

**AJES-FACULDADE DO VALE DO JURUENA  
BACHARELADO EM DIREITO**

**AMANDA BERTOLINI**

**DIREITO À TERRA E DESJUDICIALIZAÇÃO: VANTAGENS E DESVANTAGENS  
DA LEI 13.465/2017 NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA**

**Juína-MT**

**2020**

**AJES-FACULDADE DO VALE DO JURUENA  
BACHARELADO EM DIREITO**

**AMANDA BERTOLINI**

**DIREITO À TERRA E DESJUDICIALIZAÇÃO: VANTAGENS E DESVANTAGENS  
DA LEI 13.465/2017 NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA**

Monografia apresentada ao Curso de Bacharelado em Direito da AJES – Faculdade do Vale do Juruena, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Direito, sob a orientação do Prof. Me. Luís Fernando Moraes de Mello.

**Juína – MT  
2020**

**AJES – FACULDADE DO VALE DO JURUENA  
BACHARELADO EM DIREITO**

**Linha de Pesquisa: Direito Civil.**

BERTOLINI, Amanda. **DIREITO À TERRA E DESJUDICIALIZAÇÃO: VANTAGENS E DESVANTAGENS DA LEI 13.465/2017 NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA.**  
Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso) – AJES – Faculdade do Vale do Juruena, Juína – MT, 2020.

**Data da defesa:**

**MEMBROS COMPONENTES DA BANCA EXAMINADORA**

---

**Presidente e Orientador: Prof. Me. Luís Fernando Moraes de Mello**

**AJES**

---

**Membro Titular: Prof. Me. Igor Felipe Bergamaschi**

**AJES**

---

**Membro Titular: Prof. Esp. Éder de Moura Paixão Medeiros**

**AJES**

## **DECLARAÇÃO DE AUTOR**

*Eu, Amanda Bertolini, portadora da Cédula de Identidade – RG nº 26037467 SEJUSP/MT, e inscrita no Cadastro de Pessoas Físicas do Ministério da Fazenda – CPF sob nº 055.197.161-45, DECLARO e AUTORIZO, para fins de pesquisa acadêmica didática ou técnico-científica, que este Trabalho de Conclusão Curso, intitulado **DIREITO À TERRA E DESJUDICIALIZAÇÃO: VANTAGENS E DESVANTAGENS DA LEI 13.465/2017 NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA**, pode ser parcialmente, utilizado, desde que se faça referência à fonte e à autoria.*

*Autorizo, ainda, a sua publicação pela AJES, ou por quem dela receber a delegação, desde que também seja feita referência à fonte e à autoria.*

*Juína/MT, 30 de abril de 2020.*

---

*Amanda Bertolini*

## **DEDICATÓRIA**

Dedico este trabalho aos meus pais por todo apoio e compreensão que sempre tiveram comigo.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiramente a Deus, por me conceder forças diante de tanta dificuldade para almejar meus sonhos.

Em especial, agradeço grandemente aos meus pais por sempre me aconselharem e me apoiarem. Sou grata a todo instante pela paciência e compreensão neste momento.

Gratidão aos meus amigos da faculdade. Da mesma forma, agradeço à Carolina Rodrigues Taneda, Vitória de Paula Meira e Raquel Tamura que foram amigas que conquistei durante o curso e que levarei para vida toda.

A minha melhor amiga, Juliana Parise, que em todos os momentos da minha vida esteve presente, inclusive, na realização da monografia que, sempre tentou me ajudar e me motivar em todos os sentidos.

Agradeço também aos meus professores que sempre estiveram comigo e que de alguma forma contribuíram para a minha formação. Em especial, ao meu professor e orientador Luís Fernando Moraes de Mello por toda motivação, ensinamento, dedicação e compreensão.

*“O sucesso é a soma de pequenos esforços repetidos  
dia após dia.”*  
(Robert Collier)

## RESUMO

O presente trabalho tem como problemática a avaliação da desjudicialização da usucapião como contribuição para a regularização fundiária no âmbito rural, assim como, quais são as vantagens e desvantagens da Lei 13.465/2017 para a regularização fundiária e o exercício da usucapião extrajudicial. O objetivo geral deste trabalho é compreender a política de distribuição no Brasil e os mecanismos para a regularização fundiária rural, tendo como objetivos específicos o estudo da história do direito de terras no Brasil, a afirmação do direito de propriedade, articulado com o princípio da função social da propriedade, bem como a análise da usucapião extrajudicial e as vantagens e desvantagens da alteração da Lei 13.465/2017 na Lei de Registros Públicos. Dessa forma, foram discutidos sobre a possibilidade de obter uma regularização por um processo de usucapião extrajudicial, abordando os pontos controversos da referida Lei. Contudo, no decorrer do trabalho fica evidente que a Lei nº 13.465/2017 trouxe uma mudança significativa para a regularização fundiária por usucapião extrajudicial, mas também deixou muitas questões controversas. O presente trabalho foi realizado com base no método dedutivo, com revisão bibliográfica e análise e interpretação de legislação.

**Palavras-chaves:** Lei nº 13.465/2017; Regularização Fundiária; Desjudicialização; Usucapião Extrajudicial.

## ABSTRACT

The present work has as problematic the evaluation of dejudicialization of adverse possession as contribution for the land regularization in the rural setting, which are the advantages and disadvantages of law 13.465/2017 for the land regularization and the exercise of extrajudicial adverse possession. The main objective of this work is comprehend the distribution policy in Brazil and the mechanism for the rural land regularization, with the fundamental goals the study of land laws history in Brazil, the property law affirmation, articulated as the social function of property principle, as the analysis of extrajudicial adverse possession and the advantages and disadvantages of law 13.465/2017 alteration in the public records law. Therefore, were discussed the possibility of obtain one regularization for an extrajudicial adverse possession process, approaching the controversial points in the referred law. Nevertheless, in the course of the work it's clear that the law n° 13.465/2017 brought significant changes for the land regularization for extrajudicial adverse possession, but also left many controversial topics. The present work was realized based on the deductive method, with bibliographic revision and legislation analysis and interpretation.

**Key-Words:** Law n° 13.465/2017; Land Regularization; Dejudicialization; Extrajudicial Adverse Possession.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
<b>1. A HISTÓRIA DO REGIME JURÍDICO DE TERRAS NO BRASIL .....</b>	<b>15</b>
1.1 DIREITO DE TERRAS NA COLÔNIA.....	15
1.2 DIREITO DE TERRAS NO BRASIL IMPÉRIO .....	22
1.3 DIREITO DE TERRAS NA REPÚBLICA .....	24
1.4 A HISTÓRIA DAS TERRAS NO ESTADO DE MATO GROSSO .....	27
<b>2. DIREITO DE PROPRIEDADE E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA .....</b>	<b>35</b>
2.1 O DIREITO DE PROPRIEDADE E A FUNÇÃO SOCIAL .....	35
2.2 TEORIAS SOBRE A POSSE .....	40
2.3 MODOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA .....	45
<b>3. A DESJUDICIALIZAÇÃO E PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA .....</b>	<b>57</b>
3.1 A EVOLUÇÃO DA DESJUDICIALIZAÇÃO .....	57
3.2 O ACESSO À JUSTIÇA COM RELAÇÃO À USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL .....	64
3.3 PROCEDIMENTO, ATA NOTARIAL E COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO .....	67
3.4 AS MODIFICAÇÕES DA LEI 13.645/2017 NA LEI DE REGISTROS PÚBLICOS.....	73
3.5 DESVANTAGENS DA DESJUDICIALIZAÇÃO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA .....	78
3.5.1 Possibilidade de concentração fundiária .....	78
3.5.2 Extinção de critérios que asseguram a função social da propriedade .....	79
3.6 VANTAGENS DA DESJUDICIALIZAÇÃO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA .....	80
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>82</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>84</b>



## INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como tema o direito à terra e desjudicialização: vantagens e desvantagens da lei 13.465/2017 na regularização fundiária. Assim, este trabalho está delimitado ao estudo da regularização fundiária rural e a possibilidade da usucapião extrajudicial ser um instrumento efetivo para tal regularização, analisando-se, também, as alterações que a Lei nº 13.465/2017 trouxe para este tema.

Inicialmente, como a desjudicialização da usucapião pode contribuir para a regularização fundiária no âmbito rural? Quais são as vantagens e desvantagens da Lei 13.465/2017 para a regularização fundiária e o exercício da usucapião extrajudicial?

Neste sentido, buscou-se compreender se a regularização fundiária rural alcançou seus objetivos com a edição da Lei nº 13.465/2017, assim como, se o procedimento de desjudicialização é significativo para que haja a regularização e, por fim, se a usucapião extrajudicial torna-se um meio efetivo para a regularização.

Dessa forma, para que fosse possível este estudo foi utilizado o método dedutivo, com revisão bibliográfica, além de análise e interpretação da legislação aplicável ao problema.

Cumprе destacar que o Brasil possui uma grande extensão de terras rurais que, na maioria das vezes não são regularizadas, mesmo existindo vários meios para obter a regularização, continua ainda, sem regularizar, uma grande parcela de terras. Haja vista, que o Estado não consegue controlar toda essa extensão. Todavia, nem sempre se falava em regularização fundiária, mas desde muito tempo discute-se tal assunto.

Com isso, o presente trabalho tem como principal objetivo trazer um estudo mais aprofundado sobre a desjudicialização da usucapião extrajudicial nas terras rurais.

Existem vários meios de regularização fundiária, como, legitimação de posse, concessão de direito real de uso entre outros. No entanto, o presente trabalho abordará somente o instituto da usucapião como modalidade de regularização.

Assim, uma das questões abordadas é o direito de terras, desde o período da Colônia até a República, bem como sobre as terras no estado de Mato Grosso.

Outrossim, denota-se que a distribuição de terras começou por meio das cartas de doações, denominadas como sesmaria, em que a Coroa portuguesa distribuía às pessoas com o

intuito de fazer com que na terra se desenvolvesse uma atividade econômica, mas não havia ainda o quesito da função social e muito menos discutia-se a propriedade.

Somente com a Lei de Terras de 1850 que o Brasil permitiu o acesso à propriedade. Denota-se que a referida lei tinha como objetivo fazer cessar a grande concentração de terras, isto é, combater o caos fundiário que o Brasil se encontrava devido às sesmarias.

Desse modo, em um segundo momento, o trabalho destina-se a compreender o estudo sobre propriedade, juntamente com a regularização fundiária. Destaca-se, no desenvolvimento do trabalho, o princípio da função social da propriedade, e, logo mais, as teorias possessórias.

Ademais, são abordados os modos de regularização fundiária. No entanto, o trabalho tem como objeto de estudo somente a aquisição por usucapião extrajudicial, mais especificamente sobre bens imóveis, porém existem outros meios para se obter a regularização fundiária, como legitimação de posse, concessão de direito real de uso dentre outros.

Assim, foi elaborado uma síntese relacionada às espécies de usucapião, como, usucapião extraordinária, ordinária, especial ou constitucional que se divide em pro labore e urbana. Cada espécie possui suas particularidades, assim, foi necessário distingui-las.

A usucapião extrajudicial é um procedimento comum, que pode ser utilizada em qualquer das espécies de usucapião destacadas acima, desde que em bens imóveis e possível de ser usucapido.

Por fim, no terceiro capítulo, é abordado acerca do procedimento da desjudicialização, e, também, do procedimento administrativo da regularização fundiária. Estabelecendo os benefícios que a desjudicialização do procedimento de usucapião permitiu, bem como as desvantagens decorrentes de tal medida, como, por exemplo, o favorecimento da grilagem.

Também, foi tratada a evolução da desjudicialização que, por sua vez, teve início recentemente. Posteriormente, é abordado o artigo 216-A, da Lei de Registro Públicos, que teve alterações com a edição da Lei nº 13.465/2017.

A assistência judiciária gratuita também foi abordada em relação à usucapião extrajudicial, que, por sua vez, é um direito e uma garantia de todos terem o acesso à justiça. No entanto, em relação a este ponto, a Lei nº 13.465/2017 encontra-se insuficiente, como se verá adiante.

Foi discutido, no presente trabalho, o procedimento a ser seguido, isto é, como ocorre a desjudicialização da usucapião extrajudicial, abordando juntamente com as questões relacionadas à ata notarial.

Consequentemente, o trabalho abordará as modificações da Lei nº 13.465/2017 com a Lei de Registros Públicos, haja vista que a mesma possui muitas mudanças. Por fim, serão expostas as vantagens e desvantagens acerca do tema, de forma a concluir o presente trabalho.

## **1. A HISTÓRIA DO REGIME JURÍDICO DE TERRAS NO BRASIL**

O presente capítulo destina-se a realizar um estudo histórico sobre a regularização fundiária, mais especificamente no estado do Mato Grosso. No entanto, para que isso fosse possível, foi necessário fazer uma breve contextualização sobre a história do direito de terras no Brasil. Para tanto, o presente capítulo expõe todas as passagens da história sobre o direito de terras desde a colonização do Brasil até a atualidade.

Ademais, foi realizado um estudo com o viés de mostrar como as terras eram divididas pelas cartas de doações por meio da Coroa Portuguesa, bem como destacando a importância de alguns personagens que tiveram atuação na história. Posteriormente, a Lei de Terras de 1850 que foi um marco histórico, uma vez que contribuiu para que houvesse o acesso à propriedade.

Dessa forma, foi abordado o processo de acesso à terra no estado de Mato Grosso, expondo como aconteceu, como era a forma de distribuição das referidas terras, dentre outros assuntos. Haja vista que se trata de uma área muito extensa e que a sua colonização foi muito importante para o desenvolvimento da história e que tem resultados até hoje.

### **1.1 DIREITO DE TERRAS NA COLÔNIA**

A colonização das terras existe desde o período primitivo. No entanto, não ocorria da mesma forma, mas com a mesma finalidade. Isto é, de ter sua terra e nela produzir sem intervenção. No período primitivo, as pessoas buscavam um lugar, ou seja, uma terra para nela habitar. Com isso, cultivavam na terra, como também desenvolviam a criação de animais. Com o passar dos tempos, ocorreram outras formas de obtenção de terras.

Ainda no início do período primitivo não havia exatamente o conceito de propriedade e o objetivo de que se fixassem na terra haveria um melhor modo de viver, pois nela poderiam plantar, cultivá-las além da domesticação de alguns animais. No entanto, com o passar dos anos, as famílias foram evoluindo e, com isso, se adequando às novas formas de viver.

Com efeito, com o aparecimento das terras do Brasil, estas passaram a pertencer ao direito fundiário português, tornando-se um direito da Coroa Portuguesa. Dessa forma, para que

fosse explorado esse novo território, representantes de Portugal vieram para o território brasileiro a fim de ocupar o território.<sup>1</sup>

Diante disso, D. João II, em 1530 foi quem expediu uma carta de poder para Martim Afonso de Sousa. Tal carta concedeu ao Martim Afonso de Sousa poder para que as terras que descobrisse no Brasil concedesse àquele que haviam o interesse de viver e povoar.<sup>2</sup>

Martim Afonso de Sousa, em 1530, foi o primeiro a dar início a uma jornada para a colonização portuguesa no Brasil, seguindo da foz do Amazonas até o rio da Prata. Em seguida, criou a primeira vila em São Paulo. Outrossim, Dom João III, estabeleceu na colônia o que já havia sendo utilizado nas terras africanas e orientais que eram as capitânicas hereditárias. Diante do feito, dentre os anos de 1534 a 1536 o território brasileiro foi dividido em quatorze faixas de terra. No entanto, havia uma demarcação que deveria ser respeitada, mas, posteriormente, as capitânicas cresceram.<sup>3</sup>

A figura do rei, naquela época, era muito importante haja vista que o rei ficava acima de todos, ou seja, ficava acima das classes dominantes. O rei por sua vez, possuía todo o poder em suas mãos. Assim, apresentava em seu poder a nobreza a qual mantinha o controle sobre a mesma e, sucessivamente, mantinha o controle social.<sup>4</sup> Em suma, a figura do rei funcionava como se fosse um Estado que comandava e que recebia os impostos. No entanto, não possuía uma distribuição de funções, ou seja, o poder que o rei apresentava era absoluto.

O rei em Portugal possuía uma cultura religiosa cristã, isto é, todos ao seu redor eram católicos sendo eles os nobres, o clero e o povo. Todos tinham um mesmo entendimento fundado na teologia. Na verdade, a figura do rei representava Deus. Dessa forma, o rei era o principal representante de Deus em Portugal, isso quer dizer que o mesmo era responsável por

---

<sup>1</sup> CÂMARA, Andreza Aparecida Franco; SOARES, Paulo Brasil Dill. **A Legitimação de Posse na Lei nº 11.977/2009: Um novo instrumento de regularização fundiária nas favelas.** Revista Jurídica Orbis. Rio de Janeiro, n.3, p.369.

<sup>2</sup> ARAÚJO, Ionara Vieira de; TÁRREGA, Maria Cristina Vidotte Blanco. **Apropriação de terras no Brasil e os institutos da terra devolutas.** RFD- Revista da Faculdade de Direito da UERJ, v.1, n. 19, 2011. Disponível em: <<https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:PH2aZVuwPJJ:https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfduerj/article/view/1716/1330+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>>. Acesso em: 20 abr. 2020, p.8.

<sup>3</sup> CÂMARA, Andreza Aparecida Franco; SOARES, Paulo Brasil Dill. **A Legitimação de Posse na Lei nº 11.977/2009: Um novo instrumento de regularização fundiária nas favelas.** Revista Jurídica Orbis. Rio de Janeiro, n.3, p.370.

<sup>4</sup> COSTA, Célio Juvenal. **O Rei D. João III (1521-1557) e a Construção da Sociedade de Corte em Portugal.** Disponível em: <[http://www.uel.br/grupo-estudo/processoscivilizadores/portugues/sitesanais/anais14/arquivos/textos/Mesa\\_Coordenada/Trabalhos\\_Completos/Celio\\_Juvenal\\_Costa.pdf](http://www.uel.br/grupo-estudo/processoscivilizadores/portugues/sitesanais/anais14/arquivos/textos/Mesa_Coordenada/Trabalhos_Completos/Celio_Juvenal_Costa.pdf)> Acesso em: 04 fev. 2020, p.3.

distribuir a justiça pela sociedade cristã, sendo assim, era responsável por levar a todos o que entendia como justiça divina.<sup>5</sup>

Com o passar do tempo, houve uma expansão comercial que teve início com D. Manuel (1495-1521) e, posteriormente com D. João III (1521-1557). Essa expansão comercial ficou conhecida como Império Marítimo Português, pois ocorreu em feitorias costeiras. Assim, como havia uma nova classe de pessoas, com suas ideias, riquezas, cultura e outras formas, passou a ter um outro tipo de aristocracia que eram os fidalgos-cavaleiros e os cavaleiros fidalgos. O primeiro por sua vez era a antiga nobreza e o segundo a nova nobreza.<sup>6</sup>

As cartas de doações das terras, isto é, das capitâneas hereditárias, que eram, de certa forma, doadas pelo governo que eram passadas aos sesmeiros e, posteriormente aos seus herdeiros, para que isso acontecesse havia algumas condições, isto é, deveriam aproveitar o solo de alguma forma, seja para plantação ou para criação. Se essa condição não fosse realizada, deveriam dar para outras pessoas as terras para que pudessem aproveitar o solo.<sup>7</sup>

Observa-se que a questão fundiária foi estabelecida em quatro grandes marcos históricos, sendo eles o Regime Sesmarial, Regime de Posse, Lei de Terras e Período Republicano.<sup>8</sup> Dessa forma, a sesmaria pode ser definida como uma doação que era feita pelo governo português para as pessoas que estivessem dispostas a cultivar a terra, isto é, que houvesse um aproveitamento tanto social quanto econômico do solo. Ao contrário, se isso não ocorresse a pessoa perderia o direito de ficar na terra.<sup>9</sup>

No regime das sesmarias, nada mais era do que lotes que eram transmitidos para aquelas pessoas que desejassem nela habitar e cultivar, passando a ser chamados de sesmeiros,

---

<sup>5</sup> COSTA, Célio Juvenal. **O Rei D. João III (1521-1557) e a Construção da Sociedade de Corte em Portugal**. Disponível em: < [http://www.uel.br/grupo-estudo/processoscivilizadores/portugues/sites/anais/anais14/arquivos/textos/Mesa\\_Coordenada/Trabalhos\\_Completos/Celio\\_Juvenal\\_Costa.pdf](http://www.uel.br/grupo-estudo/processoscivilizadores/portugues/sites/anais/anais14/arquivos/textos/Mesa_Coordenada/Trabalhos_Completos/Celio_Juvenal_Costa.pdf)> Acesso em: 04 fev. 2020, p.5.

<sup>6</sup> COSTA, Célio Juvenal. **O Rei D. João III (1521-1557) e a Construção da Sociedade de Corte em Portugal**. Disponível em: < [http://www.uel.br/grupo-estudo/processoscivilizadores/portugues/sites/anais/anais14/arquivos/textos/Mesa\\_Coordenada/Trabalhos\\_Completos/Celio\\_Juvenal\\_Costa.pdf](http://www.uel.br/grupo-estudo/processoscivilizadores/portugues/sites/anais/anais14/arquivos/textos/Mesa_Coordenada/Trabalhos_Completos/Celio_Juvenal_Costa.pdf)> Acesso em: 04 fev. 2020, p.6.

<sup>7</sup> CÂMARA, Andreza Aparecida Franco; SOARES, Paulo Brasil Dill. **A Legitimação de Posse na Lei nº 11.977/2009: Um novo instrumento de regularização fundiária nas favelas**. Revista Jurídica Orbis. Rio de Janeiro, n.3, p.370.

<sup>8</sup> CARAMÊS, Brenda Rocha; OLÍVIO, Karoline Araújo; Fischer, Luly Rodrigues Da Cunha. **Análise jurídica da gestão de terras devolutas localizadas na Faixa de Fronteira**. Revista Digital de Direito Administrativo. Vol.4, n.1: São Paulo, 2017: Disponível em: < <http://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/116494/122700>> Acesso em: 13 set. 2019, p. 259.

<sup>9</sup> CÂMARA, Andreza Aparecida Franco; SOARES, Paulo Brasil Dill. **A Legitimação de Posse na Lei nº 11.977/2009: Um novo instrumento de regularização fundiária nas favelas**. Revista Jurídica Orbis. Rio de Janeiro, n.3, p.371.

isto é, aqueles que foram beneficiados. Muitos acreditam que a sesmaria teve sua origem em Portugal, quando na verdade sua origem é desde o Império Romano quando os reis, dividiam os lotes e distribuíam até mesmo de forma gratuita ou por meio de algum tipo de pagamento para aqueles que tinham a intenção de cultivá-las.<sup>10</sup>

Em Portugal, o marco inicial se deu com a divisão dessas terras, que eram chamadas de capitânicas hereditárias. Por sua vez, tais capitânicas hereditárias foram concedidas a doze donatários. Capitânicas, pois eram desses particulares, e hereditárias, pois eram transmitidos aos seus herdeiros, isto é, causa mortis.<sup>11</sup>

A princípio, a ideia das sesmarias era relevante, pois visavam à distribuição de lotes para que as pessoas pudessem se desenvolver na terra, possuindo sua própria moradia, porém no Brasil não ocorreu como o esperado, pois tais terras ficaram concentradas nas mãos dos grandes latifundiários. Mesmo sendo distribuídas pequenas parcelas de terras, havia fraude e, dessa forma, os grandes latifundiários acabavam adquirindo maiores porções de terras, obtendo, conseqüentemente, maior poder econômico.

Nota-se que até os dias atuais existem muitas desigualdades de terras, isto é, muitas terras ainda estão concentradas nas mãos dos grandes latifundiários e também nas mãos dos fazendeiros, uma vez que em se tratando de capitânicas hereditárias, eram passadas aos seus descendentes, com isso, perduram até os dias atuais.

Quando foi extinto o regime sesmaria, não havia nenhuma lei que regulamentava o acesso à terra, que era chamada de Regime das Posses. O que iria permitir a aquisição da propriedade passou a ser a posse.<sup>12</sup> Entende-se, dessa forma, que não havia nenhuma lei que regulamentasse a propriedade. Sabe-se que quem possui a posse tem mais direitos, de certa forma, uma vez que a pessoa se encontra na terra, assim, mesmo a pessoa possuindo o título de propriedade, ainda assim poderá perder para o possuidor e isso perdura até os dias atuais. Que

---

<sup>10</sup> CÂMARA, Andreza Aparecida Franco; SOARES, Paulo Brasil Dill. **A Legitimação de Posse na Lei nº 11.977/2009: Um novo instrumento de regularização fundiária nas favelas.** Revista Jurídica Orbis. Rio de Janeiro, n.3, p.311.

<sup>11</sup> CÂMARA, Andreza Aparecida Franco; SOARES, Paulo Brasil Dill. **A Legitimação de Posse na Lei nº 11.977/2009: Um novo instrumento de regularização fundiária nas favelas.** Revista Jurídica Orbis. Rio de Janeiro, n.3, p.311.

<sup>12</sup> TRECCANI, Girolamo Domenico. **O título de Posse e a Legitimação de Posse como formas de aquisição da propriedade.** Disponível em: <[http://www.direito.mppr.mp.br/arquivos/File/Politica\\_Agraria/7TRECCANITitulodePosse.pdf](http://www.direito.mppr.mp.br/arquivos/File/Politica_Agraria/7TRECCANITitulodePosse.pdf)> Acesso em: 30 out. 2019, p. 5.

na verdade, naquela época a única maneira de se ter o domínio da terra era somente pela posse, pois ainda não se falava em propriedade.

Somente com a Lei de Terras de 1850, que o Brasil obteve uma lei que permitia o acesso à propriedade da terra. É notório que a Lei de Terras teve um viés muito importante, pois permitiu combater o caos fundiário que ocorreu durante o período do regime das sesmarias.<sup>13</sup> Antes mesmo de adentrar na Lei de Terras é necessário fazer um paralelo com a Lei Eusébio de Queirós que ocorre no mesmo ano da Lei de Terras, ou seja, em 1850. A Lei Eusébio de Queirós definia a proibição do tráfico de escravos no Brasil. No entanto, demorou um pouco para surgir efeito, pois entre os anos de 1840 e 1850 ainda houve a entrada de 500.000 escravos.<sup>14</sup>

Com o fim do tráfico, foi necessário obter outros meios de investimentos, ou seja, outra atividade econômica, ganhando espaços os bancos, as ferrovias etc, assim, o escravo deixou de ser considerado uma mercadoria e a terra passou a assumir tal papel. No entanto, a Lei de Terras de 1850 ainda manifestava dois grandes problemas que eram a regularização territorial e a imigração. Assim, somente a partir dessa lei é que a terra só poderia ter adquirida através da compra, sendo vedada a aquisição por sesmaria e a ocupação por posse.<sup>15</sup>

No período colonial, terra devoluta era considerada aquela em que, quando a pessoa não cumpria as condições que eram dadas para sua aquisição. Sendo elas não cumpridas, retornavam àquele que as concedeu, ou seja, à Coroa. Já em relação à posse, esta seria regularizada com relação a aquelas terras que estavam sendo cultivadas e que, também, fazia dela sua moradia; também era requisito demarcar e medir suas terras. Se não fossem cumpridos determinados requisitos, não possibilitaria a regularização. Era concedido ao posseiro o título

---

<sup>13</sup> TRECCANI, Girolamo Domenico. **O título de Posse e a Legitimação de Posse como formas de aquisição da propriedade**. Disponível em: <[http://www.direito.mppr.mp.br/arquivos/File/Politica\\_Agraria/7TRECCANITitulodePosse.pdf](http://www.direito.mppr.mp.br/arquivos/File/Politica_Agraria/7TRECCANITitulodePosse.pdf)> Acesso em: 30 out. 2019, p. 5.

<sup>14</sup> CAVALCANTE, José Luiz. **A Lei de Terras de 1850 e a Reafirmação do Poder básico do Estado sobre a Terra**. Disponível em: <<http://www.historica.arquivoestado.sp.gov.br/materias/anteriores/edicao02/materia02/LeideTerra.pdf>> Acesso em: 04 fev. 2020, p. 4.

<sup>15</sup> CAVALCANTE, José Luiz. **A Lei de Terras de 1850 e a Reafirmação do Poder básico do Estado sobre a Terra**. Disponível em: <<http://www.historica.arquivoestado.sp.gov.br/materias/anteriores/edicao02/materia02/LeideTerra.pdf>> Acesso em: 04 fev. 2020, p. 4.

da posse, no entanto, não o tornava proprietário. Do mesmo modo, se houvesse posse nas limitações de sesmaria, seria definido como proprietário aquele que realizou as benfeitorias.<sup>16</sup>

No que tange à imigração, a lei permitia a venda de terras aos estrangeiros que tivessem o interesse em comprá-las; do mesmo modo, também poderiam se naturalizar. No entanto, as terras apresentavam um valor muito significativo, dificultando a compra por parte dos colonos.<sup>17</sup> Quando não havia ainda a Lei de Terras, os lotes eram distribuídos gratuitamente aos colonos. Após a lei, em regra, o governo cedia de forma gratuita para as companhias, que as revendiam para os imigrantes a fim de obter lucros.

Em resumo, a Lei de Terras de 1850 tentou corrigir os defeitos durante o período colonial e início da Independência até sua declaração e, também, possibilitando a imigração como substituição do trabalho escravo. Dessa forma, a terra deixou de ser um privilégio da nobreza, ou seja, no período colonial até a Independência, para aqueles que tinham mais, tinham mais poder, e, após a Lei de Terras, passou a ser vista como uma mercadoria capaz de gerar lucros. Assim, o governo distribuía as terras de forma gratuita para as companhias que, por sua vez, as revendiam aos imigrantes com a intenção de lucrar, por exemplo.<sup>18</sup>

Com efeito, antes da Declaração de Independência do Brasil, a propriedade somente era transferida através das cartas de doações das sesmarias. A aquisição do território brasileiro pelo Império português foi realizada por meio de um título originário de posse. Assim, a Coroa, por meio das cartas de doações, fazia a transferência das terras que eram públicas para o domínio do particular, sendo necessários os registros do domínio público com os das posses.<sup>19</sup>

Além disso, o registro do vigário, como assim ficou conhecido por ser elaborado pelas paróquias da Igreja Católica, foi iniciado pela Igreja, porém, passou a ser do domínio do Estado

---

<sup>16</sup> CAVALCANTE, José Luiz. **A Lei de Terras de 1850 e a Reafirmação do Poder básico do Estado sobre a Terra**. Disponível em:

<<http://www.historica.arquivoestado.sp.gov.br/materias/antiores/edicao02/materia02/LeideTerra.pdf>> Acesso em: 04 fev. 2020, p. 5.

<sup>17</sup> CAVALCANTE, José Luiz. **A Lei de Terras de 1850 e a Reafirmação do Poder básico do Estado sobre a Terra**. Disponível em:

<<http://www.historica.arquivoestado.sp.gov.br/materias/antiores/edicao02/materia02/LeideTerra.pdf>> Acesso em: 04 fev. 2020, p. 5.

<sup>18</sup> CAVALCANTE, José Luiz. **A Lei de Terras de 1850 e a Reafirmação do Poder básico do Estado sobre a Terra**. Disponível em:

<<http://www.historica.arquivoestado.sp.gov.br/materias/antiores/edicao02/materia02/LeideTerra.pdf>> Acesso em: 04 fev. 2020, p. 5.

<sup>19</sup> CÂMARA, Andreza Aparecida Franco; SOARES, Paulo Brasil Dill. **A Legitimação de Posse na Lei nº 11.977/2009: Um novo instrumento de regularização fundiária nas favelas**. Revista Jurídica Orbis, Rio de Janeiro, n.3, 2011, p.372.

a partir da Lei de Terras, de 1850.<sup>20</sup> O artigo 5º da referida Lei nº601/1850 salientava que toda a posse que fosse mansa e pacífica, que nela cultivava ou fazia sua moradia, era transferido o seu domínio ao possessor, dessa forma:

Art. 5º Serão legitimadas as posses mansas e pacíficas, adquiridas por ocupação primária, ou havidas do primeiro ocupante, que se acharem cultivadas, ou com princípio de cultura, e morada, habitual do respectivo possessor, ou de quem o represente.

Em suma, a posse decorre da legitimação por meio da moradia e a cultura presente; a Lei de Terras previa requisitos para legitimar a posse, e aqueles que descumprissem o tempo para legitimá-la, perderiam o direito à propriedade. No entanto, a Lei de Terras não previa a aquisição da propriedade pelo lapso de tempo, em contrapartida cuidou-se na produção dessas terras, isto é, desde que houvesse moradia habitual e além da cultura presente.<sup>21</sup>

A presente Lei, em seu artigo 1º, proibia a aquisição das terras devolutas por meio oneroso; assim, o regime de posse e a usucapião eram institutos proibidos para se transferir a titularidade das terras devolutas.<sup>22</sup> Juntamente com a nova lei, foram estabelecidas algumas maneiras fundamentais para que fosse reconhecida a propriedade, seja por meio da revalidação das cartas de sesmária, seja pela legitimação das posses, a compra das terras devolutas e doação.

Aquelas pessoas que obtivessem as terras por meio de cartas de sesmária e que nela comprovassem o cultivo da terra e a morada poderiam revalidar ou legitimar a posse. No entanto, não poderia ocorrer de ofício, ou seja, precisavam ser requeridos e, juntamente, deveriam seguir algumas normas como, por exemplo, deveriam comprovar a existência da cultura efetiva e a moradia habitual.<sup>23</sup>

Portanto, para obtenção das sesmárias era necessário cumprir determinadas obrigações; no entanto, muitos sesmeiros descumpriram o feito, possibilitando o surgimento de

---

<sup>20</sup> CÂMARA, Andreza Aparecida Franco; SOARES, Paulo Brasil Dill. **A Legitimação de Posse na Lei nº 11.977/2009: Um novo instrumento de regularização fundiária nas favelas.** Revista Jurídica Orbis, Rio de Janeiro, n.3, 2011, p.372.

<sup>21</sup> CÂMARA, Andreza Aparecida Franco; SOARES, Paulo Brasil Dill. **A Legitimação de Posse na Lei nº 11.977/2009: Um novo instrumento de regularização fundiária nas favelas.** Revista Jurídica Orbis. Rio de Janeiro, n.3, p. 373.

<sup>22</sup> CÂMARA, Andreza Aparecida Franco; SOARES, Paulo Brasil Dill. **A Legitimação de Posse na Lei nº 11.977/2009: Um novo instrumento de regularização fundiária nas favelas.** Revista Jurídica Orbis. Rio de Janeiro, n.3, p.373.

<sup>23</sup> TRECCANI, Girolamo Domenico. **O título de Posse e a Legitimação de Posse como formas de aquisição da propriedade.** Disponível em:<[http://www.direito.mppr.mp.br/arquivos/File/Politica\\_Agraria/7TRECCANITitulodePosse.pdf](http://www.direito.mppr.mp.br/arquivos/File/Politica_Agraria/7TRECCANITitulodePosse.pdf)> Acesso em: 30 out. 2019, p.5.

uma outra figura, o posseiro. O posseiro começou a cultivar e ocupar as terras que não estavam sendo produzidas. De início, o posseiro era aquele pequeno lavrador, no entanto, ameaçava o fim do regime das sesmarias. Posteriormente, o posseiro se transformou em grande fazendeiro.<sup>24</sup>

Contudo, a organização política do país ficou precária, pois já não havia mais um controle em relação à distribuição de terras. Dessa forma, surgiram vários questionamentos a respeito do tema. José Bonifácio de Andrada e Silva foi o primeiro a se posicionar sobre esse questionamento, apresentando um projeto para que fosse possível regularizar as sesmarias.<sup>25</sup>

Dessa maneira, em 1821, José Bonifácio afirmava ser fundamental a criação de uma legislação para que se regularizassem as sesmarias. Contudo, aquelas terras concedidas por sesmarias que não estivessem cumprindo suas obrigações, deveriam voltar ao patrimônio do Estado. O mesmo também aconteceria àqueles que adquiriram as terras por meio da posse, se o prazo dado a eles para que cultivassem não fosse cumprido. No entanto, as propostas de José Bonifácio não surtiram efeito, uma vez que sua ideia era contra os sesmeiros e os grandes posseiros, pois os limitava de adquirir maior extensão de terras, que, normalmente, ocorria por meio de doações, bem como também os obrigava a cultivar na mesma.<sup>26</sup>

## 1.2 DIREITO DE TERRAS NO BRASIL IMPÉRIO

A vantagem da aquisição das sesmarias para a colonização é que custava pouco para a Coroa portuguesa assim, atraía pobres camponeses que não haviam terra, e davam a eles pequenas parcelas de terras para trabalhar no solo, assim, povoava e também aproveitava o solo economicamente.<sup>27</sup>

---

<sup>24</sup> CAVALCANTE, José Luiz. **A Lei de Terras de 1850 e a Reafirmação do Poder básico do Estado sobre a Terra**. Disponível em:

<<http://www.historica.arquivoestado.sp.gov.br/materias/antiores/edicao02/materia02/LeideTerra.pdf>> Acesso em: 04 fev. 2020, p. 2.

<sup>25</sup> CAVALCANTE, José Luiz. **A Lei de Terras de 1850 e a Reafirmação do Poder básico do Estado sobre a Terra**. Disponível em:

<<http://www.historica.arquivoestado.sp.gov.br/materias/antiores/edicao02/materia02/LeideTerra.pdf>> Acesso em: 04 fev. 2020, p. 2.

<sup>26</sup> CAVALCANTE, José Luiz. **A Lei de Terras de 1850 e a Reafirmação do Poder básico do Estado sobre a Terra**. Disponível em:

<<http://www.historica.arquivoestado.sp.gov.br/materias/antiores/edicao02/materia02/LeideTerra.pdf>> Acesso em: 04 fev. 2020, p.2.

<sup>27</sup> MIRANDA, Newton Rodrigues. **Breve histórico da questão das terras devolutas no brasil e dos instrumentos legais de posse sobre esses bens**. Revista do CAAP, Centro Acadêmico Afonso Pena. N. 2: Belo

Somente com o príncipe regente D. Pedro I, em 1822, que foi suspensa a aquisição das sesmarias. No entanto, neste exato momento, o posseiro passa a ter uma importância para a sociedade, uma vez que a resolução de 17 de julho de 1822, criada por D. Pedro I, o reconhecia como integrante para o desenvolvimento da agricultura. Já em relação ao regime das sesmarias, muitos acreditavam ter sido um atraso para o país. Em suma, não mais era admitida a obtenção de novos posseiros, e muito menos de novas sesmarias, mas aquelas sesmarias concedidas antes da resolução eram reconhecidas.<sup>28</sup>

Porém, mesmo com a resolução, continuava o problema sobre o controle relacionado à obtenção das terras, ou seja, não foram resolvidos até mesmo depois da resolução. Conseqüentemente, o número de posseiros continuava a crescer descontroladamente. Ademais, anos depois, surgiu um novo projeto com a figura do Padre Diogo Feijó, também relacionado à terra. No entanto, dessa vez, esse projeto trazia algo novo, ou seja, diferente do que foi exposto por José Bonifácio. O Padre Diogo Feijó, em 1835, quando foi eleito trouxe em seu projeto a proposta de democratizar o acesso à terra e também mecanismos de defesa do direito de propriedade, com o objetivo de acabar ou ao menos diminuir a concentração fundiária na mão de poucos. O Padre Diogo Feijó possuía como intenção legitimar as posses dos sesmeiros<sup>29</sup>

No entanto, José Bonifácio e o Padre Diogo Feijó tinham em vista incentivar a imigração. Possuíam algo em comum que era combater os abusos de sesmeiros e os grandes posseiros de adquirir grandes terras sem cultivá-las.<sup>30</sup> Até porque, a ideia das sesmarias logo que surgiu era distribuir para as pessoas para que nela habitassem e cultivassem, reduzindo as desigualdades e permitindo que não fosse possível a concentração de grandes extensões de terras nas mãos de poucas pessoas, isto é, a ideia era de não ter grandes latifúndios e fazendeiros. Portanto, o projeto de Feijó tinha em vista proibir esses abusos dos grandes posseiros e sesmeiros; assim, era necessária a democratização para regularizar as terras.

---

Horizonte, 2011, ISSN 2238-3840. Disponível em:

<<https://revistadoaap.direito.ufmg.br/index.php/revista/article/view/295/284>>. Acesso em: 20 abr. 2020, p.156.

<sup>28</sup> CAVALCANTE, José Luiz. **A Lei de Terras de 1850 e a Reafirmação do Poder básico do Estado sobre a Terra**. Disponível em:

<<http://www.historica.arquivoestado.sp.gov.br/materias/anteriores/edicao02/materia02/LeideTerra.pdf>> Acesso em: 04 fev. 2020, p.2.

<sup>29</sup> CAVALCANTE, José Luiz. **A Lei de Terras de 1850 e a Reafirmação do Poder básico do Estado sobre a Terra**. Disponível em:

<<http://www.historica.arquivoestado.sp.gov.br/materias/anteriores/edicao02/materia02/LeideTerra.pdf>> Acesso em: 04 fev. 2020, p.3.

<sup>30</sup> CAVALCANTE, José Luiz. **A Lei de Terras de 1850 e a Reafirmação do Poder básico do Estado sobre a Terra**. Disponível em:

<<http://www.historica.arquivoestado.sp.gov.br/materias/anteriores/edicao02/materia02/LeideTerra.pdf>> Acesso em: 04 fev. 2020, p.3.

Anos mais tarde, Feijó foi eleito o único regente, em 1835. Devido a vários outros problemas sociais, a questão das terras teve que ser retomada somente mais tarde. Já em 1838 foi indicada pela Câmara dos Deputados do Império uma comissão responsável por fazer um levantamento sobre as terras devolutas. Quatro anos depois, o Governo Imperial solicitou que houvesse modificações para obtenção de terras, ou seja, para que fossem regularizados as sesmarias e os posseiros. Aquelas terras que foram dadas por meio das cartas de sesmarias, que não foram revalidadas, seriam incorporadas às terras devolutas, conseqüentemente, sendo vendidas, pois faltavam requisitos essenciais, podendo ser a falta de confirmação, medição ou a falta de cultura ou moradia habitual entre outros<sup>31</sup>

No entanto, só o fato de se ter a posse não garante a aquisição do domínio da propriedade, mas torna-se mais fácil para que consiga alcançar o reconhecimento da propriedade. Dessa forma, somente com o título expedido pelo Estado que se é possível incorporar determinada terra em que se tem a posse para que seja propriedade particular.<sup>32</sup>

### 1.3 DIREITO DE TERRAS NA REPÚBLICA

Por sua vez, a Lei de Terras de 1850, ao analisar que havia muito problema em relação à obtenção de terras por meio das sesmarias, bem como a posse, teve como objetivo analisar diferenciando quais eram públicas e quais eram particulares.<sup>33</sup>

A Lei de Terras também incorporou a criação das terras devolutas. Isto quer dizer que as terras adquiridas por meio de cartas de sesmarias ou as posses que não haviam sido revalidadas, perderiam tal direito. Sendo decretado comisso<sup>34</sup>, tais terras voltariam para o poder

---

<sup>31</sup> CAVALCANTE, José Luiz. **A Lei de Terras de 1850 e a Reafirmação do Poder básico do Estado sobre a Terra**. Disponível em:

<<http://www.historica.arquivoestado.sp.gov.br/materias/antiores/edicao02/materia02/LeideTerra.pdf>> Acesso em: 04 fev. 2020, p.3-7.

<sup>32</sup> CAVALCANTE, José Luiz. **A Lei de Terras de 1850 e a Reafirmação do Poder básico do Estado sobre a Terra**. Disponível em:

<<http://www.historica.arquivoestado.sp.gov.br/materias/antiores/edicao02/materia02/LeideTerra.pdf>> Acesso em: 04 fev. 2020, p.7.

<sup>33</sup> ARAÚJO, Ionnara Vieira de; TÁRREGA, Maria Cristina Vidotte Blanco. **Apropriação de terras no Brasil e os institutos da terra devolutas**. RFD- Revista da Faculdade de Direito da UERJ, v.1, n. 19, 2011, p. 8. Disponível em:<<https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:PH2aZVuwPJIIJ:https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfduerj/article/view/1716/1330+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>>. Acesso em: 20 abr. 2020, p.97.

<sup>34</sup> Comisso: As posses que não fossem tituladas cairiam em comisso e eram devolvidas ao Império do Brasil- por isso o termo devolutas-retornando ao domínio do Estado. NALINI, José Renato; LEVY Wilson. **Regularização fundiária**. 2 ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

público, para novamente serem vendidas.<sup>35</sup> Quatro anos mais tarde, a Lei de Terras foi regulamentada pelo decreto 1318, de 30 de janeiro de 1854. Tal regulamento determinava que seria estipulado um prazo para que os possuidores registrassem suas terras, devendo fazê-lo na paróquia mais próxima de suas terras. Como havia muitas paróquias no país, estas eram utilizadas como meio de divulgação. Assim, os vigários paroquiais eram responsáveis por receber os documentos com duas cópias que continham o nome, as demarcações e medições das terras.<sup>36</sup>

Dessa forma, foram criados alguns órgãos para contribuir na organização das terras públicas. Com isso, foi criada a Repartição Geral das Terras Públicas. Esta por sua vez era responsável pela medição, divisão das terras públicas, sendo subordinada ao Ministério da Agricultura do Império. Em relação às províncias, foi criado o cargo do juiz comissário de medição e a Repartição Especial das Terras Devolutas. Quando o juiz fosse nomeado pelo presidente, não poderia recusar, pois era multado. O seu papel era de autorizar as medições e as demarcações nas terras que já havia sido registradas pelas paróquias. Depois era passada para a repartição especial para terminar o serviço. Já na repartição especial eram criados os distritos de medição. No entanto, como dependia de um particular para dar início ao serviço, quase não acontecia. Porém, tais órgãos não duraram muito tempo, sendo extinta em 1861 quando foi criado o Ministério de Agricultura, Comércio e Obras.<sup>37</sup>

Por sua vez o juiz comissário era nomeado pelo Presidente da Província de cada município. Seu objetivo era legalizar o domínio de terras ocupada.<sup>38</sup>

Com a primeira Constituição republicana, que adotou o regime federal, foi assumida a responsabilidade de realizar a regularização fundiária. Aos Estados foram dadas as terras

---

<sup>35</sup> TRECCANI, Girolamo Domenico. **O título de Posse e a Legitimação de Posse como formas de aquisição da propriedade**. Disponível

em:<[http://www.direito.mppr.mp.br/arquivos/File/Politica\\_Agraria/7TRECCANITitulodePosse.pdf](http://www.direito.mppr.mp.br/arquivos/File/Politica_Agraria/7TRECCANITitulodePosse.pdf)> Acesso em: 30 out. 2019, p.9.

<sup>36</sup> CAVALCANTE, José Luiz. **A Lei de Terras de 1850 e a Reafirmação do Poder básico do Estado sobre a Terra**. Disponível em:

<<http://www.historica.arquivoestado.sp.gov.br/materias/anteriores/edicao02/materia02/LeideTerra.pdf>> Acesso em: 04 fev. 2020, p.5.

<sup>37</sup> CAVALCANTE, José Luiz. **A Lei de Terras de 1850 e a Reafirmação do Poder básico do Estado sobre a Terra**. Disponível em:

<<http://www.historica.arquivoestado.sp.gov.br/materias/anteriores/edicao02/materia02/LeideTerra.pdf>> Acesso em: 04 fev. 2020, p.6.

<sup>38</sup> PEREIRA, José Edgard Penna Amorim. **Perfis Constitucionais das Terras Devolutas**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 33.

devolutas em que eram situadas em seus territórios e, somente para a União, aquelas que ficavam em fronteira.<sup>39</sup>

Analisando a política fundiária colonial e imperial, as terras pertenciam à Coroa. Assim, ficava fácil burlar e conseguir fraudar ou até mesmo fazer a medição maior do que a normal nas terras, pois não havia como controlar exatamente a medição dessas terras e, muito menos, a quantidade exata de terras que existia. Quando foi adotado o regime federal, passando o domínio das terras devolutas para cada Estado, ficou mais fácil de se controlar.

Um exemplo em relação a lei fundiária do Estado do Pará permite várias situações de legitimação de posse, sendo ela mansa, pacífica e ininterrupta, juntamente sendo desenvolvida a cultura naquele local, bem como também fazendo da mesma sua morada habitual. Desde que sejam cobrados impostos, aquelas adquiridas em hasta pública fossem marcadas no período de cinco anos. Uma vez passado o prazo estipulado, será declarado comisso, perdendo tais direitos e as terras voltariam a ser incorporadas ao patrimônio público. Dessa forma, para que aquelas terras ainda adquiridas por meio das cartas das sesmarias se transformassem em propriedade eram necessários alguns requisitos essenciais tais como a cultura efetiva, moradia, mediação e demarcação da terra juntamente com o pagamento das terras.<sup>40</sup>

Atualmente, prevalece a teoria objetiva de Rudolf Von Ihering, o qual possui o entendimento de que é possuidor aquele que age como dono, isto é, os elementos como o corpus e o animus não são requisitos essenciais para que se caracterize a posse. Dessa maneira, é dono aquele que se comporta como dono, não importando que o sujeito tenha o corpus ou o animus, bastando apenas que se comporte como dono. Em contrapartida, Friedrich Von Savigny, teoria subjetiva, que foi o primeiro a estudar a posse, para ele é necessário ter esses dois requisitos essenciais para que se caracterize a posse, isto é, o corpus e o animus.<sup>41</sup> Dessa forma, é possuidor quem tem esses dois requisitos. No entanto, prevalece o entendimento da teoria objetiva de Rudolf Von Ihering.

---

<sup>39</sup> TRECCANI, Girolamo Domenico. **O título de Posse e a Legitimação de Posse como formas de aquisição da propriedade.** Disponível em: <[http://www.direito.mppr.mp.br/arquivos/File/Politica\\_Agraria/7TRECCANITitulodePosse.pdf](http://www.direito.mppr.mp.br/arquivos/File/Politica_Agraria/7TRECCANITitulodePosse.pdf)> Acesso em: 30 out. 2019, p.10.

<sup>40</sup> TRECCANI, Girolamo Domenico. **O título de Posse e a Legitimação de Posse como formas de aquisição da propriedade.** Disponível em: <[http://www.direito.mppr.mp.br/arquivos/File/Politica\\_Agraria/7TRECCANITitulodePosse.pdf](http://www.direito.mppr.mp.br/arquivos/File/Politica_Agraria/7TRECCANITitulodePosse.pdf)> Acesso em: 30 out. 2019, p.14 et seq.

<sup>41</sup> TRECCANI, Girolamo Domenico. **O título de Posse e a Legitimação de Posse como formas de aquisição da propriedade.** Disponível em: <[http://www.direito.mppr.mp.br/arquivos/File/Politica\\_Agraria/7TRECCANITitulodePosse.pdf](http://www.direito.mppr.mp.br/arquivos/File/Politica_Agraria/7TRECCANITitulodePosse.pdf)> Acesso em: 30 out. 2019, p. 46.

As terras devolutas estão espalhadas por todo o país, que, muitas vezes não se sabe ao certo onde estão, e quanto ainda tem, pois são terras de grandes extensões. Pode até mesmo estar sendo ocupadas por terceiros, uma vez que o Estado não possui ciência sobre a mesma.<sup>42</sup> A priori, mesmo as terras sendo do Império ou até mesmo nos dias atuais, jamais passaram ao domínio do particular, pois são terras do Estado não podem ser vendidas.

O que pode acontecer em relação a terras devolutas que são utilizadas por terceiros de forma ilicitamente é a legitimação de posse que seria adequado para a obtenção de terras devolutas, no entanto, o terceiro que adquiriu a terra devoluta somente terá a posse, mas não poderá usucapir a terra. Dessa forma, será expedida uma Licença de Ocupação, cabendo ao INCRA se responsabilizar se aquela determinada terra está sendo utilizada de maneira correta e se possui área não superior do que a adequada.<sup>43</sup>

#### 1.4 A HISTÓRIA DAS TERRAS NO ESTADO DE MATO GROSSO

Pode-se entender por regularização fundiária sendo uma intervenção pública sob as concepções jurídico, físico, social e ambiental, ou seja, a regularização fundiária transforma os núcleos em áreas legalizadas tendo como objetivo conferir legalidade a terrenos que não são irregulares. A regularização fundiária por sua vez possui várias vantagens e benefícios para as pessoas que dela participam. Dentre várias, há a garantia de segurança jurídica do imóvel; acesso aos serviços públicos da cidade e possibilidade de financiamentos para melhoria do imóvel.<sup>44</sup>

Em relação ao aspecto social, a Lei nº 11.977/2009 estipula dois tipos de regularização fundiária: de Interesse Social e de Interesse Específico. A primeira é utilizado para assentamentos irregulares, normalmente utilizado por pessoas de baixa renda; mas não somente isso, como também sendo necessários alguns requisitos como, por exemplo, estejam ocupados

---

<sup>42</sup> CARAMÊS, Brenda Rocha; OLÍVIO, Karoline Araújo; Fischer, Luly Rodrigues Da Cunha. **Análise jurídica da gestão de terras devolutas localizadas na Faixa de Fronteira.** Revista Digital de Direito Administrativo. Vol.4, n.1: São Paulo, 2017: Disponível em: < <http://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/116494/122700>> Acesso em: 13 set. 2019, p.262.

<sup>43</sup> CARAMÊS, Brenda Rocha; OLÍVIO, Karoline Araújo; Fischer, Luly Rodrigues Da Cunha. **Análise jurídica da gestão de terras devolutas localizadas na Faixa de Fronteira.** Revista Digital de Direito Administrativo. Vol.4, n.1: São Paulo, 2017: Disponível em: < <http://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/116494/122700>> Acesso em: 13 set. 2019, p.264.

<sup>44</sup> **Governo do Estado do Espírito Santo.** Disponível em: <<https://sedurb.es.gov.br/regularizacao-fundiaria>> Acesso em: 11 nov. 2019.

de forma mansa e pacífica por, pelo menos, há cinco anos; estejam localizados em Zona Especial de Interesse Social; e, no caso, se for área pública, sejam declarados de interesse social para implantação de projetos de regularização de interesse social. Em contrapartida, a regularização fundiária de Interesse Específico é utilizada em assentamentos irregulares que não possuem os requisitos de interesse social.<sup>45</sup>

Desde os anos de 1892, nos vários governos estaduais de Mato Grosso, era vasto o acesso de terras por latifundiários, capitalistas e outros. Havia pessoas que ficavam responsáveis para medição e legitimar as várias classes sociais envolvidas no acesso a terras e a regularização das mesmas em terras públicas, isto é, em terras devolutas quando estas passaram para o poder do Estado com a Constituição Republicana de 1891.<sup>46</sup> Salienta-se que, mesmo que pessoas eram responsáveis para mediar e legitimar o acesso a terras pelos proprietários, havia, de certa forma, uma pressão por meio dos grandes proprietários, como os latifundiários, em relação àqueles que eram responsáveis para medição e legitimação, pois queriam a obtenção de terras.

Dessa forma, a legislação fundiária na região de Mato Grosso, naquela época foi fundamentada na Lei de Terras de 1850, juntamente com seu Regulamento em 1854, pois foi com base neles que se teve o direito de propriedade em relação às terras que eram do Estado, isto é, às terras devolutas mediante título oneroso. No entanto, as referidas leis aperfeiçoavam-se de acordo com os interesses dos proprietários que obtiveram as terras por meio de título oneroso, dentre elas havia o reconhecimento das sesmarias não sendo necessárias as formalidades legais, mas era necessário que as terras estivessem sendo ocupadas ou produzindo.<sup>47</sup>

Porém havia diferenças em relação a grandes proprietários e pequenos proprietários. Diante disso, mesmo a lei dando preferência para a aquisição de terras devolutas, a lei acabava por excluir aqueles que eram considerados pequenos proprietários.<sup>48</sup> Verifica-se, portanto, que mesmo que a lei proporcionasse o benefício de proprietários terem a obtenção de terras,

---

<sup>45</sup> **Governo do Estado do Espírito Santo**. Disponível em: <<https://sedurb.es.gov.br/regularizacao-fundiaria>> Acesso em: 11 nov. 2019.

<sup>46</sup> MORENO, Gislaene. **O Processo Histórico de Acesso à Terra em Mato Grosso**. Vol. 14, n. 27. Santa Catarina, Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/geosul/article/view/18833>> Acesso em: 17 set. 2019, p.68.

<sup>47</sup> MORENO, Gislaene. **O Processo Histórico de Acesso à Terra em Mato Grosso**. Vol. 14, n. 27. Santa Catarina, Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/geosul/article/view/18833>> Acesso em: 17 set. 2019, p.68.

<sup>48</sup> MORENO, Gislaene. **O Processo Histórico de Acesso à Terra em Mato Grosso**. Vol. 14, n. 27. Santa Catarina, Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/geosul/article/view/18833>> Acesso em: 17 set. 2019, p.69.

excluía os pequenos proprietários, de tal forma que somente os grandes proprietários teriam o domínio dessas terras.

Na região do Mato Grosso foram encontradas na legalização das terras devolutas excessos que, em relação à lei, não eram permitidos, isto é, havia muitos abusos pelos particulares para aquisição das terras. Exemplo disso é que a Legislação Estadual de Terras sobre as terras devolutas não poderiam exceder 150 hectares. Quer dizer que, para cada posseiro ou proprietário não poderia exceder os 150 hectares. Ocorre também que, do título provisório até o título definitivo, os posseiros ou proprietários conseguiam burlar a lei aumentando o tamanho das terras chegando atingir 15.000 hectares.<sup>49</sup>

Os Estados, durante esse período de colonização, não se preocupavam com as pequenas propriedades, isto é, não era interessante ao Estado atentar-se aos pequenos proprietários, até por que não seriam os pequenos proprietários que trariam mudanças significativas ao Estado que estava sendo colonizado. Verifica-se que durante esse período de colonização dos Estados, os governantes davam aos grandes proprietários todo um aparato para que os mesmos pudessem desenvolver-se naquele local, ajudando, de alguma forma, a colonização do Estado. Dessa forma, verifica-se que:

Na realidade, a expansão da pequena propriedade, naquele momento histórico, mostrava ser utópica, uma vez que toda a política fundiária estadual estava voltada para a expansão da grande propriedade, adequada ao sistema produtivo vigente e vinculada aos interesses oligárquicos. Os governantes tentavam conciliar a expansão da pequena produção, a partir de uma colonização espontânea, sem que o Estado arcasse com ônus econômico e sem riscos políticos às suas lideranças.<sup>50</sup>

Nos anos de 1930 até 1945, os Estados vivenciaram a intervenção federal de Getúlio Vargas. Juntamente, houve algumas mudanças, como, por exemplo, a realização da colonização no Estado para ocupar as terras que estavam sem posseiros ou proprietários e, conseqüentemente, reforçando as áreas de fronteira, desenvolvendo colônias agrícolas. Tal projeto visava o crescimento da pequena propriedade.<sup>51</sup>

---

<sup>49</sup> MORENO, Gislaene. **O Processo Histórico de Acesso à Terra em mato Grosso**. Vol. 14, n 27. Santa Catarina, Disponível em: < <https://periodicos.ufsc.br/index.php/geosul/article/view/18833>> Acesso em: 17 set. 2019, p.70.

<sup>50</sup> MORENO, Gislaene. **O Processo Histórico de Acesso à Terra em mato Grosso**. Vol. 14, n 27. Santa Catarina, Disponível em: < <https://periodicos.ufsc.br/index.php/geosul/article/view/18833>> Acesso em: 17 set. 2019, p.73.

<sup>51</sup> MORENO, Gislaene. **O Processo Histórico de Acesso à Terra em mato Grosso**. Vol. 14, n 27. Santa Catarina, Disponível em: < <https://periodicos.ufsc.br/index.php/geosul/article/view/18833>> Acesso em: 17 set. 2019, p.75.

Como se pode observar, antes do período da intervenção federal, os governantes não se preocupavam com as pequenas propriedades. No entanto, com o governo de Getúlio Vargas, atentaram-se com o crescimento das pequenas propriedades a fim de fortalecer as fronteiras e obter maior colonização. Porém, no Mato Grosso, só foi implantada uma colônia federal nos anos 50, com os governos estaduais.

Posteriormente, nos anos de 1946, com o fim da intervenção federal e o começo da democracia pela Constituição, preocupou-se com a venda de terras públicas e, conseqüentemente, com a regularização fundiária. Já com o governo do estado de Mato Grosso, foi estabelecida uma revisão nas leis fundiárias a fim de agilizar o processo de privatização de terras públicas.<sup>52</sup> Pode-se observar que, anteriormente, durante o Estado Novo, não havia a preocupação de uma regularização fundiária, sendo importante somente a colonização das terras, fortalecendo as fronteiras, e enriquecendo o Estado. Todavia, já com o início da democracia, era relevante a regularização fundiária.

Dessa forma, boa parte das propriedades que foram invadidas no Estado de Mato Grosso, tiveram aquisição por meio da compra e venda irregulares, isto é, parte das terras invadidas eram em parte públicas e em parte privadas.<sup>53</sup>

Ocorre que, no período de 1950 a 1964, as terras devolutas foram usadas em disputas eleitorais, onde, por sua vez, era dado como premiação em troca de favores de políticos. Ocorreram durante esse período muitas denúncias de corrupção, no entanto, governo federal favoreceu a abertura da Amazônia para a entrada de capital nacional e internacional uma vez que a mesma possuía muitas porções de terras devolutas, mas para que isso acontecesse eram necessário investimentos como grande parte de terras devolutas, com isso desenvolveu documentos que não havia legalidade, isto é, documentos frios. Diante disso, ficou ainda pior a regularização fundiária.<sup>54</sup>

Verifica-se, portanto, que durante esse período, em que eram dados como premiação terras devolutas, em troca de favores políticos, houve muita corrupção, desvios e falsificação

---

<sup>52</sup> MORENO, Gislaene. **O Processo Histórico de Acesso à Terra em Mato Grosso**. Vol. 14, n. 27. Santa Catarina, Disponível em: < <https://periodicos.ufsc.br/index.php/geosul/article/view/18833> > Acesso em: 17 set. 2019, p.77.

<sup>53</sup> CUNHA, José Marcos Pinto da. **A migração no Centro-Oeste Brasileiro no período 1970-96: o esgotamento de um processo de ocupação**. Campinas: Núcleo de Estudos de População/ UNICAMP, 2002, Disponível em:<[https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/migracao\\_centro2/migracao\\_centro2.pdf](https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/migracao_centro2/migracao_centro2.pdf) >. Acesso em: 20 abr. 2020, p.92.

<sup>54</sup> MORENO, Gislaene. **O Processo Histórico de Acesso à Terra em Mato Grosso**. Vol. 14, n. 27. Santa Catarina, Disponível em: < <https://periodicos.ufsc.br/index.php/geosul/article/view/18833> > Acesso em: 17 set. 2019, p.78 et seq.

de documentos, ficando cada vez mais precária a regularização fundiária, pois as terras acabavam tendo mais de um proprietário, já que havia grande falsificação de documentos.

Mais tarde, a União se tornou responsável pela maior parte das terras devolutas. A partir de 1971 com o Decreto Federal de nº 1.164/71 até a revogação do mesmo, as ações fundiárias foram criadas pela União por meio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária -- INCRA, e, pelo Estado de Mato Grosso, através da Companhia de Desenvolvimento do Estado de Mato Grosso – CODEMAT, logo após, pelo Instituto de Terras de Mato Grosso – INTERMAT. Como a intenção era a exploração da Amazônia, os governos militares atribuíam a responsabilidade pela questão fundiária aos Estados, tendo como objetivo o capital nacional e internacional. Como as terras já estavam sendo disputadas, os governos acabaram abrindo espaço para outros grupos econômicos, a fim de colonizar mais rapidamente e favorecer a regularização fundiária.<sup>55</sup>

Logo após, foram desenvolvidos vários projetos de colonização, porém somente Juína obteve resultados almejados. No entanto, Juína estava envolvida em vários conflitos e escândalos uma vez que algumas pessoas acabaram entrando em algumas terras indígenas, haja vista que havia interesse na área, pois havia diamantes. De certa forma, isso contribuiu para os funcionários a distribuição de lotes rurais em favor próprio ou de terceiros.<sup>56</sup>

As terras devolutas que eram do município de Aripuanã foram transferidas à CODEMAT, em 1972. Por sua vez, grande parte dessas terras foi vendida para quatro empresas sendo elas RENDANYL, Energia, Águas e Utilidades- INDECO, COLNIZA e JURUENA, para que no prazo de cinco anos desenvolvessem projetos de colonização. No entanto, somente a empresa INDECO conseguiu cumprir o prazo. As outras descumpriram o contrato. A RENDANYL, por exemplo, vendeu sua parte para COTRIGUAÇU. A INTERMAT, mais tarde voltou com as ações fundiárias em 1975. A lei fundiária do Estado foi revista, sendo criado um Código de Terras e também um regulamento.<sup>57</sup>

---

<sup>55</sup> MORENO, Gislaene. **O Processo Histórico de Acesso à Terra em Mato Grosso**. Vol. 14, n 27. Santa Catarina, Disponível em: < <https://periodicos.ufsc.br/index.php/geosul/article/view/18833>> Acesso em: 17 set. 2019, p.81 et seq.

<sup>56</sup> MORENO, Gislaene. **O Processo Histórico de Acesso à Terra em Mato Grosso**. Vol. 14, n 27. Santa Catarina, Disponível em: < <https://periodicos.ufsc.br/index.php/geosul/article/view/18833>> Acesso em: 17 set. 2019, p.83.

<sup>57</sup> MORENO, Gislaene. **O Processo Histórico de Acesso à Terra em Mato Grosso**. Vol. 14, n 27. Santa Catarina, Disponível em: < <https://periodicos.ufsc.br/index.php/geosul/article/view/18833>> Acesso em: 17 set. 2019, p.83 et seq.

Durante o período de colonização, pode-se dizer que o Centro-Oeste foi marcado pelas riquezas minerais, isto é, pelo ouro e diamante. No entanto, a pecuária e a agricultura possuíam uma grande importância, pois, com isso, deu-se o regime de posse de terras. Também em relação a essa expansão territorial, a lavoura de café que estava ganhando grande espaço por estar sendo produzida de forma ampla, necessitava ocupar mais terras, determinando-se o uso de mais terras.<sup>58</sup>

Ocorre que, nos anos 90, com o desenvolvimento na concentração de terras, a Reforma Agrária ganhou significativa importância, uma vez que aumentou o número de assentamentos no País.<sup>59</sup>

A Reforma Agrária enfrenta várias dificuldades, pois se encontram limitadas as suas possibilidades. Apesar de a intenção ser ajudar o homem do campo, é limitada a realização da Reforma Agrária. Portanto, o projeto da Reforma Agrária possui como finalidade tornar os assentamentos regulares, como o INCRA propõe, a fim de reduzir as terras ocupadas nos centros. Do mesmo modo, o INCRA regulariza as terras ocupadas para que o assentado não se torne posseiro irregular. Pois, uma vez sendo as terras regularizadas, o assentado deixa de ser desprotegido, afastando, muitas vezes, grandes empresas, como latifúndios ou, também, grileiros. O assentado que possui terras irregulares, com terras que não são boas para produzir, sem infraestrutura, são realidades que persistem até hoje. Não havendo outra alternativa, os assentados mudam para a cidade para trabalhar.<sup>60</sup>

Para falar sobre o Município de Juína, é necessário fazer uma breve contextualização sobre, especificamente, o noroeste de Mato Grosso. Julio César dos Santos expõe a respeito desse processo no noroeste de Mato Grosso o qual diz que:

Nas décadas finais do século XX, no Noroeste de Mato Grosso ocorreu a chegada de um contingente significativo e diversificado de trabalhadores, com interesses, valores e objetivos muitas vezes conflitantes, outras conciliáveis. Tratam-se de posseiros, grileiros, exploradores, colonos, garimpeiros que passaram a habitar e desenvolver atividades em uma região antes ocupada quase que em sua totalidade por povos indígenas, habitantes de uma área que ia do vale do rio Juruena até a divisa do estado de Mato Grosso com o estado de Rondônia, rica em recursos naturais, inclusive

---

<sup>58</sup> CUNHA, José Marcos Pinto. **A Migração no Centro-Oeste Brasileiro no Período 1970/96: o Esgotamento de um Processo de Ocupação**. UNICAMP, Campinas: Núcleo de Estudos de População/UNICAMP, 2002, p.13.

<sup>59</sup> CUNHA, José Marcos Pinto. **A Migração no Centro-Oeste Brasileiro no Período 1970/96: o Esgotamento de um Processo de Ocupação**. UNICAMP, Campinas: Núcleo de Estudos de População/UNICAMP, 2002, p.16.

<sup>60</sup> CUNHA, José Marcos Pinto. **A Migração no Centro-Oeste Brasileiro no Período 1970/96: o Esgotamento de um Processo de Ocupação**. UNICAMP, Campinas: Núcleo de Estudos de População/UNICAMP, 2002, p. 17.

madeira e minérios e, segundo os colonizadores, com terras apropriadas para agricultura e pecuária.<sup>61</sup>

Em termos rurais os lotes eram vendidos com aproximadamente 30 e 40 hectares de extensão, assim o início das vendas dos lotes favoreceu o Município, pois contribuíram para o seu desenvolvimento; no entanto, havia alguns problemas que ainda persistiam, por exemplo, em relação ao abastecimento de alimentos, em razão de ser difícil o acesso.<sup>62</sup>

Juína começa aproximadamente no ano de 1978 que é com a chegada dos colonos, após a abertura da rodovia AR-1 que liga Vilhena à cidade de Aripuanã, pelo trabalho realizado da CODEMAT. O projeto de Juína, após ser aprovado pelo Congresso Nacional, e sob influência do ex-senador Filinto Muller, pode ser iniciado. Após, a CODEMAT iniciou a demarcação e a venda de propriedades rurais juntamente com lotes urbanos.<sup>63</sup>

A ideia do Projeto de Juína deu-se em uma reunião em Fontanillas, Distrito de Aripuanã e atual distrito de Juína. Com isso, ocorre que com o Projeto Juína, pela CODEMAT, foi oferecida abertura para colonizadores do Sul. Assim, migrantes, principalmente, paranaenses, catarinenses e gaúchos, ajudaram a colonizar o Projeto Juína em tempo recorde e em 10 de julho de 1979 foi criado o Distrito de Juína. No ano de 1982, com a Lei Estadual nº 4.456 ocorre a emancipação de Juína do Município de Aripuanã.<sup>64</sup>

Vale ressaltar que ao longo da estrada que liga o Município de Juína com Vilhena até a sede do Município de Aripuanã possui grande parte de terras públicas, isto é, terras do Estado. Diante disso, foi necessária a criação de um projeto de colonização o qual ocorreu em 1978 pelo ex- funcionário da CODEMAT o engenheiro Hilton de Campos, também considerado o fundador da cidade de Juína.<sup>65</sup>

Existe divergência na doutrina em relação às terras devolutas, sendo importante ressaltar sua definição. Diante disso, o autor José Edgard Penna Amorim Pereira acredita que:

---

<sup>61</sup> SANTOS, Julio César dos. **O processo de multiterritorialização no noroeste de Mato Grosso: uma reflexão sobre os impactos sociais nas vidas de indígenas, seringueiros, colonos e garimpeiros.** Disponível em <[http://www.snh2015.anpuh.org/resources/anais/39/1427672094\\_ARQUIVO\\_ArtigoAnpuhJulioCesar.pdf](http://www.snh2015.anpuh.org/resources/anais/39/1427672094_ARQUIVO_ArtigoAnpuhJulioCesar.pdf)> acesso em: 18 set. 2019, p.1.

<sup>62</sup> SANTOS, Julio César dos. **O processo de multiterritorialização no noroeste de Mato Grosso: uma reflexão sobre os impactos sociais nas vidas de indígenas, seringueiros, colonos e garimpeiros.** Disponível em <[http://www.snh2015.anpuh.org/resources/anais/39/1427672094\\_ARQUIVO\\_ArtigoAnpuhJulioCesar.pdf](http://www.snh2015.anpuh.org/resources/anais/39/1427672094_ARQUIVO_ArtigoAnpuhJulioCesar.pdf)> acesso em: 18 set. 2019, p.6.

<sup>63</sup> CARDOSO, José Soares. **Mato Grosso em foco.** Cuiabá: Guiapress, 1989, p. 150.

<sup>64</sup> CARDOSO, José Soares. **Mato Grosso em foco.** Cuiabá: Guiapress, 1989, p.150.

<sup>65</sup> FERREIRA, João Carlo Vicente; SILVA, Pe. José de Moura. **Cidades de Mato Grosso: Origem e Significado de seus nomes:** Cuiabá: Buriti, 1998, p. 70.

“De modo geral, as terras devolutas são aquelas terras que, com a extinção do regime de concessão de capitanias, retornaram, foram devolvidas ao patrimônio da Coroa Portuguesa”<sup>66</sup>

Vicente de Abreu Amadei também fala sobre o instituto das terras devolutas, que ocorre desde o período colonial quando as terras ainda não haviam sido exploradas. Por sua vez, as terras eram da Coroa. No entanto, as mesmas eram divididas em capitanias hereditárias, distribuídas por meio de cartas de doações ou também por meio de sesmarias. Por meio disso, as terras poderiam ser ocupadas, mas deveriam produzir nas mesmas.<sup>67</sup> Basicamente, ocorre que, por meio das cartas de doações ou por sesmarias, eram dadas às pessoas terras ou glebas para nelas fixarem, mas que havia como dever a produção. As capitanias hereditárias consiste, basicamente, na obrigação de que estas terras deveriam passar para seus sucessores.

Com o novo regime que ocorreu com o Brasil Império, com a Lei de Terras, os possuidores que haviam adquirido as terras por sesmarias, por exemplo, e nelas também estivesse ocorrendo a produção ou o cultivo, eram apreciados como proprietários. Diante disso, entende-se como legitimação de posse do direito de propriedade. Com isso, também houve a necessidade de se criar um registro público de imóveis, para que neles ficassem gravados o direito que determinada pessoa possuía, isto é, o direito real que a pessoa possuía ao ter um imóvel.<sup>68</sup>

Tanto o Código Civil de 1916 quanto o Código Civil de 2002 trazem em seus artigos o direito real de imóveis que devem ser registrados em Cartório de Registro de Imóveis, sendo os mesmos públicos, isto é, qualquer pessoa do povo pode ter acesso ao registro desses imóveis. Portanto, aquelas terras que não haviam sido ocupadas, ou seja, que não eram reconhecidas como de domínio privado, eram as chamadas terras devolutas. Isto é, eram as terras devolvidas aos Estados, por se encontrarem desocupadas, não possuindo fins especiais.<sup>69</sup>

---

<sup>66</sup> PEREIRA, José Edgard Penna Amorim. **Perfis constitucionais das terras devolutas**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 42.

<sup>67</sup> AMADEI, Vicente de Abreu. **Regularização Fundiária**. 2.ed. Revista atualizada. p.461.

<sup>68</sup> AMADEI, Vicente de Abreu. **Regularização Fundiária**. 2.ed. Revista atualizada. p.461..

<sup>69</sup> AMADEI, Vicente de Abreu. **Regularização Fundiária**. 2.ed. Revista atualizada. p.461.

## **2. DIREITO DE PROPRIEDADE E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA**

Neste segundo capítulo, tem como objetivo, mostrar um estudo, primeiramente em relação ao princípio da função social da propriedade, haja vista que em tempos anteriores não havia o que se falar em função social da propriedade. No entanto, com o passar dos tempos foram surgindo, nas constituições seguintes a figura do proprietário e, conseqüentemente, a função social da propriedade.

Em suma, também será importante destacar as passagens das constituições com seus grandes avanços.

Posteriormente, também será abordado as teorias adotadas para discutir o que se entende por posse e o que se entende por propriedade. Pois embora sejam muito parecidos, se estudar de maneira mais aprofundada, perceberá que na verdade são institutos muito distintos, inclusive, possuindo regras e elementos próprios.

As teorias que mais se destacam em relação a posse são a teoria objetiva de Rudolf Von Ihering e, a teoria subjetiva de Friedrich Karl Von Savigny. Sendo que, a teoria que o Brasil adotou foi a de Ihering.

Em seguida, será estudado os modos de regularização fundiária, destacando as modalidades de usucapião, como pro labore, extraordinária, ordinária, bem como a usucapião especial além de outras. No entanto, para o presente trabalho, o objetivo é a usucapião extrajudicial.

### **2.1 O DIREITO DE PROPRIEDADE E A FUNÇÃO SOCIAL**

É notório vislumbrar sobre o princípio da função social da propriedade que este nem sempre esteve presente nas Constituições. Dessa forma, é importante contextualizar sobre a evolução acerca deste princípio. Primeiramente, as Constituições de 1824 e 1891 limitavam-se à garantia do direito de propriedade, e, além disso, dispunham sobre a desapropriação quando

houvesse necessidade ou utilidade social. Portanto, não havia definido limite ao direito do proprietário.<sup>70</sup>

Em contrapartida, na Constituição de 1934, surge a referência à atividade do proprietário.

Art. 113

(...)

17) É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito à indenização ulterior.

No entanto, o proprietário não poderia ir contra os interesses sociais ou contra os interesses coletivos. Dessa forma, tratava-se apenas de um direito negativo, pois o proprietário deveria se abster de agir contra tais interesses no exercício do direito de propriedade. Além da desapropriação por necessidade pública, também previa por usucapião pro labore.<sup>71</sup>

Em resumo, a usucapião pro labore é uma propriedade familiar. No entanto, para que se caracterize a usucapião pro labore, o possuidor deve possuir por dez anos desde que ininterruptos, também é requisito fazer da terra a sua moradia, conseqüentemente, usando-a de forma produtiva.<sup>72</sup>

Em relação à Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937, em seu artigo 122 garante o direito à propriedade; no entanto, afastou a lei ordinária a obrigação de definir os seus limites. Já sobre a intervenção do Estado só ocorria se houvesse alguma deficiência por parte do particular quando houvesse interesse social.<sup>73</sup> Neste sentido, o artigo 122 da Constituição brasileira de 1937 preceitua que “a Constituição assegura aos brasileiros e estrangeiros residentes no País o direito à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: (...)”

Mais à frente, na Constituição de 1946, mesmo sendo reproduzido os mesmos dispositivos, teve uma inovação. Era garantido o direito de propriedade, sendo afastado quando

---

<sup>70</sup> ROCHELLE, Jelinek. **O princípio da função social da propriedade e sua repercussão sobre o sistema do Código Civil**. Disponível em: < <https://www.mprs.mp.br/media/areas/urbanistico/arquivos/rochelle.pdf> > Acesso em: 16 mar. 2020, p.17.

<sup>71</sup> ROCHELLE, Jelinek. **O princípio da função social da propriedade e sua repercussão sobre o sistema do Código Civil**. Disponível em: < <https://www.mprs.mp.br/media/areas/urbanistico/arquivos/rochelle.pdf> > Acesso em: 16 mar. 2020, p.17.

<sup>72</sup> RIZZARDO, Ronaldo. **Direito das Coisas**. 8º. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 298.

<sup>73</sup> ROCHELLE, Jelinek. **O princípio da função social da propriedade e sua repercussão sobre o sistema do Código Civil**. Disponível em: < <https://www.mprs.mp.br/media/areas/urbanistico/arquivos/rochelle.pdf> > Acesso em: 16 mar. 2020, p.17.et seq.

houvesse a desapropriação por necessidade pública ou por interesse social, trazendo a novidade de justa indenização.<sup>74</sup>

#### Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946

Art. 141.

(...)

§ 16. É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, com a exceção prevista no § 1º do art. 147. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, se assim o exigir o bem público, ficando, todavia, assegurado o direito a indenização ulterior.

Do mesmo modo, vale ressaltar que a Lei nº 4.133/62 normatizou as hipóteses de desapropriação por interesse social com a finalidade de distribuir de forma justa a propriedade ou, até mesmo, condicionar o seu uso sob o viés social. Assim, um exemplo claro ocorre com a Lei nº 4.504/64, ou seja, o Estatuto da Terra que, determinou regras para o cumprimento da função social da propriedade rural e também as metas para a reforma agrária e o desenvolvimento da agricultura.<sup>75</sup>

A ideia individualista do direito de propriedade era evidente com relação ao direito de usar e dispor do bem. Dessa maneira, o exercício da propriedade voltava-se unicamente para o interesse do proprietário. Por isso, correspondia a um direito praticamente absoluto, apenas contendo algumas limitações negativas, como aquelas obrigações de não fazer, impostas pelo Poder Público. No entanto, tratava-se de uma exceção à regra. Mais tarde, tudo isso iria contra a ideia de função social, necessitando não somente a tutela dos interesses individuais e patrimoniais referentes ao proprietário, mas também tutelar direitos que vão além dos individuais. Com isso, modifica-se a função da propriedade alcançando essencialmente os interesses sociais pertinentes.<sup>76</sup>

Nota-se que, o que ocorreu foi uma mudança na função, isto é, moldando a estrutura do direito de propriedade. Dessa forma, a propriedade passa a não ser mais vista como

---

<sup>74</sup> ROCHELLE, Jelinek. **O princípio da função social da propriedade e sua repercussão sobre o sistema do Código Civil**. Disponível em: < <https://www.mprs.mp.br/media/areas/urbanistico/arquivos/rochelle.pdf> > Acesso em: 16 mar. 2020, p.18.

<sup>75</sup> ROCHELLE, Jelinek. **O princípio da função social da propriedade e sua repercussão sobre o sistema do Código Civil**. Disponível em: < <https://www.mprs.mp.br/media/areas/urbanistico/arquivos/rochelle.pdf> > Acesso em: 16 mar. 2020, p.18.

<sup>76</sup> SCHREIBER, Anderson. **Função Social da Propriedade na Prática Jurisprudencial Brasileira**. Disponível em: < <http://www.schreiber.adv.br/downloads/funcao-social-da-propriedade-na-pratica-jurisprudencial-brasileira.pdf> > Acesso em: 11 mar. 2020, p.5.

individualista e, simplesmente, absoluto, surgindo também direitos, deveres, ônus e obrigações, que exigem um fazer por parte do proprietário. Por outro lado, os deveres não eram somente aqueles caracterizados como negativos, impostos pelo Poder Público a terceiros que pudessem violar o direito de propriedade, ou seja, não referem apenas a obrigações de não fazer para que terceiro exerça o seu direito, como ocorre, por exemplo, nas servidões. Mas aqueles direitos também positivos que são conferidos ao proprietário consequentemente pelo direito de propriedade, como, por exemplo, no texto constitucional artigo 5º, inciso XXIII em que a propriedade atenderá a sua função social. No entanto, tal modulação não quer dizer a extinção dos direitos individuais, mas que seja observada a função social, isto é, que seja também observado os valores sociais.<sup>77</sup>

É necessário entender que não existe somente uma perspectiva a respeito do instituto jurídico de propriedade, e sim vários, mas irá depender do que visa se tratar, visto que cada um deles é regulado por instituto jurídico próprio. Sendo assim, suas características irão depender conforme o sujeito e o objeto, podendo, assim, recair sobre as mesmas regras particulares. Ocorre, por exemplo, em relação ao proprietário que possui a faculdade de alterar sua coisa.<sup>78</sup>

Essa faculdade que o proprietário possui é basicamente usar, gozar e dispor do bem. A primeira delas denominada antigamente por *ius fruendi*, trata-se do direito que o proprietário possui de retirar os frutos da coisa; um exemplo é a locação de um imóvel, por seu proprietário, a um locatário.<sup>79</sup>

A segunda possibilidade é de usar a coisa ou *ius utendi*. No entanto, essa possui limitações tanto na Constituição Federal quanto no Código Civil, como por exemplo, o direito de vizinhança; isto é, o proprietário tem o direito de fazer cessar as interferências que entende ser prejudiciais à segurança ou ao sossego.<sup>80</sup>

Art. 1.277. O proprietário ou o possuidor de um prédio tem o direito de fazer cessar as interferências prejudiciais à segurança, ao sossego e à saúde dos que o habitam, provocadas pela utilização de propriedade vizinha.

Parágrafo único. Proíbem-se as interferências considerando-se a natureza da utilização, a localização do prédio, atendidas as normas que distribuem as edificações em zonas, e os limites ordinários de tolerância dos moradores da vizinhança.

---

<sup>77</sup> SCHREIBER, Anderson. **Função Social da Propriedade na Prática Jurisprudencial Brasileira**. Disponível em: < <http://www.schreiber.adv.br/downloads/funcao-social-da-propriedade-na-pratica-jurisprudencial-brasileira.pdf> > Acesso em: 11 mar. 2020, p.6.

<sup>78</sup> SCHREIBER, Anderson. **Função Social da Propriedade na Prática Jurisprudencial Brasileira**. Disponível em: < <http://www.schreiber.adv.br/downloads/funcao-social-da-propriedade-na-pratica-jurisprudencial-brasileira.pdf> > Acesso em: 11 mar. 2020, p.6.

<sup>79</sup> TARTUCE, Flávio. **Direito Civil: Direito das Coisas**. 11 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 130.

<sup>80</sup> TARTUCE, Flávio. **Direito Civil: Direito das Coisas**. 11 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 130.

O terceiro direito que o proprietário tem é de dispor da coisa ou *ius disponedi*. Ocorre tanto nos contratos de compra e venda quanto em doações, quando entre vivos, ou por último, em testamento. Este, por sua vez, pode ocorrer tanto de maneira gratuita quanto onerosa.<sup>81</sup>

O proprietário também possui o direito de reivindicar a coisa contra quem injustamente a detenha ou, como antigamente a denominava de *ius vindicandi*. É uma ação reivindicatória, ou seja, é uma proteção ao proprietário para que se discuta a propriedade com o objetivo de resgatar a coisa de volta daquele que a possui de forma injustificada.<sup>82</sup>

No entanto, em relação ao condomínio, o proprietário já não possui mais a mesma faculdade de usufruir e dispor sobre a coisa, uma vez que há a necessidade da anuência de todos os condôminos. Ou seja, lhe é limitada a faculdade de alterar a coisa quando se tratar de condomínio, mesmo sendo co-proprietário.<sup>83</sup>

Desse modo, no ordenamento jurídico brasileiro tem elencados os princípios constitucionais como o princípio da solidariedade social, isto é, compreender tanto a função social quanto a função socioambiental da propriedade para todos aqueles que almejam uma sociedade justa, livre e solidária (artigo 3º, inciso I, da Constituição Federal)<sup>84</sup> e da dignidade da pessoa humana, exposto no artigo 1º, III, do mesmo título constitucional, o qual tutela o direito do proprietário à realização dos valores constitucionais e, também, exigindo o cumprimento dos interesses que, em suma, são considerados sob o viés social. Assim, no artigo 5, °XXII, da Constituição Federal, é garantido o direito à propriedade e, no inciso XXIII afirma que a propriedade atenderá a função social. Todavia, mais à frente, no artigo 186 do texto constitucional, são salientados os requisitos para atendimento da função social da propriedade rural.<sup>85</sup>

Portanto, entende-se que tais artigos dizem respeito aos interesses sociais relevantes atribuindo ao proprietário essa faculdade, mas esses dispositivos constitucionais elencados não

---

<sup>81</sup> TARTUCE, Flávio. **Direito Civil: Direito das Coisas**. 11 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 130.

<sup>81</sup> TARTUCE, Flávio. **Direito Civil: Direito das Coisas**. 11 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 130.

<sup>82</sup> TARTUCE, Flávio. **Direito Civil: Direito das Coisas**. 11 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 130.

<sup>82</sup> TARTUCE, Flávio. **Direito Civil: Direito das Coisas**. 11 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 130.

<sup>83</sup> SCHREIBER, Anderson. **Função Social da Propriedade na Prática Jurisprudencial Brasileira**. Disponível em: < <http://www.schreiber.adv.br/downloads/funcao-social-da-propriedade-na-pratica-jurisprudencial-brasileira.pdf> > Acesso em: 11 mar. 2020. p.7.

<sup>84</sup> TARTUCE, Flávio. **Direito Civil: Direito das Coisas**. 11 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 147.

<sup>85</sup> SCHREIBER, Anderson. **Função Social da Propriedade na Prática Jurisprudencial Brasileira**. Disponível em: < <http://www.schreiber.adv.br/downloads/funcao-social-da-propriedade-na-pratica-jurisprudencial-brasileira.pdf> > Acesso em: 11 mar. 2020. p.9.

concretizam direitos de forma mais plena se forem interpretados de forma isolada. Por isso, é essencial interpretá-los juntamente com os princípios fundamentais expostos na Constituição Federal de 1988. Dessa forma, o artigo 186 do texto constitucional afirma que:<sup>86</sup>

Art.186. A função social é cumprida quando o proprietário rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

- I- Aproveitamento racional e adequado;
- II- Utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;
- III- Observância das disposições que regulam as relações de trabalho;
- IV- Exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Portanto, a propriedade é um direito individual, possuindo o proprietário uma série de faculdades, ou seja, o proprietário, por sua vez, possui a faculdade de usar, gozar, dispor ou até mesmo reivindicar o bem e, quando o proprietário possui essas faculdades é chamada de propriedade plena. No entanto, após a função social da propriedade, a sua extensão não pode ser utilizada de forma ilimitada, pois também alcança os direitos de outras pessoas, ou seja, devem ser respeitados os direitos alheios. Ou seja, deve ser observado a utilidade pública e o interesse social.<sup>87</sup>

## 2.2 TEORIAS SOBRE A POSSE

Antes mesmo de adentrar sobre o que é posse e propriedade é necessário vislumbrar sobre duas teorias que são importantes para o entendimento do que é posse e do que é propriedade, pois ambas, mesmo possuindo, a princípio, o mesmo significado são, por sua vez, institutos totalmente distintos, com características distintas e, conseqüentemente, com proteção diferente. Dessa forma, o Brasil, adota a teoria objetiva de Rudolf Von Ihering. Contudo, far-se-á necessário seu entendimento sobre o tema para maior compreensão.

---

<sup>86</sup> SCHREIBER, Anderson. **Função Social da Propriedade na Prática Jurisprudencial Brasileira**. Disponível em:< <http://www.schreiber.adv.br/downloads/funcao-social-da-propriedade-na-pratica-jurisprudencial-brasileira.pdf>> Acesso em: 11 mar. 2020, p.10.

<sup>87</sup> ROCHELLE, Jelinek. **O princípio da função social da propriedade e sua repercussão sobre o sistema do código civil**. Disponível em:< <https://www.mprs.mp.br/media/areas/urbanistico/arquivos/rochelle.pdf>> Acesso em: 16 mar. 2020, p.23.

<sup>87</sup> ROCHELLE, Jelinek. **O princípio da função social da propriedade e sua repercussão sobre o sistema do código civil**. Disponível em:< <https://www.mprs.mp.br/media/areas/urbanistico/arquivos/rochelle.pdf>> Acesso em: 16 mar. 2020, p.23.

Existem várias teorias que buscam esclarecer e tentar definir o conceito de posse. No entanto, as teorias que mais se destacam são as teorias subjetivas de Friedrich Karl Von Savigny e a teoria objetiva de Rudolf Von Ihering. Sendo assim, para Savigny, isto é, para a teoria subjetiva, a posse é basicamente configurada quando há dois elementos: o *corpus* e o *animus*, ou seja, o *corpus*, pois segundo ele para a pessoa ter a posse tem que haver o *corpus* – o corpo físico sobre a coisa –, e o *animus* no que diz respeito à vontade, ou seja, o elemento subjetivo. Em outras palavras, é a vontade de ter como sua, é defender a posse contra a intervenção de terceiro.<sup>88</sup>

Dessa forma, é essencial esses dois requisitos, ou seja, o *corpus* e o *animus*. Assim, segundo essa teoria, deve-se ser juntado o elemento material com o espiritual para que se adquira a posse. Por sua vez, estes dois elementos (*corpus* e *animus*) tiveram algumas mudanças significativas em seus conceitos. Sendo assim, uma pessoa não perde sua posse para aquela que quando o dono do veículo almoça em um restaurante e deixa o carro no estacionamento.<sup>89</sup> Portanto, em relação ao seu pensamento, Savigny passou a contrariar sua própria teoria, pois ficaram muitas lacunas sobre alguns de seus conceitos.

Savigny entende que se adquire a posse quando o elemento material se junta com o elemento espiritual, não constituindo relações possessórias. Assim, a teoria não encontrou sustento, pois o direito moderno não pode negar proteção possessória ao arrendatário ou ao usufrutuário.<sup>90</sup>

Dessa forma, para a teoria subjetiva se a pessoa não tiver a intenção de ter para si a coisa, caracteriza-se somente como detenção.<sup>91</sup>

Já para a teoria de Ihering, não há necessidade do *animus* para que se concretize a posse, mas tão somente o *corpus*, ou seja, não há necessidade de contato físico, mas sim a conduta de dono, de agir como se dono fosse. Assim, diante da conduta de dono já se manifesta juntamente o *animus*. No entanto, a lei expressamente determina que a mera detenção não gera posse, ou seja, o caseiro, por exemplo, conserva a posse em nome de outrem, sendo subordinado

---

<sup>88</sup> GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro: Direito das Coisas**. 14 ed. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 48 et seq.

<sup>89</sup> GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro: Direito das Coisas**. 14 ed. São Paulo: Saraiva, 2019, p.51.

<sup>90</sup> GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro: Direito das Coisas**.v.5, 15 ed. São Paulo: Saraiva, 2020, p.49.

<sup>91</sup> OLIVEIRA, Álvaro Borges de; BORDERES, Kenia Bernades. **Propriedade, Domínio, Titularidade, Posse e Detenção**. Revista Jurídica: CCJ/FURB. ISSN: 1982-4858. V. 13, N.25. Disponível em:<<https://bu.furb.br/ojs/index.php/juridica/article/view/1601/1072>>. Acesso em: 20 abr. 2020, p.100.

pela outra pessoa. Com isso, não o faz ter a posse.<sup>92</sup> O Brasil, por sua vez, adere a teoria objetiva, isto é, de Rudolf Von Ihering; em outras palavras, adere a teoria de que para que se caracterize a posse não necessita estar presente os dois elementos, mas tão somente o *corpus*, agir como dono.

Dessa forma, posse, segundo a teoria de Ihering é conduta de dono, sendo assim, qualquer pessoa que exerça um dos poderes de fato ligado à propriedade tem a posse, mas existem casos em que a lei diz que não, como é o caso do detentor, que se configura mera detenção e não a posse, mas por outro lado, o comodatário, o locatário e outros possuem a posse, pois exercem algum direito inerente à propriedade.<sup>93</sup> Sendo assim, o artigo 1.196 do Código Civil de 2002 define possuidor como “todo aquele que tem de fato o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade”.

Já o que diz que respeito a mera detenção e não posse, está elencado no artigo 1.198 também do Código Civil de 2002 o qual salienta que “Considera-se detentor aquele que, achando-se em relação de dependência para com outro, conserva a posse em nome deste e em cumprimento de ordens ou instruções suas”.

Em outras palavras quer dizer que o detentor é aquele que está subordinado a uma outra pessoa recebendo ordens e instruções suas, descaracterizando assim a posse. Um exemplo claro é o caso do caseiro que está em um imóvel, cuidando e protegendo como se fosse sua, no entanto, conserva a posse em nome de outrem.

Em relação à natureza jurídica da posse, há muita divergência acerca do assunto, pois há quem caracteriza a posse como de fato, outros que a classificam como direito, e também existem doutrinadores que as denominam de fato e de direito. Sendo assim, deve ser analisado se a posse deve abranger os direitos reais ou os direitos obrigacionais, mas para isso é necessário analisar os princípios.

Com isso, os direitos reais são “*erga omnes*”, ou seja, devem ser respeitados por todos. Em contrapartida, os direitos pessoais são “*inter partes*”, ou seja, só regeirão efeitos entre as partes contratantes, sendo de caráter relativo. Da mesma forma, os direitos reais sobre imóveis devem ser registrados no Cartório de Registro de Imóveis.

---

<sup>92</sup> GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro: Direito das Coisas**. 14 ed. São Paulo: Saraiva, 2019, p.51-56 passim.

<sup>93</sup> GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro: Direito das Coisas**. 14 ed. São Paulo: Saraiva, 2019, p .59 et seq.

Com isso, fica mais claro perceber se a posse se aproxima mais dos direitos reais ou dos direitos obrigacionais. Para Ihering, por exemplo, a posse se aproxima mais dos direitos reais. Todavia, há quem entenda que não se trata de direito real, uma vez que a posse não é oponível “*erga omnes*”. No entanto, para Gonçalves, mesmo a posse não pertencendo aos direitos reais, não quer dizer que faça parte dos direitos obrigacionais, consistindo em um vínculo jurídico. Alguns doutrinadores reconhecem a posse como um direito de natureza especial.<sup>94</sup>

As formas para aquisição da posse são classificadas em originária e derivada. Em relação à posse originária, não existe qualquer relação com a posse atual e a anterior, ou seja, não há a anuência do possuidor anterior. Em contrapartida, na posse derivada é percebida a anuência do possuidor anterior, ou seja, acontece a transmissão de quem tem a posse anterior para o adquirente.<sup>95</sup>

Desse modo, a obtenção da posse originária não conterà vícios, isto é, pode acontecer nos casos em que o possuidor anterior possuía a posse de má-fé, mas os vícios desaparecem ao ser esbulhado. Por outro lado, na posse adquirida de forma derivada, tais vícios não serão extintos, sendo assim, se o possuidor anterior obteve a posse de má-fé, posteriormente o novo possuidor também será de má-fé, ou seja, aquele adquire a posse contendo todos os seus defeitos.<sup>96</sup>

Desse modo, de acordo com o Código Civil de 2002, em seu dispositivo 1.205, é previsto que “A posse pode ser adquirida: I- pela própria pessoa que a pretende ou por seu representante; II- por terceiro sem mandato, dependendo de ratificação”. Quer dizer que a posse pode ser adquirida pela própria pessoa, mas deve ser capaz, podendo também ser pelo seu representante legal ou convencional, como ocorre nos caso de herdeiro e mandatário. E no caso do inciso segundo, também pode ocorrer por terceiro sem mandato, desde que haja uma confirmação posteriormente.<sup>97</sup>

Demasiadamente, a transmissão da posse pode ocorrer por meio dos herdeiros ou legatário do possuidor com os mesmos caracteres. No entanto, a lei diferencia a sucessão em

---

<sup>94</sup> GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro: Direito das Coisas**. 14 ed. São Paulo: Saraiva, 2019 p.72-76 passim.

<sup>95</sup> GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro: Direito das Coisas**. 14 ed. São Paulo: Saraiva, 2019, p.108.

<sup>96</sup> GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro: Direito das Coisas**. 14 ed. São Paulo: Saraiva, 2019, p.108.

<sup>97</sup> TARTUCE, Flávio. **Direito Civil: Direito das Coisas**. 11 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 103.

dois tipos: sucessão universal e a singular. Assim, a sucessão universal ocorre em casos de herança legítima e, a singular, por meio de compra e venda, doação ou legado. Neste caso, ocorre a união das posses, em outras palavras, a acessão. Também encontra-se necessário salientar que a transmissão da posse de um imóvel segue junto seus acessórios, de acordo com o princípio de que o acessório segue o principal, ou seja, o princípio da gravitação jurídica.<sup>98</sup>

Por fim, é perdida a posse de acordo com o artigo 1.223 do Código Civil de 2002 “quando cessa embora contra a vontade do possuidor, o poder sobre o bem, ao qual se refere o artigo 1.196”; quer dizer, quando o possuidor perde algum dos direitos que são inerentes à propriedade, em outras palavras, quando o possuidor perde o exercício pleno ou não inerente à propriedade, isto é, de usar, gozar, dispor do bem. Em relação ao artigo 1.224 do mesmo diploma legal, ocorre a perda da posse para quem não presenciou o esbulho, quando tendo notícia dele, se abstém de retornar a coisa. Ou seja, o possuidor somente perderá a posse se, sabendo do esbulho, não toma as medidas necessárias para reintegrar a posse.<sup>99</sup>

Além disso, outro assunto de grande relevância que deve ser destacado é sobre a propriedade. Ademais, o Código Civil de 2002 não traz em seu texto uma definição específica; no entanto, aponta os poderes que o proprietário tem. Assim, em seu artigo 1.228, elucida que “o proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem que injustamente a possua ou detenha”. Trata-se de um direito real, ou seja, o direito real é o mais garantido, por ser oponível contra todos.<sup>100</sup>

Sendo assim, o proprietário possui a faculdade de desdobrar sua propriedade, seja alugando ou de outra forma. No entanto, quando o proprietário possuir todos estes elementos em uma única pessoa, denomina-se propriedade plena, mas se ocorrer o desdobramento, isto é, passando algum desses elementos para outrem, denomina-se que a propriedade é limitada.<sup>101</sup>

Desse modo, a propriedade se aproxima muito dos direitos reais. Com isso, é importante ressaltar sobre suas características para melhor compreensão. Sendo assim, a propriedade é um direito oponível a todos, em outras palavras, o proprietário pode usar, dispor, usufruir como bem entender. No entanto, segundo Flávio Tartuce, a propriedade pode ser relativizada se encontrar com um direito da personalidade ou um direito fundamental. Também

---

<sup>98</sup> TARTUCE, Flávio. **Direito Civil: Direito das Coisas**. 11 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 105.

<sup>99</sup> TARTUCE, Flávio. **Direito Civil: Direito das Coisas**. 11 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 106.

<sup>100</sup> GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro: Direito das Coisas**. 14 ed. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 223.

<sup>101</sup> TARTUCE, Flávio. **Direito Civil: Direito das Coisas**. 11 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p.223 et seq.

possui o caráter de exclusividade, ou seja, a propriedade não pode pertencer a mais ninguém; é uma propriedade plena e exclusiva, sendo assim, não pode pertencer exclusivamente e simultaneamente a mais de uma pessoa. A propriedade também possui uma característica perpétua, ou seja, independentemente do seu uso ou não uso não pode haver sua extinção.<sup>102</sup>

### 2.3 MODOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Existem algumas maneiras de se regularizar uma propriedade, como, por exemplo, nas cartas de doações, legitimação da posse, usucapião e concessão de uso, nesta última, concessão de direito real de uso (CDRU), se destaca, por exemplo, quando se tratar de uma relação entre o imóvel e uma pessoa que, possui o imóvel com a finalidade de ter a moradia. Dessa forma, a concessão de Direito Real de Uso, é por sua vez, um direito real. Ademais, o seu domínio pode ser transferido por ato *inter vivos* ou *causa mortis*.<sup>103</sup>

As cartas de doações também é uma maneira de se regularizar a propriedade, isto é aquelas cartas de doações concedidas durante a distribuição de terras pela Coroa portuguesa, também poderiam haver a regularização.<sup>104</sup>

A legitimação de posse também é um meio onde acontece a regularização fundiária. É um meio onde o Poder Público reconhece a legitimidade do interessando quando está presente os requisitos essenciais para sua obtenção. Presente os requisitos, o Poder Público procede à regularização fundiária.<sup>105</sup>

A usucapião é um instituto que também pode ser chamado de prescrição aquisitiva. Trata-se de um modo originário de aquisição da propriedade, bem como de outros direitos reais a exemplo das servidões e do usufruto, mas que não são objeto do presente estudo. A usucapião ocorre basicamente com a posse prolongada, sendo também necessários alguns requisitos

---

<sup>102</sup> TARTUCE, Flávio. **Direito Civil: Direito das Coisas**. 11 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p 154.

<sup>103</sup> NALINE, Jose Renato; LEVY, Wilson. **Regularização Fundiária**. 2º ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p.327.

<sup>104</sup> NALINE, José Renato; LEVY, Wilson. **Regularização Fundiária**. 2 ed. rev., atual., e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p.460.

<sup>105</sup> FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. 33 ed. São Paulo: Atlas, 2019, p.1287.

essenciais para que seja caracterizada. Sendo assim, acaba por beneficiar o possuidor, colocando o mesmo no lugar do proprietário <sup>106</sup>

Dessa forma, aquela pessoa que utiliza uma propriedade não sendo sua, mas que faz uso por dez, vinte ou até mesmo trinta anos acaba conseguindo adquirir por meio desses vários anos e além de outros requisitos, a usucapião. Pois, de acordo com a doutrina, para a sociedade em geral, até mesmo para o desenvolvimento, é necessário que as terras sejam cultivadas, cuidadas, que as casas nelas sejam habitadas e, dessa maneira, mesmo esse possuidor habitando em uma propriedade alheia, merece proteção contra o próprio proprietário, haja vista que deixou sua propriedade em abandono, sem cuidado e sem proteção, fazendo com que o possuidor atenda aos interesses da sociedade. Em resumo, a usucapião está fundamentada no princípio da utilidade social, na necessidade de proporcionar a convivência e a segurança, além de propiciar a estabilidade da propriedade.<sup>107</sup>

A usucapião, por sua vez, não necessariamente ocorre somente sobre bens imóveis, podendo ocorrer também em relação aos bens móveis; no entanto, esta segunda modalidade de usucapião não será objeto do presente estudo. Em relação aos bens imóveis, existem a usucapião extraordinária, ordinária e a especial ou constitucional sendo esta última dividida em rural que é a pro labore e urbana que é pró-moraria ou pro misero e familiar. Para se caracterizar a usucapião extraordinária é necessário preencher alguns requisitos essenciais. Dentre eles, a posse deverá perdurar 15 anos, mas pode ser reduzida para o tempo de dez anos se estiver estabelecido sua moradia além de ter realizado obras ou algum serviço produtivo. Também deve haver o ânimo de dono, de maneira contínua, mansa e pacífica. Nesta modalidade, por sua vez, não é requisito ter o justo título e a boa-fé presentes.<sup>108</sup>

Assim, não basta somente comprovar o pagamento de tributos, pois facilmente poderia proporcionar a uma outra pessoa direitos que as vezes não estivesse ocorrendo. Dessa forma, faz-se necessário o requisito de realização de obras no local para garantir determinado direito. Ou seja, trata-se de algo lógico, pois uma vez que uma pessoa habite de forma mansa, pacífica e ininterrupta por tantos anos (quinze anos), presume-se a boa-fé e o justo título, haja vista que perdurou por todo esse período habitando de forma tranquila, não sendo exigida a demonstração

---

<sup>106</sup> GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro: Direito das Coisas**. São Paulo: Saraiva, 2020, p.251 et seq.

<sup>107</sup> GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro: Direito das Coisas**. São Paulo: Saraiva, 2020, p.253.

<sup>108</sup> GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro: Direito das Coisas**. São Paulo: Saraiva, 2020, p.253 et seq.

com provas inequívocas dos elementos de boa-fé e justo título, deixando estes elementos de serem requisitos nesta modalidade.

Já a usucapião ordinária possui como requisito a posse praticada com ânimo de dono, de forma contínua, mansa e pacífica por dez anos. No entanto, nesta modalidade de usucapião também é requisito indispensável o justo título e a boa-fé presentes. Por sua vez, este prazo de dez anos poderá ser reduzido para cinco se o imóvel por adquirido de forma onerosa, com base no registro constante no Cartório de Registro de Imóveis, cancelado em seguida, desde que os possuidores tiverem estabelecido sua moradia ou feito investimento de acordo com o artigo 1.242 do Código Civil de 2002<sup>109</sup>, diferentemente do que ocorre na usucapião extraordinária que não necessariamente precisa apresentar o justo título e a boa-fé.

A terceira espécie de usucapião é a especial que também pode ser chamada de constitucional, haja vista que foi inserida por meio da Constituição Federal, sendo ela dividida em usucapião especial rural ou pro labore e a usucapião especial urbana. Sendo assim, em relação à usucapião rural possui como requisito sua moradia de cinco anos ininterruptos, desde que não tenha outra propriedade rural ou urbana.<sup>110</sup>

Além desse requisito, também é importante que a área rural não exceda de vinte e cinco hectares, sendo também requisito que nela faça sua moradia, também tornando a terra produtiva.<sup>111</sup>

Em outras palavras, a usucapião rural não se consagra com a simples posse, ou seja, a sua finalidade ocorre com a fixação do homem no campo, isto é, que produza na terra, que se desenvolva fazendo que o mesmo a torne produtiva, tudo isso com o seu suor, além de tornar a terra sua moradia habitual e de sua família.<sup>112</sup>

Já a espécie de usucapião especial urbana possui como requisito área de até duzentos e cinquenta metros quadrados, também com o tempo de posse mansa e pacífica de cinco anos ininterruptos e sem oposição, fazendo da mesma sua moradia e de sua família, não sendo

---

<sup>109</sup> GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro: Direito das Coisas**. São Paulo: Saraiva, 2020, p.255.

<sup>110</sup> GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro: Direito das Coisas**. São Paulo: Saraiva, 2020, p.256.

<sup>111</sup> NADER, Paulo. **Curso de direito civil**. 7 ed. rev., atual., e ampl. Volume 4. Rio de Janeiro: Forense, 2016. p. 134.

<sup>112</sup> GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro: Direito das Coisas**. São Paulo: Saraiva, 2020, p.257.

relevante o justo título e a boa-fé. Não se aplica, nesta modalidade, o terreno urbano que não há construção. No entanto, esta espécie de usucapião não será abordada no presente estudo.<sup>113</sup>

Inicialmente, o Poder Judiciário encontra-se com um número excessivo de demandas para a estrutura que possui, causando uma crise no seu desempenho. Utilizando-se dessa linha de raciocínio, o que acontece é que a cada dia que passa vão aumentando os processos, conseqüentemente aumenta o acúmulo de recursos interpostos, assim congestionando as instâncias de segundo grau e instâncias extraordinárias, como Superior Tribunal de Justiça e Supremo Tribunal Federal.<sup>114</sup>

Neste sentido, o tratamento mais adequado para soluções de conflitos seria por meio da desjudicialização, ou seja, é relevante tentar resolver um conflito de maneira amigável a fim de evitar o congestionamento no Poder Judiciário por conta da grande demanda que se encontra.

Ou seja, é compensador naqueles casos em que pode ser feito de forma extrajudicial, visto que, quando está em conflito de interesses opostos, o que as partes querem é solucionar o mais rápido possível e, se acontecer judicialmente, é muito mais demorado, enquanto que a desjudicialização é uma maneira muito mais rápida de se obter o mesmo resultado.

Dessa forma, a política que favorece a desjudicialização estimula o entendimento de que é relevante procurar resultados mais efetivos e, conseqüentemente isso favorece o acesso à Justiça e à ordem justa. Em outras palavras, a forma extrajudicial para a resolução dos conflitos é uma técnica positiva, ou seja, válida e eficazes. Em outras palavras, a usucapião administrativa é uma maneira de fazer com que o proprietário cumpra com a função social, onde possui o intuito de exigir do proprietário que, ao utilizar o bem, o faça de forma adequada, sempre respeitando o meio social, ou seja, respeitando sempre uma coletividade.<sup>115</sup>

Dessa forma, a usucapião extrajudicial pode ser entendida como um mecanismo de regularização dos imóveis que não estão regularizados, havendo requisitos essenciais para sua caracterização. Do mesmo modo, a usucapião administrativa também tem como finalidade garantir a paz social, acabando com as incertezas decorrentes da propriedade, exercendo também o mesmo papel do Estado. No entanto, de uma maneira menos burocratizada, haja vista

---

<sup>113</sup> GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro: Direito das Coisas**. São Paulo: Saraiva, 2020, p.258.

<sup>114</sup> SANTOS, Leonardo Caixeta. **Usucapião Administrativa: Democratização do Acesso à Justiça e Efetivação da Função Social**. Disponível em: <fdsm.edu.br/mestrado/arquivos/dissertacoes/2016/19.pdf> Acesso em: 17 mar. 2020, p.134.

<sup>115</sup> SANTOS, Leonardo Caixeta. **Usucapião Administrativa: Democratização do Acesso à Justiça e Efetivação da Função Social**. Disponível em: <fdsm.edu.br/mestrado/arquivos/dissertacoes/2016/19.pdf> Acesso em: 17 mar. 2020, p.135-140.

que a desjudicialização favorece a pacificação social, trazendo a possibilidade de que seja alcançada o mesmo resultado, porém, sem uma decisão judicial.<sup>116</sup>

O processo de usucapião extrajudicial, trata-se de um procedimento comum, podendo ser utilizado por qualquer espécie de usucapião de bens imóveis desde que seja possível ser usucapido. No entanto, para a usucapião decorrente do registro do título por legitimação de posse para regularização fundiária de interesse social ocorrerá por procedimento específico.<sup>117</sup>

Em resumo, é comum ocorrer a usucapião por meio judicial. No entanto, surgiu um novo instituto denominado usucapião extrajudicial que, por sua vez, torna-se estranha à primeira vista, mas se não houver conflito/lide, poderá ocorrer a desjudicialização da usucapião. Vale ressaltar que a usucapião extrajudicial não é inconstitucional. Diante disso, nos casos em que não houver lide, o Oficial de Registro de Imóveis é responsável por analisar e decidir sobre a usucapião extrajudicial.<sup>118</sup>

Surge a ideia de usucapião administrativa com o advento da Lei nº 11.977/2009. No Código Civil, havia sido reconhecido o Registro Imobiliário para a usucapião quando reconheceu o registro do título com um prazo mais curto da usucapião extrajudicial.<sup>119</sup>

No Novo Código de Processo Civil também é reconhecida a usucapião extrajudicial. Na Lei de Registro de Imóveis, em seu artigo 216-A, há a possibilidade de haver a usucapião extrajudicial em casos em que não houver conflito entre as partes envolvidas podendo ocorrer em qualquer direito real imobiliário. Sendo assim, é perante o Oficial de Registro de Imóveis que se inicia o procedimento da usucapião extrajudicial, cabendo a este analisar o pedido, podendo aceitá-lo ou negá-lo.<sup>120</sup>

Qualquer aquisição de direito real imobiliário poderá ter reconhecimento extrajudicial se tiver todos os requisitos necessários e exigidos. Com isso, em relação ao artigo 216-A da Lei

---

<sup>116</sup> SANTOS, Leonardo Caixeta. **Usucapião Administrativa: Democratização do Acesso à Justiça e Efetivação da Função Social**. Disponível em: <fdsm.edu.br/mestrado/arquivos/dissertacoes/2016/19.pdf> Acesso em: 17 mar. 2020, p.142 et seq.

<sup>117</sup> BRANDELLI, Leonardo. **Usucapião Administrativa: De acordo com o novo código de processo civil**. São Paulo: Saraiva, 2016, p.24.

<sup>118</sup> SANTOS, Leonardo Caixeta. **Usucapião Administrativa: Democratização do Acesso à Justiça e Efetivação da Função Social**. Disponível em: <fdsm.edu.br/mestrado/arquivos/dissertacoes/2016/19.pdf> Acesso em: 17 mar. 2020, p.143.

<sup>119</sup> SANTOS, Leonardo Caixeta. **Usucapião Administrativa: Democratização do Acesso à Justiça e Efetivação da Função Social**. Disponível em: <fdsm.edu.br/mestrado/arquivos/dissertacoes/2016/19.pdf> Acesso em: 17 mar. 2020, p.110.

<sup>120</sup> SANTOS, Leonardo Caixeta. **Usucapião Administrativa: Democratização do Acesso à Justiça e Efetivação da Função Social**. Disponível em: <fdsm.edu.br/mestrado/arquivos/dissertacoes/2016/19.pdf> Acesso em: 17 mar. 2020, p.103.

de Registros de Públicos (LRP), não há nenhuma limitação para ser reconhecido a usucapião extrajudicial. Dessa forma, a aquisição de um direito real pela usucapião ocorre no momento em que possua todos os requisitos necessários para a aquisição. Assim, tendo todos os requisitos para a usucapião, terá também o direito real usucapido.<sup>121</sup>

Com a Independência brasileira, sobreveio a lei do mais forte, conservando os grandes latifúndios. A República brasileira herdou do Brasil Colônia uma divisão de grandes glebas de terras. Somente nos anos 1950 e 1960 ocorreu a edição do Estatuto da Terra lei nº 4.504/1964.

122

O conceito de reforma agrária, segundo o Estatuto da Terra de 1964, pode ser entendido como:

Art. 1º Esta Lei regula os direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais, para os fins de execução da Reforma Agrária e promoção da Política Agrícola.

§ 1º Considera-se Reforma Agrária o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade.

§ 2º Entende-se por Política Agrícola o conjunto de providências de amparo à propriedade da terra, que se destinem a orientar, no interesse da economia rural, as atividades agropecuárias, seja no sentido de garantir-lhes o pleno emprego, seja no de harmonizá-las com o processo de industrialização do país.

Em contrapartida, Marques, citado por Neto e Silva, o conceito de Reforma Agrária não se aplica somente para a melhor distribuição de terras, também deve conter a adoção de políticas agrícolas, de forma a amparar aqueles que se beneficiam da reforma agrária.<sup>123</sup>

O Estado, por sua vez, possui o direito de intervir de forma direta na propriedade privada, cobrando tributos etc. Com isso, possui como objeto a redistribuição de terras para as famílias que nela habitam e produzem; ocorrendo isso, realiza-se a função social. Por isso, é relevante se atentar sobre a função social da terra, pois sempre existiram na sociedade. No entanto, o seu reconhecimento no ordenamento não ocorreu de imediato. Verifica-se que está

---

<sup>121</sup> SANTOS, Leonardo Caixeta. **Usucapião Administrativa: Democratização do Acesso à Justiça e Efetivação da Função Social.** Disponível em: <[fdsm.edu.br/mestrado/arquivos/dissertacoes/2016/19.pdf](http://fdsm.edu.br/mestrado/arquivos/dissertacoes/2016/19.pdf)>

Acesso em: 17 mar. 2020, p. 24 et seq.

<sup>122</sup> NETO, Geraldo Miranda Pinto; SILVA, Danielle Moreira. **Lei nº 13.465/2017: Análise e reflexões sobre os seus impactos na política de reforma agrária brasileira.** Disponível em:

<<http://www.fasb.edu.br/revista/index.php/campojuridico/article/view/231/226>> Acesso em: 17 set. 2019. p.4.

<sup>123</sup> MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito agrário brasileiro.** 11. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas S.A., 2015.

Apud NETO, Geraldo Miranda Pinto; SILVA, Danielle Moreira. **Lei nº 13.465/2017: Análise e reflexões sobre os seus impactos na política de reforma agrária brasileira.** Disponível em:

<<http://www.fasb.edu.br/revista/index.php/campojuridico/article/view/231/226>> Acesso em: 17 set. 2019, p.5.

no artigo 2º do Estatuto da Terra, juntamente com o artigo 186 da Constituição Federal e também na Lei 8.629/1993 da Reforma Agrária em seu artigo 9º.<sup>124</sup>

Com isso, faz-se necessário expor a definição para melhor compreensão em relação à função social da terra. Assim:

Art. 2º É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta Lei.

§ 1º A propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente:

- a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias;
- b) mantém níveis satisfatórios de produtividade;
- c) assegura a conservação dos recursos naturais;
- d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivem.

§ 2º É dever do Poder Público:

- a) promover e criar as condições de acesso do trabalhador rural à propriedade da terra economicamente útil, de preferência nas regiões onde habita, ou, quando as circunstâncias regionais, o aconselhem em zonas previamente ajustadas na forma do disposto na regulamentação desta Lei;
- b) zelar para que a propriedade da terra desempenhe sua função social, estimulando planos para a sua racional utilização, promovendo a justa remuneração e o acesso do trabalhador aos benefícios do aumento da produtividade e ao bem-estar coletivo.

§ 3º A todo agricultor assiste o direito de permanecer na terra que cultive, dentro dos termos e limitações desta Lei, observadas sempre que for o caso, as normas dos contratos de trabalho.

§ 4º É assegurado às populações indígenas o direito à posse das terras que ocupam ou que lhes sejam atribuídas de acordo com a legislação especial que disciplina o regime tutelar a que estão sujeitas.

A aquisição de terras para a execução da reforma agrária pode ocorrer por várias formas. Uma delas é com a desapropriação por descumprimento da função social da propriedade, mas também podem ocorrer quanto aos imóveis de particulares por meio da compra.<sup>125</sup>

Com a consolidação da Lei 13.465/2017, houve várias mudanças significativas, das quais serão elencadas algumas. Ocorreu a alteração na Lei 8.629/1993, em seu artigo 5º, em que, antes da alteração, importava a prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, já com a alteração pode ocorrer a possibilidade de pagamento em dinheiro referente à indenização

---

<sup>124</sup> NETO, Geraldo Miranda Pinto; SILVA, Danielle Moreira. **Lei nº 13.465/2017: Análise e reflexões sobre os seus impactos na política de reforma agrária brasileira.** Disponível em:

<<http://www.fasb.edu.br/revista/index.php/campojuridico/article/view/231/226>> Acesso em: 17 set. 2019, p.6.

<sup>125</sup> NETO, Geraldo Miranda Pinto; SILVA, Danielle Moreira. **Lei nº 13.465/2017: Análise e reflexões sobre os seus impactos na política de reforma agrária brasileira.** Campo Jurídico - Revista de Direito do Oeste Baiano. Disponível em: <<http://www.fasb.edu.br/revista/index.php/campojuridico/article/view/231/226>> Acesso em: 17 set. 2019, p. 7.

de terra ou das benfeitorias. No entanto, encontra-se inconstitucionalidade em relação ao artigo 184 da Constituição Federal de 1988, que dispõe sobre:<sup>126</sup>

Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.

§ 1º As benfeitorias úteis e necessárias serão indenizadas em dinheiro.

§ 2º O decreto que declarar o imóvel como de interesse social, para fins de reforma agrária, autoriza a União a propor a ação de desapropriação.

§ 3º Cabe à lei complementar estabelecer procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo judicial de desapropriação.

§ 4º O orçamento fixará anualmente o volume total de títulos da dívida agrária, assim como o montante de recursos para atender ao programa de reforma agrária no exercício.

§ 5º São isentas de impostos federais, estaduais e municipais as operações de transferência de imóveis desapropriados para fins de reforma agrária.

Antes desta lei, a concessão de direito real de uso ocorria no prazo de dez anos. Já com a Lei 13.465/2017, a concessão de direito real de uso passa a ser de dois anos. Também ocorreram alterações na Lei nº 11.952/2009, que estabelece a regularização fundiária nas terras que são da União, nos artigos 6º, 15º e também no 16º, uma vez que antes da alteração, as áreas ocupadas não poderiam ser superiores a 1.500 hectares, sendo que atualmente passa para 2.500 hectares.<sup>127</sup>

Também ocorre alteração na Lei 8.666/1993, no artigo 17 que fala sobre a alienação das terras públicas rurais da União na Amazônia Legal onde, por sua vez incidam terras até o limite de 15.000 hectares para fins de regularização fundiária. No entanto, com a redação dada pela nova lei, a alienação dessas terras públicas rurais da União não excedam 2.500 hectares para fins de regularização fundiária.<sup>128</sup>

---

<sup>126</sup> NETO, Geraldo Miranda Pinto; SILVA, Danielle Moreira. **Lei nº 13.465/2017: Análise e reflexões sobre os seus impactos na política de reforma agrária brasileira**. Campo Jurídico - Revista de Direito do Oeste Baiano. Disponível em: <<http://www.fasb.edu.br/revista/index.php/campojuridico/article/view/231/226>> Acesso em: 17 set. 2019, p. 7.

<sup>127</sup> NETO, Geraldo Miranda Pinto; SILVA, Danielle Moreira. **Lei nº 13.465/2017: Análise e reflexões sobre os seus impactos na política de reforma agrária brasileira**, p.11.

<sup>128</sup> NETO, Geraldo Miranda Pinto; SILVA, Danielle Moreira. **Lei nº 13.465/2017: Análise e reflexões sobre os seus impactos na política de reforma agrária brasileira**, p.12.

Pode-se dizer que, com a Lei 13.465/2017, foi estimulada a emissão de títulos de domínio, com a desburocratização para implementar a regularização fundiária em terras rurais que estão sob o domínio da União.<sup>129</sup>

Entre as novidades, destacam-se inalienabilidade dos títulos por dez anos; simplificação do cálculo do valor da terra com valores mais acessíveis ao agricultor; prazo para pagamento de até 20 anos, sendo três de carência; e possibilidade de negociação e quitação de títulos e contratos antigos não pagos e com cláusulas resolutivas que perderam seu valor legal. Estima-se que essas mudanças deverão resolver mais de 100 mil casos, sejam de títulos vencidos ou novas titulações em áreas federais que a legislação até então vigente não permitia a regularização.<sup>130</sup>

Mais uma das inovações trazidas pela Lei 13.465/2017 é com relação ao pagamento em dinheiro para aqueles que queiram obter imóveis rurais por meio da compra e venda. Da mesma forma, também pode ocorrer por meio de leilões. Diante disso, fica muito mais fácil a aquisição dessas terras rurais, sendo também muito importante para a reforma agrária.<sup>131</sup>

Com a edição da lei de regularização fundiária no meio rural, houve, aos produtores, maior tranquilidade e segurança jurídica. Pois a lei assegura a titulação de lotes em assentamentos, bem como de posses em terras pública, isso, por sua vez, traz aos agricultores e aos produtores rurais maior segurança, pois podem desenvolver atividade econômica em suas terras sem risco.<sup>132</sup>

O INCRA que é responsável pelas políticas de terras do governo, isto é, para organizar a distribuição das terras do governo, busca uma melhor solução. Diante disso, as terras que ficam situadas em locais de conflitos, a opção é abrir novas áreas para serem ocupadas, distribuindo-se terras públicas em territórios ainda não ocupados.<sup>133</sup>

Dessa forma, na Constituição Federal, artigo 184 dispõe que:

---

<sup>129</sup> **Parcerias e nova lei incentivam regularização fundiária de áreas públicas no País.** Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/noticias/parcerias-e-nova-lei-incentivam-regularizacao-fundiaria-de-areas-publicas-no-pais>> acesso em 24 set 2019.

<sup>130</sup> **Parcerias e nova lei incentivam regularização fundiária de áreas públicas no País.** Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/noticias/parcerias-e-nova-lei-incentivam-regularizacao-fundiaria-de-areas-publicas-no-pais>> acesso em 24 set 2019.

<sup>131</sup> **Nova lei permite avanços na obtenção de terras para reforma agrária.** Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/noticias/nova-lei-permite-avancos-na-obtencao-de-terras-para-reforma-agrara>> Acesso em 25 set. 2019.

<sup>132</sup> **Atuação do Incra em 2017 sinaliza novos rumos na execução de suas políticas.** Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/noticias/atuacao-do-incra-em-2017-sinaliza-novos-rumos-na-execucao-de-suas-politicas>> Acesso em: 25 set.2019.

<sup>133</sup> BURSZTYN, Marcel. **Assentamentos rurais na Amazônia: contradições entre a política agrária e a política ambiental.** Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/asoc/v13n1/v13n1a08>> Acesso em 18 set 2019.

Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos de dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatável no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.

Quer dizer que, para fins da reforma agrária, pode haver a desapropriação, onde o Estado faz uma transferência forçada da propriedade do particular para o Poder Público, dando ao particular uma indenização. Todavia, a desapropriação somente irá ocorrer se o imóvel rural não estiver cumprindo com sua função social.<sup>134</sup>

Nos países capitalistas, em que se fala de propriedade privada, o registro de imóveis possui grande relevância em relação à regularização fundiária, pois envolvem reflorestamento, proteção ao meio ambiente, atividade econômica de assentamentos de reforma agrária etc.<sup>135</sup>

A desapropriação do imóvel rural está na Constituição Federal de 1988 no artigo 184 que salienta a atribuição da União para desapropriar imóvel rural que não esteja cumprindo com sua função social:

Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.

A regularização fundiária tornou-se necessária nos casos de terras que não estão legalizadas, gerando melhorias nas terras rurais, pois com a regularização fundiária rural tem-se um melhor desenvolvimento que consiga ser indutor das riquezas no campo, possibilitando ao proprietário um melhor meio para o seu desenvolvimento,<sup>136</sup> como, por exemplo, o crédito rural.

O crédito rural é um benefício em que o proprietário possui para conseguir desenvolver sua atividade econômica. Sem o crédito rural, não há o que se falar em assistência técnica, a

---

<sup>134</sup> MARQUES, Benedito, Ferreira; MARQUES, Carla Regina Silva. **Direito Agrário Brasileiro**. 12. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2016, p.136.

<sup>135</sup> GUEDES, Sebastião Neto Ribeiro; REYDON, Bastiaan Philip. **Direitos de propriedade da terra rural no Brasil: uma proposta institucionalista para ampliar a governança fundiária**. Rev. Econ. Social. Rural v.5 n°3 Brasília July/Sept,2012. Disponível em: < [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-20032012000300008&script=sci\\_arttext&tlng=es](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-20032012000300008&script=sci_arttext&tlng=es) > Acesso em: 18 set. 2019.

<sup>136</sup> REIS, Émilien Vilas Boas; OLIVEIRA, Márcio Luís De. **A regularização fundiária urbana e rural: necessidade de marcos teóricos e de políticas públicas distintos**. Disponível em: <<https://www.cienciasaude.uniceub.br/RBPP/article/view/4748/4748>> Acesso em: 18 set. 2019, p.48.

questão de distribuição de semente e mudas, inseminação artificial, seguro agrícola entre outros meios.<sup>137</sup>

É notório que o problema da irregularidade de terras não é atual e tem início desde a colonização do Brasil. Diante disso:

Já no meio rural, o problema da irregularidade da propriedade e da posse é crônico no Brasil. Além de ser altamente concentrador da propriedade e da produção rural, o sistema brasileiro nunca conseguiu promover justiça social no campo, quer pela secular prática da grilagem de terras (fraudes na documentação do título de propriedade ou de posse), quer pela precariedade da atividade agropecuária de subsistência em relação ao domínio e à reserva de mercado de grandes empreendimentos nesse setor.<sup>138</sup>

O que se entende como regularização fundiária é que tem como seu objetivo a titulação de seus ocupantes. Dessa forma, para que a pessoa possa exercer todos os seus direitos referentes à propriedade é necessário ter seu título, pois uma vez que não se tenha em mãos o título, conseqüentemente, não será ele o proprietário.<sup>139</sup>

Isto é, para que uma pessoa seja realmente proprietária é necessário um registro hábil, ou seja, um título com o seu nome devidamente registrado, pois a propriedade se concretiza com o registro em Cartório de Registro de Imóveis. Não possuindo o título, que garante tal direito, somente será um mero possuidor.

O artigo 1.228, do Código Civil de 2002, também traz uma redação de que também será irregular, não garantindo o seu justo título à pessoa que não tiver tais direitos como de dispor a coisa, o direito de gozar, além do fato de atender a suas finalidades.

Dessa forma, fica evidente que para ser dono tem que haver um registro, isto é, aquele que não registra não é dono. Com isso, não possui um direito real, somente um direito obrigacional. No entanto, é notório que os direitos reais prevalecem sobre os direitos obrigacionais.

Existem vários meios de aquisição de propriedade imóvel, como a usucapião, o registro de título e a acessão que estão todos elencados nos artigos 1.238 a 1.259 do Código Civil de 2002. No entanto, também é possível obter a aquisição de propriedade por direito

---

<sup>137</sup> MARQUES, Benedito, Ferreira; MARQUES, Carla Regina Silva. **Direito agrário Brasileiro**. 12. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2016, p.151.

<sup>138</sup> REIS, Émilien Vilas Boas; OLIVEIRA, Márcio Luís De. **A regularização fundiária urbana e rural: necessidade de marcos teóricos e de políticas públicas distintos**. Disponível em: <<https://www.cienciasaude.uniceub.br/RBPP/article/view/4748/4748>> Acesso em: 18 set. 2019, p. 10.

<sup>139</sup> NALINI, José Renato; LEVY, Wilson. **Regularização fundiária**. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p.36.

hereditário, uma vez que aberta a sucessão, a herança é transmitida aos herdeiros legítimos juntamente com os testamentários.<sup>140</sup> O registro de título no Cartório de Registro de Imóveis é o meio em que se adquire a propriedade de bens imóveis.

Para trazer uma maior segurança no quesito imobiliário, além de se criar um sistema de registro público, também foram essenciais princípios que norteiam a segurança dos registros de imóveis, trazendo uma maior eficácia.<sup>141</sup>

Dessa forma, pode-se destacar o princípio da publicidade. Diante de tal princípio, confere publicidade às transações imobiliárias, sendo utilizado contra terceiro.<sup>142</sup> O princípio da publicidade possibilita que ninguém poderá dizer que desconhece a existência de um registro de um título, pois com o princípio da publicidade qualquer pessoa que quiser ir ao Cartório de Registros Públicos poderá ter acesso ao registro de uma determinada área de terras, por exemplo.

O princípio da fé pública, também é de suma importância, pois goza de veracidade, isto é, presume-se que dizer que o direito real pertence à pessoa para a qual se encontra o seu nome registrado como proprietária.<sup>143</sup> O Brasil também adotou o sistema Torrens, conferindo a presunção absoluta sobre a titularidade do domínio. No entanto, aplica-se somente aos imóveis.<sup>144</sup> Entretanto, o sistema Torrens possui um custo muito elevado, dessa forma não é muito comum a sua adoção.

O princípio da legalidade também deve ser destacado, uma vez que o oficial do Cartório deve analisar se estão sendo obedecidas todas as formalidades para que só assim seja realizado o registro.<sup>145</sup>

---

<sup>140</sup> GONÇALVES, Carlos, Roberto. **Direito das Coisas**. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 270.

<sup>141</sup> GONÇALVES, Carlos, Roberto. **Direito das Coisas**. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 330 et seq.

<sup>142</sup> GONÇALVES, Carlos, Roberto. **Direito das Coisas**. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 330.

<sup>143</sup> GONÇALVES, Carlos, Roberto. **Direito das Coisas**. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 330 et seq.

<sup>144</sup> GONÇALVES, Carlos, Roberto. **Direito das Coisas**. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 331.

<sup>145</sup> NALINI, José Renato; LEVY, Wilson. **Regularização fundiária**. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

### **3. A DESJUDICIALIZAÇÃO E PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA**

Por fim, o terceiro e último capítulo trata sobre a desjudicialização. Mas o que seria a desjudicialização? Este procedimento, por sua vez, é algo recente. Tendo como finalidade resolver questões em que, quando não houver lide, seja desjudicializado, isto é, deixando de ser apreciado pelo Poder Judiciário e, passando por um procedimento administrativo.

Dessa forma, a desjudicialização da usucapião extrajudicial é um procedimento que busca regularizar um imóvel que, por sua vez, possibilita ao interessado o acesso pela via extrajudicial como modo de regularizar o imóvel.

Ademais, o procedimento de desjudicializar por meio da usucapião extrajudicial permite um aceleração no processo, haja vista que, por se tratar de um procedimento administrativo, é muito mais célere visto que, não há a necessidade de apreciação do magistrado, contudo, poderá ser remediado o mesmo a qualquer tempo.

Por sua vez, existem muitas controvérsias acerca de desjudicializar a usucapião utilizando-se de um procedimento administrativo que será abordado à frente.

Desjudicializando o procedimento de usucapião torna a aquisição do imóvel muito mais fácil que, por sua vez, nem sempre será uma alternativa boa, haja vista que possibilita aos grileiros a obtenção de terras.

#### **3.1 A EVOLUÇÃO DA DESJUDICIALIZAÇÃO**

Durante o século XX, com o aumento significativo das demandas judiciais, foi havendo uma maior dificuldade para a resolução judicial de conflitos, ainda mais pela sobrecarga em que se encontra o Judiciário. Em vista disso, fica prejudicada a efetiva realização do direito, inclusive a razoabilidade da duração do processo e a celeridade.<sup>146</sup>

O Poder Judiciário, atualmente, encontra-se precário para a resolução dos conflitos, sendo assim, foi mais que necessário encontrar outra alternativa para resolvê-los. Dessa

---

<sup>146</sup> BRAGA, Isadora Jullie Gomes. **A Desjudicialização do Processo de Usucapião da Propriedade Imobiliária pela via Extrajudicial**. Disponível em: <[http://www.pucrs.br/direito/wp-content/uploads/sites/11/2016/09/isadora\\_braga\\_2016\\_1.pdf](http://www.pucrs.br/direito/wp-content/uploads/sites/11/2016/09/isadora_braga_2016_1.pdf)> Acesso em: 24 mar.2020, p.2.

maneira, a alternativa apresentada, que visava tais condições, foi a alternativa extrajudicial que, uma vez solucionados, o Judiciário fica menos sobrecarregado.<sup>147</sup>

Mas vale ressaltar que a alternativa extrajudicial não é uma maneira de substituir ou até mesmo acabar com o Judiciário, pelo contrário, é um mecanismo com o intuito de lhe ajudar em suas demandas, visto que a sociedade sempre está em constante mudança.<sup>148</sup>

A desjudicialização trata-se de um instituto recente e que na doutrina ainda está sendo discutido, mas que possui como intuito suprir o âmbito judicial, estando entre seus colaboradores os notários e registradores. O principal objetivo é conseguir alcançar os anseios da sociedade, além de cumprir com o princípio da celeridade.<sup>149</sup>

Vale ressaltar que, a desjudicialização da usucapião não é inconstitucional, quer dizer que a Constituição Federal não é contra tal circunstância, desde que não afronta o dispositivo constitucional do artigo 5º, XXXV, haja vista que, mesmo a desjudicialização da usucapião administrativa ser um procedimento administrativo, a qualquer tempo poderá ser feita revisão judicial.<sup>150</sup>

Sendo assim, o Oficial de Registro de Imóveis, o qual é dotado de fé pública é condizente em analisar e decidir se há possibilidade de usucapião administrativa em casos em que não há lide.<sup>151</sup>

A ideia central da desjudicialização é que as questões referentes à posse, inclusive de usucapião, sejam efetivadas sem a apreciação do magistrado. Todavia, isso não quer tirar o papel do Judiciário, mas sim que haja uma eficácia muito mais rápida nessa questão, deixando para o Poder Judiciário questões que tratam de direitos indisponíveis e demandas litigiosas, que são mais burocráticas, e que precisam de uma maior apreciação do magistrado. Nestas demandas, indicadas por último, o melhor é que sejam apreciadas e resolvidas pelo Judiciário,

---

<sup>147</sup> BRAGA, Isadora Jullie Gomes. **A Desjudicialização do Processo de Usucapião da Propriedade Imobiliária pela via Extrajudicial**. Disponível em: <[http://www.pucrs.br/direito/wp-content/uploads/sites/11/2016/09/isadora\\_braga\\_2016\\_1.pdf](http://www.pucrs.br/direito/wp-content/uploads/sites/11/2016/09/isadora_braga_2016_1.pdf)> Acesso em: 24 mar.2020, p.3.

<sup>148</sup> BRAGA, Isadora Jullie Gomes. **A Desjudicialização do Processo de Usucapião da Propriedade Imobiliária pela via Extrajudicial**. Disponível em: <[http://www.pucrs.br/direito/wp-content/uploads/sites/11/2016/09/isadora\\_braga\\_2016\\_1.pdf](http://www.pucrs.br/direito/wp-content/uploads/sites/11/2016/09/isadora_braga_2016_1.pdf)> Acesso em: 24 mar.2020, p.3.

<sup>149</sup> BRAGA, Isadora Jullie Gomes. **A Desjudicialização do Processo de Usucapião da Propriedade Imobiliária pela via Extrajudicial**. Disponível em: <[http://www.pucrs.br/direito/wp-content/uploads/sites/11/2016/09/isadora\\_braga\\_2016\\_1.pdf](http://www.pucrs.br/direito/wp-content/uploads/sites/11/2016/09/isadora_braga_2016_1.pdf)> Acesso em: 24 mar.2020, p.3.

<sup>150</sup> BRANDELLI, Leonardo. **Usucapião Administrativa: De acordo com o Código de Processo Civil**. São Paulo: Saraiva, 2016, p.15.

<sup>151</sup> BRANDELLI, Leonardo. **Usucapião Administrativa: De acordo com o Código de Processo Civil**. São Paulo: Saraiva, 2016, p.16.

mas, por outro lado, casos que não há necessidade de apreciação do magistrado, que sejam resolvidas por um processo desjudicializado.<sup>152</sup>

Sobremaneira, é importante ressaltar que o artigo 1.071, do Código de Processo Civil de 2015, incluiu o artigo 216-A referente à Lei de Registros Públicos, uma vez que faz referência ao reconhecimento do novo instituto que é a usucapião extrajudicial ou administrativa. Dessa forma, faz-se necessário trazer tal dispositivo:<sup>153</sup>

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.

Dessa forma, a criação de mecanismos alternativos, como a usucapião extrajudicial, possuem o intuito de otimizar o Judiciário. Todavia, nas hipóteses em que for instaurada lide, neste caso deve ser apreciado por meio da tutela jurisdicional. Entretanto aquelas em que não há lide, pode ser feito de forma desjudicializada. Com isso, reduz a sobrecarga do Poder Judiciário, logo traz maior celeridade ao processo em questão, inclusive contendo a mesma segurança.<sup>154</sup>

Dessa forma, far-se-á necessário elaborar uma síntese dos princípios que norteiam o sistema registral imobiliário. Um dos princípios básicos que o norteia é o da especialidade ou

---

<sup>152</sup> BRAGA, Isadora Jullie Gomes. **A Desjudicialização do Processo de Usucapião da Propriedade Imobiliária pela via Extrajudicial**. Disponível em: <[http://www.pucrs.br/direito/wp-content/uploads/sites/11/2016/09/isadora\\_braga\\_2016\\_1.pdf](http://www.pucrs.br/direito/wp-content/uploads/sites/11/2016/09/isadora_braga_2016_1.pdf)> Acesso em: 24 mar.2020, p.4.

<sup>153</sup> BRAGA, Isadora Jullie Gomes. **A Desjudicialização do Processo de Usucapião da Propriedade Imobiliária pela via Extrajudicial**. Disponível em: <[http://www.pucrs.br/direito/wp-content/uploads/sites/11/2016/09/isadora\\_braga\\_2016\\_1.pdf](http://www.pucrs.br/direito/wp-content/uploads/sites/11/2016/09/isadora_braga_2016_1.pdf)> Acesso em: 24 mar.2020, p.4.

<sup>154</sup> BRAGA, Isadora Jullie Gomes. **A Desjudicialização do Processo de Usucapião da Propriedade Imobiliária pela via Extrajudicial**. Disponível em: <[http://www.pucrs.br/direito/wp-content/uploads/sites/11/2016/09/isadora\\_braga\\_2016\\_1.pdf](http://www.pucrs.br/direito/wp-content/uploads/sites/11/2016/09/isadora_braga_2016_1.pdf)> Acesso em: 24 mar.2020, p5.

da identificação, que preceitua que o objeto, isto é, o imóvel, deve ser individualizado possuindo dados essenciais os quais os identificam, como localização e medidas.<sup>155</sup>

O princípio da publicidade afirma que o registro deve ser público, ou seja, deve ser acessível a todos.<sup>156</sup>

O princípio que também se destaca é o da prioridade. Este princípio, por sua vez, é aplicado quando são levados a registro dois títulos aquisitivos referentes ao mesmo objeto. Neste caso, prevalecerá aquele que apresentar o título primeiro.<sup>157</sup>

O princípio da Unitariedade da Matrícula onde define que o imóvel deverá ter somente uma matrícula que por sua vez, está no dispositivo da Lei de Registros Públicos, artigo 176, §1º, inciso I.<sup>158</sup>

O princípio da continuidade ou também, como é conhecido, trato sucessivo. Diante deste princípio, estabelece que somente poderá ser registrado se anteriormente fosse registrado por um título anterior. Quer dizer, aquele que instituiu os direitos que estão sendo transferidos para outrem.<sup>159</sup>

A usucapião extrajudicial também é chamada de usucapião administrativa, pois não possui natureza jurisdicional e, sim, administrativa. No entanto, mesmo ocorrendo no âmbito administrativo, pode ser revisada a qualquer tempo. Dessa forma, será levado ao Poder Judiciário para que o magistrado resolva, haja vista que somente este possui poderes suficientes.<sup>160</sup>

Do mesmo modo, a usucapião administrativa será realizada pelo Oficial do Registro de Imóveis, haja vista que é autoridade administrativa, todavia, o mesmo não poderá resolver

---

<sup>155</sup> NADER, Paulo. **Curso de Direito Civil: Direito das Coisas**. 7. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Saraiva, 2016, p. 148.

<sup>156</sup> NADER, Paulo. **Curso de Direito Civil: Direito das Coisas**. 7. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Saraiva, 2016, p. 148.

<sup>157</sup> NADER, Paulo. **Curso de Direito Civil: Direito das Coisas**. 7. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Saraiva, 2016, p. 148.

<sup>158</sup> SERRA, Márcio Guerra; SERRA, Monete Hipólito. **Registro de Imóveis I: Parte geral**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 143.

<sup>159</sup> SERRA, Márcio Guerra; SERRA, Monete Hipólito. **Registro de Imóveis I: Parte geral**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 147.

<sup>160</sup> BRAGA, Isadora Jullie Gomes. **A Desjudicialização do Processo de Usucapião da Propriedade Imobiliária pela via Extrajudicial**. Disponível em: <[http://www.pucrs.br/direito/wp-content/uploads/sites/11/2016/09/isadora\\_braga\\_2016\\_1.pdf](http://www.pucrs.br/direito/wp-content/uploads/sites/11/2016/09/isadora_braga_2016_1.pdf)> Acesso em: 24 mar.2020, p.6.

questões jurídicas que possam ser suscitadas, ou seja, somente questões administrativas poderão ser resolvidas. Sendo assim, a sua aquisição continuará tendo caráter originário.<sup>161</sup>

Para que a o processo de usucapião extrajudicial seja reconhecido, é necessário que sejam observados todos os requisitos exigidos. Importante ressaltar que somente bens imóveis podem se tornar suscetíveis de usucapião extrajudicial. No entanto, aqueles bens que não inalienáveis não podem ser usucapidos, neste mesmo sentido os bens públicos também não estão suscetíveis de serem usucapidos.<sup>162</sup>

Apesar de a usucapião extrajudicial ser muito recente no Brasil, esta já existia em outros países, como por exemplo, no Peru e em Portugal, ou seja, já havia a possibilidade de reconhecimento da propriedade pela via extrajudicial. Neste sentido, o Peru, por sua vez, visando maiores interesses econômicos, inseriu no seu ordenamento jurídico, na década de 1990 a previsão de usucapião extrajudicial. Com efeito, o procedimento português também passou por um processo de desjudicialização, igualmente como no Brasil.<sup>163</sup>

Ou seja, mesmo sendo um instituto muito novo no ordenamento jurídico brasileiro, já era utilizado em outros países, que promoveram uma grande influência no Brasil para que fosse adotado. Dessa forma, no Direito comparado, como em Portugal, por exemplo, há um processo de desjudicialização em relação aos procedimentos. Assim, no ano de 2009 ocorreram algumas alterações no Código de Registro Predial.<sup>164</sup>

Em Portugal, para ocorrer o procedimento, era preciso a obtenção da justificação, mas para que isso acontecesse a parte interessada na aquisição do imóvel deveria provar ao notário que havia a posse. Diante disso, o tabelião verifica se estão se os requisitos são atendidos para que haja a justificação. Ou seja, a justificação era uma maneira de provar a posse para se obter a usucapião.<sup>165</sup>

---

<sup>161</sup> BRAGA, Isadora Jullie Gomes. **A Desjudicialização do Processo de Usucapião da Propriedade Imobiliária pela via Extrajudicial**. Disponível em: <[http://www.pucrs.br/direito/wp-content/uploads/sites/11/2016/09/isadora\\_braga\\_2016\\_1.pdf](http://www.pucrs.br/direito/wp-content/uploads/sites/11/2016/09/isadora_braga_2016_1.pdf)> Acesso em: 24 mar.2020, p.6.

<sup>162</sup> BRAGA, Isadora Jullie Gomes. **A Desjudicialização do Processo de Usucapião da Propriedade Imobiliária pela via Extrajudicial**. Disponível em: <[http://www.pucrs.br/direito/wp-content/uploads/sites/11/2016/09/isadora\\_braga\\_2016\\_1.pdf](http://www.pucrs.br/direito/wp-content/uploads/sites/11/2016/09/isadora_braga_2016_1.pdf)> Acesso em: 24 mar.2020, p.7.

<sup>163</sup> BRAGA, Isadora Jullie Gomes. **A Desjudicialização do Processo de Usucapião da Propriedade Imobiliária pela via Extrajudicial**. Disponível em: <[http://www.pucrs.br/direito/wp-content/uploads/sites/11/2016/09/isadora\\_braga\\_2016\\_1.pdf](http://www.pucrs.br/direito/wp-content/uploads/sites/11/2016/09/isadora_braga_2016_1.pdf)> Acesso em: 24 mar.2020, p. 8.

<sup>164</sup> OLIVEIRA, Yuri Shimada. Usucapião Extrajudicial: **Uma Análise da sua Efetividade a partir da Lei nº 13.465\2017**. Disponível em:<<https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/26409/1/Yuri%20%20Shimada%20Oliveira.pdf>> Acesso em: 26 mar. 2020, p. 43.

<sup>165</sup> OLIVEIRA, Yuri Shimada. Usucapião Extrajudicial: **Uma Análise da sua Efetividade a partir da Lei nº 13.465\2017**. Disponível

Dessa forma, o que acontecia no procedimento português era muito parecido, haja vista que o notário examinava de forma árdua todos os documentos da justificação. Logo, se o notário verificasse que todos os documentos eram verdadeiros, era lavrada a escritura pública de Justificação de Posse.<sup>166</sup>

Para a propositura da justificação, aquele que tinha a intenção de usucapir, devia apresentar até cinco testemunhas, além de pedir ao registrador o seu reconhecimento, inclusive, também era dever do usucapiente informar de maneira específica o imóvel e indicando o motivo da justificação.<sup>167</sup>

No Brasil, o Código Civil, de 2002, inseriu na Lei nº 6.015/73, ou seja, a Lei de Registros Públicos, o artigo 216-A o qual trouxe a possibilidade de adquirir o imóvel por meio da usucapião, trazendo a possibilidade do procedimento ser realizado pela via extrajudicial. Importante ressaltar que o processo de usucapião extrajudicial somente poderá ocorrer se não houver litígio, ou seja, deve haver consenso entre as partes envolvidas, uma vez que para melhor resolver um litígio deve ser realizado pela via judicial para que seja discutido matéria de mérito, haja vista que somente o magistrado possui esse poder.<sup>168</sup>

Tal mudança trazida pelo Código de Processo Civil, de 2015, possui aplicação para os bens imóveis, ou seja, bem imóvel corpóreo; também se torna requisito que o referido imóvel não seja inalienável, pois, se isso ocorrer, há ausência de um dos requisitos, logo, não há o que se falar em usucapião.<sup>169</sup>

Aceito todos os requisitos, o Oficial de Registro de Imóveis irá realizar o procedimento. Dessa forma, poderá aceitar ou não o pedido. Todavia, a forma mais adequada

---

em:<<https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/26409/1/Yuri%20%20Shimada%20Oliveira.pdf>> Acesso em: 26 mar. 2020, p. 43.

<sup>166</sup> OLIVEIRA, Yuri Shimada. Usucapião Extrajudicial: **Uma Análise da sua Efetividade a partir da Lei nº 13.465\2017**. Disponível

em:<<https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/26409/1/Yuri%20%20Shimada%20Oliveira.pdf>> Acesso em: 26 mar. 2020, p. 43.

<sup>167</sup> OLIVEIRA, Yuri Shimada. Usucapião Extrajudicial: **Uma Análise da sua Efetividade a partir da Lei nº 13.465\2017**. Disponível

em:<<https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/26409/1/Yuri%20%20Shimada%20Oliveira.pdf>> Acesso em: 26 mar. 2020, p. 43.

<sup>168</sup> BRAGA, Isadora Jullie Gomes. **A Desjudicialização do Processo de Usucapião da Propriedade Imobiliária pela via Extrajudicial**. Disponível em: <[http://www.pucrs.br/direito/wp-content/uploads/sites/11/2016/09/isadora\\_braga\\_2016\\_1.pdf](http://www.pucrs.br/direito/wp-content/uploads/sites/11/2016/09/isadora_braga_2016_1.pdf)> Acesso em: 24 mar.2020, p.11.

<sup>169</sup> BRAGA, Isadora Jullie Gomes. **A Desjudicialização do Processo de Usucapião da Propriedade Imobiliária pela via Extrajudicial**. Disponível em: <[http://www.pucrs.br/direito/wp-content/uploads/sites/11/2016/09/isadora\\_braga\\_2016\\_1.pdf](http://www.pucrs.br/direito/wp-content/uploads/sites/11/2016/09/isadora_braga_2016_1.pdf)> Acesso em: 24 mar.2020, p.11.

para presidir o procedimento é pelo Tabelião, mas o Código de Processo Civil, de 2015, refere-se ao Oficial de Registro de Imóvel determinada função.<sup>170</sup>

Em síntese, o procedimento da usucapião extrajudicial é diferente do que acontece no procedimento judicial, pois a mesma não possui atuação do Ministério Público como fiscal da lei,<sup>171</sup> ou seja, em relação à usucapião extrajudicial será presidida ou pelo Oficial de Registro de Imóveis ou pelo Tabelião, uma vez que neste procedimento não possui a discussão do mérito.

Muitas pessoas acreditam que a usucapião extrajudicial é outra modalidade de usucapião. Contudo, a realidade não é bem essa, haja vista que se trata somente de um novo procedimento inserido para melhorar, tornando o procedimento mais célere em tempo hábil, além do fato de desafogar o Judiciário. Com efeito, ainda se faz necessária a presença de um advogado para presidir a realização do procedimento; inclusive, haverá custas à parte, por ora, o tempo torna-se mais célere.<sup>172</sup>

Nota-se que a redação dada ao artigo 216-A da Lei nº 6.015/1973, que foi acrescentado pelo Código de Processo Civil, de 2015, não descarta a possibilidade da usucapião ocorrer pela via judicial, mas deixa, de forma facultativa, a via extrajudicial para essa realização. Assim, o art. 216-A da referida Lei dispõe que:<sup>173</sup>

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 [...].

Dessa forma, o procedimento a ser realizado pelo Tabelião ou pelo Oficial de Registro de Imóveis fica submetido a atender os requisitos que estão elencados no artigo 319 do Código

---

<sup>170</sup> BRAGA, Isadora Jullie Gomes. **A Desjudicialização do Processo de Usucapião da Propriedade Imobiliária pela via Extrajudicial**. Disponível em: <[http://www.pucrs.br/direito/wp-content/uploads/sites/11/2016/09/isadora\\_braga\\_2016\\_1.pdf](http://www.pucrs.br/direito/wp-content/uploads/sites/11/2016/09/isadora_braga_2016_1.pdf)> Acesso em: 24 mar.2020, p.11.

<sup>171</sup> BRAGA, Isadora Jullie Gomes. **A Desjudicialização do Processo de Usucapião da Propriedade Imobiliária pela via Extrajudicial**. Disponível em: <[http://www.pucrs.br/direito/wp-content/uploads/sites/11/2016/09/isadora\\_braga\\_2016\\_1.pdf](http://www.pucrs.br/direito/wp-content/uploads/sites/11/2016/09/isadora_braga_2016_1.pdf)> Acesso em: 24 mar.2020, p.12.

<sup>172</sup> MELO, Luyanna Jara Miranda. **Usucapião Extrajudicial: Uma Análise da sua Efetividade a partir da Lei 13.465\2017**. Disponível em: <<http://repositorio.aee.edu.br/jspui/bitstream/aee/7868/1/Luyannajara%20Miranda%20Melo.pdf>> Acesso em: 25 mar. 2020, p.23.

<sup>173</sup> MELO, Luyanna Jara Miranda. **Usucapião Extrajudicial: Uma Análise da sua Efetividade a partir da Lei 13.465\2017**. Disponível em: <<http://repositorio.aee.edu.br/jspui/bitstream/aee/7868/1/Luyannajara%20Miranda%20Melo.pdf>> Acesso em: 25 mar. 2020, p.24.

de Processo Civil. Dessa maneira, deve ser seguido um padrão estabelecido para que possa ser realizada a usucapião extrajudicial nos Cartórios de Registro de Imóveis.<sup>174</sup>

Por outro lado, o artigo 216-A da Lei de Registros Públicos, em seu caput, diz que tal reconhecimento da usucapião extrajudicial, que é procedido pelo Cartório de Registro de Imóveis, deve ser realizado na comarca em que estiver localizado o Imóvel. Contudo, mesmo não sendo apresentado a registro público, o mesmo deve ser feito na zona onde está registrada a matrícula do imóvel a ser usucapido.<sup>175</sup>

### 3.2 O ACESSO À JUSTIÇA COM RELAÇÃO À USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL

Inicialmente, o acesso à justiça trata-se de um dos direitos humanos, uma vez que é dessa maneira em que o sujeito possui garantido um direito para que seja possível a realização de suas expectativas, ou seja, trata-se dos direitos tais como liberdade, igualdade perante os demais entre outros, em outras palavras, são elementos relativos ao direito à dignidade humana.<sup>176</sup>

No ordenamento jurídico existente, o direito ao acesso à justiça está elencado na Constituição Federal de 1988 como um direito fundamental. Assim, pode-se entender que este direito não se restringe apenas em relação ao Poder Judiciário, mas em relação ao Estado por completo, visando o acesso à ordem justa e não somente possibilitar o acesso à justiça para as pessoas. Em outras palavras, é a possibilidade que o Poder Público tem para solucionar problemas jurídicos e, não somente conflito de interesses.<sup>177</sup>

---

<sup>174</sup>MELO, Luyanna Jara Miranda. **Usucapião Extrajudicial: Uma Análise da sua Efetividade a partir da Lei 13.465/2017**. Disponível em: <<http://repositorio.aee.edu.br/jspui/bitstream/aee/7868/1/Luyannajara%20Miranda%20Melo.pdf>> Acesso em: 25 mar. 2020, p.24

<sup>175</sup>MELO, Luyanna Jara Miranda. **Usucapião Extrajudicial: Uma Análise da sua Efetividade a partir da Lei 13.465/2017**. Disponível em: <<http://repositorio.aee.edu.br/jspui/bitstream/aee/7868/1/Luyannajara%20Miranda%20Melo.pdf>> Acesso em: 25 mar. 2020, p.24.

<sup>176</sup>PANUTTO, Peter; RAMALHO, Hugo Wingeter. **A Gratuidade no Procedimento da Usucapião Extrajudicial como forma de Acesso à Justiça**. rev. Direitos Sociais e Políticas Públicas. V.6, nº 2. 2018. Disponível em: <<http://www.unifafibe.com.br/revista/index.php/direitos-sociais-politicas-pub/article/view/351/pdf>> Acesso em: 23 mar. 2020, p.488.

<sup>177</sup> PANUTTO, Peter; RAMALHO, Hugo Wingeter. **A Gratuidade no Procedimento da Usucapião Extrajudicial como forma de Acesso à Justiça**. rev. Direitos Sociais e Políticas Públicas. V.6, nº 2. 2018. Disponível em: <<http://www.unifafibe.com.br/revista/index.php/direitos-sociais-politicas-pub/article/view/351/pdf>> Acesso em: 23 mar. 2020, p.489.

Sendo um direito, e uma garantia de todos o acesso à justiça; é notório que o Estado possui o dever de garantir àqueles que são hipossuficientes, ou seja, garantir o acesso à justiça para aqueles que não possuem recursos econômicos suficientes para custear um processo judicial. Dessa maneira, pode-se dizer que o acesso à justiça é uma garantia material e não formal, conseguindo assim, alcançar todos de uma mesma sociedade.<sup>178</sup>

No entanto, tal entendimento não envolve somente a assistência jurídica, mas também aqueles relacionados a serviços jurídicos, que não sejam relativos ao processo como uma orientação ou algum esclarecimento. Dessa forma, para a efetivação do princípio do acesso à justiça não basta somente ter a assistência jurídica e o não pagamento das custas processuais, mas sim, abarcar juntamente a área extraprocessual, como, por exemplo, o instituto da usucapião extrajudicial.<sup>179</sup>

Em relação à possibilidade de o procedimento de usucapião pela via extrajudicial ter isenção nas custas processuais, há muita divergência entre os juristas e operadores de direito. Todavia, esse entendimento é coerente ao conteúdo jurídico dos direitos de acesso à Justiça e também da assistência jurídica, devendo a gratuidade alcançar também as relações dos mecanismos extrajudiciais como os procedimentos desjudicializados.<sup>180</sup>

No Código de Processo Civil, de 2015, em seu artigo 3º, assegura que “não se excluirá de apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito”. Em contrapartida, na Constituição Federal, em seu artigo 5º, inciso XXXV, afirma que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. Observando-se esses dois dispositivos, é possível notar que mesmo sendo muito parecido possui uma diferenciação que é relevante destacar.<sup>181</sup>

---

<sup>178</sup> PANUTTO, Peter; RAMALHO, Hugo Wingeter. **A Gratuidade no Procedimento da Usucapião Extrajudicial como forma de Acesso à Justiça**. rev. Direitos Sociais e Políticas Públicas. V.6, nº 2. 2018. Disponível em: < <http://www.unifafibe.com.br/revista/index.php/direitos-sociais-politicas-pub/article/view/351/pdf>> Acesso em: 23 mar. 2020, p.492.

<sup>179</sup> PANUTTO, Peter; RAMALHO, Hugo Wingeter. **A Gratuidade no Procedimento da Usucapião Extrajudicial como forma de Acesso à Justiça**. rev. Direitos Sociais e Políticas Públicas. V.6, nº 2. 2018. Disponível em: < <http://www.unifafibe.com.br/revista/index.php/direitos-sociais-politicas-pub/article/view/351/pdf>> Acesso em: 23 mar. 2020, p.493.

<sup>180</sup> PANUTTO, Peter; RAMALHO, Hugo Wingeter. **A Gratuidade no Procedimento da Usucapião Extrajudicial como forma de Acesso à Justiça**. rev. Direitos Sociais e Políticas Públicas. V.6, nº 2. 2018. Disponível em: < <http://www.unifafibe.com.br/revista/index.php/direitos-sociais-politicas-pub/article/view/351/pdf>> Acesso em: 23 mar. 2020, p.496 et seq.

<sup>181</sup> PINHO, Humberto Dalla Bernardina; PORTO, José Roberto Sotero. **A Desjudicialização Enquanto Ferramenta de Acesso à Justiça no CPC\2015:A Nova Figura da Usucapião por Escritura Pública**. Disponível em: < [https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj\\_online/edicoes/revista78/revista78.pdf#page=40](https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista78/revista78.pdf#page=40)> Acesso em: 23 mar.2020, p.39 et seq.

Em relação ao dispositivo do CPC, em seu artigo 3º, observa-se que a apreciação jurisdicional vai muito além do Poder Judiciário, isto é, passa dos limites do Poder Judiciário. Sendo assim, nesta modalidade, o Poder Judiciário pode ser exercido por serventias extrajudiciais, conciliadores e mediadores extrajudiciais além de outras.<sup>182</sup>

Observa-se que a definição do acesso à justiça não fica limitada ao acesso ao Judiciário, pelo contrário, se expande para o âmbito privado a fim de solucionar conflitos. Todavia, possui algo em comum, pois deve-se manter a independência e a imparcialidade do terceiro que irá aplicar o direito.<sup>183</sup>

Portanto, a via judicial deve sempre estar pronta para solucionar o conflito, mas também não quer dizer que somente deve ser feita por meio dessa via; dessa forma, é necessário utilizar da via extrajudicial para que não sobrecarregue a via judicial, pois se isso acontece, há ausência do princípio da efetividade e também de celeridade. Pois entende-se que, não sendo respeitado tais princípios, o que ocorre é uma justiça tardia, logo, não atingirá seu fim ao qual é destinada.<sup>184</sup>

O acesso à justiça possui uma definição muito complexa, uma vez que pode ser utilizado para resolver os conflitos de todos e, também, em um segundo entendimento, que deve produzir resultados significativos e justos. Todavia, em relação a esse primeiro entendimento, a iniciativa está muito mais voltada para o sistema Judiciário; no entanto, em relação ao segundo entendimento está voltada mais para os resultados, ou seja, a efetividade, independentemente da maneira como isso será feito.<sup>185</sup>

Sendo assim, serão expostos os mais relevantes obstáculos em relação a efetividade do acesso à justiça, entre os quais serão destacados: o obstáculo econômico, o obstáculo

---

<sup>182</sup> PINHO, Humberto Dalla Bernardina; PORTO, José Roberto Sotero. **A Desjudicialização Enquanto Ferramenta de Acesso à Justiça no CPC\2015: A Nova Figura da Usucapião por Escritura Pública.** Disponível em: < [https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj\\_online/edicoes/revista78/revista78.pdf#page=40](https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista78/revista78.pdf#page=40)> Acesso em: 23 mar.2020, p. 40.

<sup>183</sup> PINHO, Humberto Dalla Bernardina; PORTO, José Roberto Sotero. **A Desjudicialização Enquanto Ferramenta de Acesso à Justiça no CPC\2015: A Nova Figura da Usucapião por Escritura Pública.** Disponível em: < [https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj\\_online/edicoes/revista78/revista78.pdf#page=40](https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista78/revista78.pdf#page=40)> Acesso em: 23 mar.2020, p.42.

<sup>184</sup> PINHO, Humberto Dalla Bernardina; PORTO, José Roberto Sotero. **A Desjudicialização Enquanto Ferramenta de Acesso à Justiça no CPC\2015: A Nova Figura da Usucapião por Escritura Pública.** Disponível em: < [https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj\\_online/edicoes/revista78/revista78.pdf#page=40](https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista78/revista78.pdf#page=40)> Acesso em: 23 mar.2020, p.42.

<sup>185</sup> OLIVEIRA, Daniela Olímpio. **Uma Releitura do Princípio do Acesso à Justiça e a ideia da desjudicialização.** Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/viewFile/18064/13318>> Acesso em: 23 mar. 2020, p.70.

organizador e, por fim, o obstáculo processual.<sup>186</sup> Em outras palavras, para que seja possível dizer que o acesso à justiça consegue abarcar a todos, como um direito fundamental, devem ser superados esses principais obstáculos. Só assim, é possível falar sobre acesso à justiça, como uma garantia constitucional.

Dessa forma, o primeiro obstáculo apresentado é o econômico, isto é, muitas pessoas não possuem recursos financeiros para arcar com as custas processuais, em outras palavras, quer dizer que são hipossuficientes, impedindo, dessa maneira, uma representação de forma adequada, acarretando um aspecto negativo, ou seja, uma ausência no acesso em relação à justiça. O segundo obstáculo está relacionado à defesa dos interesses coletivos, que estão presentes na organização da sociedade contemporânea, uma vez que se trata de interesses de natureza diferente, requerendo um processamento especial.<sup>187</sup>

O último obstáculo ocorre em decorrência do processo judicial para a solução dos conflitos. A partir daí, são criados os mecanismos alternativos para solucionar os conflitos, utilizando mecanismos até mesmo extrajudiciais para garantir esse acesso à justiça. Dessa forma, observa-se que em relação a terceira onde, ou seja, em relação ao processo judicial o qual é utilizado mecanismos alternativos para o meio de resolução de conflito, como, por exemplo, mecanismos extrajudiciais, possui o intuito da acessibilidade ao órgão judicial e também do seu resultado, ou seja, da justiça que se espera.<sup>188</sup>

### 3.3 PROCEDIMENTO, ATA NOTARIAL E COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO

De início, quando a parte interessada tenta regularizar a sua terra buscando o tabelionato para obter informações sobre qual procedimento deve ser tomado para se ter a

---

<sup>186</sup> OLIVEIRA, Daniela Olímpio. **Uma Releitura do Princípio do Acesso à Justiça e a ideia da desjudicialização.** Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/viewFile/18064/13318>> Acesso em: 23 mar. 2020, p.70.

<sup>187</sup> OLIVEIRA, Daniela Olímpio. **Uma Releitura do Princípio do Acesso à Justiça e a ideia da desjudicialização.** Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/viewFile/18064/13318>> Acesso em: 23 mar. 2020, p.70.

<sup>188</sup> OLIVEIRA, Daniela Olímpio. **Uma Releitura do Princípio do Acesso à Justiça e a ideia da desjudicialização.** Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/viewFile/18064/13318>> Acesso em: 23 mar. 2020, p.71-73.

regularização. Quando, o tabelionato informa a parte que, se preenchendo os requisitos, a maioria das vezes pode ocorrer por meio da usucapião.<sup>189</sup>

Sendo assim, o advogado do interessado deverá realizar uma minuta contendo os elementos necessários como, tempo e a data de início da posse, oitiva de testemunhas, entre outros.<sup>190</sup>

Em seguida, o interessado e o advogado deverão ir ao tabelião para que o mesmo analise as provas e desenvolva na ata notarial. Na ata deverá conter todos os elementos necessários (testemunhas, vizinhos). Posteriormente, o advogado levará a ata notarial ao registrador de imóveis que tem o objetivo de protocolar o título em seu escritório e, logo, formular a análise das provas.<sup>191</sup>

Além disso, após o procedimento registral, o registrador deverá analisar se está tudo correto em relação ao memorial descritivo e vistorias, concordância das testemunhas entre outras provas. Tudo analisado e correto, o registrador enviará os editais para publicação em jornais para dar conhecimento. Também será expedida a intimação das fazendas públicas acerca do reconhecimento da usucapião extrajudicial. Decorrido o prazo de quinze dias sem respostas, será entendido como concordância. Após todas as averiguações, o registrador proferirá decisão.<sup>192</sup>

Verifica-se também que, o registrador poderá solicitar novas diligências, como, provas, ou até mesmo tirar outras dúvidas. Importante ainda ressaltar que, a presença do advogado é indispensável, sendo considerado o primeiro caso que necessita de advogado no sistema registral.<sup>193</sup>

Sabe-se que o Brasil possui várias áreas fundiárias em que não há regularização, haja vista que existe muito desconhecimento sobre as milhares de propriedades rurais. Com isso, há

---

<sup>189</sup> ANDREI, Pagnoncelli. **Usucapião Extrajudicial como forma de Regularização Fundiária**. Disponível em <: <http://tede.unioeste.br/bitstream/tede/3508/5/ANDREI%20PAGNONCELLI%20-%20USUCAPI%20C3%83O%20EXTRAJUDICIAL.pdf>> acesso em: 14 abr. 2020, p.86.

<sup>190</sup> ANDREI, Pagnoncelli. **Usucapião Extrajudicial como forma de Regularização Fundiária**. Disponível em <: <http://tede.unioeste.br/bitstream/tede/3508/5/ANDREI%20PAGNONCELLI%20-%20USUCAPI%20C3%83O%20EXTRAJUDICIAL.pdf>> acesso em: 14 abr. 2020, p.86.

<sup>191</sup> ANDREI, Pagnoncelli. **Usucapião Extrajudicial como forma de Regularização Fundiária**. Disponível em <: <http://tede.unioeste.br/bitstream/tede/3508/5/ANDREI%20PAGNONCELLI%20-%20USUCAPI%20C3%83O%20EXTRAJUDICIAL.pdf>> acesso em: 14 abr. 2020, p.87.

<sup>192</sup> ANDREI, Pagnoncelli. **Usucapião Extrajudicial como forma de Regularização Fundiária**. Disponível em <: <http://tede.unioeste.br/bitstream/tede/3508/5/ANDREI%20PAGNONCELLI%20-%20USUCAPI%20C3%83O%20EXTRAJUDICIAL.pdf>> acesso em: 14 abr. 2020, p.87.

<sup>193</sup> SERRA, Márcio Guerra; SERRA, Monete Hipólito. **Registro de imóveis III: procedimentos especiais**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p.197.

a necessidade de uma regularização de modo a melhorar várias áreas tanto sob o viés da agropecuária quanto o seguro rural, isto é, melhoria e segurança ao proprietário que está residindo na terra.<sup>194</sup>

Diante disso, a Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001, que, no entanto, agora é regulamentada pelos Decretos nº 4.449, de 30 de outubro de 2002, e nº 5.570, de 31 de outubro de 2005, este último conferindo nova redação ao primeiro. Dessa forma, a referida Lei, conhecida como Lei do Georreferenciamento, tem levado a várias discussões.<sup>195</sup>

Em suma, a criação do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (Cnir) está sob o controle do Incra e da Receita Federal. O problema é que há uma imposição sobre as coordenadas referentes aos limites dos imóveis rurais georreferenciados pelo Sistema Geodésico Brasileiro.<sup>196</sup>

A Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, em seu artigo 173, §3º, preceitua que a identificação do imóvel será feita com a indicação se rural, do código de imóvel, dos dados constantes do Ccir, da denominação e de suas características, confrontações, localização e área. Ainda no seu parágrafo terceiro, define que nos casos de desmembramento, parcelamento ou remembramento de imóveis rurais, a identificação que ocorre na alínea “a” do parágrafo primeiro será obtida a partir de memorial descritivo assinado por profissional habilitado, contendo as coordenadas referentes aos limites dos imóveis rurais, bem como, também sendo garantida a isenção de custos financeiros aos proprietários de imóveis não excedente a quatro módulos fiscais.<sup>197</sup>

No entanto, há consequências como, por exemplo, no caso da identificação do imóvel que não seria mais elaborada pela forma tradicional, isto é, pela topografia, passando a ser elaborada por meio da cartografia. Em suma, quer dizer que existe uma grande probabilidade de estar errada a medição ao ser entregue a documentação para os Cartórios de Registro de Imóveis.<sup>198</sup>

---

<sup>194</sup> RAMOS, Djacir; PALME, Ulf Walter. **Regularização Fundiária**. Disponível em: <file:///C:/Users/User/Downloads/36219-70791-1-PB%20(1).pdf> Acesso em: 24 fev. 2020, p. 46.

<sup>195</sup> RAMOS, Djacir; PALME, Ulf Walter. **Regularização Fundiária**. Disponível em: <file:///C:/Users/User/Downloads/36219-70791-1-PB%20(1).pdf> Acesso em: 24 fev. 2020, p. 46.

<sup>196</sup> RAMOS, Djacir; PALME, Ulf Walter. **Regularização Fundiária**. Disponível em: <file:///C:/Users/User/Downloads/36219-70791-1-PB%20(1).pdf> Acesso em: 24 fev. 2020, p. 46.

<sup>197</sup> RAMOS, Djacir; PALME, Ulf Walter. **Regularização Fundiária**. Disponível em: <file:///C:/Users/User/Downloads/36219-70791-1-PB%20(1).pdf> Acesso em: 24 fev. 2020, p. 46 et seq.

<sup>198</sup> RAMOS, Djacir; PALME, Ulf Walter. **Regularização Fundiária**. Disponível em: <file:///C:/Users/User/Downloads/36219-70791-1-PB%20(1).pdf> Acesso em: 24 fev. 2020, p. 47.

Aos tabeliões são atribuídas algumas características de sua atividade notarial. Assim, é atribuída a ele a autenticação e certificação, onde o notário, de boa-fé legitima escritos e documentos particulares e extrai instrumentos públicos de suas notas e assentamentos; também é atribuído a ele o assessoramento, isto é, a fase em que o cliente é orientado e assistido; interpretação que é o momento em que o tabelião enquadra a vontade declarada nos dispositivos jurídicos aos quais correspondem e; por fim, a instrumentação, ou seja, a redução do negócio jurídico a fórmulas ou instrumento público que lhe garantam eficácia.<sup>199</sup>

Com isso, após a reforma do Poder Judiciário pela Emenda Constitucional n° 45/2004, obteve grande destaque a desjudicialização de procedimentos e, por meio disso, a realização pela via extrajudicial ou administrativa, uma vez que se observa uma maior celeridade além de menores custos para quem necessidade regularizar.<sup>200</sup>

Quando surgiu a edição da Medida Provisória (MP) 759/2016, muitos foram as discussões e questionamentos que acarretaram dúvidas sobre a constitucionalidade da Medida Provisória, pois sabe-se que, para que seja criada uma Medida Provisória, são necessários dois requisitos os quais sejam a relevância e a urgência. Segundo o artigo 62 da Constituição Federal de 1988, afirma que em caso de relevância e urgência o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias.<sup>201</sup>

Dessa forma, órgãos como o Ministério Público Federal (MPF) e o Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU) indagaram o fato da matéria ter sido apresentada por meio de uma medida provisória, visto que não havia os requisitos de urgência e relevância<sup>202</sup>, isto é, requisitos necessários para a criação de uma medida provisória.

No que se refere à Regularização Fundiária Rural, a alegação do governo foi a urgência e a necessidade de reaver as ações da Reforma Agrária suspensas pelo Acórdão n° 755/2016 do Tribunal de Contas da União (TCU). No entanto, tal entendimento não se justifica, uma vez que foram feitas tentativas de acabar com a Política Nacional de Reforma Agrária.<sup>203</sup>

---

<sup>199</sup> **O Papel do Notário na Regularização Fundiária.** Disponível em:  
<<http://registrodeimoveis1zona.com.br/?p=649>> Acesso em: 26 fev. 2020.

<sup>200</sup> **O Papel do Notário na Regularização Fundiária.** Disponível em:  
<<http://registrodeimoveis1zona.com.br/?p=649>> Acesso em: 26 fev. 2020.

<sup>201</sup> **Regularização Fundiária Rural.** Disponível em:  
<[http://www.contag.org.br/imagens/ctg\\_file\\_1439648489\\_20072017104643.pdf](http://www.contag.org.br/imagens/ctg_file_1439648489_20072017104643.pdf)> Acesso em: 27 fev. 2020.

<sup>202</sup> **Regularização Fundiária Rural.** Disponível em:  
<[http://www.contag.org.br/imagens/ctg\\_file\\_1439648489\\_20072017104643.pdf](http://www.contag.org.br/imagens/ctg_file_1439648489_20072017104643.pdf)> Acesso em: 27 fev. 2020. 1 et. seq.

<sup>203</sup> **Regularização Fundiária Rural.** Disponível em:  
<[http://www.contag.org.br/imagens/ctg\\_file\\_1439648489\\_20072017104643.pdf](http://www.contag.org.br/imagens/ctg_file_1439648489_20072017104643.pdf)> Acesso em: 27 fev. 2020. p.2.

As emendas apresentadas pela MP tiveram, a priori, o objetivo de flexibilizar as condições para regularização do programa Terra Legal e, em relação a reforma agrária, o objetivo era dificultar o processo de distribuição de terras e realizar a exclusão de famílias assentadas para que fossem negociadas por meio da titulação.<sup>204</sup>

Um outro ponto a ser tratado é em relação a ata notarial que, basicamente é um instrumento público que é realizado pelo Tabelionato provido de fé pública. Contudo, este por sua vez, tem como objetivo coletar as informações para que seja realizado o procedimento, mas deverá se atentar sobre as informações colhidas, por exemplo.<sup>205</sup>

Para que seja realizado o procedimento de usucapião extrajudicial deve-se atentar a qual tipo de usucapião se trata, haja vista que há a relevância de se saber ao certo o tempo da posse, qual o tamanho da área, se trata-se de um imóvel rural ou urbano, em outras palavras, deve especificar qual o tipo de usucapião.

Na ata notarial, o Tabelião deve verificar quanto tempo tem o bem e em quais condições se encontra. No entanto, para isso não basta somente verificar o tempo da posse, ou seja, o tabelião deve questionar pessoas próximas até mesmo as pessoas afins, juntamente, também é aceito e, até mesmo, muito importante, apresentar documentos que comprovem tal ato como fotos, comprovante de impostos etc.<sup>206</sup>

Haverá casos em que deverá apresentar planta e memorial descritivo, o qual deverá ser assinado por um profissional habilitado, bem como também é necessária a assinatura do titular dos direitos registrados ou averbados na matrícula do bem. Haja vista que a assinatura é o registro que confere anuência, ou seja, que está de acordo com o memorial.<sup>207</sup>

---

<sup>204</sup> **Regularização Fundiária Rural.** Disponível em:

<[http://www.contag.org.br/imagens/ctg\\_file\\_1439648489\\_20072017104643.pdf](http://www.contag.org.br/imagens/ctg_file_1439648489_20072017104643.pdf)> Acesso em: 27 fev. 2020. p.2 et seq.

<sup>205</sup> MELO, Luyanna Jara Miranda. **Usucapião Extrajudicial: Uma Análise da sua Efetividade a partir da Lei 13.465/2017.** Disponível em:

<<http://repositorio.aee.edu.br/jspui/bitstream/aee/7868/1/Luyannajara%20Miranda%20Melo.pdf>> Acesso em: 26 mar. 2020.

<sup>206</sup> PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; PORTO, José Roberto Sotero de Mello. **A Desjudicialização Enquanto Ferramenta de Acesso à Justiça no CPCZ2015: A Nova Figura da Usucapião por Escritura Pública.** Disponível em:

<[https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj\\_online/edicoes/revista78/revista78.pdf#page=40](https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista78/revista78.pdf#page=40)> Acesso em: 26 mar. 2020, p.56.

<sup>207</sup> MELO, Luyanna Jara Miranda. **Usucapião Extrajudicial: Uma Análise da sua Efetividade a partir da Lei 13.465/2017.** Disponível em:

<<http://repositorio.aee.edu.br/jspui/bitstream/aee/7868/1/Luyannajara%20Miranda%20Melo.pdf>> Acesso em: 26 mar. 2020.

Todavia, a planta e o memorial descritivo podem não ser necessários nos casos em que o imóvel não for condomínio edilício ou loteamento. Sendo assim, somente haverá a necessidade se o imóvel ainda não estiver com as suas demarcações no registro de imóvel.<sup>208</sup>

Em relação à ata notarial, a Lei nº 6.015/73, no inciso I do artigo 216-A afirma que: “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);”. Embora o Cartório de Registro de Imóveis seja o lugar que possui a competência para o procedimento de usucapião extrajudicial, antes mesmo de apresentar o pedido, o interessado deverá ir ao Tabelionato de Notas para fazer a lavratura da ata notarial.<sup>209</sup>

Por sua vez, também são necessárias, além da ata notarial, as certidões negativas para instrução do procedimento como está elencado tanto no artigo 216-A, inciso III da Lei de Registro Público quanto no inciso IV do artigo 4º do Provimento do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) nº 65/2017 o qual estabelece diretrizes para a realização do procedimento de usucapião extrajudicial.<sup>210</sup>

Dessa forma, as certidões deverão ser expedidas nos últimos trinta dias da data da prenotação para que só assim se verifique que não há existência de ação que interrompa a aquisição do imóvel, ou seja, as certidões negativas possuem como objetivo verificar se existe alguma ação que se opôs contra a aquisição da usucapião extrajudicial ou até mesmo que interrompa o prazo prescricional.<sup>211</sup>

Por fim, mas não mesmo importante, é exigido para o requerimento da usucapião extrajudicial o justo título ou outro documento comprobatório da posse desde que neste

---

<sup>208</sup> MELO, Luyanna Jara Miranda. **Usucapião Extrajudicial: Uma Análise da sua Efetividade a partir da Lei 13.465/2017**. Disponível em:

<<http://repositorio.aee.edu.br/jspui/bitstream/aee/7868/1/Luyannajara%20Miranda%20Melo.pdf>> Acesso em: 26 mar. 2020.

<sup>209</sup> OLIVEIRA, Yuri Shimada. **Usucapião Extrajudicial: Uma Análise da sua Efetividade a partir da Lei nº 13.465/2017**. Disponível

em:<<https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/26409/1/Yuri%20%20Shimada%20Oliveira.pdf>> Acesso em: 26 mar. 2020, p. 47.

<sup>210</sup> CERUTI, Débora. **O Procedimento Extrajudicial de Usucapião: Notas Acerca do Provimento nº 65/2017 do Conselho Nacional de Justiça**. Disponível em:

<<https://www.univates.br/bdu/bitstream/10737/2582/1/2019DeboraCerutti.pdf>> Acesso em: 28 mar. 2020, p.35.

<sup>211</sup> CERUTI, Débora. **O Procedimento Extrajudicial de Usucapião: Notas Acerca do Provimento nº 65/2017 do Conselho Nacional de Justiça**. Disponível em:

<<https://www.univates.br/bdu/bitstream/10737/2582/1/2019DeboraCerutti.pdf>> Acesso em: 28 mar. 2020, p.36.

documento se comprove a origem, a continuidade, a natureza e o tempo de posse, como está de acordo com o inciso IV do artigo 216-A da referida Lei.<sup>212</sup>

Entretanto, vale ressaltar que, quando não houver necessidade de justo título outros documentos devem ser apresentados para que se comprove a continuidade, o tempo em que está na posse, entre outros; este, por sua vez, poderá ser usado para que seja comprovado o procedimento de justificação administrativa pela serventia extrajudicial, segundo o artigo 216-A, §15 da Lei de Registros Públicos.<sup>213</sup>

Já em relação à competência do Município para legislar sobre a regularização fundiária, este ente federado possui por sua vez um papel de suma importância para a regularização fundiária, sendo responsável pela política de desenvolvimento, isto é, para que a regularização aconteça. É dever do município ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, garantindo um melhor bem estar às pessoas.<sup>214</sup>

Dessa forma, é notório identificar que as competências relativas ao Município são de dispor sobre o procedimento de regularização fundiária de seu território, sendo possível, por meio de norma municipal; definir os procedimentos para a elaboração e aprovação do projeto de regularização fundiária dentre outras formas.<sup>215</sup>

### 3.4 AS MODIFICAÇÕES DA LEI 13.645/2017 NA LEI DE REGISTROS PÚBLICOS

A usucapião extrajudicial é um instituto muito novo no ordenamento jurídico brasileiro. Todavia, mesmo sendo recente, já passou por algumas alterações com a conversão da Medida Provisória de nº 759 de 22 de dezembro de 2016, que mais tarde se tornou a Lei

---

<sup>212</sup> CERUTI, Débora. **O Procedimento Extrajudicial de Usucapião: Notas Acerca do Provimento nº 65/2017 do Conselho Nacional de Justiça**. Disponível em:

<<https://www.univates.br/bdu/bitstream/10737/2582/1/2019DeboraCerutti.pdf>> Acesso em: 28 mar. 2020, p.36.

<sup>213</sup> CERUTI, Débora. **O Procedimento Extrajudicial de Usucapião: Notas Acerca do Provimento nº 65/2017 do Conselho Nacional de Justiça**. Disponível em:

<<https://www.univates.br/bdu/bitstream/10737/2582/1/2019DeboraCerutti.pdf>> Acesso em: 28 mar. 2020, p.36.

<sup>214</sup> GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. **Regularização Fundiária**. Disponível em:

<<https://sedurb.es.gov.br/regularizacao-fundiaria>> Acesso em: 11 nov. 2019.

<sup>215</sup> GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. **Regularização Fundiária**. Disponível em:

<<https://sedurb.es.gov.br/regularizacao-fundiaria>> Acesso em: 11 nov. 2019.

Federal de nº 13.465/2017. Este dispositivo alterou várias leis, visto que havia pontos controvertidos na legislação modificada.<sup>216</sup>

Em seguida, tratou de sanar os pontos controvertidos em relação ao artigo 216-A da Lei. 6.015/73, ou seja, a Lei de Registros Públicos. Com efeito, a Lei nº 13.465/2017 tem como um dos objetivos tratar sobre regularização fundiária, haja vista, que a medida provisória não se referia a tal situação. Dessa forma, uma de suas mudanças ocorreu em relação à Lei de Registros Públicos, especificamente quanto ao reconhecimento da usucapião extrajudicial.<sup>217</sup>

Sendo assim, uma das principais mudanças trazidas pela referida Lei foi em relação ao silêncio, ou seja, aqueles que realmente possuem o direito real sobre o bem imóvel que não assinarem a planta e ficam ausentes em relação às notificações expedidas pelo registrador, a sua omissão, isto é, o silêncio do titular do direito real será interpretado como anuência, ou seja, concordância em relação ao procedimento. Em outras palavras, pode se dizer que na antiga redação o silêncio do titular do direito do bem imóvel, objeto de usucapião extrajudicial, era interpretado como discordância. No entanto, já em relação a nova redação trazida pela Lei nº 13.465/2017, há um novo entendimento de que o silêncio do titular do direito quando não responde às notificações realizadas pelo registrador, é interpretado como concordância do mesmo.<sup>218</sup>

Neste mesmo sentido, uma outra mudança significativa é em relação aos casos que não encontra a parte interessada, pois a mesma está em local incerto e não sabido. Neste entendimento, o registrador deverá notificar o fato por edital por até duas vezes nos jornais de maior circulação, no intervalo de quinze dias cada, além de poder ser feito por meio eletrônico. Neste sentido, havendo o seu silêncio, será também interpretado como concordância.<sup>219</sup>

Dessa forma, no artigo 216-A, inciso I, houve uma ampliação neste dispositivo, determinando que referente a esse inciso também aplicasse o disposto no artigo 384 da Lei nº

---

<sup>216</sup> CERUTI, Débora. **O Procedimento Extrajudicial de Usucapião: Notas Acerca do Provimento nº 65/2017 do Conselho Nacional de Justiça**. Disponível em:

<<https://www.univates.br/bdu/bitstream/10737/2582/1/2019DeboraCerutti.pdf>> Acesso em: 28 mar. 2020, p.58.

<sup>217</sup> CERUTI, Débora. **O Procedimento Extrajudicial de Usucapião: Notas Acerca do Provimento nº 65/2017 do Conselho Nacional de Justiça**. Disponível em:

<<https://www.univates.br/bdu/bitstream/10737/2582/1/2019DeboraCerutti.pdf>> Acesso em: 28 mar. 2020, p.58.

<sup>218</sup> CERUTI, Débora. **O Procedimento Extrajudicial de Usucapião: Notas Acerca do Provimento nº 65/2017 do Conselho Nacional de Justiça**. Disponível em:

<<https://www.univates.br/bdu/bitstream/10737/2582/1/2019DeboraCerutti.pdf>> Acesso em: 28 mar. 2020, p.58.

<sup>219</sup> CERUTI, Débora. **O Procedimento Extrajudicial de Usucapião: Notas Acerca do Provimento nº 65/2017 do Conselho Nacional de Justiça**. Disponível em:

<<https://www.univates.br/bdu/bitstream/10737/2582/1/2019DeboraCerutti.pdf>> Acesso em: 28 mar. 2020, p.58.

13.105, ou seja, Código de Processo Civil, de 2015, sendo que, na redação anterior à Lei 13.465/2017 não havia essa alteração, somente após a redação da lei que se tem esse acréscimo.

No §2º do mesmo disposto a única mudança que teve, contudo, de suma importância, é que, se a planta não tiver a assinatura de qualquer um dos titulares do direito real, deverá ser notificado pelo registrador tanto pessoalmente quanto pelo correio para que se manifeste em 15 dias. Em contrapartida, na nova redação, o silêncio do titular do direito real do imóvel é interpretado como concordância.<sup>220</sup>

Dessa forma, no § 6º, na antiga redação, quando se refere à inclusão de concordância, na nova redação não existe mais, haja vista que o silêncio é interpretado como concordância. Ou seja, na nova redação:

§ 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.

Em síntese, com a edição da Lei nº 13.465/2017 surgiu um novo procedimento e não uma nova modalidade de usucapião. Assim, essa nova visão de usucapião extrajudicial possui o objetivo de dar o reconhecimento de propriedade não passando pelo Judiciário, inclusive, tornando-se um procedimento muito mais célere, bem menos burocrático, além de ser mais econômico.

Entende-se que esse novo dispositivo seja relevante para atender todos, espera-se, portanto, um crescimento significativo dos pedidos de usucapião extrajudicial, logo, o Poder Judiciário será desafogado, pois haverá uma diminuição significativa para esses casos. Dessa forma, é notório que ocorrerá a desjudicialização.<sup>221</sup>

Portanto, a usucapião extrajudicial ou administrativa é, sem dúvida, recente no ordenamento jurídico brasileiro, sendo uma inovação. Visto que trata-se de uma faculdade que o querelante tem de não usar a via judicial por ser muito burocrática, além de não ser solucionado em tempo hábil.

---

<sup>220</sup> OLIVEIRA, Yuri Shimada. Usucapião Extrajudicial: **Uma Análise da sua Efetividade a partir da Lei nº 13.465/2017**. Disponível em: <<https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/26409/1/Yuri%20%20Shimada%20Oliveira.pdf>> Acesso em: 26 mar. 2020, p.58.

<sup>221</sup> CERUTI, Débora. **O Procedimento Extrajudicial de Usucapião: Notas Acerca do Provimento nº 65/2017 do Conselho Nacional de Justiça**. Disponível em: <<https://www.univates.br/bdu/bitstream/10737/2582/1/2019DeboraCerutti.pdf>> Acesso em: 28 mar. 2020, p.58.

Em outras palavras, dá à parte interessada a opção de que, quando não houver lide, pode ser facilmente resolvida de uma maneira mais célere, menos burocrática, além do fato de ser economicamente mais acessível a todos. Dessa forma, acaba por desafogar o Judiciário, fazendo com que sua efetividade em relação a outros assuntos torne-se maior, e, somente nos casos em que houver lide será remetido ao mesmo. Nota-se, também, que mesmo se a parte optar pela usucapião extrajudicial, a qualquer tempo poderá remetê-lo à via judicial.

Neste sentido, neste procedimento de usucapião extrajudicial há dúvidas tanto em relação de sua aplicabilidade quanto em relação ao art. 216-A da Lei de Registros Públicos, o qual não possui uma redação clara e sucinta em relação a alguns aspectos, seja relacionado ao procedimento que é realizado no Cartório, seja em relação ao dispêndio do procedimento.<sup>222</sup>

A singeleza do procedimento torna para o possuidor muito mais fácil a aquisição da propriedade, todavia, o mesmo deverá arcar com todas as custas do tabelionato, como, por exemplo, a ata notarial, planta e memorial descritivo, certidões negativas.<sup>223</sup>

Cabe aos Estados e o Distrito Federal estabelecer a efetivação da remuneração dos serviços prestados pelas serventias extrajudiciais, assim, o Supremo Tribunal Federal<sup>224</sup> firmou que tais emolumentos são de natureza tributária, isto é, correspondente à taxas remuneratórias de serviços públicos referente ao regime jurídico-constitucional pertinente a essa modalidade de tributo vinculado, princípios da reserva de competência impositiva da legalidade, isonomia, atinente a sua instituição e majoração, assim como, a sua exigibilidade.

Dessa forma, para que haja gratuidades nas serventias extrajudiciais é necessário previsão expressa que, no momento, ainda é restrito.<sup>225</sup>

Ou seja, para aqueles que são hipossuficientes, isto é, que não tem condições financeiras de arcar com o custeio, devem ingressar na via judicial, pois somente nesta via a parte pode entrar com pedido de benefício da justiça gratuita quando não tem como arcar com

---

<sup>222</sup> CERUTTI, Débora. **O Procedimento Extrajudicial de Usucapião: Notas Acerca do Provimento Nº.65/2017 do Conselho Nacional de Justiça**. Disponível em:

<<https://www.univates.br/bdu/bitstream/10737/2582/1/2019DeboraCerutti.pdf>> Acesso em: 27 mar. 2020, p.44.

<sup>223</sup> CERUTTI, Débora. **O Procedimento Extrajudicial de Usucapião: Notas Acerca do Provimento Nº.65/2017 do Conselho Nacional de Justiça**. Disponível em:

<<https://www.univates.br/bdu/bitstream/10737/2582/1/2019DeboraCerutti.pdf>> Acesso em: 27 mar. 2020, p.44.

<sup>224</sup> STF- ADI: 1378 ES, Relator: Min. CELSO DE MELLO, Data de Julgamento: 30/11/1995, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 30-05-1997 PP- 23175 EMENT VOL-01871-02 PP-00225.

<sup>225</sup> DADALTO, Rafael Gaburro. **Desjudicialização por meio das serventias extrajudiciais a acesso à justiça: Análise acerca da (im)possibilidade de tornar obrigatória a via administrativa**. Disponível em:

<[http://200.137.65.30/bitstream/10/11329/1/tese\\_13467\\_dissertacao\\_5.pdf](http://200.137.65.30/bitstream/10/11329/1/tese_13467_dissertacao_5.pdf)> Acesso em: 20 abr. 2020, p.115.

todas as despesas. Todavia, mesmo tratando-se de um procedimento mais demorado terá o mesmo efeito.

Sendo assim, o artigo vinde e oito da Lei nº 8.935/94 afirma que a atividade dos notários e registradores possuem direito ao emolumentos pelos atos praticados nas serventias, haja vista, que é exercida pelo modo privado.<sup>226</sup>

No entanto, a redação do art. 26 do Provimento do CNJ nº 65/2017, o qual estabelece diretrizes para o procedimento de usucapião extrajudicial, ainda é muito sucinto e existem muitas lacunas, visto que a mesma possui insuficiência legal acerca do procedimento; um exemplo claro é em relação à justiça gratuita que, mesmo sendo considerado pela Constituição Federal de 1988 como um direito a todos, ainda há essa deficiência em relação a esse ponto.<sup>227</sup>

Dessa forma, por se tratar de um direito fundamental, não se restringe somente ao Poder Judiciário, ou seja, não está restrito no âmbito judicial. Assim, o correto seria ampliar esse direito fundamental ao âmbito extrajudicial como forma de alcançar e beneficiar aqueles que realmente necessitam da assistência da justiça gratuita, ou seja, aqueles serviços prestados pelas serventias extrajudiciais.<sup>228</sup>

Entretanto, ainda há esperança, visto que se trata de uma inovação muito recente e plausível de discussão. Portanto, entende-se, ainda, que existe a possibilidade de acontecer mudanças em relação a alguns pontos que, até o momento, se encontram em controvérsia, mas que com o tempo irão se aperfeiçoar à realidade da sociedade.

Visto que a sociedade encontra-se em um momento de extrema mudança, dessa forma, é relevante entender que é compreensivo o avanço deste tão novo modo alternativo de um procedimento que ocorre pela via extrajudicial como um meio alternativo de usucapião extrajudicial.

---

<sup>226</sup> DADALTO, Rafael Gaburro. **Desjudicialização por meio das serventias extrajudiciais a acesso à justiça: Análise acerca da (im)possibilidade de tornar obrigatória a via administrativa.** Disponível em: <[http://200.137.65.30/bitstream/10/11329/1/tese\\_13467\\_dissertacao\\_5.pdf](http://200.137.65.30/bitstream/10/11329/1/tese_13467_dissertacao_5.pdf)> Acesso em: 20 abr. 2020, p.115.

<sup>227</sup> CERUTTI, Débora. **O Procedimento Extrajudicial de Usucapião: Notas Acerca do Provimento Nº.65/2017 do Conselho Nacional de Justiça.** Disponível em: <<https://www.univates.br/bdu/bitstream/10737/2582/1/2019DeboraCerutti.pdf>> Acesso em: 27 mar. 2020, p.45.

<sup>228</sup> CERUTTI, Débora. **O Procedimento Extrajudicial de Usucapião: Notas Acerca do Provimento Nº.65/2017 do Conselho Nacional de Justiça.** Disponível em: <<https://www.univates.br/bdu/bitstream/10737/2582/1/2019DeboraCerutti.pdf>> Acesso em: 27 mar. 2020, p.45.

### 3.5 DESVANTAGENS DA DESJUDICIALIZAÇÃO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Em relação ao Código de Processo Civil, acredita-se que, a usucapião extrajudicial deixou lacunas. Uma delas é sobre a ata notarial, uma vez que é de sua responsabilidade identificar o tempo de posse do requerente sobre o imóvel. Ou seja, encontra-se uma dificuldade neste quesito para o notário, haja vista que, mesmo de boa-fé é difícil tal informação.<sup>229</sup>

Assim, o notário registrará a informação que o interessado passar juntamente com as testemunhas em relação ao tempo que o mesmo reside no local usucapiendo, sem ter ao menos uma comprovação real que possa validar tal afirmação.<sup>230</sup>

Por se tratar de um procedimento muito recente no ordenamento jurídico brasileiro e que também a sociedade se encontra em grandes mudanças, o procedimento extrajudicial não está, ainda, conseguindo atender a todos. Isto quer dizer que, ainda, não há o que se falar em assistência judiciária gratuita, haja vista que é exercido pelo poder privado e não público.<sup>231</sup> Dessa forma, encontra-se sendo um ponto negativo.

#### 3.5.1 Possibilidade de concentração fundiária

A concentração de terras não é algo recente, haja vista que começou desde o período das sesmarias em que eram distribuídas, por meio das cartas de doações, as terras para pequenos agricultores ou pequenos pecuaristas. Desde aquele período, haviam maneiras de burlar e conseguir obter mais terras, tornando, o que é denominado hoje de grandes latifundiários.

Em relação à desapropriação por interesse social, com a MP 759/2016, torna as atividades do Incra muito restritas. Houve tentativas de diminuir as desapropriações para a obtenção de terras, contendo duas iniciativas que seriam enfrentar os juros compensatórios e

---

<sup>229</sup> PIMENTEL, Muriérica Aparecida Rodrigues. **Usucapião extrajudicial no código de processo civil: vantagens e desvantagens aos procedimentos administrativos**. Disponível em: <<http://www.pensaracademico.facig.edu.br/index.php/repositorioitcc/article/view/1769/1382>> Acesso em: 14 abr. 2020, p.34.

<sup>230</sup> PIMENTEL, Muriérica Aparecida Rodrigues. **Usucapião extrajudicial no código de processo civil: vantagens e desvantagens aos procedimentos administrativos**. Disponível em: <<http://www.pensaracademico.facig.edu.br/index.php/repositorioitcc/article/view/1769/1382>> Acesso em: 14 abr. 2020, p.34.

<sup>231</sup> PANUTTO, Peter; RAMALHO, Hugo Wingeter. **A Gratuidade no Procedimento da Usucapião Extrajudicial como forma de Acesso à Justiça**. Disponível em: <<http://www.unifafibe.com.br/revista/index.php/direitos-sociais-politicas-pub/article/view/351/pdf>> Acesso em: 14 abri. 2020, p.496.

utilizar a Lei nº 4.132/1962, a qual determina os casos em que ocorre a desapropriação por interesse social.<sup>232</sup>

No entanto, a MP possibilitou os títulos de domínio e a concessão do direito real de uso (CDRU) sendo inegociáveis pelo período de dez anos a partir da celebração, mas, com a mudança, provoca uma redução significativa. Isso quer dizer que, com essas mudanças, as terras irão se tornar muito mais comercializadas.<sup>233</sup>

A Lei nº 13.001/2014 confere ao Estado a atribuição do reconhecimento dos assentamentos criados antes de 27/12/2003 que, por já ter um tempo, as famílias já haviam conseguido ocupar o solo. Todavia, com a MP, há a ampliação dos assentamentos criados antes mesmo de 22/12/2014, ou seja, um período muito curto, de assentamentos recém-criados.<sup>234</sup>

Quer dizer que irá ocasionar uma concentração de terras. Ao invés de regularizar aqueles assentamentos mais antigos, com infraestrutura já formada, dará a possibilidade de concentração de terra por meio da grilagem. Haja vista que, como foram flexibilizados prazos entre outros, irá ocasionar a grilagem.

### 3.5.2 Extinção de critérios que asseguram a função social da propriedade

A função social da propriedade está elencada no artigo 5º, inciso XXIII na Constituição Federal, cujo o texto é “a propriedade atenderá a sua função social”. Sendo assim, este princípio assegura o reconhecimento da posse para aquele que tem o domínio.<sup>235</sup>

Com efeito, para aquelas pessoas que cumpram a função social da propriedade é reduzido o prazo para a prescrição aquisitiva, como, por exemplo, por usucapião especial de imóveis rurais<sup>236</sup>

O Estatuto da Terra de 1964, artigo 98 afirma que:

---

<sup>232</sup> SAUER Sérgio; LEITE, Acácio Zuniga. **Medida Provisória 759: Descaminhos da Reforma Agrária e Legalização da Grilagem de Terras no Brasil**. Disponível em: <<http://retratosdeassentamentos.com/index.php/retratos/article/view/258/241>> Acesso em: 14 abr. 2020, p.23.

<sup>233</sup> SAUER Sérgio; LEITE, Acácio Zuniga. **Medida Provisória 759: Descaminhos da Reforma Agrária e Legalização da Grilagem de Terras no Brasil**. Disponível em: <<http://retratosdeassentamentos.com/index.php/retratos/article/view/258/241>> Acesso em: 14 abr. 2020, p.24.

<sup>234</sup> SAUER Sérgio; LEITE, Acácio Zuniga. **Medida Provisória 759: Descaminhos da Reforma Agrária e Legalização da Grilagem de Terras no Brasil**. Disponível em: <<http://retratosdeassentamentos.com/index.php/retratos/article/view/258/241>> Acesso em: 14 abr. 2020, p.26.

<sup>235</sup> RIZZARDO, Ronaldo. **Direito das Coisas**. 8º. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p.279.

<sup>236</sup> RIZZARDO, Ronaldo. **Direito das Coisas**. 8º. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p.169.

Todo aquele que, não sendo proprietário rural nem urbano, ocupar por dez anos ininterruptos, sem oposição nem reconhecimento do domínio alheio, tornando-o produtivo por seu trabalho, e tendo nele sua morada, trecho de terra com área caracterizada como suficiente para, por seu cultivo direto pelo lavrador e sua família, garantir-lhes a subsistência, o progresso social e econômico, nas dimensões fixadas por esta Lei, para o módulo de propriedade, adquirir-lhe-á o domínio, mediante sentença declaratória devidamente transcrita.

Em resumo, o texto trata da usucapião de uma propriedade familiar, ou seja, exigindo que o possuidor permaneça na terra por dez anos ininterruptos, sem oposição, além de tornar a terra produtiva, quer dizer, desenvolver alguma atividade econômica na terra, tirando dela o seu sustento e de sua família.<sup>237</sup>

No entanto, com a edição da Lei nº 13.465/2017 possibilita o fim da função social da terra, haja vista que possibilita ao posseiro ou o grileiro a obtenção da terra sem ao menos cumprir com a função social.

Na Lei de Registros Públicos, artigo 216-A mostra-se que não cumpri com a função social, pois permite ao posseiro dar início a uma regularização fundiária por usucapião e, se em quinze dias o titular do direito real não se manifestar, perderá a sua propriedade. Ou seja, o seu silêncio é entendimento como concordância. Em síntese, traz uma instabilidade e uma insegurança em relação ao cumprimento da função social da propriedade.

### 3.6 VANTAGENS DA DESJUDICIALIZAÇÃO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

O principal objetivo da desjudicialização é, na verdade, tornar o processo mais célere, contudo, contendo o mesmo resultado se houvesse sido realizado pela via judicial. Tornando um meio alternativo e eficaz para aquele que necessita realizar uma regularização fundiária extrajudicial, ou seja, desjudicializando.

Logo, àquele que necessita regularizar uma terra desjudicializando, contribui para que o Poder Judiciário realmente tome atenção de processos que efetivamente necessita de uma melhor apreciação, isto é, que seja analisado pelo magistrado.

---

<sup>237</sup> RIZZARDO, Ronaldo. **Direito das Coisas**. 8º. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p.298.

Além disso, o Código de Processo Civil, 2015, Lei nº 13.105 de 2015 implementou a usucapião extrajudicial para todas as modalidades de usucapião e, não somente para um tipo.<sup>238</sup>

Ademais, mesmo aquele que deseja regularizar suas terras desjudicializando, isto é, fora do Poder Judiciário quando ocorrer de forma amigável, o mesmo pode mudar, a qualquer tempo, para que seu pedido seja apreciado pela via judicial. Em outras palavras, mesmo que o interessado tenha dado início na via extrajudicial, poderá a qualquer tempo pedir para que seja realizado pelo Poder Judiciário.

Com efeito, este novo procedimento extrajudicial que ocorre de maneira administrativa nos cartórios de registros públicos que, por sua vez, tratando-se de um procedimento administrativo é mais ágil também é realizado com a mesma segurança, além de ser eficaz e, que por sua vez apenas deverá pagar uma taxa referente a este procedimento.<sup>239</sup>

---

<sup>238</sup> PAGONCELLI, Andrei. **Usucapião Extrajudicial como forma de regularização fundiária**. Disponível em: <<http://tede.unioeste.br/bitstream/tede/3508/5/ANDREI%20PAGONCELLI%20-%20USUCAPI%20EXTRAJUDICIAL.pdf>> Acesso em: 14 abr. 2020, p.84.

<sup>239</sup> PIMENTEL, Muriérica Aparecida Rodrigues. **Usucapião extrajudicial no código de processo civil: vantagens e desvantagens aos procedimentos administrativos**. Disponível em: <<http://www.pensaracademico.facig.edu.br/index.php/repositorioctcc/article/view/1769/1382>> Acesso em: 14 abr. 2020, p.34.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, o presente trabalho buscou compreender e analisar se a desjudicialização do procedimento de usucapião administrativa nos imóveis rurais contribuiu para a regularização fundiária no âmbito rural, bem como suas vantagens e desvantagens da Lei nº 13.465/2017 para a regularização fundiária e o exercício da usucapião extrajudicial.

Em um primeiro momento, abordou-se sobre questões históricas pertinentes ao presente tema, haja vista que, para que compreenda acerca do trabalho foi necessário um estudo sobre as terras tanto no período da Colônia até a República, bem como no estado de Mato Grosso.

Logo mais, tratou-se de compreender acerca da propriedade, o princípio da função social da propriedade e, posteriormente as suas teorias possessórias. Destacando os modos de regularização da propriedade, mais especificamente em relação a usucapião extrajudicial.

Por fim, o terceiro capítulo é abordado sobre a desjudicialização e também da usucapião administrativa para o procedimento de regularização fundiária. A desjudicialização é um procedimento que tira do Poder Judiciário questões que não há litígio, deixando para o Judiciário somente questões que necessita de apreciação do magistrado.

Dessa forma, a usucapião extrajudicial é um procedimento administrativo resolvido no Cartório de Registros de Imóveis feito por um registrador e tabelionato. Quer dizer que é uma maneira de se realizar uma regularização fundiária desjudicializando o procedimento da usucapião, tornando assim, um procedimento administrativo.

Neste sentido, é notório que a Lei 13.465/2017 trouxe grandes mudanças e alterações em diversas leis. No entanto, havendo muitas controvérsias, visto que, a mesma não consegue alcançar todos os resultados previstos.

É possível encontrar uma lacuna em relação a usucapião extrajudicial no que diz respeito a ata notarial, uma vez que é responsabilidade do notário identificar o tempo de posse do requerente no imóvel. No entanto, é difícil identificar tal informação.

Um outro ponto em que a Lei nº 13.465/2017 torna-se insuficiente é em relação ao silêncio que, na edição da Lei é entendido como concordância, com isso, possibilita o acesso ao posseiro e ao grileiro de uma maneira mais fácil, podendo dar início a regularização fundiária por usucapião e, se o titular do direito real não se manifestar, poderá perder a propriedade. Em

outras palavras, o silêncio na nova edição da Lei 13.465/2017, é compreendido como concordância.

Ademais, a Lei nº 13.465/2017 possibilita a aquisição das terras por pessoas que nem sempre são o verdadeiras proprietárias do imóvel, possibilitando assim, obtenção de terras por meio de posseiros e grileiros.

Também é notório que a assistência judiciária gratuita não é fornecida para as pessoas hipossuficientes, uma vez que os Cartórios de Registros de Imóveis são particulares. Sendo assim, para as pessoas hipossuficientes é possível somente a via judicial.

Portanto, entende-se que a regularização fundiária rural extrajudicial não alcança os objetivos almejados, visto que ainda existe na Lei muito pontos negativos referente a obtenção de terras.

Entretanto, também foi importante sua elaboração, uma vez que possibilitou uma alternativa mais célere para a regularização fundiária por meio da usucapião extrajudicial. Assim, desjudicialização o procedimento de usucapião torna-se economicamente menos oneroso para o Estado.

Um outro ponto relevante é que ao desjudicializar o processo de usucapião, o interessado contribui para que o poder judiciário tome atenção aos processos que realmente necessita de apreciação do magistrado.

Portanto, a elaboração da Lei nº 13.465/2017 torna-se importante para a sociedade, pois traz benefícios e melhoramento.

Porém, ainda existem muitas lacunas a serem preenchidas, haja vista que, por se tratar de uma lei nova e que altera vários dispositivos, encontra-se não atendendo os interesses das pessoas.

Conclui-se que, a edição da Lei nº 13.465/2017 teve grande relevância, mas que ainda não alcança os anseios das sociedade, mas que, posteriormente a lei poderá ser alterada para suprir as questões debatidas.

## REFERÊNCIAS

AMADEI, Vicente de Abreu. **Regularização Fundiária**. 2.ed. Revista atualizada.

ANDREI, Pagnoncelli. **Usucapião Extrajudicial como forma de Regularização Fundiária**. Disponível

em: <<http://tede.unioeste.br/bitstream/tede/3508/5/ANDREI%20PAGNONCELLI%20-%20USUCAPI%C3%83O%20EXTRAJUDICIAL.pdf>> acesso em: 14 abr. 2020.

ARAÚJO, Ionnara Vieira de; TÁRREGA, Maria Cristina Vidotte Blanco. **Apropriação de terras no brasil e os institutos da terra devolutas**. RFD- Revista da Faculdade de Direito da UERJ, v.1, n. 19, 2011. Disponível

em: <<https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:PH2aZVuwPJIJ:https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfduerj/article/view/1716/1330+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>>. Acesso em: 20 abr. 2020.

**Atuação do Incra em 2017 sinaliza novos rumos na execução de suas políticas**. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/noticias/atuacao-do-incra-em-2017-sinaliza-novos-rumos-na-execucao-de-suas-politicas>> Acesso em: 25 set.2019.

BRAGA, Isadora Jullie Gomes. **A Desjudicialização do Processo de Usucapião da Propriedade Imobiliária pela via Extrajudicial**. Disponível em:

<[http://www.pucrs.br/direito/wp-content/uploads/sites/11/2016/09/isadora\\_braga\\_2016\\_1.pdf](http://www.pucrs.br/direito/wp-content/uploads/sites/11/2016/09/isadora_braga_2016_1.pdf)> Acesso em: 24 mar.2020.

BRANDELLI, Leonardo. **Usucapião Administrativa: De acordo com o novo código de processo civil**. São Paulo: Saraiva, 2016.

BRASIL. **Código Civil de 2002**. Promulgada em 10 de janeiro de 2020. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm)> Acesso em: 15 mar. 2020.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Promulgada em 16 de julho de 1934. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm)> Acesso em: 15 de mar. 2020.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)> Acesso em: 10 mar. 2020.

BRASIL. **Estatuto da Terra de 1850**. Promulgada em 18 de setembro de 1850. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L0601-1850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L0601-1850.htm)> Acesso em: 17 set. 2019.

BRASIL. **Estatuto da Terra de 1964**. Promulgada em 30 de novembro de 1964. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4504.htm)> Acesso em: 17 set. 2019.

BRASIL. **Registro Públicos**. Promulgada em 31 de dezembro de 1973. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6015compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm)> Acesso em: 15 abr. 2020.

BRASIL. **Regularização Fundiária Rural e Urbana**. Promulgada em 11 de julho de 2017. 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: 15 abr. 2020.

BURSZTYN, Marcel. **Assentamentos rurais na Amazônia: contradições entre a política agrária e a política ambiental**. Disponível em:<<http://www.scielo.br/pdf/asoc/v13n1/v13n1a08>> Acesso em 18 set 2019.

CÂMARA, Andreza Aparecida Franco; SOARES, Paulo Brasil Dill. **A Legitimação de Posse na Lei nº 11.977/2009: Um novo instrumento de regularização fundiária nas favelas**. Revista Jurídica Orbis. Rio de Janeiro, n.3.

CARAMÊS, Brenda Rocha; OLÍVIO, Karoline Araújo; Fischer, Luly Rodrigues Da Cunha. **Análise jurídica da gestão de terras devolutas localizadas na Faixa de Fronteira**. Revista Digital de Direito Administrativo. Vol.4, n.1: São Paulo, 2017: Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/116494/122700>> Acesso em: 13 set. 2019.

CARDOSO, José Soares. **Mato Grosso em foco**. Cuiabá: Guiapress, 1989.

CAVALCANTE, José Luiz. **A Lei de Terras de 1850 e a Reafirmação do Poder básico do Estado sobre a Terra**. Disponível em: <<http://www.historica.arquivoestado.sp.gov.br/materias/anteriores/edicao02/materia02/LeideTerra.pdf>> Acesso em: 04 fev. 2020.

CERUTTI, Débora. **O Procedimento Extrajudicial de Usucapião: Notas Acerca do Provimento Nº.65/2017 do Conselho Nacional de Justiça**. Disponível em: <<https://www.univates.br/bdu/bitstream/10737/2582/1/2019DeboraCerutti.pdf>> Acesso em: 27 mar. 2020.

COSTA, Célio Juvenal. **O Rei D. João III (1521-1557) e a Construção da Sociedade de Corte em Portugal**. Disponível em: < [http://www.uel.br/grupo-estudo/processoscivilizadores/portugues/sitesanais/anais14/arquivos/textos/Mesa\\_Coordenada/Trabalhos\\_Completos/Celio\\_Juvenal\\_Costa.pdf](http://www.uel.br/grupo-estudo/processoscivilizadores/portugues/sitesanais/anais14/arquivos/textos/Mesa_Coordenada/Trabalhos_Completos/Celio_Juvenal_Costa.pdf)> Acesso em: 04 fev. 2020.

CUNHA, José Marcos Pinto da. **A migração no Centro-Oeste Brasileiro no período 1970-96: o esgotamento de um processo de ocupação**. Campinas: Núcleo de Estudos de População/ UNICAMP, 2002, Disponível em:<[https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/migracao\\_centro2/migracao\\_centro2.pdf](https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/migracao_centro2/migracao_centro2.pdf)>. Acesso em: 20 abr. 2020.

DADALTO, Rafael Gaburro. **Desjudicialização por meio das serventias extrajudiciais a acesso à justiça: Análise acerca da (im)possibilidade de tornar obrigatória a via administrativa**. Disponível em: <[http://200.137.65.30/bitstream/10/11329/1/tese\\_13467\\_dissertacao\\_5.pdf](http://200.137.65.30/bitstream/10/11329/1/tese_13467_dissertacao_5.pdf)>Acesso em: 20 abr. 2020.

FERREIRA, João Carlo Vicente; SILVA, Pe. José de Moura. **Cidades de Mato Grosso: Origem e Significado de seus nomes**: Cuiabá: Buriti, 1998.

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. 33 ed. São Paulo: Atlas, 2019.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro: Direito das Coisas.v.5**, 15 ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro: Direito das Coisas**. 14 ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

GONÇALVES, Carlos, Roberto. **Direito das Coisas**. São Paulo: Saraiva, 2017.

**Governo do Estado do Espírito Santo**. Disponível em: <<https://sedurb.es.gov.br/regularizacao-fundiaria>>Acesso em: 11 nov. 2019.

GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. **Regularização Fundiária**. Disponível em: <<https://sedurb.es.gov.br/regularizacao-fundiaria>> Acesso em: 11 nov. 2019.

GUEDES, Sebastião Neto Ribeiro; REYDON, Bastiaan Philip. **Direitos de propriedade da terra rural no Brasil: uma proposta institucionalista para ampliar a governança fundiária**. Rev. Econ. Social. Rural v.5 n°3 Brasília July/Sept,2012. Disponível

em:<[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-20032012000300008&script=sci\\_arttext&tlng=es](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-20032012000300008&script=sci_arttext&tlng=es)> Acesso em: 18 set. 2019.

MARQUES, Benedito, Ferreira; MARQUES, Carla Regina Silva. **Direito Agrário Brasileiro**. 12. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2016.

MELO, Luyanna Jara Miranda. **Usucapião Extrajudicial: Uma Análise da sua Efetividade a partir da Lei 13.465\2017**. Disponível em: <<http://repositorio.aee.edu.br/jspui/bitstream/aee/7868/1/Luyannajara%20Miranda%20Melo.pdf>> Acesso em: 25 mar. 2020.

MIRANDA, Newton Rodrigues. **Breve histórico da questão das terras devolutas no Brasil e dos instrumentos legais de posse sobre esses bens**. Revista do CAAP, Centro Acadêmico Afonso Pena. N. 2: Belo Horizonte, 2011, ISSN 2238-3840. Disponível em: <<https://revistadocaap.direito.ufmg.br/index.php/revista/article/view/295/284>>. Acesso em: 20 abr. 2020.

MORENO, Gislaene. **O Processo Histórico de Acesso à Terra em Mato Grosso**. Vol. 14, n. 27. Santa Catarina, Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/geosul/article/view/18833>> Acesso em: 17 set. 2019.

NADER, Paulo. **Curso de Direito Civil: Direito das Coisas**. 7. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Saraiva, 2016.

NALINE, José Renato; LEVY, Wilson. **Regularização Fundiária**. 2 ed. rev., atual., e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

NETO, Geraldo Miranda Pinto; SILVA, Danielle Moreira. **Lei nº 13.465/2017: Análise e reflexões sobre os seus impactos na política de reforma agrária brasileira**. Disponível em: <<http://www.fasb.edu.br/revista/index.php/campojuridico/article/view/231/226>> Acesso em: 17 set. 2019.

**Nova lei permite avanços na obtenção de terras para reforma agrária**. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/noticias/nova-lei-permite-avancos-na-obtencao-de-terras-para-reforma-agrara>> Acesso em 25 set. 2019.

**O Papel do Notário na Regularização Fundiária**. Disponível em: <<http://registroimoveis1zona.com.br/?p=649>> Acesso em: 26 fev. 2020.

OLIVEIRA, Álvaro Borges de; BORDERES, Kenia Bernades. **Propriedade, Domínio, Titularidade, Posse e Detenção**. Revista Jurídica: CCJ/FURB. ISSN: 1982-4858. V. 13, N.25. Disponível em: < <https://bu.furb.br/ojs/index.php/juridica/article/view/1601/1072>>. Acesso em: 20 abr. 2020.

PAGNONCELLI, Andrei. **Usucapião Extrajudicial como forma de regularização fundiária**. Disponível em: <<http://tede.unioeste.br/bitstream/tede/3508/5/ANDREI%20PAGNONCELLI%20-%20USUCAPI%C3%83O%20EXTRAJUDICIAL.pdf>> Acesso em: 14 abr. 2020.

PANUTTO, Peter; RAMALHO, Hugo Wingeter. **A Gratuidade no Procedimento da Usucapião Extrajudicial como forma de Acesso à Justiça**. rev. Direitos Sociais e Políticas Públicas. V.6, nº 2. 2018. Disponível em: <<http://www.unifafibe.com.br/revista/index.php/direitos-sociais-politicas-pub/article/view/351/pdf>> Acesso em: 23 mar. 2020.

**Parcerias e nova lei incentivam regularização fundiária de áreas públicas no País**. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/noticias/parcerias-e-nova-lei-incentivam-regularizacao-fundiaria-de-areas-publicas-no-pais>> acesso em 24 set 2019.

PEREIRA, José Edgard Penna Amorim. **Perfis Constitucionais das Terras Devolutas**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

PIMENTEL, Muriérica Aparecida Rodrigues. **Usucapião extrajudicial no código de processo civil: vantagens e desvantagens aos procedimentos administrativos**. Disponível em: <<http://www.pensaracademico.facig.edu.br/index.php/repositoriottcc/article/view/1769/1382>> Acesso em: 14 abr. 2020.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; PORTO, José Roberto Sotero de Mello. **A Desjudicialização Enquanto Ferramenta de Acesso à Justiça no CPCZ2015: A Nova Figura da Usucapião por Escritura Pública**. Disponível em: <[https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj\\_online/edicoes/revista78/revista78.pdf#page=40](https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista78/revista78.pdf#page=40)> Acesso em: 26 mar. 2020.

RAMOS, Djacir; PALME, Ulf Walter. **Regularização Fundiária**. Disponível em: <[file:///C:/Users/User/Downloads/36219-70791-1-PB%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/36219-70791-1-PB%20(1).pdf)> Acesso em: 24 fev. 2020.  
**Regularização Fundiária Rural**. Disponível em: <[http://www.contag.org.br/imagens/ctg\\_file\\_1439648489\\_20072017104643.pdf](http://www.contag.org.br/imagens/ctg_file_1439648489_20072017104643.pdf)> Acesso em: 27 fev. 2020.

REIS, Émilien Vilas Boas; OLIVEIRA, Márcio Luís De. **A regularização fundiária urbana e rural**: necessidade de marcos teóricos e de políticas públicas distintos. Disponível em: <<https://www.cienciasaude.uniceub.br/RBPP/article/view/4748/4748>> Acesso em: 18 set. 2019.

RIZZARDO, Ronaldo. **Direito das Coisas**. 8°. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

ROCHELLE, Jelinek. **O princípio da função social da propriedade e sua repercussão sobre o sistema do Código Civil**. Disponível em:<<https://www.mprs.mp.br/media/areas/urbanistico/arquivos/rochelle.pdf>> Acesso em: 16 mar. 2020.

SANTOS, Julio César dos. **O processo de multiterritorialização no noroeste de mato grosso: uma reflexão sobre os impactos sociais nas vidas de indígenas, seringueiros, colonos e garimpeiros**. Disponível em:<[http://www.snh2015.anpuh.org/resources/anais/39/1427672094\\_ARQUIVO\\_ArtigoAnpuhJulioCesar.pdf](http://www.snh2015.anpuh.org/resources/anais/39/1427672094_ARQUIVO_ArtigoAnpuhJulioCesar.pdf)> acesso em: 18 set. 2019.

SAUER Sérgio; LEITE, Acácio Zuniga. **Medida Provisória 759: Descaminhos da Reforma Agrária e Legalização da Grilagem de Terras no Brasil**. Disponível em: <<http://retratosdeassentamentos.com/index.php/retratos/article/view/258/241>> Acesso em: 14 abr. 2020.

SCHREIBER, Anderson. **Função Social da Propriedade na Prática Jurisprudencial Brasileira**. Disponível em:< <http://www.schreiber.adv.br/downloads/funcao-social-da-propriedade-na-pratica-jurisprudencial-brasileira.pdf>> Acesso em: 11 mar. 2020.

SERRA, Márcio Guerra; SERRA, Monete Hipólito. **Registro de imóveis III: procedimentos especiais**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

STF- ADI: 1378 ES, Relator: Min. CELSO DE MELLO, Data de Julgamento: 30/11/1995, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 30-05-1997 PP- 23175 EMENT VOL-01871-02 PP-00225.

TARTUCE, Flávio. **Direito Civil: Direito das Coisas**. 11 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

TRECCANI, Girolamo Domenico. **O título de Posse e a Legitimação de Posse como formas de aquisição da propriedade**. Disponível em:<[http://www.direito.mppr.mp.br/arquivos/File/Politica\\_Agraria/7TRECCANITitulodePosse.pdf](http://www.direito.mppr.mp.br/arquivos/File/Politica_Agraria/7TRECCANITitulodePosse.pdf)> Acesso em: 30 out. 2019.