



**USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL NO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015:
EM QUE MEDIDA A FAZENDA PÚBLICA PODE SE VALER DA USUCAPIÃO
EXTRAJUDICIAL PARA OBTER O DOMÍNIO DE UM BEM IMÓVEL?¹**

***EXTRAJUDICIAL ADVERSE POSSESSION IN THE CODE OF CIVIL
PROCEDURE OF 2015: TO WHAT EXTENT CAN THE PUBLIC TREASURY USE
EXTRAJUDICIAL ADVERSE POSSESSION TO OBTAIN OWNERSHIP OF AN
IMMOVABLE PROPERTY?***

Sergio Torres Teixeira²

Domingos Gustavo Xavier de Albuquerque³

RESUMO: A usucapião é uma forma de aquisição originária da propriedade pela posse mansa e pacífica e por tempo ininterrupto e prolongado que, inicialmente, era obtida apenas pela via judicial. Com o advento do Código de Processo Civil (Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015), a usucapião pela via extrajudicial ganhou destaque no meio jurídico, contudo, observa-se que a Fazenda Pública não a vem usando. Levando-se em consideração esse contexto, no presente artigo, levanta-se a seguinte questão de pesquisa: em que medida a Fazenda Pública pode se valer da usucapião extrajudicial para obter o domínio de um bem imóvel? Assim, a partir dessa questão, objetiva-se verificar em que medida a usucapião pode ou não ser utilizada pela Fazenda Pública via extrajudicialmente, tendo em vista a obtenção do domínio sobre bem imóvel. Parte-se da hipótese de que, muito embora no artigo 1.071 do Código de Processo Civil de 2015 não se tenha tratado das garantias e prerrogativas processuais da Fazenda Pública, ao se analisá-lo numa perspectiva mais ampla, intratextual, ou

¹ Artigo recebido em 05/01/2023 e aprovado em 17/07/2023.

² Mestre e Doutor pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Professor Associado IV da Faculdade de Direito do Recife (UFPE), Professor Adjunto IV da Universidade Católica de Pernambuco (UNICAP), Professor Coordenador Científico e Diretor da Escola Superior da Magistratura do Trabalho (ESMATRA), Professor/Instrutor da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrado do Trabalho (ENAMAT), da Escola Judicial do TJPE (ESMAPE), da Escola Judicial do TRT6 e de Escolas Judiciais de outros dezoito TRTs. Ocupa a cadeira nº 33 da Academia Nacional de Direito do Trabalho, a cadeira nº 16 da Academia Pernambucana de Letras Jurídicas e a cadeira nº 02 da Academia Pernambucana de Direito do Trabalho, sendo igualmente membro do Instituto Ítalo Brasileiro de Direito do Trabalho, da Associação Brasileira de Direito Processual e do Instituto Brasileiro de Direito Processual. Recife-PE. E-mail: sergio.torres@unicap.br

³ Graduado em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Possui especializações em: Direito de Família e Sucessões pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE); Direito Público pela Escola Superior da Magistratura de Pernambuco (ESMAPE) e Registros Públicos pela Universidade Cândido Mendes (UCAM). Atualmente é mestrando em Direito pela Universidade Católica de Pernambuco (UNICAP) e exerce o cargo de Registrador Civil da Serventia de Registro Civil das Pessoas Naturais da Comarca de Pesqueira-PE. Recife-PE. E-mail: domingos.2021603070@unicap.br



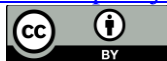
seja, levando-se em consideração a totalidade do texto normativo em que se encontra inserido o referido artigo, torna-se compreensível que prerrogativas, a exemplo do prazo em dobro (art. 183 do Código de Processo Civil de 2015), devem ser mantidas nos casos de usucapião (judicial e extrajudicial) em que haja a participação do ente público. O trabalho é desenvolvido por meio da abordagem qualitativa, associada aos métodos descritivo e exploratório, adotando-se, ainda, as técnicas de levantamento de dados bibliográfica e jurisprudencial. Ainda para se atingir o objetivo, analisa-se um caso concreto julgado pela Corregedoria Geral de Justiça do estado de Pernambuco, a fim de se verificar o seu posicionamento acerca da usucapião extrajudicial oferecida pela Fazenda Pública, assim como o entendimento dos Tribunais de Justiça e do Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (IRIB) acerca da legitimidade ativa e da possibilidade jurídica de o ente público ajuizar ação de usucapião. Uma das teorias de base refletidas neste estudo é a teoria do “livre trânsito de técnicas” em favor dos entes públicos nos casos envolvendo usucapião. O estudo revela que é possível que a Fazenda Pública se valha do instrumento da usucapião extrajudicial para resolver imbróglio jurídico vinculado ao direito de propriedade sobre bem imóvel, evitando-se, assim, que ela tenha que ajuizar uma ação de usucapião judicial (o que poderia ocasionar o entupimento das vias judiciais), tendo em vista poupar recursos e promover segurança jurídica.

PALAVRAS-CHAVE: Fazenda pública; usucapião extrajudicial; aquisição originária; bem imóvel; Código de Processo Civil de 2015.

ABSTRACT: Adverse possession is a form of original acquisition of property through quiet and peaceful possession and for an uninterrupted and prolonged time that, initially, was obtained only through the judicial process. With the advent of the Code of Civil Procedure (Law No. 13,105, of March 16, 2015), adverse possession by extrajudicial means gained prominence in the legal environment, however, it is observed that the Public Treasury has not been using it. Taking this context into account, in this article, the following research question arises: to what extent can the Public Treasury make use of extrajudicial adverse possession to obtain ownership of an immovable property? Thus, based on this question, the objective is to verify to what extent adverse possession may or may not be used by the Public Treasury extrajudicially, with a view to obtaining control over immovable property. The hypothesis is that, although the article 1.071 of the Code of Civil Procedure of 2015 did not deal with the procedural guarantees and prerogatives of the Public Treasury, when analyzing it from a broader perspective, intratextual, that is, taking the entire normative text into account in which the aforementioned article is inserted, it becomes understandable that prerogatives, such as the double term (art. 183 of the Code of Civil Procedure of 2015), must be maintained in cases of adverse possession (judicial and extrajudicial) in which the public entity participates. The work is developed using a qualitative approach, associated with descriptive and exploratory methods, also adopting bibliographic and jurisprudential data collection techniques. Still to reach the objective, a concrete case judged by the Judicial Administrative Department of the state of Pernambuco is analyzed, in order to verify its position regarding the extrajudicial adverse possession offered by the Public Treasury, as well as the understanding of the Courts of Justice and of the Brazilian Real State Registry (IRIB) about the active legitimacy and the legal possibility for the public entity to file an adverse possession action. One of the basic theories reflected in this study is the theory of “free transit of techniques” in favor of public entities in cases involving adverse possession. The study reveals that it is possible for the Public Treasury to use the instrument of extrajudicial adverse possession to resolve a legal imbróglio linked to the right of ownership over immovable property, thus avoiding that it has to file a judicial adverse possession action (which could lead to the clogging of judicial channels), with a view to saving resources and promoting legal certainty.

KEYWORDS: Public Treasury; extrajudicial adverse possession; original acquisition; immovable property; Code of Civil Procedure of 2015.

1. INTRODUÇÃO



É cediço que, dentre as importantes novidades advindas do Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015⁴), está o reconhecimento extrajudicial da usucapião contemplado no seu artigo 1.071.

Do mesmo modo que aconteceu com outros institutos, os quais são empregados atualmente na via extrajudicial, a exemplo do divórcio e do inventário extrajudiciais (Lei nº 11.441/2007⁵) e da retificação de registro imobiliário (Lei nº 10.931/2004⁶), com o advento do Código de Processo Civil de 2015⁷, passou-se a admitir expressamente a utilização da usucapião pela via extrajudicial, reforçando-se, assim, a tendência de desjudicialização das demandas judiciais no Brasil e do sistema multiportas de solução de conflitos no ordenamento jurídico brasileiro.

É certo dizer, entretanto, que a promulgação de uma lei ordinária por si só, como é o caso do Código de Processo Civil de 2015⁸, não tem o condão de modificar o cenário de estagnação, demora e déficit de efetividade da jurisdição e do processo, mas a justificativa para o uso relacionado ao reconhecimento extrajudicial da usucapião vem na esteira do movimento de maior e mais adequado “acesso à justiça”.

⁴ Cf. BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 17 mar. 2015, art. 1.071.

⁵ Cf. BRASIL. Lei nº 11.441, de 4 de janeiro de 2007. Altera dispositivos da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil, possibilitando a realização de inventário, partilha, separação consensual e divórcio consensual por via administrativa. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 5 jan. 2007. A esse respeito, conferir também FEYH, Ketrin Lauriane Garcia. A Lei nº 11.441/2007: inventário e divórcio extrajudicial. *Jus Navigandi Ltda*, Teresina, PI, jul. 2012. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/22257/a-lei-n-11-441-2007-inventario-e-divorcio-extrajudicial>. Acesso em: 20 mar. 2023.

⁶ Cf. BRASIL. Lei nº 10.931, de 2 de agosto de 2004. Dispõe sobre o patrimônio de afetação de incorporações imobiliárias, Letra de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Bancário, altera o Decreto-Lei nº 911, de 1º de outubro de 1969, as Leis nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, nº 4.728, de 14 de julho de 1965, e nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 17, 3 ago. 2004.

⁷ Cf. BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 17 mar. 2015.

⁸ Ibid.



Assim, o artigo 1.071 do Código de Processo Civil de 2015⁹ surgiu como uma forma de buscar a efetividade da solução das demandas e, simultaneamente, tinha como objetivo dar concretude ao movimento de acesso à justiça, com a efetivação das normas de direitos humanos e de direitos fundamentais.

Ademais, constatando-se a necessidade de regulamentação e padronização do procedimento para a admissão da usucapião extrajudicial nas unidades da Federação, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) editou o Provimento n° 65/2017¹⁰, que fixa diretrizes para o procedimento da usucapião extrajudicial nos serviços notariais e de registro de imóveis.

Entretanto, um ponto bastante incerto e dúbio, concernente ao reconhecimento extrajudicial da usucapião, cinge-se na questão de a Fazenda Pública (federal, estadual e municipal) poder (ou não) valer-se da usucapião extrajudicial para obter o domínio de um imóvel, não precisando, portanto, submeter-se às normas, aos ritos e às condições do procedimento da desapropriação por utilidade ou necessidade pública (Decreto-Lei n° 3.365/1941¹¹), da desapropriação por interesse social (Lei n° 4.132/1962¹²), da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária (Lei n° 4.505/1964¹³ e Lei n° 8.629/1993¹⁴), da desapropriação por interesse social para fins de política urbana (Lei n°

⁹ Ibid., art. 1.071.

¹⁰ Cf. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Provimento n° 65, de 14 de dezembro de 2017. Estabelece diretrizes para o procedimento da usucapião extrajudicial nos serviços notariais e de registro de imóveis. Ministro: João Otávio de Noronha. *DJe/CNJ*, Brasília, n. 210, 15 dez. 2017. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2527>. Acesso em: 20 mar. 2023.

¹¹ Cf. BRASIL. Decreto-Lei n° 3.365, de 21 de junho de 1941. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. Câmara dos Deputados. *Diário Oficial da União*: seção 1, Rio de Janeiro, RJ, p. 14427, 18 jul. 1941.

¹² Cf. BRASIL. 4.132, de 10 de setembro de 1962. Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 11565, 7 nov. 1962.

¹³ Cf. BRASIL. Lei n° 4.505, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Imposto do Selo e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 58, Suplemento, 30 nov. 1964.

¹⁴ Cf. BRASIL. Lei n° 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 2349, 26 fev. 1993.



10.257/2001¹⁵), principalmente no que toca à exigência de ter que indenizar o proprietário do imóvel.

Desde que atendidos os requisitos da usucapião, questiona-se se não seria mais interessante o ente público dela se valer para obter o domínio do bem imóvel, principalmente pela via extrajudicial, ao invés de adentrar numa disputa judicial de desapropriação, sem prazo para terminar, tendo que, ainda, indenizar o desapropriado. Soma-se a esta a questão de quanto não se economizaria dos cofres públicos se o ente público se valesse da usucapião ao invés da desapropriação, principalmente pelo fato da desapropriação exigir o pagamento de indenização do desapropriado.

Para uma melhor compreensão, cita-se o seguinte exemplo: uma casa “X”, localizada na cidade “Y”, está na posse do próprio município de forma mansa e pacífica há mais de 20 (vinte) anos. Neste caso, reflete-se acerca de a Fazenda Municipal da Prefeitura da cidade “Y” poder valer-se da usucapião extraordinária pela via judicial ou extrajudicial para obter o domínio do imóvel, sem precisar indenizar o proprietário do imóvel, ou ter de, necessariamente, submeter-se às normas, aos ritos e às condições do procedimento de desapropriação judicial para obter o domínio do imóvel, inclusive indenizando o proprietário do imóvel. Disso se depreende a ideia de quanto a Fazenda Pública economizaria se valesse da usucapião ao invés da desapropriação (direta ou indireta), posto que não haveria necessidade de indenizar usucapido.

Essa situação instiga a se levantar a seguinte questão de pesquisa: em que medida a Fazenda Pública pode se valer da usucapião extrajudicial para obter o domínio de um bem imóvel?

Assim, objetiva-se verificar em que medida a usucapião pode ou não ser utilizada pela Fazenda Pública via extrajudicialmente, tendo em vista a obtenção do domínio sobre bem imóvel.

¹⁵ Cf. BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 11 jul. 2001.



O trabalho é desenvolvido por meio da abordagem qualitativa, associada aos métodos descritivo e exploratório, adotando-se, ainda, as técnicas de levantamento de dados bibliográfica e jurisprudencial.

Além desta seção introdutória, o artigo encontra-se dividido em três seções principais, nas quais, em um primeiro momento, aborda-se o uso da usucapião no âmbito extrajudicial quando oferecido pela Fazenda Pública – a partir do estudo do caso concreto relativo ao Procedimento de Providências nº 98/2019 feito pela Corregedoria Geral de Justiça do Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco (CGJ-TJPE); em um segundo momento, amplia-se a discussão quanto ao seu uso, agora no âmbito judicial; e, num terceiro momento, discute-se a respeito da aplicação (ou não) da teoria do “livre trânsito de técnicas”, das garantias e das prerrogativas processuais em favor da Fazenda Pública nos casos abrangendo a usucapião judicial e extrajudicial. Por fim, apresentam-se as considerações finais.

2. USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL PROMOVIDA PELA FAZENDA PÚBLICA

A criação da usucapião extrajudicial se insere no movimento de acesso à justiça, compreendido como acesso a uma ordem jurídica mais célere, justa e, simultaneamente, de constitucionalização do direito processual, até porque, na sociedade atual, caracterizada por crescente complexidade das relações sociais e jurídicas, há um grande agigantamento na quantidade de demandas que, por sua vez, exigem soluções rápidas e eficazes, não se justificando mais a adoção dos instrumentos tradicionais de condução de resolução de litígios¹⁶.

O reconhecimento extrajudicial da usucapião pode envolver qualquer uma das modalidades de usucapião contidas no Código Civil (Lei nº 10.406/2002)¹⁷, como a

¹⁶ CUNHA, Leonardo José Carneiro da. As causas repetitivas e a necessidade de um regime que lhes seja próprio. *Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas*, Pouso Alegre, v. 25, n. 2, p. 236-268, jul./dez. 2009.

¹⁷ Cf. BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 11 jan. 2002, arts. 1.238; 1.239; 1.240; 1.240-A; 1.242; 1.242, par. único.



usucapião extraordinária (art. 1.238), a usucapião especial rural (art. 1.239), a usucapião especial urbana (art. 1.240), a usucapião familiar (art. 1.240-A), a usucapião ordinária comum (art. 1.242) e a usucapião ordinária *pro labore* (art. 1.242, parágrafo único), assim como nas legislações esparsas, como o usucapião espacial urbana coletiva (Lei nº 10.257/2001, art. 10¹⁸) e a usucapião indígena (Lei nº 6.001/1973, art. 33¹⁹).

Assim, uma vez presentes os pressupostos exigidos na legislação própria, o possuidor poderá optar entre promover a ação de usucapião ou, então, ingressar com requerimento de reconhecimento extrajudicial da usucapião de bem imóvel, que será processado perante o Cartório de Registro de Imóveis da comarca em que estiver localizado o imóvel ou a maior parte dele²⁰, devendo a parte interessada estar acompanhada de um advogado ou defensor público.

O procedimento tramitará no Cartório de Registro de Imóveis, contudo será necessária uma ata notarial lavrada pelo Tabelionato de Notas, assim como outros documentos, todos especificados e arrolados no artigo 1.071 do Código de Processo Civil de 2015²¹ e nos artigos contidos no Provimento nº 65/2017 do CNJ²², para que a parte interessada venha a obter o domínio de um imóvel pela via extrajudicial.

É importante registrar, ainda, que nem o artigo 1.071 do Código de Processo Civil de 2015²³ tampouco o Provimento nº 65/2017 do CNJ²⁴ tratam de forma explícita da possibilidade de a Fazenda Pública ser a parte postulante do pedido de usucapião extrajudicial.

¹⁸ Cf. BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 11 jul. 2001, art. 10.

¹⁹ Cf. BRASIL. Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973. Dispõe sobre o Estatuto do Índio. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 13177, 21 dez. 1973, art. 33.

²⁰ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, op. cit.

²¹ Cf. BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 17 mar. 2015, art. 1.071.

²² Cf. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, op. cit.

²³ Cf. BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 17 mar. 2015, art. 1.071.

²⁴ Cf. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, op. cit.



Submergindo-se no objeto deste estudo, passa-se a analisar a deliberação proferida na consulta do Procedimento de Providências nº 98/2019 pela CGJ-TJPE, consulta esta formulada pelo 2º Tabelionato de Notas e Protesto de Títulos de Surubim-PE²⁵.

O supracitado julgado teve como um dos assuntos a possibilidade de um ente público (ex.: município, estado, união etc.) requerer/pleitear pedido de usucapião extrajudicial perante o Cartório de Registro de Imóveis.

Na origem dessa consulta, a Prefeitura Municipal de Surubim-PE, pessoa jurídica de direito público, requereu perante o 2º Tabelionato de Notas e Protesto de Títulos de Surubim-PE a elaboração da ata notarial para fins de usucapião de um imóvel localizado no perímetro rural com área total de 801,72 m² (oitocentos e um vírgula setenta e dois metros quadrados).

A Prefeitura Municipal de Surubim-PE, então requerente/usucapiente, alegou que vinha exercendo a posse do imóvel rural desde a década de 50 (cinquenta), tendo já realizado diversas benfeitorias (calçamento, pavimentação, colocação de bancos e arborização) no local, as quais restaram provadas por meio de documentos. No mais, a municipalidade acostou no seu pedido os seguintes documentos: a) requerimento para a elaboração da ata notarial do objeto mencionado; b) documentação da advogada, prestando a sua devida assistência; c) a Anotação de Responsabilidade Técnica (ART), devidamente assinada pela engenheira civil; d) a planta da situação do imóvel e o memorial descritivo, no qual se informava quem eram os confrontantes; e) certidão negativa, emitida pela Serventia Registral da Comarca de Surubim-PE, atestando a inexistência de matrícula quanto ao imóvel a ser usucapido; f) as demais certidões exigidas pelo artigo 216-A da Lei de Registros Públicos (Lei nº 6.015/1973) e pelo Provimento nº 65/2017 do CNJ.

²⁵ Cf. PERNAMBUCO. Tribunal de Justiça. Procedimento de Providências nº 98/2019 - CGJ. Consulente: Creuza Maria Silva de Lima – Tabela do 2º Tabelionato de Notas e Protesto de Títulos de Surubim/PE. Interessado: Corregedoria Geral da Justiça de Pernambuco – CGJ. Desembargador: Fernando Cerqueira Norberto dos Santos. *DJe*, Recife, n. 139, p. 95-99, 1 ago. 2019. Disponível em: <https://www.tjpe.jus.br/documents/29010/2383316/CONSULTA+98.2019.pdf/c8f9c5a9-bc16-ed19-4258-39351bb55fdc>. Ou: <https://www.tjpe.jus.br/web/corregedoria/cartorios/consultas/2019>. Acesso em: 10 mar. 2023.



Em resposta à consulta, a CGJ-TJPE principiou, reconhecendo que o tema da possibilidade da usucapião extrajudicial promovido pela Fazenda Pública era complexo e que exigia enorme cautela por parte do intérprete, haja vista se tratar de um instituto do direito privado utilizado por um ente público como forma de aquisição de propriedade privada pelo decurso do tempo.

Em seguida, a CGJ-TJPE suscitou o seguinte questionamento: **“Assim, pergunta-se: detendo o Estado poder de império, imbuído da qualidade de guardião e propulsor do interesse público, poderia utilizar-se do procedimento da usucapião extrajudicial como forma de aquisição de bem imóvel?”**²⁶.

Na fundamentação, a CGJ-TJPE fez uma comparação entre o instituto da desapropriação indireta e o instituto da usucapião, asseverando que eles estavam correlacionados, e expressou que a desapropriação indireta seria aquela que se processa sem observância do procedimento legal da desapropriação (direta), disciplinado no Decreto-Lei nº 3.365/1941 e na Lei Complementar nº 76/1993, costumando-se a ser equiparada ao esbulho possessório (vide art. 1.210 do Código Civil de 2002)²⁷.

Assim, a situação fática de desapropriação indireta se resumiria “a um ato ilícito da Administração que invade propriedade alheia e incorpora aquele bem ao seu patrimônio sem utilizar o procedimento adequado previsto na lei”²⁸.

A referida Corregedoria declarou também que a desapropriação é chamada de indireta, ou inversa, porque, “ao revés de pagar previamente a indenização e declarar o interesse público, o Ente Político primeiro incorpora o bem para si e deixa ao administrado a incumbência de reclamar perdas e danos”²⁹.

Quanto ao lapso temporal mínimo, exigido para que a administração pública possa realizar a desapropriação indireta, a Corregedoria Geral de Justiça do TJPE asseverou que a

²⁶ Ibid., p. 95, destaque no original.

²⁷ Ibid.

²⁸ Ibid., p. 96.

²⁹ Ibid, loc. cit.



jurisprudência dos tribunais é pacífica, no sentido de exigir o prazo de 20 (vinte) anos como requisito para o ajuizamento da ação de desapropriação indireta pelo ente estatal, prazo este, aliás, fixado na Súmula nº 119³⁰ do Superior Tribunal de Justiça (STJ).

Apenas a título de conhecimento, a Súmula nº 119 do STJ, utilizada na fundamentação da consulta, encontra-se atualmente superada (ultrapassada), haja vista que o STJ, no dia 12 de fevereiro de 2020, em sede de recurso repetitivo (Tema nº 1019), fixou a seguinte tese: “O prazo prescricional aplicável à desapropriação indireta, na hipótese em que o poder público tenha realizado obras no local ou atribuído natureza de utilidade pública ou de interesse social ao imóvel, é de dez anos, conforme parágrafo único do artigo 1.238 do Código Civil”³¹; logo, o requisito temporal (ou também chamado de prazo prescricional aquisitiva) para o ajuizamento da ação de desapropriação indireta pelo ente estatal é atualmente de 10 (dez), e não mais de 20 (vinte) anos.

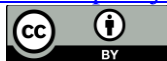
Dando continuidade à análise da resposta à consulta, a CGJ-TJPE expressou que, se fosse possível a desapropriação indireta de um bem imóvel pelo ente público, desde que atendido o requisito da prescrição aquisitiva – instrumento este que a lei não disciplinara, haja vista que o ordenamento jurídico apenas normatizara a desapropriação direta – não haveria, por decorrência lógica, impedimento de se reconhecer a possibilidade de o ente público se valer da usucapião, judicial ou extrajudicial, como meio para a aquisição de propriedade privada pelo decurso do tempo. Nas palavras da CGJ-TJPE:

Logo, há bastante tempo se vislumbrava viável a usucapião por parte da Administração. De fato, os requisitos levantados pelo Código Civil/02 para a usucapião extraordinária são: (1) prazo de quinze anos e (2) posse mansa e ininterrupta. Descarece de justo título ou boa-fé. Resta seguro afirmar, portanto, que a desapropriação indireta prescrita faz nascer a usucapião extraordinária para o Estado.³²

³⁰ SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Súmula do STJ nº 119: A ação de desapropriação indireta prescreve em vinte anos. STJ, 8 nov. 1994. DJ, Brasília, 16 nov. 1994, p. 31143. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/busca?q=s%C3%BAmula+119+do+stj>. Acesso em: 10 mar. 2023.

³¹ SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Tema Repetitivo 1019. Relator: Min. Herman Benjamin, 12 fev. 2020. DJ, Brasília, 7 jun. 2020. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&sg_classe=REsp&num_processo_classe=1757352. Acesso em: 10 mar.

³² PERNAMBUCO, op. cit., p. 96, sublinha no original.



Nota-se que a CGJ-TJPE justificou o seu posicionamento com base nos preceitos dos institutos da desapropriação indireta e da usucapião extraordinária, decidindo-se, ao final, pela viabilidade da Prefeitura Municipal de Surubim-PE em solicitar ao 2º Tabelionato de Notas e Protesto de Títulos de Surubim-PE a lavratura de uma ata notarial para fins da usucapião extraordinária (art. 1.238 do Código Civil de 2002) ou ordinária (art. 1.242 do Código Civil de 2002) de um imóvel localizado no perímetro rural com área total de 801,72 m² (oitocentos e um vírgula setenta e dois metros quadrados) e, por decorrência lógica, pela possibilidade de a Prefeitura Municipal de Surubim-PE apresentar pedido de reconhecimento extrajudicial da usucapião diretamente no Ofício de Registro de Imóveis de Surubim-PE, consoante o que se observa no seguinte trecho da consulta:

Debruço-me, pois, no âmbito da consulta para visualizar se mais do que a usucapião, **é possível à Administração usar da desjudicialização para lhe ter reconhecido o direito de propriedade. Em resposta, percebo que não haveria impossibilidade para tal, desde que obedecidos o procedimento pertinente e a modalidade adequada – que entendo possível apenas na extraordinária e, a depender do caso, na ordinária.** Observo que o procedimento de usucapião extrajudicial é rigoroso e visa à celeridade que a modernidade reclama, detendo regramento legal (art. 216-A da Lei 6.015/73) e infralegal (Provimento 65/2017 do CNJ/ Capítulo XIV - A do Provimento 20/2009 da CGJ-TJPE).³³

O entendimento da CGJ-TJPE pode parecer, à primeira vista, modesto, mas, do ponto de vista sistêmico, vislumbra uma revolução no direito civil, no direito administrativo, no direito notarial e no direito imobiliário, principalmente da perspectiva prática, haja vista a possibilidade de pedidos de usucapião extrajudicial requeridos por entes públicos perante os inúmeros Cartórios de Imóveis no Brasil, uma vez que tal entendimento permite que o ente público não necessite pagar indenização ao proprietário do imóvel, assim como possa se

³³ PERNAMBUCO, op. cit., p. 97, destaques no original.



valer do instrumento célere da usucapião extrajudicial para adquirir de forma originária bens imóveis, evitando, assim, ações judiciais desnecessárias.

É cediço que a pessoa física e a pessoa jurídica particular podem se valer do instrumento da usucapião, judicial ou extrajudicial, para adquirirem de forma originária um imóvel particular, desde que se preencham os requisitos previstos no Código Civil de 2002³⁴ e/ou nas legislações especiais, a exemplo do Estatuto das Cidades (art. 10 da Lei nº 10.257/2001³⁵), Estatuto dos Índios (art. 33 da Lei nº 6.001/1973³⁶), entre outras.

Contudo, a CGJ-TJPE expandiu essa visão quando se posicionou pela possibilidade de a Fazenda Pública (federal, estadual ou municipal), isto é, pessoa jurídica pública, também poder se valer da usucapião extrajudicial para adquirir o domínio/propriedade de um imóvel.

Pelo princípio da legalidade administrativa, o Estado só pode fazer o que está previsto em Lei, estando todo o resto proibido, ao contrário da máxima do direito privado, no qual o que não está proibido é permitido praticar.

Ocorre que, conforme já explanado, tanto no artigo 1.071 do Código de Processo Civil de 2015³⁷ quanto no Provimento nº 65/2017 do CNJ³⁸, não se estipula de forma explícita a possibilidade de a Fazenda Pública ajuizar uma ação judicial de usucapião ou de esta se valer da usucapião extrajudicial, o que, em princípio, poderia significar que seria ilegal ou até mesmo inconstitucional que a Fazenda Pública pudesse utilizar o instituto da usucapião, judicial ou extrajudicial, para obter o domínio de um bem imóvel.

³⁴ Cf. BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 11 jan. 2002.

³⁵ Cf. BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 11 jul. 2001, art. 10.

³⁶ Cf. BRASIL. Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973. Dispõe sobre o Estatuto do Índio. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 13177, 21 dez. 1973, art. 33.

³⁷ Cf. BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 17 mar. 2015.

³⁸ Cf. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, *op. cit.*



Por outro lado, verifica-se que a posição da CGJ-TJPE está de acordo com ideais de celeridade e da efetividade da solução das demandas, ambos previstos no Código de Processo Civil de 2015, posto que, ao permitir que a Fazenda Pública possa se valer da usucapião extrajudicial, tal medida acarretaria, em princípio, a redução do volume de demandas judiciais de desapropriação que tramitassem ou que viessem a ser ajuizadas, por exemplo, no Poder Judiciário do Estado de Pernambuco, uma vez que o ente público preferiria resolver a sua demanda perante um cartório em razão da celeridade, haja vista que não precisaria se submeter aos trâmites e prazos judiciais, assim como não precisaria indenizar o proprietário, caso optasse por usar a usucapião extrajudicial.

Além do mais, a usucapião extrajudicial pode ser naturalmente classificada como um instrumento da desjudicialização e do sistema multiportas de solução de conflitos³⁹ no ordenamento jurídico brasileiro, sendo, portanto, a nova tendência de o ordenamento jurídico e o poder judiciário brasileiro continuarem cada vez mais abertos para os meios de solução de conflitos pela via extrajudicial, tendo em vista que os seus benefícios são muito mais vantajosos em comparação com a via judicial comum, atendendo, por consequência, ao princípio do acesso à justiça e aos mecanismos criados para reduzir o número de demandas levadas ao judiciário.

Outro aspecto que chama atenção a respeito da utilização da usucapião extrajudicial por parte da Fazenda Pública se baseia na ideia de utilizá-la como instrumento de regularização imobiliária, no sentido de proporcionar proteção jurídica aos imóveis que estão

³⁹ O Sistema Multiportas é uma ideologia que busca resolver um litígio por uma via diversa da judicialização, a partir da integração de outras formas e meios de solução de conflitos. É por meio desse sistema que o Estado conduz os litigantes para a melhor forma de resolver o conflito, isto é, conduz para a melhor porta para se deliberar sobre um conflito, sendo que, para cada tipo de conflito, deve ser adotada a via mais adequada à sua abordagem, levando-se em consideração elementos, como a intenção das partes envolvidas, o tipo de controvérsia discutida e as possibilidades inerentes a cada meio. SOLANO, Luisa Maria Moreira. A crise do Judiciário e o Sistema Multiportas de solução de conflitos. *Jusbrasil*, Salvador, 2018. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/a-crise-do-judiciario-e-o-sistema-multiportas-de-solucao-de-conflitos/575316098>. Acesso em: 10 mar. 2023.



em posse dos entes públicos há mais de 10 (dez) anos⁴⁰, evitando-se, por consequência, conflitos de propriedade.

Ademais, uma vez que o ente público tenha adquirido a propriedade por usucapião do imóvel, este pode ser destinado a inúmeros propósitos, inclusive, de ser utilizado para a construção de várias moradias populares, reduzindo-se, assim, o déficit habitacional no país.

3. USUCAPIÃO JUDICIAL PROMOVIDA PELA FAZENDA PÚBLICA

É digno de nota explicar que os Tribunais Pátrios já admitem a possibilidade de a Fazenda Pública ajuizar ação de usucapião para adquirir o domínio/propriedade de um bem imóvel, a exemplo do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (TJCE)⁴¹ e do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (TJMG)⁴².

Soma-se a esses julgados, o seguinte acórdão do Tribunal de Justiça do Maranhão (TJMA):

EMENTA: CITAÇÃO POR EDITAL. VALIDADE. RÉU EM LUGAR INCERTO. COISA JULGADA. EFEITO NEGATIVO. USUCAPIÃO EM FAVOR DE ENTE PÚBLICO. POSSIBILIDADE. CUMPRIMENTO DOS REQUISITOS LEGAIS.

1. Estando o réu em local incerto e inexistindo outros meios para a sua localização, é o que basta para autorizar a citação editalícia.

⁴⁰ SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, 2020.

⁴¹ CEARÁ. Tribunal de Justiça. Processo nº 2472-15.2011.8.06.0076/0 (NPU 0002472-15.2011.8.06.0076). Natureza: Usucapião da L 6.969/1981. Foro: Farias Brito. Vara: Vara Única da Comarca de Farias Brito-CE. Apelado: Município de Farias Brito. Apelante: Adalgisa Maria de Moraes. Juiz de Direito Dr. Djalma Sobreira Dantas Junior. Distribuição: 30 maio 2011. Entrada de petição de acompanhamento: 26 abr. 2013. *DJe-CE*, Fortaleza, Ano II, n. 246, 7 jun. 2011. Caderno 2: Judiciário. p. 158-159. Disponível em: https://esaj.tjce.jus.br/cpopg/show.do?processo.codigo=24Z1THQG80000&processo.foro=76&processo.numero=0002472-15.2011.8.06.0076&uuidCaptcha=sajcaptcha_4bfa622cf3a41d69dc02f66c6cf8fcc ou: <https://www.jusbrasil.com.br/processos/433772579/processo-n-0002472-1520118060076-do-tjce>. Acesso em: 10 mar. 2023.

⁴² MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. Processo nº 0290.11.011878-6 (NPU 0118780-79.2011.8.13.0290). Natureza: Ação de Usucapião. Vara: 1ª Vara Cível da Comarca de Vespasiano-MG. Data da Distribuição: 3 nov. 2011. Juíza: Sayonara Marques Issa, 13 de junho de 2016. *DJe-MG*, 17 jun. 2026. p. 77. Disponível em: https://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/proc_movimentacoes.jsp?comrCodigo=290&numero=1&listaProcessos=11011878 ou: <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/83108149/amm-mg-12-01-2015-pg-77>. Acesso em: 10 mar. 2023.



2. Por força dos limites objetivos da coisa julgada e do seu efeito negativo, não cabe ao Estado propor ação de usucapião para adquirir novamente o domínio de imóvel que já havia sido objeto de anterior ação de desapropriação indireta com sentença transitada em julgado.

3. Todavia, em relação à parte remanescente do imóvel que não foi objeto da ação de desapropriação indireta, nada obsta o Ente de Público de buscar o reconhecimento da usucapião da referida área.

4. Observados os mesmos requisitos legais exigidos para os possuidores particulares de modo geral, podem as pessoas de direito público adquirir bens por usucapião.

5. Apelo conhecido e parcialmente provido. Unanimidade.

(TJ-MA - APL: 0551622014 MA 0000989-79.2014.8.10.0060, Relator: PAULO SÉRGIO VELTEN PEREIRA, Data de Julgamento: 08/03/2016, QUARTA CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 16/03/2016).⁴³

Da leitura do voto do relator do TJMA, o qual foi seguido por unanimidade pelos seus pares, é nítida a posição pela possibilidade de reconhecimento da usucapião pleiteada pelos entes públicos, declarando-se, no caso, que a Fazenda Pública do Estado do Maranhão provou nos autos que, sobre o terreno de propriedade da parte apelante, fora construído e mantido hospital público desde outubro de 1981, totalizando-se, assim, mais de 20 (vinte) anos de posse mansa e pacífica, sem interrupção nem oposição por parte da proprietária, motivo pelo qual o Estado do Maranhão (ora apelado) adquiriu de forma originária o respectivo domínio via usucapião extraordinário.

Ainda a respeito da possibilidade de o ente público ajuizar ação de usucapião, o Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (IRIB)⁴⁴, em sede de consultas, posicionou-se pela

⁴³ MARANHÃO. Tribunal de Justiça. (4. Câmara Civil). APL: 0551622014 MA (NPU 0000989-79.2014.8.10.0060). Assunto: DIREITO CIVIL (899) - Coisas (10432) - Propriedade (10448) - Aquisição (10455) - Usucapião Extraordinária (10458). Jurisdição: Fórum da Comarca de Timon. Órgão Julgador: Vara da Fazenda Pública de Timon. Polo ativo: Procuradoria Geral do Estado do Maranhão. Polo passivo: Defensoria Pública do Estado Maranhão. Réu: Maria Berenice Carneiro Machado. Data da Distribuição: 2 dez. 2017. Relator: Paulo Sérgio Velten Pereira, 8 de março de 2016. *DJe-MA*, 16 mar. 2016. Disponível em:

<https://pje.tjma.jus.br/pje/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/listView.seam?ca=a4ce6d4969d74a95ddfe512401513c3874d610a2c46a88eb> ou: <https://tj-ma.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/322088321/apelacao-apl-551622014-ma-0000989-7920148100060>. Acesso em: 10 mar. 2023.

⁴⁴ O Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (IRIB) foi fundado em 1974 e “é a principal entidade de representação institucional e política dos Oficiais de Registro de Imóveis do Brasil”. O Instituto foi criado com o intuito de “contribuir para o aperfeiçoamento profissional, científico e jurídico de seus associados,



admissibilidade de o ente público adquirir de forma originária bem particular por meio de um processo de usucapião, conforme se transcreve abaixo:

Para esta edição do Boletim Eletrônico a Consultoria do IRIB selecionou questão acerca da possibilidade de aquisição de imóvel pelo Estado por usucapião. Veja como a Consultoria do IRIB se posicionou acerca do assunto, valendo-se dos ensinamentos de Hely Lopes Meirelles.

Pergunta

É possível que o Estado adquira um bem imóvel por usucapião?

Resposta

Sim, é possível que o Estado adquira um imóvel por usucapião.

Corroborando nosso entendimento, vejamos o que nos ensina Hely Lopes Meirelles:

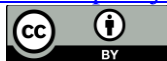
“Entendemos também possível a aquisição de bens por usucapião em favor do Poder Público, segundo os preceitos civis desse instituto e o processo especial de seu reconhecimento. Será este o meio adequado para a Administração obter o título de propriedade de imóvel que ela ocupa, com ânimo de domínio, por tempo bastante para usucapir. A sentença de usucapião passará a ser o título aquisitivo registrável no cartório imobiliário competente.” (MEIRELLES, Hely Lopes. “Direito Administrativo Brasileiro”, 33ª ed., Malheiros, São Paulo, 2007, p. 546).

Finalizando, recomendamos sejam consultadas as Normas de Serviço da Corregedoria-Geral da Justiça de seu Estado, para que não se verifique entendimento contrário ao nosso. Havendo divergência, proceda aos ditames das referidas Normas, bem como a orientação jurisprudencial local.⁴⁵

No mesmo sentido, é a posição da doutrina administrativa brasileira, que tem a usucapião como uma das formas de aquisição de bens por parte da Fazenda Pública, ao lado dos institutos, como a desapropriação, a acessão, entre outros, por entender que o Código

bem como de aprimorar e modernizar as técnicas de registro.” Cf. INSTITUTO DE REGISTRO IMOBILIÁRIO DO BRASIL. Quem Somos. *IRIB*, São Paulo, c2022. Seção Institucional. Disponível em: <https://irib.org.br/institucional/quem-somos>. Acesso em: 10 mar. 2023.

⁴⁵ INSTITUTO DE REGISTRO IMOBILIÁRIO DO BRASIL. IRIB Responde – Usucapião - Estado - possibilidade. *IRIB*, São Paulo, 3 out. 2013. Disponível em: <https://irib.org.br/noticias/detalhes/irib-responde-usucapi-atilde-o-estado-possibilidade/>. Acesso em: 10 mar. 2023.



Civil de 2022, ao estabelecer os requisitos para a aquisição da propriedade por usucapião, não descartou o ente público como possível titular do direito.

Assim, preenchidos os requisitos legais exigidos para os possuidores particulares de modo geral, podem as pessoas de direito público adquirirem bens por usucapião e, uma vez consumado o processo aquisitivo, esses bens se tornam bens públicos⁴⁶.

Depreende-se, portanto, que é possível a usucapião judicial por um ente público, desde que atendidas as exigências legais previstas na lei civil, com o intuito de obter o domínio de um bem imóvel particular.

Intepretação diversa representaria uma restrição em desfavor da Fazenda Pública não prevista em lei, posto que em nenhuma norma jurídica se dispõe que o ente público não possa se valer da usucapião como forma de aquisição de propriedade privada.

4. DO LIVRE TRÂNSITO DE TÉCNICAS, DAS GARANTIAS E DAS PRERROGATIVAS PROCESSUAIS EM FAVOR DA FAZENDA PÚBLICA QUANDO DO USO DA USUCAPIÃO JUDICIAL E EXTRAJUDICIAL

Convém destacar que, diferentemente do Código de Processo Civil de 1973 (Lei nº 5.869/1973⁴⁷), que estipulava um procedimento especial para a ação de usucapião nos seus artigos 941 a 945, o Código de Processo Civil de 2015 não instituiu nenhum procedimento

⁴⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020. p. 1062-1063.

⁴⁷ Cf. BRASIL. Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973. Institui o Código de Processo Civil. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 1, Suplemento, 17 jan. 1973.



para a usucapião judicial, apesar de citá-la nos seus artigos 246, parágrafo 3^o⁴⁸, e 259, inciso I⁴⁹.

Nessa seara, a doutrina processualista tem-se posicionado atualmente no sentido de que a ação de usucapião promovida pela Fazenda Pública será processada pelo rito do procedimento comum⁵⁰.

Entretanto, conforme o que Andre Vasconcelos Roque explica⁵¹, para promover uma compatibilização das garantias e prerrogativas da Fazenda Pública em juízo, é possível pensar em um procedimento flexibilizado pelo trânsito de técnicas, tal como parte da doutrina vem defendendo no tocante à aplicação, dentre outras regras, do artigo 327, parágrafo 2º, do Código de Processo Civil de 2015⁵².

Nesse ponto, cumpre destacar que parte da doutrina processualista vem teorizando a aplicação da teoria do “livre trânsito de técnicas” à usucapião judicial, com destaque para a obra de Fredie Didier Jr., Antonio do Passo Cabral e Leonardo Carneiro da Cunha⁵³, na qual

⁴⁸ “Art. 246. A citação será feita preferencialmente por meio eletrônico, no prazo de até 2 (dois) dias úteis, contado da decisão que a determinar, por meio dos endereços eletrônicos indicados pelo citando no banco de dados do Poder Judiciário, conforme regulamento do Conselho Nacional de Justiça. [...] § 3º Na ação de usucapião de imóvel, os confinantes serão citados pessoalmente, exceto quando tiver por objeto unidade autônoma de prédio em condomínio, caso em que tal citação é dispensada.” Cf. BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 17 mar. 2015, art. 246, § 3º.

⁴⁹ “Art. 259. Serão publicados editais: I - na ação de usucapião de imóvel; [...]” Cf. BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 17 mar. 2015, art. 259, inc. I.

⁵⁰ MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. *Curso de processo civil: tutela dos direitos mediante procedimentos diferenciados*. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. v. 3. E-book.

⁵¹ ROQUE, Andre Vasconcelos. *Comentários ao código de processo civil*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

⁵² “Art. 327. É lícita a cumulação, em um único processo, contra o mesmo réu, de vários pedidos, ainda que entre eles não haja conexão. [...] § 2º Quando, para cada pedido, corresponder tipo diverso de procedimento, será admitida a cumulação se o autor empregar o procedimento comum, sem prejuízo do emprego das técnicas processuais diferenciadas previstas nos procedimentos especiais a que se sujeitam um ou mais pedidos cumulados, que não forem incompatíveis com as disposições sobre o procedimento comum.” Cf. BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 17 mar. 2015, art. 327, § 2º.

⁵³ DIDIER JR, Fredie; CABRAL, Antonio do Passo; CUNHA, Leonardo Carneiro da. *Técnicas de Diferenciação do Procedimento*. In: _____. *Por uma nova teoria dos procedimentos especiais: dos procedimentos às técnicas*. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2020, p. 105-114.



entendem que técnicas, garantias e prerrogativas processuais podem ser aplicadas num determinado caso concreto, ainda que o instituto em discussão (ex: desapropriação, usucapião, hipoteca etc.) não as preveja, valendo-se, assim, de uma visão de adaptabilidade procedimental a depender da situação jurídica posta e das partes envolvidas.

A esse respeito, Marcelo Abelha⁵⁴ afirma que o rito do procedimento comum previsto no Código de Processo Civil de 2015 não é mais suficiente para conduzir determinados casos, a exemplo da usucapião, de modo que haveria necessidade de se aplicar uma espécie de “livre trânsito de técnicas” dos instrumentos e garantias, contido no Código de Processo Civil de 2015, quando o caso concreto requeresse para ser solucionado.

De mais a mais, Luciano Alves Rossato⁵⁵ recorda que o ente público possui por lei diversas prerrogativas destinadas à sua atuação (quer seja como parte autora quer seja como parte ré), a exemplo da atribuição de prazos processuais diferenciados, da intimação pessoal para tomar ciência de qualquer decisão, do adiamento do tempo de pagamento das despesas processuais, dentre outras, de modo que o referido autor entende que tais prerrogativas do ente público também devem ser empregadas quando é a Fazenda Pública quem promove a ação de usucapião, aplicando-se, se for o caso, a teoria do “livre trânsito de técnicas” no sentido de se valer do emprego de técnicas processuais diferenciadas previstas nos procedimentos especiais em favor do ente público, desde que não sejam incompatíveis com as disposições sobre o procedimento comum e com os preceitos constitucionais⁵⁶.

Tem-se, assim, a ideia de que deve ser assegurado o “livre trânsito de técnicas”, as garantias e as prerrogativas processuais em favor da Fazenda Pública no caso de usucapião judicial, ainda que o Código de Processo Civil de 2015 não tenha instituído nenhuma diretriz e procedimento específico para a usucapião judicial.

Por outra perspectiva, tem-se a usucapião extrajudicial, que, diferentemente da usucapião judicial, está disciplinada no artigo 1.071 do Código de Processo Civil de 2015,

⁵⁴ ABELHA, Marcelo. *Manual de Direito Processual Civil*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 787-788.

⁵⁵ ROSSATO, Luciano Alves. *Temas atuais da advocacia pública*. Bahia: JusPodivm, 2015.

⁵⁶ Cf. BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 17 mar. 2015, art. 327, § 2º.



sendo um importante instrumento da desjudicialização e do sistema multiportas de solução de conflitos no ordenamento jurídico brasileiro.

Entretanto, verifica-se que, muito embora no artigo 1.071 não tenha versado acerca das garantias e prerrogativas processuais da Fazenda Pública, numa perspectiva intratextual, ou seja, levando-se em consideração a totalidade do Código no qual ele se encontra inserido, é possível inferir que a prerrogativa, por exemplo, do prazo em dobro (art. 183 do Código de Processo Civil de 2015), deve ser empregada nos casos de usucapião (judicial e extrajudicial) em que haja a participação do ente público.

Ocorre que nenhum jurista deve ficar restrito à lei, pois nenhuma lei é completa, cabendo, portanto, fazer uma interpretação teleológica⁵⁷ para admitir a aplicação das garantias e prerrogativas processuais da Fazenda Pública.

Além do mais, não faria sentido se admitir a aplicação das garantias e prerrogativas processuais da Fazenda Pública apenas na usucapião judicial e vetá-las na usucapião extrajudicial, posto que o que justifica tais benesses é a participação do ente público], o que ocorre em ambos os casos da usucapião.

Convém ressaltar, por fim, que as garantias e prerrogativas processuais do ente público não afrontam o princípio da isonomia constitucional, haja vista que fazem com que ele possa ter condições para proteger o interesse público, já que, em razão da sua complexa estrutura e por defender toda uma sociedade, não seria justo ter as mesmas exigências/condições processuais dos particulares⁵⁸.

⁵⁷ Segundo o que é veiculado pelo Vade Mecum Brasil, a interpretação teleológica é um método de “interpretação da norma jurídica que busca adaptar o sentido e o alcance da norma às novas exigências sociais. Nesta, o intérprete deve levar em consideração valores como a exigência do bem comum, o ideal de justiça, a ética, a liberdade, a igualdade, etc. Um exemplo desta interpretação é o artigo 5º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Na interpretação teleológica, que é parecida com a interpretação sociológica, o juiz deve conferir ao texto normativo um sentido que resulte haver a norma regulado a espécie a favor e não em prejuízo de quem ela visa proteger. O magistrado, em uma interpretação teleológica, não pode restringir a proteção da lei, apenas pode ampliar” Cf. VADE MECUM BRASIL. Interpretação Teleológica. [Verbete]. *Projeto Vade Mecum Brasil*, [S.l.], c2023. Disponível em: <https://vadecumbrasil.com.br/palavra/interpretacao-teleologica>. Acesso em: 10 mar. 2023.

⁵⁸ CARVALHO, Wagner Tinô de. Prerrogativas ou privilégios processuais da Fazenda Pública. *DireitoNet*, [S.l.], 27 jan. 2015. Disponível em: <https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/8923/Prerrogativas-ou-privilegios-processuais-da-Fazenda-Publica>. Acesso em: 10 mar. 2023.



Assim, devem ser igualmente asseguradas as garantias e as prerrogativas processuais da Fazenda Pública quando esta atua nos casos envolvendo a usucapião extrajudicial.

Quanto à aplicação da teoria do “livre trânsito de técnicas”, esta deve ser igualmente aplicada na usucapião extrajudicial no sentido de poder se valer do emprego de técnicas processuais diferenciadas previstas nos procedimentos especiais em favor do ente público, nos termos do artigo 327, parágrafo 2º, do Código de Processo Civil de 2015, desde que não sejam incompatíveis com as disposições sobre o procedimento contido no artigo 1.071 do Código de Processo Civil de 2015 e com os preceitos constitucionais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A usucapião extrajudicial veio a lume como mecanismo que fomenta a desobstrução do poder judiciário, objetivando, assim, desjudicialização das demandas e a aplicação do sistema multiportas de solução de conflitos no ordenamento jurídico brasileiro, deslocando a competência e atribuições do Poder Judiciário para os cartórios, o que enfatiza o papel da organização registral e notarial no ordenamento jurídico brasileiro. Ademais, a usucapião extrajudicial revela ser uma via mais célere e ágil, trazendo segurança jurídica ao possuidor de boa-fé, permitindo, inclusive, a regularização fundiária e imobiliária do imóvel.

Nesse contexto, objetivou-se verificar em que medida a Fazenda Pública poderia se valer da usucapião extrajudicial para obter o domínio do imóvel, o que, em princípio, demonstrou-se possível, seja em razão da resposta dada na consulta pela CGJ-TJPE no Procedimento de Providências nº 98/2019, seja em razão de inexistir no Código Civil de 2002 ou em outra norma jurídica proibição de o ente público se valer da usucapião para obter o domínio de bem imóvel.

Destaca-se também que os Tribunais Pátrios já vêm admitindo a possibilidade de a Fazenda Pública ajuizar ação de usucapião para adquirir o domínio/propriedade de um bem imóvel, a exemplo dos julgados já citados. No mesmo sentido, tem-se o IRIB, que se



posicionou pela admissibilidade de o ente público adquirir de forma originária bem particular por meio de uma ação de usucapião.

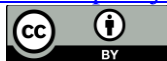
Assim, não faria sentido o ordenamento jurídico brasileiro admitir a usucapião judicial pela Fazenda Pública e não permitir a usucapião extrajudicial, já que ambas tratam do mesmo instituto (usucapião), sendo que o que as diferencia é tão somente a via.

Quanto às garantias e às prerrogativas processuais em favor da Fazenda Pública, vê-se que devem ser aplicadas tanto na usucapião judicial quanto na usucapião extrajudicial, o que significa dizer que o ente público, por exemplo, terá prazos diferenciados, poderá adiar o pagamento das custas cartorárias ao final do procedimento de usucapião extrajudicial ou mesmo terá isenção das custas cartorárias, a depender da interpretação de cada CGJ, dentre outras benesses.

No que se refere à aplicação da teoria do “livre trânsito de técnicas”, como visto, esta deve ser igualmente aplicada tanto na usucapião judicial quanto na usucapião extrajudicial no sentido de o ente público poder se valer do emprego de técnicas processuais diferenciadas previstas nos procedimentos especiais, nos termos do artigo 327, parágrafo 2º, do Código de Processo Civil de 2015, desde que não sejam incompatíveis com as disposições sobre o procedimento contido no artigo 1.071 do Código de Processo Civil de 2015 e com os preceitos constitucionais.

Por fim, ressalta-se ser evidente que a questão da usucapião (quer seja por via judicial, quer seja por via extrajudicial) pelo ente público merece mais debate por parte dos doutrinadores e julgadores, visto que, a despeito da importância do tema, observa-se que há certo desconhecimento por parte dos agentes públicos, haja vista que se valem do instituto da desapropriação indireta ao invés de se valerem da usucapião (judicial ou extrajudicial) para adquirirem de forma originária os bens imóveis.

Assim, questiona-se acerca de quanto anos irá demorar, por exemplo, para que uma ação de desapropriação indireta venha a ser julgada e transitada em julgado, o que leva a pensar se não seria mais célere o ente público lavrar uma ata notarial do imóvel a ser usucapido perante um cartório de notas e, em sequência, dar entrada no procedimento de



usucapião extrajudicial perante o cartório de imóvel, onde está localizado o bem, a fim de obter o domínio da propriedade do bem ao invés de adentrar numa disputa judicial sem prazo para terminar. Questiona-se, ainda, acerca de quanto se economizaria dos cofres públicos se o ente público se valesse do instrumento da usucapião extrajudicial ao invés de ajuizar uma demanda para adquirir de forma originária um imóvel, levando-se em conta as despesas com funcionários, materiais e aparelhos de informática (ex.: computadores, impressora, certificado digital etc.).

Tais questionamento demonstram a necessidade de o ente público tomar ciência acerca da possibilidade de se valer dos instrumentos extrajudiciais proporcionados pelas Serventias Extrajudiciais, a exemplo da usucapião extrajudicial, para resolver os imbróglis jurídicos vinculados aos imóveis que estejam na sua posse há mais de 10 (dez) anos, conforme posicionamento do Superior Tribunal de Justiça no Tema Repetitivo nº 1019, com base no artigo 1.238 do Código Civil de 2002, evitando o entupimento das vias judiciais por ações desnecessárias, poupando recursos e promovendo segurança jurídica.

REFERÊNCIAS

- ABELHA, Marcelo. *Manual de Direito Processual Civil*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.
- BRASIL. Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. Câmara dos Deputados. *Diário Oficial da União*: seção 1, Rio de Janeiro, RJ, p. 14427, 18 jul. 1941.
- BRASIL. Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962. Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 11565, 7 nov. 1962.
- BRASIL. Lei nº 4.505, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Imposto do Selo e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 58, Suplemento, 30 nov. 1964.



- BRASIL. Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973. Institui o Código de Processo Civil. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 1, Suplemento, 17 jan. 1973.
- BRASIL. Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973. Dispõe sobre o Estatuto do Índio. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 13177, 21 dez. 1973.
- BRASIL. Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 2349, 26 fev. 1993.
- BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 11 jul. 2001.
- BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 11 jan. 2002.
- BRASIL. Lei nº 10.931, de 2 de agosto de 2004. Dispõe sobre o patrimônio de afetação de incorporações imobiliárias, Letra de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Bancário, altera o Decreto-Lei nº 911, de 1º de outubro de 1969, as Leis nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, nº 4.728, de 14 de julho de 1965, e nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 17, 3 ago. 2004.
- BRASIL. Lei nº 11.441, de 4 de janeiro de 2007. Altera dispositivos da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil, possibilitando a realização de inventário, partilha, separação consensual e divórcio consensual por via administrativa. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 5 jan. 2007.
- BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 17 mar. 2015.
- CARVALHO, Wagner Tinô de. Prerrogativas ou privilégios processuais da Fazenda Pública. *DireitoNet*, [S.l.], 27 jan. 2015. Disponível em:



<https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/8923/Prerrogativas-ou-privilegios-processuais-da-Fazenda-Publica>. Acesso em: 10 mar. 2023.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

CEARÁ. Tribunal de Justiça. Processo nº 2472-15.2011.8.06.0076/0 (NPU 0002472-15.2011.8.06.0076). Natureza: Usucapião da L 6.969/1981. Foro: Farias Brito. Vara: Vara Única da Comarca de Farias Brito-CE. Apelado: Município de Farias Brito. Apelante: Adalgisa Maria de Moraes. Juiz de Direito Dr. Djalma Sobreira Dantas Junior. Distribuição: 30 maio 2011. Entrada de petição de acompanhamento: 26 abr. 2013. *DJe-CE*, Fortaleza, Ano II, n. 246, 7 jun. 2011. Caderno 2: Judiciário. p. 158-159. Disponível em: https://esaj.tjce.jus.br/cpopg/show.do?processo.codigo=24Z1THQG80000&processo.foro=76&processo.numero=0002472-15.2011.8.06.0076&uuiidCaptcha=sajcaptcha_4befa622cf3a41d69dc02f66c6cf8fcc ou: <https://www.jusbrasil.com.br/processos/433772579/processo-n-0002472-1520118060076-do-tjce>. Acesso em: 20 mar. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Provimento nº 65, de 14 de dezembro de 2017. Estabelece diretrizes para o procedimento da usucapião extrajudicial nos serviços notariais e de registro de imóveis. Ministro: João Otávio de Noronha. *DJe/CNJ*, Brasília, n. 210, 15 dez. 2017. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2527>. Acesso em: 20 mar. 2023.

CUNHA, Leonardo José Carneiro da. As causas repetitivas e a necessidade de um regime que lhes seja próprio. *Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas*, Pouso Alegre, v. 25, n. 2, p. 236-268, jul./dez. 2009.

DIDIER JR, Fredie; CABRAL, Antonio do Passo; CUNHA, Leonardo Carneiro da. Técnicas de Diferenciação do Procedimento. In: _____. *Por uma nova teoria dos procedimentos especiais: dos procedimentos às técnicas*. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2020. p. 100-120.



FEYH, Ketrin Lauriane Garcia. A Lei nº 11.441/2007: inventário e divórcio extrajudicial. *Jus Navigandi Ltda*, Teresina, PI, jul. 2012. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/22257/a-lei-n-11-441-2007-inventario-e-divorcio-extrajudicial>. Acesso em: 20 mar. 2023.

INSTITUTO DE REGISTRO IMOBILIÁRIO DO BRASIL. IRIB Responde – Usucapião - Estado - possibilidade. *IRIB*, São Paulo, 3 out. 2013. Disponível em: <https://irib.org.br/noticias/detalhes/irib-responde-usucapi-atilde-o-estado-possibilidade/>. Acesso em: 20 mar. 2023.

INSTITUTO DE REGISTRO IMOBILIÁRIO DO BRASIL. Quem Somos. *IRIB*, São Paulo, c2022. Seção Institucional. Disponível em: <https://irib.org.br/institucional/quem-somos>. Acesso em: 20 mar. 2023.

MARANHÃO. Tribunal de Justiça. (4. Câmara Civil). APL: 0551622014 MA (NPU 0000989-79.2014.8.10.0060). Assunto: DIREITO CIVIL (899) - Coisas (10432) - Propriedade (10448) - Aquisição (10455) - Usucapião Extraordinária (10458). Jurisdição: Fórum da Comarca de Timon. Órgão Julgador: Vara da Fazenda Pública de Timon. Polo ativo: Procuradoria Geral do Estado do Maranhão. Polo passivo: Defensoria Pública do Estado Maranhão. Réu: Maria Berenice Carneiro Machado. Data da Distribuição: 2 dez. 2017. Relator: Paulo Sérgio Velten Pereira, 8 de março de 2016. *DJe-MA*, 16 mar. 2016. Disponível em: <https://pje.tjma.jus.br/pje/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/listView.seam?ca=a4ce6d4969d74a95ddfe512401513c3874d610a2c46a88eb> ou: <https://tjma.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/322088321/apelacao-apl-551622014-ma-0000989-7920148100060>. Acesso em: 20 mar. 2023.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. *Curso de processo civil: tutela dos direitos mediante procedimentos diferenciados*. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. v. 3. E-book.



- MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. Processo nº 0290.11.011878-6 (NPU 0118780-79.2011.8.13.0290). Natureza: Ação de Usucapião. Vara: 1ª Vara Cível da Comarca de Vespasiano-MG. Data da Distribuição: 3 nov. 2011. Juíza: Sayonara Marques Issa, 13 de junho de 2016. *Dje-MG*, 17 jun. 2026. p. 77. Disponível em: https://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/proc_movimentacoes.jsp?comrCodigo=290&numero=1&listaProcessos=11011878 ou: <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/83108149/amm-mg-12-01-2015-pg-77>. Acesso em: 20 mar. 2023.
- PERNAMBUCO. Tribunal de Justiça. Procedimento de Providências nº 98/2019 - CGJ. Consulente: Creuza Maria Silva de Lima – Tabeliã do 2o Tabelionato de Notas e Protesto de Títulos de Surubim/PE. Interessado: Corregedoria Geral da Justiça de Pernambuco – CGJ. Desembargador: Fernando Cerqueira Norberto dos Santos. *DJe*, Recife, n. 139, p. 95-99, 1 ago. 2019. Disponível em: <https://www.tjpe.jus.br/documents/29010/2383316/CONSULTA+98.2019.pdf/c8f9c5a9-bc16-ed19-4258-39351bb55fdc>. Ou: <https://www.tjpe.jus.br/web/corregedoria/cartorios/consultas/2019>. Acesso em: 20 mar. 2023.
- ROQUE, Andre Vasconcelos. *Comentários ao código de processo civil*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.
- ROSSATO, Luciano Alves. *Temas atuais da advocacia pública*. Bahia: JusPodivm, 2015.
- SOLANO, Luisa Maria Moreira. A crise do Judiciário e o Sistema Multiportas de solução de conflitos. *Jusbrasil*, Salvador, 2018. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/a-crise-do-judiciario-e-o-sistema-multiportas-de-solucao-de-conflitos/575316098>. Acesso em: 10 mar. 2023.
- SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Súmula do STJ nº 119: A ação de desapropriação indireta prescreve em vinte anos. STJ, 8 nov. 1994. *DJ*, Brasília, 16 nov. 1994, p. 31143. Disponível em:



<https://www.jusbrasil.com.br/busca?q=s%C3%BAmula+119+do+stj>. Acesso em: 10 mar. 2023.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Tema Repetitivo 1019. Relator: Min. Herman Benjamin, 12 fev. 2020. *DJ*, Brasília, 7 jun. 2020. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&sg_classe=REsp&num_processo_classe=1757352. Acesso em: 10 mar.

VADE MECUM BRASIL. Interpretação Teleológica. [Verbete]. *Projeto Vade Mecum Brasil*, [S.l.], c2023. Disponível em: <https://vademecumbrasil.com.br/palavra/interpretacao-teleologica>. Acesso em: 10 mar. 2023.