão de descon sideração da impugnação imotivada deverá **indicar a hipótese normativa enquadrada e o impugnante será informado da decisão por meio eletrônico, preferencialmente, ou por carta com AR, a qual será considerada cumprida se recebida por qualquer pessoa no endereço constante da impugnação como sendo da residência do impugnante.** §6º. **Em qualquer das hipóteses previstas no §2º, se no prazo de 15 dias da decisão do parágrafo anterior, o impugnante apresentar recurso, os autos serão encaminhados ao Juiz Corregedor Permanente que, de plano ou após instrução sumária, examinará apenas a pertinência da impugnação e, em seguida, determinará o retorno dos autos ao Oficial de Registro de Imóveis, que prosseguirá no procedimento da usucapião se a impugnação for rejeitada, ou agirá conforme o artigo 18 do Provimento 65 do CNJ.** §7º O requerente da usucapião poderá dispensar a conciliação e a mediação, solicitando diretamente ao Oficial a entrega dos autos do pedido da usucapião, acompanhados do relatório circunstanciado, mediante recibo. Poderá emendar a petição inicial, adequando ao procedimento judicial e apresentá-la ao juízo competente da comarca de localização do imóvel usucapiendo. (Grifou-se)

Mesmo que em juízo superficial, as menções se fizeram necessárias para nortear a análise do contexto normativo e se concluir pela inexistência do *fumus boni iuris*, porquanto as disposições debatidas observaram, à primeira vista, as determinações legais precedentes para se permitir ao delegatário o exame de impugnações apresentadas no expediente de usucapião extrajudicial, cindindo-a em motivada e imotivada.

Enquanto a primeira estaria regulamentada em Provimento deste Conselho, a segunda foi estabelecida no Provimento Estadual, mas com balizas objetivas e a partir de preceitos norteadores da atuação do registrador, conforme se extrai da leitura do §2º, do art. 1.427-A, ao que se aparenta, sem exceder as normas que lhe são superiores. O apontado *periculum in mora* também não se faz presente

porquanto as disposições questionadas foram editadas em fevereiro, há pouco mais de 4 (quatro) meses, enquanto as situações trazidas como exemplo pelo requerente - o indeferimento das impugnações apresentadas nos procedimentos em curso nos Ofícios de Registro de Imóveis das Comarcas de Campo Formoso (Id 3992978), Piatã (Id 3992514), Sento-Sé (Id 3992968) e Entre Rios (Id 3992968) são do mês subsequente, março. O tempo transcorrido entre os fatos apontados e a objeção do requerente desnaturam o fundado receio de prejuízo.

Além disso, o receio apresentado pelo requerente de que as ‘terras possivelmente de domínio estatal, notadamente as terras devolutas, serão irregularmente transferidas para o domínio de particulares’, caso a eficácia das disposições seja mantida, são objeções genéricas, sem comprovação da titularidade da área em litígio nos procedimentos em curso. Observe-se que a decisão tomada pelos registradores encontra fundamento de validade em jurisprudência quanto à incumbência estatal de se comprovar que o bem integra o seu patrimônio, o que não ocorreu.

Assim, é possível vislumbrar que a redação do §3º do art. 1.427-A do Provimento Conjunto tenha se originado do aludido entendimento jurisprudencial, o que, por si, afasta a necessidade de intervenção deste Conselho, nesta sede processual.

Outrossim, eventual temeridade em relação à decisão do registrador ainda é passível de reexame pelo Juiz Corregedor Permanente por meio da interposição de recurso, conforme estabelece o §6º.

Por essas razões, por ora, INDEFIRO o pedido liminar ante a ausência de seus pressupostos.

Na oportunidade:

a) Admito como terceiros interessados Nelson Oliveira Rocha e Ana de Brito Bonfim Rocha (Id 4009841), bem como como a Associação dos Registradores de Imóveis da Bahia (Ariba - Id 4012267). Anote-se;

b) Diante da atribuição a mim conferida pelo art. 25, § 1º, do Regimento Interno, e a possibilidade de solucionar a questão por meio de composição entre as partes, proponho a realização de audiência de conciliação entre o requerente, os requeridos e a Associação dos Registradores de Imóveis da Bahia (Ariba), a ser realizada no dia 9 de julho, às 15h, por meio da plataforma de videoconferência disponibilizada pelo CNJ para a prática de atos processuais (orientações para acesso estão disponíveis no link: <https://www.cnj.jus.br/plataformaPCA-videoconferencia-nacional/manual-para-partes-e-testemunhas-sobre-o-uso-davideoconferencia/>);

c) Os participantes deverão indicar, no máximo, 2 (dois) representantes para atuarem na audiência, informando os respectivos e-mails funcionais necessários ao acesso ao sistema até o dia 6 de julho de 2020.

d) Intimem-se.

Brasília, data registrada no sistema.

Tânia Regina Silva Reckziegel

Conselheira relatora (PP 4072-59.2020.2.00.0000, Conselheira Relatora Tânia Regina Silva Reckziegel, CNJ, julgado em 22/06/2022)<sup>37</sup> (Grifo nosso)

Importante ressaltar a informação trazida aos autos pela Associação dos Registradores de Imóveis da Bahia (ARIBA), de que desde a implementação do Provimento n. 65, de 2017 do CNJ, “raras vezes conseguia registrar os pedidos de usucapião extrajudicial em área rural” diante das manifestações genéricas do Estado de que se “poderia” tratar de terras devolutas. O que demonstra a enorme dificuldade de usucapião extrajudicial na Bahia.

Feita a pesquisa no Portal Estatístico Registral do Registro de Imóveis do Brasil (RIB)<sup>38</sup>, dos anos de 2017 a 2022, encontra-se disponíveis, os dados das seguintes comarcas do Estado

<sup>37</sup>BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **PP nº 4072-59.2020.2.00.0000**. Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/pjecnj/Painel/painel\\_usuario/advogado.seam](https://www.cnj.jus.br/pjecnj/Painel/painel_usuario/advogado.seam). Acesso em: 05 jan. 2023.

da Bahia, totalizando o número de 1.565 (um mil quinhentos e sessenta e cinco) procedimentos de usucapião extrajudicial:

Código CNS	Serventia	Processos Realizados	Comarca
13029	Registro de Imóveis de Jeremoabo	86	Jeremoabo
5678	Registro de Imóveis de Tucano	56	Tucano
140046	1º Registro de Imóveis de Itaberaba	52	Itaberaba
13342	Registro de Imóveis de Ipirá	44	Ipirá
8052	Registro de Imóveis de Cicero Dantas	41	Cicero Dantas
137471	Registro de Imóveis de Paripiranga	38	Paripiranga
13326	Registro de Imóveis de Tanque Novo	33	Tanque Novo
138008	Registro de Imóveis de Catu	31	Catu
10231	Registro de Imóveis de Morro do Chapéu	30	Morro do Chapéu
13540	7º Registro de Imóveis de Salvador	29	Salvador
13227	Registro de Imóveis de Casa Nova	29	Casa Nova
7492	2º Registro de Imóveis de Santo Antônio de Jesus	28	Santo Antônio de Jesus
5645	1º Registro de Imóveis de Jequié	28	Jequié
5355	Registro de Imóveis de Feira de Santana	27	Feira de Santana
13243	Registro de Imóveis de Acajutiba	26	Acajutiba
7724	Registro de Imóveis de Cocos	25	Cocos
8508	2º Registro de Imóveis de Senhor do Bonfim	25	Senhor do Bonfim
7633	1º Registro de Imóveis de Senhor do Bonfim	24	Senhor do Bonfim
131615	Registro de Imóveis de Luís Eduardo Magalhães	23	Luís Eduardo Magalhães
11007	2º Registro de Imóveis de Jacobina	22	Jacobina
10280	Registro de Imóveis de Euclides da Cunha	21	Euclides da Cunha
8391	2º Registro de Imóveis de Salvador	20	Salvador
134429	Registro de Imóveis de Caculé	20	Caculé
7971	Registro de Imóveis de Utinga	19	Utinga
10413	Registro de Imóveis de Campo Formoso	18	Campo Formoso
5504	Registro de Imóveis de Antas	17	Antas
13201	Registro de Imóveis de Lauro de Freitas	17	Lauro de Freitas
10710	Registro de Imóveis de Angical	16	Angical
154070	2º Registro de Imóveis de Itaberaba	16	Itaberaba
11072	Registro de Imóveis de Conceição da Feira	15	Conceição da Feira
139527	Registro de Imóveis de Una	15	Uma
15404	3º Registro de Imóveis de Salvador	14	Salvador
11437	1º Registro de Imóveis de Alagoinhas	14	Alagoinhas
5652	Registro de Imóveis de Santana	14	Santana
8102	Registro de Imóveis de Conceição do Coité	14	Conceição do Coité
139600	Registro de Imóveis de Candeias	14	Candeias
11627	5º Registro de Imóveis de Salvador	13	Salvador
7914	Registro de Imóveis de Irara	13	Irara

<sup>38</sup>PORTAL ESTATÍSTICO REGISTRAL DO REGISTRO DE IMÓVEIS DO BRASIL. Disponível em: <https://www.registrodeimoveis.org.br/portal-estatistico-registral>. Acesso em: 05 jan. 2023.

7641	1º Registro de Imóveis de Santo Antônio de Jesus	13	Santo Antônio de Jesus
10694	Registro de Imóveis de Barra	13	Barra
134023	Registro de Imóveis de Valença	12	Valença
7948	Registro de Imóveis de Uruçuca	12	Uruçuca
5637	2º Registro de Imóveis de Camaçari	12	Camaçari
13334	Registro de Imóveis de Cruz das Almas	11	Cruz das Almas
138248	Registro de Imóveis de Baianópolis	11	Baianópolis
7906	Registro de Imóveis de São Desidério	11	São Desidério
7450	Registro de Imóveis de Planalto	11	Planalto
13219	Registro de Imóveis de Livramento de Nossa Senhora	10	Livramento de Nossa Senhora
7625	1º Registro de Imóveis de Barreiras	10	Barreiras
7484	1º Registro de Imóveis de Camaçari	10	Camaçari
13235	Registro de Imóveis de Jaguaripe	10	Jaguaripe
7666	2º Registro de Imóveis de Alagoinhas	10	Alagoinhas
135673	1º Registro de Imóveis de Juazeiro	9	Juazeiro
139857	Registro de Imóveis de Amargosa	9	Amargosa
12922	Registro de Imóveis de São Gonçalo dos Campos	9	São Gonçalo dos Campos
13110	Registro de Imóveis de Castro Alves	9	Castro Alves
11619	4º Registro de Imóveis de Salvador	9	Salvador
10181	Registro de Imóveis de Barra da Estiva	9	Barra da Estiva
133355	1º Registro de Imóveis de Ilhéus	8	Ilhéus
11544	Registro de Imóveis de Palmeiras	8	Palmeiras
7740	2º Registro de Imóveis de Vitória da Conquista	8	Vitória da Conquista
132993	Registro de Imóveis de Bom Jesus da Lapa	8	Bom Jesus da Lapa
7476	1º Registro de Imóveis de Itabuna	8	Itabuna
11031	Registro de Imóveis de Entre Rios	8	Entre Rios
11023	Registro de Imóveis de Saúde	7	Saúde
10397	Registro de Imóveis de Olindina	7	Olindina
7708	Registro de Imóveis de Serrinha	7	Serrinha
7658	2º Registro de Imóveis de Barreiras	7	Barreiras
13508	Registro de Imóveis de São Felipe	7	São Felipe
13151	Registro de Imóveis de Santaluz	6	Santaluz
10165	Registro de Imóveis de Mucugê	6	Mucugê
8094	Registro de Imóveis de Aporá	6	Aporá
138610	Registro de Imóveis de Amélia Rodrigues	6	Amélia Rodrigues
138891	Registro de Imóveis de Condeúba	6	Condeúba
10090	2º Registro de Imóveis de Jequié	6	Jequié
11577	Registro de Imóveis de Paulo Afonso	6	Paulo Afonso
8490	Registro de Imóveis de Formosa do Rio Preto	5	Formosa do Rio Preto
10371	Registro de Imóveis de Maragogipe	5	Maragogipe
8367	1º Registro de Imóveis de Vitória da Conquista	5	Vitória da Conquista
133165	Registro de Imóveis de Canavieiras	5	Canavieiras
10298	Registro de Imóveis de Mutuípe	5	Mutuípe
11601	1º Registro de Imóveis de Salvador	5	Salvador
10058	Registro de Imóveis de Inhambupe	5	Inhambupe

7419	Registro de Imóveis de Mata de São João	5	Mata de São João
138321	Registro de Imóveis de Cipó	5	Cipó
8227	Registro de Imóveis de Pojuca	5	Pojuca
10124	Registro de Imóveis de Governador Mangabeira	5	Governador Mangabeira
8110	Registro de Imóveis de Santo Estevão	5	Santo Estevão
138073	Registro de Imóveis de Porto Seguro	4	Porto Seguro
11403	Registro de Imóveis de Macaúbas	4	Macaúbas
5868	Registro de Imóveis de Santo Amaro	4	Santo Amaro
13524	Registro de Imóveis de Sapeaçu	4	Sapeaçu
8003	Registro de Imóveis de Conceição do Jacuípe	4	Conceição do Jacuípe
13268	Registro de Imóveis de Riachão das Neves	4	Riachão das Neves
5850	Registro de Imóveis de Ibicuí	4	Ibicuí
10025	Registro de Imóveis de Ituaçu	4	Ituaçu
7617	Registro de Imóveis de Santa Barbara	4	Santa Barbara
7880	Registro de Imóveis de Serra Dourada	4	Serra Dourada
140582	Registro de Imóveis de Jacaraci	4	Jacaraci
8201	Registro de Imóveis de Correntina	4	Correntina
10199	Registro de Imóveis de Jaguaquara	4	Jaguaquara
7591	Registro de Imóveis de Lençóis	4	Lençóis
132498	Registro de Imóveis de Rodelas	4	Rodelas
138388	Registro de Imóveis de São Felix	4	São Felix
13250	Registro de Imóveis de Licínio de Almeida	4	Licínio de Almeida
7427	Registro de Imóveis de Eunápolis	3	Eunápolis
10348	Registro de Imóveis de Ibicaraí	3	Ibicaraí
7872	Registro de Imóveis de Rio do Antônio	3	Rio do Antônio
13532	Registro de Imóveis de Seabra	3	Seabra
7989	Registro de Imóveis de Esplanada	3	Esplanada
10728	Registro de Imóveis de Dias Dávila	3	Dias Dávila
7898	Registro de Imóveis de Carinhanha	3	Carinhanha
13136	Registro de Imóveis de Ruy Barbosa	3	Ruy Barbosa
136622	Registro de Imóveis de Monte Santo	3	Monte Santo
10066	Registro de Imóveis de Xique-Xique	3	Xique-Xique
10207	Registro de Imóveis de Caetité	3	Caetité
137265	Registro de Imóveis de Itagiba	3	Itagiba
7518	Registro de Imóveis de Capim Grosso	3	Capim Grosso
8060	Registro de Imóveis de Santa Cruz Cabrália	2	Santa Cruz Cabrália
13060	Registro de Imóveis de Andaraí	2	Andaraí
12930	Registro de Imóveis de Belmonte	2	Belmonte
13011	Registro de Imóveis de Macururé	2	Macururé
131458	Registro de Imóveis de Conceição do Almeida	2	Conceição do Almeida
9480	Registro de Imóveis de Sento Sé	2	Sento Sé
10363	Registro de Imóveis de Sento Sé	2	Sento Sé
137521	Registro de Imóveis de Muritiba	2	Muritiba
13292	Registro de Imóveis de São Sebastião do Passé	2	São Sebastião do Passé
7385	Registro de Imóveis de Santa Rita de Cássia	2	Santa Rita de Cássia
13037	Registro de Imóveis de Ubatã	2	Ubatã

7716	Registro de Imóveis de Santa Terezinha	2	Santa Terezinha
7856	Registro de Imóveis de Simões Filho	2	Simões Filho
13409	1º Registro de Imóveis de Itapetinga	2	Itapetinga
13417	Registro de Imóveis de Oliveira dos Brejinhos	2	Oliveira dos Brejinhos
10157	Registro de Imóveis de Gentio do Ouro	2	Gentio do Ouro
135152	Registro de Imóveis de Itirucu	2	Itirucu
133553	Registro de Imóveis de Itaparica	2	Itaparica
137992	Registro de Imóveis de Mucuri	2	Mucuri
7435	Registro de Imóveis de Itapebi	1	Itapebi
7609	2º Registro de Imóveis de Itabuna	1	Itabuna
133678	2º Registro de Imóveis de Juazeiro	1	Juazeiro
7815	Registro de Imóveis de Gandu	1	Gandu
7583	Registro de Imóveis de Belo Campo	1	Belo Campo
13318	Registro de Imóveis de São José do Jacuípe	1	São José do Jacuípe
131433	Registro de Imóveis de Central	1	Central
7757	Registro de Imóveis de Serra Preta	1	Serra Preta
133363	2º Registro de Imóveis de Ilhéus	1	Ilhéus
10132	Registro de Imóveis de Rio de Contas	1	Rio de Contas
131474	Registro de Imóveis de Conde	1	Conde
134528	Registro de Imóveis de Canudos	1	Canudos
8219	Registro de Imóveis de Buerarema	1	Buerarema
134346	Registro de Imóveis de Boa Vista do Tupim	1	Boa Vista do Tupim
13094	Registro de Imóveis de Jaguarari	1	Jaguarari
154062	Registro de Imóveis de Palmas de Monte Alto	1	Palmas de Monte Alto
132316	Registro de Imóveis de Presidente Dutra	1	Presidente Dutra
8037	Registro de Imóveis de Araci	1	Araci
7369	Registro de Imóveis de Nova Canaã	1	Nova Canaã
7849	Registro de Imóveis de Queimadas	1	Queimadas
7773	Registro de Imóveis de Rio Real	1	Rio Real
7567	Registro de Imóveis de Coribe	1	Coribe
13300	Registro de Imóveis de Remanso	1	Remanso
7963	Registro de Imóveis de Barra do Choca	1	Barra do Choca
131698	Registro de Imóveis de Maracas	1	Maracas
8474	Registro de Imóveis de Botuporã	1	Botuporã
131508	Registro de Imóveis de Iramaia	1	Iramaia
8086	Registro de Imóveis de Paramirim	1	Paramirim
12971	Registro de Imóveis de Pindobaçu	1	Pindobaçu
11676	Registro de Imóveis de Presidente Jânio Quadros	1	Presidente Jânio Quadros
7351	Registro de Imóveis de Tanhaçu	1	Tanhaçu
154633	Registro de Imóveis de Guanambi	1	Guanambi
9886	Cartório do Registro Civil – Sede	1	Mutuípe
10389	Registro de Imóveis de Riacho de Santana	1	Riacho de Santana
10421	Registro de Imóveis de Terra Nova	1	Terra Nova
13052	Registro de Imóveis de Nilo Peçanha	1	Nilo Peçanha
131912	Registro de Imóveis de Nordestina	1	Nordestina
132688	Registro de Imóveis de Serrolândia	1	Serrolândia

Previsão semelhante, inclusive, existe no Estado de São Paulo, não devendo prevalecer de nenhum modo a IMPUGNAÇÃO INFUNDADA, que obste o procedimento de usucapião extrajudicial, nos termos do Processo 1079593-57.2020.8.26.0100 que tramitou perante a 1ª Vara de Registros Públicos do Estado de São Paulo:

Processo 1079593-57.2020.8.26.0100

Dúvida – Usucapião Extraordinária – Lucia Ines Silva de Souza Nascimento – Fazenda Pública do Estado de São Paulo – – Municipalidade de São Paulo – Do exposto, julgo improcedente a dúvida suscitada pelo Oficial do 12º Registro de Imóveis da Capital, diante da patente ausência de fundamentação da impugnação apresentada pela Fazenda Pública do Estado de São Paulo, determinando o regular prosseguimento do procedimento extrajudicial de usucapião. Não há custas, despesas processuais nem honorários advocatícios decorrentes deste procedimento. Oportunamente, arquivem-se os autos. P.R.I.C. – ADV: PAULO HENRIQUE MARQUES DE OLIVEIRA (OAB 141540/SP), PAMELA SERAFIM DE FARIAS (OAB 344081/SP), MARCIA DUSCHITZ SEGATO (OAB 63916/SP)

Íntegra da decisão:

SENTENÇA

Processo Digital nº: 1079593-57.2020.8.26.0100

Classe – Assunto Dúvida – Usucapião Extraordinária

Requerente: Lucia Ines Silva de Souza Nascimento

Requerido: 12º Oficial de Registro de Imóveis da Capital

Juiz(a) de Direito: Dr(a). Vivian Labruna Catapani

Vistos.

Trata-se de dúvida suscitada pelo Oficial do 12º Registro de Imóveis da Capital a requerimento de Lucia Ines Silva de Sousa Nascimento em procedimento extrajudicial de usucapião, que tem por objeto o imóvel com origem em área maior objeto da Transcrição nº 21.049 na Serventia.

A dúvida foi motivada pela impugnação da Fazenda Pública do Estado de **São Paulo (fls. 450/452), alegando que o imóvel usucapiendo está localizado no 2º Perímetro de São Miguel Paulista, objeto de ação discriminatória. Desta forma, alega que referida área seria considerada devoluta e, conseqüentemente, insuscetível de usucapião.**

O Oficial considerou fundamentada e fundada a impugnação oferecida pelo Estado de São Paulo (fls. 552/553).

O Ministério Público, acompanhando a posição do Registrador, opinou pelo acolhimento da impugnação e conseqüente extinção do procedimento de usucapião extrajudicial, por considerar que a matéria objeto da dúvida é de alta indagação, demandando apreciação na esfera judicial (fls. 610/612).

É o relatório.

Fundamento e Decido.

O procedimento de usucapião extrajudicial tem como principal requisito a inexistência de lide, de modo que, apresentada qualquer impugnação, a via judicial se torna necessária, nos termos do §10º do Art. 216-A da Lei 6.015/73.

**As Normas de Serviço da Corregedoria do Tribunal de Justiça de São Paulo, prestigiando a qualificação do Oficial de Registro e a importância do procedimento extrajudicial, trouxeram pequena flexibilização a tal regra nos itens 420 e seguintes do Cap. XX, permitindo que seja julgada a fundamentação da impugnação, afastando-se aquelas claramente impertinentes.**

Em que pese o parecer do Parquet, entendo não ser caso de remessa para apreciação judicial, uma vez que a alegação da Fazenda do Estado de que o imóvel estaria inserido em terras devolutas (o que inviabilizaria sua aquisição por usucapião) não procede, haja vista que o imóvel usucapiendo está inserido em área densamente povoada há muitos anos.

Como esclarece Benedito Silvério Ribeiro: ‘as terras devolutas têm o significado de terras públicas, sendo aquelas situadas nas faixas de fronteira, as que não são

aplicadas a qualquer uso público federal, estadual ou municipal e as que não se acham, por título legítimo, na posse ou domínio particular de alguém. Conforme define Hely Lopes Meirelles, terras devolutas são todas aquelas que, pertencentes ao domínio público de qualquer das entidades estatais, não se acham utilizadas pelo poder público, nem destinadas a fins administrativos específicos. São bens públicos patrimoniais ainda não utilizados pelos respectivos proprietários [...] Em consequência disso, aflorou para muitos a ideia de presunção de serem devolutas as terras que não se encontrassem no domínio de particulares, portadores de títulos de propriedade' (Tratado de Usucapião, vol. I, Ed. Saraiva, 3ª ed., p. 541).

Em caso semelhante já decidiu o E. Tribunal de Justiça de São Paulo:

'A análise da situação posta sub judice permite concluir que a ação discriminatória em trâmite desde 1.957, portanto, há mais de meio século, não concluiu a demarcação da área. Logo, em que pese estar o imóvel localizado no mencionado perímetro de São Miguel Paulista, não se logrou comprovar que está efetivamente inserido em terras devolutas, como já reiteradamente se têm decidido em ações análogas a esta. Ainda que assim não fosse, a longa tramitação da ação discriminatória e o crescimento populacional na área permitiu com o passar dos tempos a urbanização, com instauração de bairros completos, abrigando densa camada populacional, o que retira as características que a distinguia como terras devolutas' (TJSP, AI n. 0181176-92.2012.8.26.0000, rel. Percival Nogueira, dj 25.10.12).

**Oportuno esclarecer que, caso a ação que tramita no Juízo da Fazenda Pública seja favorável à Fazenda Pública Estadual, poderá ela obter o registro da área devoluta, com o cancelamento dos títulos de particulares, como prevê o art. 13 da Lei nº 6.386/76.**

Do exposto, julgo improcedente a dúvida suscitada pelo Oficial do 12º Registro de Imóveis da Capital, diante da patente ausência de fundamentação da impugnação apresentada pela Fazenda Pública do Estado de São Paulo, determinando o regular prosseguimento do procedimento extrajudicial de usucapião.

Não há custas, despesas processuais nem honorários advocatícios decorrentes deste procedimento.

Oportunamente, arquivem-se os autos.

P.R.I.C.

São Paulo, 05 de março de 2021. (DJe de 09.03.2021 – SP)<sup>39</sup> (grifo nosso)

O item 420 do Código de Normas do Estado de São Paulo prevê a rejeição da IMPUGNAÇÃO INFUNDADA:

420. 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.

420.3. Se a impugnação for infundada, o Oficial de Registro de Imóveis rejeitá-la-á de plano por meio de ato motivado, do qual constem expressamente as razões pelas quais assim a considerou, e prosseguirá no procedimento extrajudicial caso o impugnante não recorra no prazo de 10 (dez) dias. Em caso de recurso, o impugnante apresentará suas razões ao Oficial de Registro de Imóveis, que intimará o requerente para, querendo, apresentar contrarrazões no prazo de 10 (dez) dias e, em seguida, encaminhará os autos ao juízo competente.

<sup>39</sup> PORTAL DO REGISTRO DE IMÓVEIS. **1VRP/SP**: não é caso de remessa para apreciação judicial, uma vez que a alegação da Fazenda do Estado de que o imóvel estaria inserido em terras devolutas (o que inviabilizaria sua aquisição por usucapião) não procede, haja vista que o imóvel usucapiendo está inserido em área densamente povoada há muitos anos. Disponível em: <https://portaldori.com.br/2021/03/10/1vrpsp-nao-e-caso-de-remessa-para-apreciacao-judicial-uma-vez-que-a-alegacao-da-fazenda-do-estado-de-que-o-imovel-estaria-inserido-em-terras-devolutas-o-que-inviabilizaria-sua-aquisicao-por-usucap/>. Acesso em: 04 jan. 2023.

Ante ao exposto, fica demonstrado ser plenamente possível a REJEIÇÃO DA IMPUGNAÇÃO INFUNDADA, apresentada pelo Estado da Bahia, através da Procuradoria Geral do Estado (PGE/BA), diante do disposto no Art. 1.427-A do Código de Normas e Procedimentos do Estado da Bahia, corroborada por legislação recente lei 14.382/2022, que alterou a redação § 10 do Art. 216-A da Lei 6.015/73, para incluir a previsão de não admissão da impugnação injustificada por parte do Oficial de Registro de Imóveis. Conferindo a este, maior autonomia decisória e oferecendo efetividade a usucapião extrajudicial como meio de acesso à justiça e regularização fundiária no Estado.

## CONCLUSÃO

Desta feita, este estudo versou sobre acesso à justiça e as dificuldades enfrentadas pelos serviços de notas e de registro de imóveis no Estado da Bahia de forma apontar possíveis soluções para tornar efetivo o procedimento de usucapião extrajudicial na Bahia.

O objetivo principal da pesquisa foi investigar o procedimento de usucapião extrajudicial no Estado da Bahia. Desta forma, verificou-se o trâmite de alguns procedimentos de usucapião extrajudicial, em seguida foi possível diagnosticar de que maneira a usucapião extrajudicial tem sido realizada nas serventias extrajudiciais baianas e quais as principais dificuldades enfrentadas da não realização.

Em busca de atender ao propósito da pesquisa, tomou-se como base os pressupostos dispostos na doutrina, jurisprudência, e principalmente no Art. 1.427-A do Código de Normas e Procedimentos do Estado da Bahia e no Art. 216-A, §10, da Lei 6.015, de 1973, alterado recentemente pela Lei 14.382, de 2022, que tornou possível a rejeição da IMPUGNAÇÃO INFUNDADA.

Inicialmente foi necessário pesquisar o desenvolvimento do acesso à justiça como garantia constitucional não exclusiva ao Poder Judiciário. Explicou-se atual fenômeno da desjudicialização, como consequência da terceira onda do acesso à justiça com fundamento nos estudos desenvolvidos por Mauro Cappelletti e Brant Garth. Essas “ondas” foram justamente movimentos para solução e efetividade dos direitos na sociedade e uma forma de buscar acesso aos mesmos.

Discorreu-se, ainda, sobre a atividade notarial e registral, sendo essa atividade privada que presta um serviço público essencial através de profissionais do direito, por concurso público de prova e títulos, nos termos do Art. 236 da Constituição Federal. Com deveres, responsabilidades e atribuições previstas nas leis 6.015, DE 1973 e 8.935, DE 1994 e que tem, por meio da desjudicialização, promovido vários atos que desafogaram o Judiciário, de maneira célere e efetiva.

Para se chegar às explanações sobre o procedimento extrajudicial da usucapião, foi essencial descrever as noções sobre direito de propriedade e sobre os conceitos, características e espécies de usucapião na constituição e na legislação federal.

Foi, ainda, analisada a forma que foi introduzida a usucapião extrajudicial no ordenamento brasileiro, através do Novo Código de Processo Civil (Lei 13.105, de 2015), e sob qual contexto, além de verificar sua aplicabilidade no Estado da Bahia.

Sobre as dificuldades enfrentadas pelos tabeliães e oficiais de registro de imóveis, discorreu-se sobre demora na prestação de primeiro concurso de provas e títulos no Estado da Bahia, e os prejuízos advindos desse atraso, a natureza deficitária da maioria das serventias extrajudiciais, a dificuldade de aprovação e implementação da Lei que irá reestruturar as serventias extrajudiciais. Além disso, foram abordados problemas de ordem social, econômica e ausência de políticas públicas no Estado, que tiram da população o direito constitucional de acesso à justiça.

Foi trazido o ponto crucial da pesquisa, as impugnações genéricas aos pedidos de usucapião extrajudicial, formulados pelo Estado da Bahia, através de sua Procuradoria Geral, que visam paralisar os procedimentos de usucapião que tenham por objeto imóvel que não tenha transcrição ou matrícula no registro de imóveis, sob a alegação de trata-se de terra devoluta, pertencente ao Estado, sem trazer qualquer comprovação.

Demonstrou-se que a Procuradoria fundamenta suas impugnações na Lei Estadual 3.038, de 1972, que já fora declarada inconstitucional por infringência ao Art. 22, XXV da Constituição, matéria de competência legislativa privativa da União, e em um conceito, a muito, superado de terra devoluta, de que todo imóvel que não tem transcrição ou registro no cartório de imóveis seria terra devoluta.

Explicitou-se que o objetivo da PGE/BA seria o de judicialização de todos os procedimentos, inclusive com anulação dos que já tiveram as impugnações rejeitadas pelos oficiais de registro, conforme requerido no Pedido de Providência sob nº 4072-59.2020.2.00.0000 junto ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ), com liminar indeferida.

Foi necessário, ainda, explicar quais as formas utilizadas de regularização de propriedades quando não há transcrição ou registro no cartório de registro de imóveis, para imóveis rurais, através da Coordenação de Desenvolvimento Agrário (CDA) e para imóveis

urbanos, através dos títulos de reconhecimento de domínio, outorgados por Prefeituras Municipais, esses últimos conflitantes com a lei que instituiu a Regularização Fundiária Urbana – REURB.

Ao confirmar a subutilização do procedimento extrajudicial de usucapião no Estado da Bahia, diante variados entraves sociais-econômicos, e sobretudo, diante da impugnação genérica da PGE/BA, respondeu-se à pergunta que deu origem à pesquisa para este estudo, em que seria necessário encontrar saídas para efetividade do procedimento de usucapião extrajudicial na Bahia, fazendo valer os direitos constitucionais à moradia, à dignidade da pessoa humana, e sobretudo acesso à justiça.

Confirmou-se a hipótese de que o procedimento de usucapião extrajudicial, não tem sido realizado como deveria, em razão dos problemas econômicos, sociais e jurídicos do Estado da Bahia. De forma descobrir como pode o Direito colaborar para dar maior efetividade ao procedimento de usucapião extrajudicial na Bahia, e assim registrar mais propriedades e colaborar para regularização fundiária no Estado.

Para responder ao questionamento de “Como tornar eficazes as regras e os procedimentos atuais dos tabelionatos de notas e ofícios de registro de imóveis para uma prestação efetiva do serviço extrajudicial da usucapião no Estado da Bahia?”, faço as seguintes considerações:

Primeiramente, os fatores que dificultam o procedimento, como a natureza deficitária da maioria das serventias extrajudiciais na Bahia, se fazem necessário um Projeto de Reestruturação, que já está em trâmite inclusive, pendente apenas de ir ao Pleno do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia e seguir para a Assembleia Legislativa do Estado da Bahia, a fim de fazer as alterações necessárias para tornar as serventias baianas economicamente viáveis e como consequência, terem condições de prestar um melhor serviço.

Em relação à cultura do “recibo”, interessante seria um trabalho de conscientização da população e informação sobre “como regularizar sua propriedade” para que se evitasse essa prática nefasta que gera prejuízo a todos. Outra solução possível, seria que os tabeliães de notas negassem o reconhecimento de firma a documentos juridicamente nulos, que não atendam a forma prescrita em lei, como escrituras públicas para imóveis acima de 30 salários-mínimos, em uma tentativa de burlar a instrumentalização de negócios que exijam a forma pública para ter validade.

Sobre os títulos de reconhecimento de domínio, emitidos pelo ente municipal, entendo que os oficiais baianos devam negar seguimento, pois infringem uma série de regramentos legais, criando uma espécie de usucapião com tempo reduzido, sem o rigor da legislação federal.

Quanto a impugnação genérica da PGE/BA, já se firmou o entendimento nos tribunais superiores que imóvel sem matrícula não é terra devoluta, devendo o Estado provar o alegado. Nesse sentido se concluiu sobre a possibilidade da não admissão pelo oficial de registro de imóveis da IMPUGNAÇÃO INFUNDADA do Estado da Bahia, fundamentado no Art. 1.427-A do Código de Normas e Procedimentos do Estado da Bahia e no Art. 216-A, §10, da Lei 6.015, de 1973, alterado pela Lei 14.382, de 2022.

Dessa forma, a asa branca que foi embora do sertão depois de ver tamanha judiação, mas quem sabe um dia ela volta e verá nesse sertão tão castigado um mar: de prosperidade, dignidade, esperança e que todos os cidadãos baianos possam ter o tão aguardado e desejado ACESSO À JUSTIÇA.

Sobradinho  
Canção de Trio Nordestino

**... O homem chega, já desfaz a natureza**

Tira a gente, põe represa

Diz que tudo vai mudar

O São Francisco lá pra cima da Bahia

Diz que dia menos dia

Vai subindo devagar

E o passo a passo vai cumprindo a profecia

Do beato que dizia

Que o sertão ia alagar

**... O sertão vai virar mar**

Dá no coração

O medo que algum dia o mar também vire sertão

(Vai virar mar)

(Dá no coração)

(O medo que algum dia o mar também vire sertão)

**... Adeus, Remanso, Casa Nova, Sento Sé**

Adeus, Pilão Arcado, veio o rio te engolir

Debaixo d'água, lá se vai a vida inteira

Por cima da cachoeira, a cachola vai subir

Vai ter barragem no Salto do Sobradinho  
E o povo vai simhora com medo de se afogar

**... O sertão vai virar mar**

Dá no coração  
O medo que algum dia o mar também vire sertão  
(Vai virar mar)  
(Dá no coração)  
(O medo que algum dia o mar também vire sertão)

**... O homem chega, já desfaz a natureza**

Tira a gente, põe represa  
Diz que tudo vai mudar  
O São Francisco lá pra cima da Bahia  
Diz que dia menos dia  
Vai subindo devagar  
De passo a passo vai cumprindo a profecia  
Do beato que dizia  
Que o sertão ia alagar

**... O sertão vai virar mar**

Dá no coração  
O medo que algum dia o mar também vire sertão  
(Vai virar mar)  
(Dá no coração)  
(O medo que algum dia o mar também vire sertão)

**... Adeus, Remanso, Casa Nova, Sento Sé**

Adeus, Pilão Arcado, veio o rio te engolir  
Debaixo d'água, lá se vai a vida inteira  
Por cima da cachoeira, a cachola vai subir  
Vai ter barragem no Salto do Sobradinho  
E o povo vai simhora com medo de se afogar

**... O sertão vai virar mar**

Dá no coração  
O medo que algum dia o mar também vire sertão  
(Vai virar mar)  
(Dá no coração)  
(O medo que algum dia o mar também vire sertão)

**... Remanso, Casa Nova, Sento Sé, Pilão Arcado, Sobradinho**

(Adeus, adeus)  
Remanso, Casa Nova, Sento Sé, Pilão Arcado, Sobradinho  
(Adeus, adeus)  
Remanso, Casa Nova, Sento Sé, Pilão Arcado, Sobradinho  
(Adeus, adeus)  
Remanso, Casa Nova, Sento Sé, Pilão Arcado, Sobradinho  
(Adeus, adeus)

Remanso, Casa Nova, Sento Sé, Pilão Arcado, Sobradinho  
(Adeus, adeus)

Remanso, Casa Nova, Sento Sé, Pilão Arcado, Sobradinho  
(Adeus, adeus)

Remanso, Casa Nova, Sento Sé, Pilão Arcado, Sobradinho  
(Adeus, adeus)

Remanso, Casa Nova, Sento Sé, Pilão Arcado, Sobradinho  
(Adeus, adeus)

Remanso, Casa Nova, Sento Sé, Pilão Arcado, Sobradinho  
(Adeus, adeus)

Remanso, Casa Nova...

Fonte: [Musixmatch](#)

Compositores: Guttemberg Nery Guarabyra Filho / Luiz Carlos Pereira De As

## REFERÊNCIAS

ANOREG. Atos eletrônicos, desburocratização, capilaridade, cidadania e confiança. serviços públicos que nada custam ao Estado e que beneficiam o cidadão em todos os municípios do País. **Cartórios em números**, 3. ed. 2021. Disponível em: [https://www.anoreg.org.br/site/wp-content/uploads/2021/12/Anoreg\\_BR-Cart%C3%B3rios-em-N%C3%BAmeros-2021-3%C2%AA-Edi%C3%A7%C3%A3o.pdf](https://www.anoreg.org.br/site/wp-content/uploads/2021/12/Anoreg_BR-Cart%C3%B3rios-em-N%C3%BAmeros-2021-3%C2%AA-Edi%C3%A7%C3%A3o.pdf). Acesso em: 15 out. 2022.

ANOREG. **Cartórios com você**, edição 2, ano 1, mar./abr. 2016.

ANOREG/SP. **Nova Lei de Registros Públicos**: mudar nome e sobrenome ficou mais fácil no País. Disponível em: <https://www.anoregsp.org.br/noticias/76790/nova-lei-de-registros-publicos-mudar-de-nome-e-sobrenome-ficou-mais-facil-no-pais#:~:text=A%20mudan%C3%A7a%20de%20nome%20e,no%20cart%C3%B3rio%20de%20registro%20civil>. Acesso em: 16 out. 2022.

ARAÚJO, André Villaverde. **Cartórios extrajudiciais brasileiros como instrumentos de acesso a uma ordem jurídica justa pela extrajudicialização**. 2019. Tese (Doutorado em Direito Constitucional). Universidade de Fortaleza, UNIFOR, 2019.

ARAÚJO, André Villaverde. **Serventia ou cartório?** Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/migalhas-notariais-e-registrais/333065/serventia-ou-cartorio>. Acesso em: 07 jan. 2023.

ARIBA. **Código de Normas e Procedimentos dos Serviços Notariais e de Registro do Estado da Bahia**. Disponível em: <http://ariba.org.br/wp-content/uploads/2022/01/VADEMECUM-EXTRAJUDICIAL-TJBA.pdf>. Acesso em: 15 out. 2022.

ASSOCIAÇÃO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES DO BRASIL – ANOREG. Atos Eletrônicos, Desburocratização, Capilaridade, Cidadania e Confiança. Serviços Públicos que nada custam ao Estado e que beneficiam o cidadão em todos os municípios do País. **Cartórios em números**. 3. ed. 2021. Disponível em: [https://www.anoreg.org.br/site/wp-content/uploads/2021/12/Anoreg\\_BR-Cart%C3%B3rios-em-N%C3%BAmeros-2021-3%C2%AA-Edi%C3%A7%C3%A3o.pdf](https://www.anoreg.org.br/site/wp-content/uploads/2021/12/Anoreg_BR-Cart%C3%B3rios-em-N%C3%BAmeros-2021-3%C2%AA-Edi%C3%A7%C3%A3o.pdf). Acesso em: 15 out. 2022.

BAHIA. **Lei nº 12.352, de 08 de setembro de 2011**. Dispõe sobre a outorga, mediante delegação a particulares, dos serviços notariais e de registros no Estado da Bahia e dá outras providências. Disponível em: [http://cnbba.org.br/wp-content/uploads/2017/02/lei-estadual-n-12.352\\_2011-.pdf](http://cnbba.org.br/wp-content/uploads/2017/02/lei-estadual-n-12.352_2011-.pdf). Acesso em: 20 dez. 2022.

BAHIA. **Lei nº 3.038, de 10 de outubro de 1972.** Dispõe sobre terras públicas e dá outras providências. Lei de Terras do Estado da Bahia. Disponível em: <https://governo-ba.jusbrasil.com.br/legislacao/85821/lei-3038-72>. Acesso em: 27 dez. 2022.

BAHIA. **Lei nº 3.885, de 24 de outubro de 1980.** Altera a redação do artigo 3º da Lei nº 3.442 de 12 de dezembro de 1975. Disponível em: <https://governo-ba.jusbrasil.com.br/legislacao/85823/lei-3855-80>. Acesso em: 27 dez. 2022.

BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Rural. **Desenvolvimento Rural.** Disponível em: <http://www.sdr.ba.gov.br/servicos/regularizacao-fundiaria-areas-individuais#servico>. Acesso em: 03 jan. 2023.

BAHIA. **Secretaria de Desenvolvimento Rural.** Disponível em: <http://www.cda.sdr.ba.gov.br/cda>. Acesso em: 03 jan. 2023.

BAHIA. TJBA. **Tabela de custas 2022.** Disponível em: [http://www5.tjba.jus.br/portal/wp-content/uploads/2021/12/Tabela\\_Custas\\_2022\\_Final.pdf](http://www5.tjba.jus.br/portal/wp-content/uploads/2021/12/Tabela_Custas_2022_Final.pdf). Acesso em: 21 dez. 2022.

BAHIA: um terço da população não estuda, não trabalha e não faz faculdade. **Correio 24 horas.** Disponível em: <https://www.correio24horas.com.br/noticia/nid/bahia-um-terco-da-populacao-nao-estuda-nao-trabalha-e-nao-faz-faculdade/>. Acesso em: 07 jan. 2023.

BARBOSA, Rui. **Oração aos moços.** Edição popular anotada por Adriano da Gama Kury. 5. ed. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 1977.

BEVILAQUA, Clóvis. **Direito das coisas.** 3. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1951. v. I.

BEVILAQUA, Clóvis. **Teoria geral do direito civil.** 2. ed. Rio de Janeiro: editora Rio, 1980.

BINENBOJM, Gustavo. **A nova jurisdição constitucional brasileira.** 4. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional positivo.** 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

BRANDELLI, Leonardo. **Usucapião administrativa: de acordo com o novo código de processo civil.** São Paulo: Saraiva, 2016.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 04 fev. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Medida Provisória n 759, de 22 de dezembro de 2016.** Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2122078>. Acesso em: 07 maio 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça aberta.** Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/corregedoria/justica\\_aberta/](https://www.cnj.jus.br/corregedoria/justica_aberta/)? Acesso em: 23 dez. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **PP nº 4072-59.2020.2.00.0000.** Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/pjecnj/Painel/painel\\_usuario/advogado.seam](https://www.cnj.jus.br/pjecnj/Painel/painel_usuario/advogado.seam). Acesso em: 05 jan. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Provimento n. 65, de 14 de dezembro de 2017.** Estabelece diretrizes para o procedimento da usucapião extrajudicial nos serviços notariais e de registro de imóveis. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2527>. Acesso em: 12 maio 2022.

BRASIL. **Decreto-lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946.** Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del9760.htm#:~:text=DECRETO%2DLEI%20N%C2%BA%209.760%2C%20DE%205%20DE%20SETEMBRO%20DE%201946.&text=Disp%C3%B5e%20s%C3%B4bre%20os%20bens%20im%C3%B3veis%20da%20Uni%C3%A3o%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del9760.htm#:~:text=DECRETO%2DLEI%20N%C2%BA%209.760%2C%20DE%205%20DE%20SETEMBRO%20DE%201946.&text=Disp%C3%B5e%20s%C3%B4bre%20os%20bens%20im%C3%B3veis%20da%20Uni%C3%A3o%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias). Acesso em: 02 jan. 2023.

BRASIL. **Lei 10.257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm). Acesso em: 9 maio 2022.

BRASIL. **Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm). Acesso em: 9 maio 2022.

BRASIL. **Lei 10.931, de 02 de agosto de 2004.** Dispõe sobre o patrimônio de afetação de incorporações imobiliárias, Letra de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Bancário, altera o Decreto-Lei nº 911, de 1º de outubro de 1969, as Leis nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, nº 4.728, de 14 de julho de 1965, e nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.931.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.931.htm). Acesso em: 4 fev. 2019.

BRASIL. **Lei 11.441, de 04 de janeiro de 2007.** Altera dispositivos da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil, possibilitando a realização de inventário, partilha, separação consensual e divórcio consensual por via administrativa. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Lei/L11441.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11441.htm). Acesso em: 4 fev. 2019.

BRASIL. **Lei 11.977, de 07 de julho de 2009.** Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11977.htm). Acesso em: 4 fev. 2019.

BRASIL. **Lei 12.100, de 27 de novembro de 2009.** Dá nova redação aos arts. 40, 57 e 110 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/112100.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112100.htm). Acesso em: 08 jan. 2023.

BRASIL. **Lei 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm). Acesso em: 4 fev. 2019.

BRASIL. **Lei 13.465, de 11 de julho de 2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nºs 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nºs 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências.. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm). Acesso em: 4 fev. 2019.

BRASIL. **Lei 13.484, de 26 de setembro de 2017.** Altera a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/L13484.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13484.htm). Acesso em: 08 jan. 2023.

BRASIL. **Lei 14.382, de 17 de junho de 2022.** Dispõe sobre o Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (Serp); altera as Leis nºs 4.591, de 16 de dezembro de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos), 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.935, de 18 de novembro de 1994, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 13.097, de 19 de janeiro de 2015, e 13.465, de 11 de julho de 2017; e revoga a Lei nº 9.042, de 9 de maio de 1995, e dispositivos das Leis nºs 4.864, de 29 de novembro de 1965, 8.212, de 24 de julho de 1991, 12.441, de 11 de julho de 2011, 12.810, de 15 de maio de 2013, e 14.195, de 26 de agosto de 2021. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2022/lei/L14382.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/L14382.htm). Acesso em: 17 out. 2022.

BRASIL. Lei 3.071/1916. **Código Civil dos Estados Unidos do Brasil.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L3071.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3071.htm). Acesso em: 30 ago. 2019.

BRASIL. **Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966.** Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L5172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5172.htm). Acesso em: 04 fev. 2019.

BRASIL. **Lei 6.001, de 19 de dezembro de 1973.** Dispõe sobre o Estatuto do Índio. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6001.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6001.htm). Acesso em: 10 maio 2022.

BRASIL. **Lei 6.024, de 13 de março de 1974.** Dispõe sobre a intervenção e a liquidação extrajudicial de instituições financeiras, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6024.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6024.htm). Acesso em: 08 jan. 2023.

BRASIL. **Lei 9.514, de 20 de novembro de 1997.** Dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário, institui a alienação fiduciária de coisa imóvel e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9514.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9514.htm). Acesso em: 4 fev. 2019.

BRASIL. **Lei nº 6.015 de 31 de dezembro de 1973.** Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6015compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6015compilada.htm). Acesso em: 8 maio 2022.

BRASIL. **Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850.** Dispõe sobre terras devolutas do império. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/10601-1850.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/10601-1850.htm). Acesso em: 28 dez. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.935 de 18 de novembro de 1994.** Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. (Lei dos cartórios). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8935.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8935.htm). Acesso em: 4 fev. 2019.

BRASIL. **Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964.** Dispõe sobre o Estatuto da Terra e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/14504.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14504.htm). Acesso em: 07 jan. 2023.

BRASIL. Ministério das Cidades. **REURB, Regularização fundiária urbana e a Lei 13.465, de 2017.** Disponível em: [https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/cartilha\\_reurb.pdf](https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/cartilha_reurb.pdf). Acesso em: 17 out. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça – STJ. Recurso Especial: Resp 964223 RN 2007/0145963-0. **JUSBRASIL.** Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/21059789/recurso-especial-resp-964223-rn-2007-0145963-0-stj/inteiro-teor-21059790>. Acesso em: 8 maio 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Existência de testamento não impede inventário extrajudicial se os herdeiros são capazes e concordes.** Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/2022/22112022-Existencia-de-testamento-nao-impede-inventario-extrajudicial-se-os-herdeiros-sao-capazes-e-concordes.aspx>. Acesso em: 08 jan. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Informativo de Jurisprudência nº 485.** Disponível em: <https://www.stj.jus.br/publicacaoinstitutional/index.php/informjurisdata/article/view/4614/4791>. Acesso em: 02 jan. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Resp 118360/SP. Terceira Turma. Rel. Min. Vasco Della Giustina, j. 16/12/2010. **Diário de Justiça**, Brasília, DF, 02 fev. 2011.

BRASIL. Superior Tribunal Federal - STF – Representação: Rp 913 BA. **JUSBRASIL.** Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/14695045>. Acesso em: 28 dez. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal Federal - STJ. **Informativo de Jurisprudência nº 485**. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/publicacaoinstitutional/index.php/informjurisdata/article/view/4614/4791>. Acesso em: 02 jan. 2023.

BRASIL.CNJ. **Provimento n. 65, de 14 de dezembro de 2017**. Estabelece diretrizes para o procedimento da usucapião extrajudicial nos serviços notariais e de registro de imóveis. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2527>. Acesso em: 12 maio 2022.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.

CESPE. **Concurso público de Provas e Títulos** – Edital. Disponível em: [http://www.cespe.unb.br/concursos/TJ\\_BA\\_13\\_NOTARIOS/arquivos/ED\\_5\\_2013\\_TJBA\\_NOTARIOS\\_13\\_ABT\\_REPUBLICADO.PDF](http://www.cespe.unb.br/concursos/TJ_BA_13_NOTARIOS/arquivos/ED_5_2013_TJBA_NOTARIOS_13_ABT_REPUBLICADO.PDF). Acesso em: 04 mar. 2021.

COUTO, Marcelo Rezende Campos Marinho. **Usucapião como forma derivada de aquisição da propriedade imobiliária**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2016.

COUTO, Marcelo Rezende Campos Marinho. **Usucapião extrajudicial**. Salvador: JusPodivm, 2018.

DANTAS, Francisco Clementino San Tiago. **Programa de direito civil III: direito das coisas**. Rio de Janeiro: Editora Rio, 1979.

DI PIETRO, Maria Silva. **Direito administrativo**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro**. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

DISCRIMINAÇÃO de terras. procedimento administrativo e judicial. Registro de Imóveis: Registro do Vigário ou Paroquial. Registro atual de imóveis rurais. Averbações. **Direito agrário**. Disponível em: <http://professor.pucgoias.edu.br/sitedocente/admin/arquivosUpload/18787/material/Direito%20Agr%C3%A1rio%20-%20Aula%209.pdf>. Acesso em: 07 jan. 2023.

É POSSÍVEL o inventário extrajudicial, ainda que exista testamento, se os interessados forem capazes e concordes e estiverem assistidos por advogado. **Dizer o direito**, fev. 2020. Disponível em: <https://www.dizerodireito.com.br/2020/02/e-possivel-o-inventario-extrajudicial.html>. Acesso em: 17 out. 2022.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de direito civil**. Salvador: Juspodivm, 2014. v.5.

FIALHO, Leandro. Qual a diferença entre procedimento e processo de usucapião? **JUSBRASIL**. Disponível em: <https://leandrofialho.jusbrasil.com.br/artigos/1150261316/qual-a-diferenca-entre-procedimento-e-processo-de-usucapiao>. Acesso em: 07 jan. 2023.

FIUZA, César. **Direito civil: curso completo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

GOMES, Orlando. **Direitos reais**. 21. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

- GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2018. v. V.
- GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel; WATANABE, Kazuo (coord.). **Participação e processo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.
- IRIB. **STJ: Usucapião. Registro-ausência. Terra devoluta – presunção – inadmissibilidade**. Disponível em: <https://www.irib.org.br/noticias/detalhes/stj-usucapi-atilde-o-registro-aus-circ-ncia-terra-devoluta-presun-ccedil-atilde-o-inadmissibilidade>. Acesso em: 02 jan. 2023.
- IRIB. **Código de Normas e Procedimentos dos Serviços Notariais e de Registro do Estado da Bahia**. Disponível em: [https://irib.org.br/files/obra/Cdigo\\_de\\_Normas\\_TJ\\_BA.pdf](https://irib.org.br/files/obra/Cdigo_de_Normas_TJ_BA.pdf). Acesso em: 01 set. 2019.
- LAMANA, João Pedro. Desjudicialização: duas décadas de progresso. **ANOREG**, 11 out. 2017. Disponível em: <https://www.anoreg.org.br/site/2017/10/11/artigo-desjudicializacao-duas-decadas-de-progresso-por-joao-pedro-lamana-paiva%C2%B9/>. Acesso em: 2 fev. 2019.
- LINS, Caio Mário de Albuquerque. **Coleção concurso para notários e registradores: a atividade notarial e de registro**. São Paulo: Companhia mundial de publicações, 2010. v.1.
- LOREIRO, Luiz Guilherme. **Registros públicos: teoria e prática**. 7. ed. rev. atual e ampl. Salvador: Juspodivm, 2016.
- LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Manual de direito notarial: da atividade e dos documentos notariais**. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2017.
- MACEDO, Deoclécio. **Lei de Notariado**. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 1974.
- MAIS de 85% dos imóveis na Bahia não têm título de propriedade. **Agência Sertão**, 12 maio 2022. Disponível em: <https://agenciasertao.com/2022/05/12/mais-de-85-dos-imoveis-na-bahia-nao-tem-titulo-de-propriedade/#:~:text=Segundo%20o%20Juiz%20Leonardo%20Rulian,art%C3%B3rio%20de%20registro%20de%20im%C3%B3veis>. Acesso em: 26 dez. 2022.
- MARMELSTEIN, George. **Curso de direitos fundamentais**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2013.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2004.
- NASCIMENTO, Rosa Maria Freitas. **A multidisciplinaridade dos direitos fundamentais: uma análise reflexiva, análise da construção dos direitos fundamentais sob a perspectiva da luta por reconhecimento do Axel Honneth**. Recife: Nossa Livraria, 2014.
- NOBRE, Francisco José Barbosa. **Manual da usucapião extrajudicial: de acordo com a Lei nº 13.465/2017, incluindo os comentários ao Provimento nº 65/2017 do CNJ**. Ananindeua, Itacaiúnas, 2018.
- NOVELINO, Marcelo. **Direito constitucional**. 3. ed. São Paulo: Método, 2009.

OLIVEIRA, Daniela Olímpio. Uma releitura do princípio do acesso à justiça e a ideia de desjudicialização. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**, v. XI, p.71, ano 2013. Disponível em: [www.redp.com.br](http://www.redp.com.br). Acesso em: 12 maio 2022.

OS MUNICÍPIOS não podem legislar sobre registros públicos, decide TJSP. **JUSBRASIL**. Disponível em: <https://arpen-sp.jusbrasil.com.br/noticias/2473188/os-municipios-nao-podem-legislar-sobre-registros-publicos-decide-tjsp>. Acesso em: 18 maio 2022.

PAIVA, João Pedro Lamana. **Usucapião extrajudicial**: aspectos civis, notariais e registrais. São Paulo: YK, 2021.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Tratado de direito privado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. v. XI.

PORTAL DO REGISTRO DE IMÓVEIS. **1VRP/SP**: não é caso de remessa para apreciação judicial, uma vez que a alegação da Fazenda do Estado de que o imóvel estaria inserido em terras devolutas (o que inviabilizaria sua aquisição por usucapião) não procede, haja vista que o imóvel usucapiendo está inserido em área densamente povoada há muitos anos. Disponível em: <https://portaldori.com.br/2021/03/10/1vrpsp-nao-e-caso-de-remessa-para-apreciacao-judicial-uma-vez-que-a-alegacao-da-fazenda-do-estado-de-que-o-imovel-estaria-inserido-em-terras-devolutas-o-que-inviabilizaria-sua-aquisicao-por-usucap/>. Acesso em: 04 jan. 2023.

PORTAL ESTATÍSTICO REGISTRAL DO REGISTRO DE IMÓVEIS DO BRASIL. Disponível em: <https://www.registrodeimoveis.org.br/portal-estatistico-registral>. Acesso em: 05 jan. 2023.

QUAL a diferença entre procedimento e processo de usucapião? **JUSBRASIL**. Disponível em: <https://leandrofialho.jusbrasil.com.br/artigos/1150261316/qual-a-diferenca-entre-procedimento-e-processo-de-usucapiao>. Acesso em: 07 jan. 2023.

RODRIGUES, Silvio. **Direito civil**. 28. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. v. V.

ROSENFELD, Denis Lerrer. **Reflexões sobre o direito à propriedade**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

ROUSSEAU, J.J. Do contrato social. *In*: **Os Pensadores**. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

SARDINHA, Cristiano de Lima Vaz. **Cartórios e acesso à justiça**: contribuição das serventias extrajudiciais para sociedade contemporânea, como alternativa ao poder judiciário. Salvador: Juspodivm, 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

VON IHERING, Rudolf. **A luta pelo direito**. Tradução João de Vasconcelos. São Paulo: Martin Claret, 2009.