

FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO E NEGÓCIOS DE SERGIPE

TATIANA BAPTISTA DA SILVA

USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL: UMA NOVA REALIDADE JURÍDICA OU UMA UTOPIA?

**ARACAJU
2017**

TATIANA BAPTISTA DA SILVA

USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL: UMA NOVA REALIDADE JURÍDICA OU UMA UTOPIA?

Monografia apresentada à Banca Examinadora da Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe, como requisito parcial para a conclusão do curso de Bacharelado em Direito.

ORIENTADOR: Prof. Me. América Cardoso Barreto Lima Nejaim

**ARACAJU
2017**

S586u

SILVA, Tatiana Baptista da

Usucapião Extrajudicial: uma nova realidade jurídica ou uma utopia?/ Tatiana Baptista da Silva, Aracaju, 2017. 61 f.

Monografia (Graduação) – Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe. Coordenação de Direito.

Orientadora: Profa. Ma. América Cardoso Barreto Lima Nejam

1. Posse 2. Propriedade 3. Desjudicialização 4. Usucapião Extrajudicial I. TÍTULO

Ficha Catalográfica elaborada pela Biblioteca da FANESE

TATIANA BAPTISTA DA SILVA

USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL: UMA NOVA REALIDADE JURÍDICA OU UMA UTOPIA?

Monografia apresentada à Banca Examinadora da Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe, como requisito parcial para a conclusão do curso de Bacharelado em Direito.

Aprovada em __/__/__

BANCA EXAMINADORA

Profa. Me. América Cardoso Barreto Lima Nejaim
Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe

Prof. Me. Lucas Cardinali Pachecol
Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe

Prof. Me. Manuel Menezes Cruz
Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe

Dedico a Deus, que me deu forças nessa jornada; à minha filha Samara, pelo apoio constante, apesar das horas roubadas ao estudo e aos meus pais, pelo amor incondicional dedicado a mim.

AGRADECIMENTOS

Por quantas vezes, nestes cinco anos, desabando de cansaço me imaginei terminando o curso e fazendo esse agradecimento? Obrigado **Deus Soberano** por ter me ajudado a chegar aqui, em meio a tantas lutas, ter me dado forças e determinação. À **Samara**, minha filha em forma de anjo, que no auge de seus 05 anos, me mandava “fazer o dever” quando tudo que eu queria era descansar. Obrigada por ser tão compreensiva, mesmo te privando da minha companhia. Aos meus pais, **Iracema e Ignácio**, por me ensinarem a honestidade, o valor do estudo, trabalho, da determinação e me apoiarem sempre; À minha irmã, **Caroline** e meu cunhado **Cleyton**; a **todos da minha família**; a **todos os meus vizinhos**, que me acolhem como uma segunda família; a **todos do meu trabalho (Defensoria Pública da União)**, em especial a equipe do **Cartório**, por sempre me incentivarem; aos meus amigos **Marcone e Vanessa**, por terem sonhado comigo essa graduação, muitos anos antes de aparecer a chance de estudar; ao casal **Acássia e Guilherme Mendes**, por sempre me incentivarem com palavras gentis nos finais de tarde; à **Sonia**, por me dar ânimo na fase mais difícil de minha vida; à **Erika**, por sempre estar ao meu lado, me ouvindo; à **todos os meus professores da FANESE**, em especial á minha orientadora, **Professora América**, pela paciência e gentileza na correção do meu trabalho; à **Jéssica Gama**, pela generosidade em me ajudar a conseguir a bibliografia, e a **todos os meus amigos reais e virtuais**, que torcem por mim.

A sorte favorece a mente bem preparada

(Autor desconhecido)

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo analisar a usucapião extrajudicial, trazida pelo Código de Processo Civil, no art. 1071(Disposições Finais e Transitórias), através da alteração da Lei 6015/73 (Lei de Registros Públicos). A nova modalidade tem por proposta desafogar o Poder Judiciário e simplificar o procedimento da usucapião, além de uma série de outros benefícios, já que é realizado no Cartório de Registro Imobiliário no qual situado o imóvel. Na pesquisa, são apresentados substratos necessários para sedimentar a explanação do instituto, tais como conceito e histórico, além de teorias e classificações sobre a posse; conceito, histórico e função social da propriedade, conceito, espécies e requisitos da usucapião. A discussão acerca da regularização do solo urbano torna-se cada vez mais necessária, já que há uma crescente valorização imobiliária junto aos grandes centros, em disparidade ao Poder Judiciário em que há grande acúmulo de processos para se atribuir tal domínio. Sendo assim, é importante a discussão sobre a usucapião extrajudicial, os requisitos, as especificidades, empecilhos e demais formas dessa nova modalidade administrativa e até que ponto essa nova forma procedimental veio realmente como uma inovação jurídica ou se somente constitui-se em um novo artigo de lei sem eficácia fática junto á sociedade.

Palavras-chave: Posse. Propriedade. Desjudicialização. Usucapião Extrajudicial.

ABSTRACT

The purpose of this study is to analyze extrajudicial misappropriation, brought by the Code of Civil Procedure, in art. 1071 (Final and Transitional Provisions), through the amendment of Law 6015/73 (Public Registers Law). The new modality proposes to unburden the Judiciary and simplify the procedure of the usucapion, in addition to a series of other benefits, since it is carried out in the Registry of Real Estate where the property is located. In the research, are presented substrates necessary to sediment the explanation of the institute, such as concept and history, besides theories and classifications on the possession; Concept, history and social function of property, concept, species and requirements of usucapion. The discussion about the regularization of urban land becomes more and more necessary, since there is a growing real appreciation of the major centers, in disparity to the Judiciary where there is a great accumulation of processes to assign such dominion. Therefore, it is important to discuss the extrajudicial misappropriation, requirements, specificities, obstacles and other forms of this new administrative modality and the extent to which this new procedural form really came as a legal innovation or if it only constitutes a new Article of law without factual effectiveness with society.

Keywords: Possession. Property. Disjudicialization. Extrajudicial misappropriation.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	12
2	POSSE E PROPRIEDADE: EVOLUÇÃO DOS INSTITUTOS.....	16
2.1	Conceito e origem histórica da Posse.....	16
2.2	Teorias efeitos e classificações da posse.....	18
2.3	Conceito, origem histórica e elementos da propriedade.....	22
2.4	Função Social da Propriedade.....	24
3	INCURSÃO AO INSTITUTO DA USUCAPIÃO.....	27
3.1	Evolução Histórica e Conceito.....	27
3.2	Requisitos da Usucapião.....	30
3.3	Terrenos de Marinha e seus acréscidos.....	34
3.4	Modalidades de Usucapião.....	35
4	ASPECTOS RELEVANTES À USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL.....	39
4.1	Antecedentes na Seara Administrativa da Usucapião.....	39
4.2	O Papel dos Cartórios de Registro Público na Desjudicialização.....	40
4.3	Da Importância da Regularização Fundiária.....	42
5	USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL CONFORME NOVO CPC.....	45
5.1	Considerações Iniciais.....	45
5.2	Escopo Material de Abrangência da Usucapião Extrajudicial.....	46
5.3	Requisitos e Procedimentos da Usucapião Extrajudicial.....	49
6	ANÁLISE CRÍTICA DA USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL.....	53
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	57
	REFERÊNCIAS.....	59

1 INTRODUÇÃO

Desde os primórdios da humanidade, a moradia sempre se constituiu em uma das necessidades básicas do ser humano. Está prevista na Constituição Federal como um dos direitos fundamentais juntamente com tantos outros, como o direito de propriedade, o qual não é absoluto, mas deve priorizar a sua função social.

No Brasil, com a abolição da escravatura (1888) e a crescente industrialização, as populações saíram da área rural e foram para os grandes centros urbanos, muitas vezes ocorrendo esse êxodo de forma não planejada, desordenada.

A regularização fundiária é fundamental, tanto no campo quanto na cidade. É através dela que as pessoas têm a certeza de morar no que é seu, de que não serão “expulsos” a qualquer momento. De igual modo, a cidade torna-se mais organizada, de modo que o Poder Público possa distribuir de forma mais equânime os recursos e serviços essenciais perante a população.

Sendo assim, muitas vezes há a posse de imóveis, a título precário, no entanto, não há a constituição da devida propriedade plena, impedindo o total domínio do bem. Além do mais, ao se acionar o Poder Judiciário, o processo é bastante dispendioso e moroso.

Infelizmente, o Poder Judiciário encontra-se abarrotado de processos, sendo que pode levar vários anos para que seja proferida uma sentença de processo de usucapião. Sendo assim, nesse contexto é que surgiu a usucapião extrajudicial, através do artigo 1071 do Código de Processo Civil, em que foi inserido o artigo 216-A à Lei de Registros Públicos (Lei 6015/73).

Pelo procedimento ser realizado de modo administrativo, nos Cartórios de Registros Imobiliários e ainda em fase de implementação, causa grandes dúvidas junto aos doutrinadores. Some-se a isso a falta de regulamentação específica, tanto por parte dos Estados, quanto por outros órgãos, como o Conselho Nacional de Justiça.

O presente trabalho tem por problemática analisar esse instituto à luz do Código de Processo Civil e de diversas leis correlatas, no intuito de verificar as vantagens e os procedimentos na implantação. Ademais, questiona se realmente constitui-se em inovação procedimental ou apenas mais uma lei sem efetividade prática.

O trabalho delinea a apresentação de conceitos preliminares, como posse e seus efeitos decorrentes, propriedades e elementos, a usucapião e demais requisitos. Traz ainda a discussão sobre a regularização fundiária.

Sendo assim, a partir da temática principal, parte-se para as questões norteadoras, quais sejam: Quais as principais informações jurídicas relativas à posse? O que é propriedade e demais atributos referentes à propriedade? O que é usucapião, quais os requisitos e as modalidades existentes no ordenamento brasileiro? Quais os aspectos relevantes atrelados à usucapião extrajudicial? O que é usucapião extrajudicial e benefícios e dificuldades encontradas na implementação? Esse novo instituto tem aptidão de contribuir para o ordenamento jurídico ou apenas mais uma novidade não dotada de eficácia social?

Nesse trabalho se buscará respostas para os problemas suscitados, através de levantamento bibliográfico, tendo em vista consulta recente aos Cartórios de Registros Imobiliários de Aracaju e ainda não haver a efetiva implantação do instituto, sob a alegação de falta de regulamentação quanto ao procedimento e custas por parte do Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe.

A escolha do tema justifica-se por demonstrar grande relevância junto à sociedade, já que a usucapião extrajudicial presta-se a regularizar a propriedade, sem precisar acionar o Judiciário. A proposta do instituto é tornar a usucapião mais célere, com menos burocracia e de forma mais barata.

Por ser uma lei que entrou em vigor recentemente, ressalte-se o “frescor” do tema, no que se refere a estudos e referências bibliográficas, daí a importância em sistematizar o tema. Ainda não existe doutrina pacificada nem jurisprudência consolidada, por ser tão recente, daí porque se torna tão relevante debater sobre o assunto.

Além do que, o presente trabalho contribui para disseminar o tema junto ao ambiente universitário e promover o debate jurídico entre acadêmicos e esclarecer a população de um modo geral.

Atualmente, torna-se imperiosa a adoção de medidas extrajudiciais que solucionem os problemas da sociedade sem acionar o já congestionado Poder Judiciário, na busca de concretização de direitos por parte da população.

O objetivo principal do trabalho é discutir se a usucapião extrajudicial realmente se propõe a inovar o ordenamento jurídico, sendo uma ferramenta efetiva de regularização fundiária, ou não, apenas um instrumento sem eficácia.

Quanto aos objetivos específicos, cita-se analisar o conceito jurídico de posse e demais assuntos correlatos; definir o conceito, os elementos componentes e

função social da propriedade; estabelecer requisitos e distinções entre os diversos tipos de usucapião existentes no ordenamento jurídico e discorrer sobre a usucapião extrajudicial, as novidades trazidas e demais assuntos pertinentes.

O método a ser utilizado é o dedutivo, dado o uso do conhecimento adquirido no intuito de se chegar a uma conclusão lógica, não havendo como realizar pesquisa de campo tendo em vista ainda não ter ocorrida a efetiva implantação nos Cartórios de Aracaju/SE.

A presente pesquisa tem natureza qualitativa por que se propõe a descrever de forma pormenorizada a usucapião extrajudicial e possui objetivo exploratório, pois visa sintetizar informações disponíveis nos diversos levantamentos bibliográficos, seja através de livros, revistas, sites da internet, artigos científicos e demais materiais disponíveis.

Quanto ao local, foi realizada através de pesquisas às bibliotecas, livrarias, internet etc. Quanto à coleta de dados, cita-se a pesquisa documental sobre o tema, já que há demanda sobre o procedimento nos Cartórios de Registro Imobiliários, mas ainda não há a efetiva sistematização de como fazer cumprir a lei.

Infelizmente, o procedimento ainda não é realizado nos Cartórios de Registro Imobiliário de Aracaju/SE, o que inviabilizou a pesquisa de campo, dado que o tema ainda é bem recente.

A presente monografia é composta de uma breve introdução, em que se apresenta de forma geral o tema, com a proposição do tema e os objetivos gerais e específicos. No segundo capítulo, aborda-se de forma específica sobre a evolução da posse e propriedade, além de especificar os elementos, conceito e origem histórica afetos a cada um, o importante papel da função social da propriedade, além dos efeitos e classificações pertinentes à posse.

No terceiro capítulo, explana-se sobre o conceito de usucapião, evolução histórica, requisitos para usucapir e as diversas modalidades de usucapião existentes. É de vital importância, pois oferece suporte teórico para adentrar na temática principal da monografia

No quarto capítulo, há uma análise dos aspectos relevantes relativos à usucapião administrativa e as leis precursoras; O papel dos Cartórios na Desjudicialização e a importância de haver a regularização fundiária.

No quinto capítulo, há a conceituação da usucapião extrajudicial e a sua abrangência, além de explicar de forma pormenorizada sobre os requisitos e os procedimentos previstos para que se possa realizar esse instituto.

Há no sexto capítulo uma análise crítica sobre a usucapião administrativa, de modo a abordar as vantagens e as dificuldades na implantação, de forma a sugerir soluções para os problemas encontrados.

E por fim, há as considerações finais, com o desfecho do trabalho e conclusão diante de todo o estudo realizado no trabalho. Em suma, busca-se esclarecer sobre o tema, de forma detalhada, não apenas no sentido de explanar, mas realizar uma reflexão crítica sobre a aplicação prática desse novo instrumento posto à disposição da sociedade.

2 POSSE E PROPRIEDADE: EVOLUÇÃO DOS INSTITUTOS

2.1 Conceito e origem histórica da Posse

O Direito compreende um conjunto complexo de conceitos interligados, de forma que para se entender o instituto da Usucapião Extrajudicial, torna-se necessária a concatenação com muitos outros conceitos relacionados, que serão a seguir expostos.

Para Tartuce (2014), o Direito das Coisas ou Direitos Reais, como alguns preferem, é o ramo do Direito Civil que cuida das relações jurídicas entre pessoas e bens, determinados ou determináveis, de forma a melhor discipliná-los.

Há uma série de características fundamentais necessárias à compreensão desse ramo: o absolutismo (poder de dominação do titular sobre o bem, não de forma inequívoca, como será analisado na parte de função social da propriedade); o direito de sequela (poder de perseguir o bem); o direito de preferência (privégio de obter a satisfação da dívida com o valor do bem dado em garantia, ilidindo as demais situações jurídicas posteriores) e a taxatividade (necessidade de uma norma que faça previsão expressa sobre quais são os direitos reais).

Segundo Farias e Rosenvald (2015), a posse pode ser conceituada como a efetividade sobre um bem, sem necessariamente haver a formalização, ou seja, uma forma fática contraposta à oficialidade do mundo jurídico.

Já Coelho (2012, p.28), de forma mais simplificada, explica que a posse “é o exercício de fato de um ou mais poderes característicos do direito de propriedade”.

Note-se que a posse não figura entre os direitos reais listados no artigo 1225 do Código Civil, no entanto, “reúne todas as características dos direitos reais, como a tipicidade, a oponibilidade erga omnes e a aderência à coisa corpórea” (MONTEIRO, 2003 apud COELHO, 2012, p.36).

O artigo 1225 do Código Civil (2002) diz:

Art. 1225 São direitos reais: I - a propriedade; II - a superfície; III - as servidões; IV - o usufruto; V - o uso; VI - a habitação; VII - o direito do promitente comprador do imóvel; VIII - o penhor; IX - a hipoteca; X - a anticrese. XI - a concessão de uso especial para fins de moradia; XII - a concessão de direito real de uso; XIII - a laje. (CÓDIGO CIVIL, 2002, s.p)

É importante ressaltar que tanto o direito à concessão de direito real de uso quanto a laje foram modificações realizadas pela Medida Provisória nº 759, de 2016. O ordenamento jurídico vive em constante evolução para atender às situações fáticas da sociedade, sobretudo, nesse caso, no que concerne às moradias nos grandes centros urbanos, em que há um “inchaço” populacional e alto valor especulativo imobiliário.

Sendo, assim, a inserção do artigo 1510-A, no Código Civil/2002, regulamentou a laje, algo tão corriqueiro na sociedade, mas que carecia de normatividade. Consiste no direito de coexistência de unidades autônomas de imóveis, superpostas, podendo ter titularidades distintas. O proprietário do solo cede a superfície de modo a ser construído um novo pavimento.

O direito real de laje só se aplica se não for possível individualizar cada lote, se houver sobreposição ou solidariedade de edificações e terrenos. Sendo assim, cada titular responde pelos encargos e tributos que corresponde à sua unidade imobiliária.

Cada unidade autônoma pode ser alienada e gravada livremente por seus titulares, no entanto deve ser observada a matrícula referente àquele imóvel, legislações referentes à engenharia além das restrições previstas nas leis, de modo que não haja superposição excessiva de imóveis.

O artigo supracitado informa que o direito de laje não implica a subdivisão do terreno em frações ideais, participações em áreas já construídas, nem se aplica às edificações ou conjunto de edificações, destinadas a fins residenciais ou não, nos termos do Código Civil e legislações específicas relacionadas a condomínios.

Conforme o Plano Diretor de cada Município, é possível o poder público estabelecer normas complementares de modo a adequar o uso do direito de laje ao planejamento urbano e paisagístico local.

Adiante será explicitado o conceito de propriedade, de modo a separá-lo do de posse. Para Coelho (2012), em linhas gerais, o que distingue é a qualificação jurídica de conduta dos titulares, estando a posse a meio termo entre a detenção e a propriedade.

Nesse raciocínio, Coelho (2012) também distingue a posse da detenção, pois nesta há dependência entre o detentor (servidor ou fâmulos) e a outra pessoa (dono do objeto), havendo uma relação de submissão.

É o caso dos zeladores de sítios, que detêm a posse, numa mera relação trabalhista de subordinação, devendo observar as ordens do patrão, ao contrário de

quem detém a posse e submete a coisa à sua própria vontade e disposição. É o que dispõe o artigo 1198 do Código Civil,

Art. 1198- 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.

Parágrafo único. Aquele que começou a comportar-se do modo como prescreve este artigo, em relação ao bem e à outra pessoa, presume-se detentor, até que prove o contrário. (CÓDIGO CIVIL, 2002, s.p)

O objeto da posse inclui basicamente os bens corpóreos. Essa é uma distinção interessante, visto que bens incorpóreos, como as patentes, direitos sobre marcas e obras literárias são direito de propriedade, mas não se fala em posse, por falta de materialidade, desse modo, não cabe falar em interditos possessórios, mas sim usar outras ações cabíveis, como repressão à concorrência desleal (COELHO, 2012).

A origem da posse se coaduna com a necessidade de apropriação de bens, até mesmo por uma questão de sobrevivência. Remonta ao início da humanidade, em que havia grande quantidade de recursos naturais e pouco povoamento. Com o passar do tempo, a evolução das sociedades e a escassez de recursos, tornou-se necessário o estudo de teorias, com a finalidade de gerar a paz social entre os indivíduos.

2.2 Teorias efeitos e classificações da posse

Segundo Farias e Rosenvald (2015), pela teoria subjetiva (clássica) de Savigny, a posse seria a livre disposição material de um bem, que a pessoa possui. O que importa nesse caso é a intenção de ter o bem para si e defendê-lo contra outrem. Sendo assim, por essa teoria, haveria dois elementos: o corpus, controle efetivo da pessoa sobre o bem, através da disposição; e o animus, elemento volitivo, intenção de ser dono.

Por essa teoria, não basta o contato corporal, mas a disposição do bem, com a intenção de tê-lo para si e afastar todas as demais pessoas. Nesse caso, os elementos corpus e animus são de vital importância, pois sem a intenção de ser dono, há a mera detenção de bem, pois falta o elemento volitivo. Essa teoria se baseia no aspecto subjetivo (psicológico) do possuidor.

Farias e Rosenvald (2015) explanam sobre a para a Teoria Objetiva de Lhering, onde a posse é a exteriorização da propriedade, desse modo, a posse não é conhecida como autônoma, mas atrelada ao exercício de direito de propriedade. Para ele, possuidor é quem oferece finalidade econômica à propriedade, externando o domínio sobre o bem. Depreende-se dessa teoria, que o possuidor não teria livre vontade, pois deveria externar sua finalidade econômica para ser proprietário e oferecer defesa imediata de seu bem (não há necessidade do elemento ânimo, vontade), basta a exteriorização da destinação econômica, a forma do poder fático e não o psicológico.

Sendo assim, Farias e Rosenvald (2015), segundo a Teoria Objetiva, por não precisar do ânimo, observa de plano o ordenamento jurídico, podendo ampliar significativamente os que eram apenas flâmulos da posse ao status de possuidor. A crítica dessa teoria está na subordinação da posse à propriedade, como mera exteriorização, possuindo a posse um direito bastante reduzido.

O Código Civil de 2002 adotou parcialmente a teoria objetiva, pois no artigo 1196 se considera possuidor todo aquele que tem de fato o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade. Desse modo, os locatários e demais citados anteriormente podem se utilizar das ações possessórias. “Assim, tanto o possuidor direto quanto o indireto podem invocar a proteção possessória um contra o outro, e também contra terceiros” (TARTUCE, 2014, p.44).

Atualmente, há ainda o forte processo de neoconstitucionalização, onde todo o ordenamento jurídico é embasado à luz dos Direitos Fundamentais e do Estado Democrático de Direito. Sendo assim, as teorias patrimonialistas perdem força diante da função social, visando ao bem coletivo em detrimento de apenas um proprietário.

Seguindo os esclarecimentos da posse, um viés muito importante a ser analisado é o estudo sobre os efeitos da posse, pois a partir daí delinea-se o contexto da usucapião. Gonçalves (2016) sistematizou basicamente em 05 grupos esses efeitos: a) a proteção possessória, abrangendo a autodefesa e invocação dos interditos; b) a percepção dos frutos; c) a responsabilidade pela perda ou deterioração da coisa; d) a indenização pelas benfeitorias e o direito de retenção; e) a usucapião.

Não apenas quem detém a propriedade tem o direito de defender-se, mas também o possuidor, através da autodefesa, usando a legítima defesa e o desforço

imediatamente ou por meio da heterodefesa, usando a força do Estado, nas ações possessórias.

O desforço imediato se distingue da legítima defesa, porque ocorre logo após a perda da posse do bem (esbulho), mas há a reação e o objeto é retomado, ou seja, no “calor dos acontecimentos”. Há que se ressaltar que essa defesa deve ser proporcional ao agravo sofrido, pois o excesso pode gerar dever de indenização, conforme preceitua o artigo 1210, §1º do Código Civil, bem como configurar crime de exercício arbitrário das próprias razões previsto no artigo 342 do Código Penal.

Quanto às ações possessórias, podem ser de: manutenção, reintegração ou interditos proibitórios, a depender do grau de invasão ao direito de posse. No entanto, pelo princípio da fungibilidade, é possível propor uma ação ao invés de outra, conforme preceitua o art. 554, caput, do Código de Processo Civil: “A propositura de uma ação possessória em vez de outra não obstará a que o juiz conheça do pedido e outorgue a proteção legal correspondente àquela cujos pressupostos estejam provados”.

Quanto aos efeitos da posse ligados à percepção de frutos, o acessório deve seguir o principal, ou seja, os frutos devem pertencer ao proprietário. No entanto, quando o possuidor detém de boa-fé, como se proprietário fosse, isso não prevalece, a exemplo de quem possui um justo título, mesmo que putativo (viciado). No entanto, tendo a boa-fé, apenas dá direito aos frutos percebidos (colhidos), não aos produtos (utilidades que se retiram do principal, reduzindo-lhe o valor, a exemplo de pedras em uma mina), que devem ser indenizados pelo proveito do que se retirou. Já o possuidor de má-fé responde por tudo, conforme preleciona o artigo 1216 do Código Civil:

Art. 1216- O possuidor de má-fé responde por todos os frutos colhidos e percebidos, bem como pelos que, por culpa sua, deixou de perceber, desde o momento em que se constituiu de má-fé; tem direito às despesas da produção e custeio. (CÓDIGO CIVIL, 2002, s.p).

Quanto aos efeitos da posse relativos à perda ou deterioração da coisa, o possuidor de boa-fé não responde ao que não der causa (artigo 1217, do Código Civil). Já o possuidor de má-fé responde pela perda, ainda que acidental, salvo se provar que de igual modo se teriam dado, estando ela na posse do reivindicante (artigo 1218, do Código Civil).

Quanto aos efeitos da posse relativos à indenização das benfeitorias e o direito de retenção, conforme o artigo 1219, do Código Civil, o possuidor tem direito às benfeitorias necessárias e úteis, bem como, quanto às voluptuárias, se não lhe forem pagas, a levantá-las, quando o puder sem detrimento da coisa, e poderá exercer o direito de retenção pelo valor das benfeitorias necessárias e úteis.

Quanto aos efeitos da posse relativos à usucapião, serão estudados em capítulo próprio, de forma detalhada.

Tão importante quanto o estudo dos efeitos, são as classificações da posse, pois a partir daí são gerados direitos e uma melhor compreensão dos demais institutos, como a propriedade.

Para Farias e Rosenvald (2015), segundo a classificação quanto à relação pessoa-coisa, a posse direta é o poder de usar e gozar, mesmo que não seja o proprietário daquele bem, a exemplo dos locatários. Enquanto a posse indireta é o poder de dispor do bem, podendo locar, transigir, doar, alienar etc. Cada um dos que detém a posse possui direitos e obrigações recíprocos, como por exemplo, o locador, que tem o dever de não invadir a posse do locatário e o direito de receber a quantia do aluguel.

Há a posse exclusiva, como aquela não partilhada, enquanto a composses é aquela partilhada entre duas ou mais pessoas, a exemplo da área comum de um condomínio ou mesmo um imóvel recebido de herança por vários herdeiros.

Já para Nader (2016), quanto à presença de vícios, a posse justa, seria aquela que segue a ordem natural das coisas, enquanto a injusta seria aquela revestida de violência, clandestinidade ou de forma precária. A posse violenta se caracteriza pela violência física ou moral; já a posse clandestina é obtida de forma oculta, às escondidas; a precária ocorre por abuso de confiança ou de direito.

Não há necessidade de que todos esses elementos sejam simultâneos, mas “observe-se que basta a presença de apenas um dos critérios acima para que a posse seja caracterizada como injusta, não havendo exigência de cumulação. Em outras palavras, os vícios são isolados e não cumulativos” (TARTUCE, 2014, p.45).

Quanto à presença de título, Gonçalves (2015) classifica em *ius possidendi* se possui título (direito que decorre da propriedade) e *ius possessioni* (direito decorre apenas da posse), se não há título lastreando o direito.

Quanto ao tempo, posse velha é aquela que possui mais de ano e dia, enquanto posse nova é aquela com menos de ano e dia. Esse detalhe processual é

importante, por que se intentada em menos de ano e dia do esbulho(ação nova),o artigo 558 do Código de Processo Civil admite a concessão de liminar e passado esse prazo, o procedimento é ordinário e sem concessão de liminar possessória do rito especial, contudo é cabível o requerimento de tutela provisória de urgência de natureza antecipatória, desde que presentes seus requisitos legais.

2.3 Conceito, origem histórica e elementos da propriedade

O conceito de propriedade é algo natural, inerente ao ser humano, é distinguir o que pertence a cada um. Desde os primórdios da humanidade é necessária a satisfação das necessidades através da apropriação de bens de consumo imediato, posteriormente evoluindo para terras com o objetivo de cultivo e criação de animais, à medida que foi sendo deixado de lado o nomadismo.

Ao longo da história, a propriedade assumiu vários aspectos. Alguns povos não conheciam a propriedade privada, como os tártaros ou mesmo os povos indígenas aqui no Brasil, onde tudo pertencia a todos, de modo coletivo se plantava e colhia. Já outros, distribuíam as terras, sem que houvesse propriamente vínculo entre homem-terra, já que de tempos em tempos, havia permuta entre as famílias.

Entre os povos da antiguidade havia o domínio de terras, mas condomínio quanto às colheitas. Para os romanos, a família, a religião doméstica e o direito de propriedade formavam o tripé que apoiava a sociedade. Apesar disso, “o Direito romano malgrado as especulações a respeito, não ofereceu uma definição de propriedade”. Já nessa época iniciou-se também a separação entre bens públicos e privados, cada qual com suas regras específicas (NADER, 2016, p.127)

Na Idade Média, os suseranos precisavam defender suas propriedades contra invasões, daí acordos eram pactuados para distribuições de terras (feudos) mediante apoio militar. Também se concentravam vultosas riquezas nas mãos da Igreja, recebidas através das indulgências da população. Posteriormente, com o Iluminismo e em outro contexto histórico, surgiram os burgos, com grande circulação de capital e mercadorias por conta do comércio. Dessa forma, a propriedade dos bens móveis e imóveis voltou a ser fracionada pela sociedade.

Conforme Vicentino (1997), com o Iluminismo, a Revolução Francesa e o Código Napoleônico de 1804, foi retomado o conceito de Estado, regulamentação de patrimônio na esfera privada, além da percepção de garantias inerentes aos seres

humanos e invioláveis pelo Estado (jusnaturalismo). Surgiram as gerações de direitos fundamentais, tendo por base a primeira, que seria o poder negativo, ou seja, o Estado deveria se abster de atuar. Além disso, na economia imperava o *laissez faire*, ou seja, o liberalismo, em que dominaria a “mão invisível” do mercado.

Aqui no Brasil, o Código Civil de 1916 seguiu esse paradigma de liberalismo, fundamentado na valorização da propriedade privada e respectiva defesa, e apenas posteriormente esta ganhou contornos sociais, ainda que de forma tardia.

Segundo Nader (2016), o grande paradoxo para a mudança na sociedade foi a Revolução Industrial do século XVIII na Inglaterra. Se por um lado, havia o incentivo à produção de bens e tecnologias, por outro lado foi criando no trabalhador a consciência da necessidade de lutas entre os operários por melhores condições de vida e mais justa distribuição das riquezas geradas. .

Aqui no Brasil, a Constituição de 1988 foi um marco na regulamentação da distribuição de riquezas entre a sociedade, servindo a partir daí como paradigma a todo o ordenamento jurídico. Apesar disso, o Código Civil de 2002, não estabeleceu o conceito de propriedade, sendo que no seu artigo 1228, caput, delineou de forma tímida um conceito do que seja propriedade, como sendo “a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha”.

Sendo assim, a propriedade é o direito mais amplo que existe, pois significa poder se aperceber dos frutos e também poder transferir, gravar com ônus reais e todas as demais ações admitidas em direito. De igual modo, a CF no art. 5º, incisos XXII e XXIII assegura o direito de propriedade, mas o restringe, na medida em que deverá atender à sua função social.

Segundo Pinto (2014), há uma série de características inerentes ao direito de propriedade: **exclusividade** (uma coisa deve pertencer a apenas um titular, sendo importante observar que no caso do condomínio, recai sobre a fração ideal de cada um), **absoluto** (o direito de propriedade se exerce erga omnes, ao contrário dos direitos pessoais, no entanto deve obedecer aos ditames legais), **perpétuo** (a propriedade não se extingue pelo não uso), **elástico** (o proprietário pode expandir ou comprimir o conteúdo da propriedade) e **limitado** (o proprietário fica limitado aos poderes impostos pela Constituição).

Sendo assim, Pinto (2014) ressalta que além das características citadas, a propriedade é composta por diversos elementos, sendo o primeiro o *jus utendi*, que

consiste no direito de o dono servir-se da coisa e usá-la como melhor aprouver, podendo excluir terceiros de igual uso; esse direito não é absoluto, pois deve obedecer aos limites legais e à finalidade econômica e social.

O elemento *jus fruendi* é o direito de gozar e usufruir, poder de aproveitar-se economicamente de frutos naturais e civis da coisa e seus produtos. O elemento *jus abutendi* é o direito de dispor da coisa, gravar com ônus, aliená-la, dentre outros, devendo no entanto, ser observado o bem-estar social.

Por fim, Pinto (2014) explica sobre o último elemento, o *rei vindicatio*, ou seja, reivindicá-lo de quem injustamente a possua ou detenha, atendendo ao princípio da sequela, podendo valer-se de ação reivindicatória (retomar a coisa de quem a conserva sem causa jurídica ou injustamente), da ação negatória (o domínio do autor esteja sofrendo restrição, injustamente) ou de dano infecto (caráter preventivo fundado em receio de perigo iminente em razão de ruína ou vício de construção em prédio vizinho).

2.4 Função Social da Propriedade

A propriedade é um direito subjetivo, estando no rol das garantias fundamentais, tal qual a vida, liberdade, segurança, dentre outros tantos que compõem o artigo 5º da Carta Magna. Isso ocorre, até por que todas as pessoas necessitam de um mínimo existencial para garantir a sobrevivência.

De igual forma, a Constituição federal no artigo 170, II, garante a propriedade privada, mas esta não se reveste de caráter absoluto, pois como visto no artigo 5º, XXIII, deverá atender à sua função social. Essa tem por objetivo distribuir de forma mais equânime os recursos entre a população, para que não ocorra de uns sobejarem recursos enquanto outros não tenham sequer o mínimo para manter uma vida digna.

Em âmbito externo ao indivíduo, Diniz (2014, p.121) preleciona que “a função social da propriedade é imprescindível para que se tenha um mínimo de condições para a convivência social”. Sendo certo que, quanto maior a desigualdade entre os indivíduos, maior é a tendência à criminalidade, dentre outros fatores depreciativos, como queda nos índices de desenvolvimento das cidades.

A quantificação da função social da propriedade envolve aspectos complexos, que vão desde o índice de produtividade de um determinado solo até

como se atende à justiça social, de modo a afastar o individualismo da propriedade privada em prol da coletividade.

O atendimento ao princípio da função social requer não só que o uso do bem seja efetivamente compatível com a sua destinação econômica, p. ex., se este for imóvel rural, nele dever-se-á exercer atividade agrícola, pecuária, agropecuária, agroindustrial ou extrativa, mas também que sua utilização respeite o meio ambiente, as relações de trabalho, o bem-estar social e a utilidade de exploração. Deve haver, portanto, uso efetivo e socialmente adequado do bem sobre o qual recai a propriedade. (DINIZ, 2014, p.122).

Logo, analisando sobre esse prisma, a propriedade é um direito, mas também um poder-dever, baseada em certa medida pelo princípio da solidariedade e limitada pelo interesse público, bem assim deve respeitar os direitos difusos ligados ao meio ambiente, ar, fauna, flora e demais recursos naturais que compõem a biosfera.

Para que haja uma boa distribuição de renda, é necessário que sempre se analise a função social e haja precaução contra o abuso de propriedade, eis o conceito:

É um ato ilícito objetivo, no qual o proprietário pratica uma atividade lícita na origem-posto inserida em uma das faculdades do domínio-, porém ilícita no resultados que ofensiva a interesses coletivos e difusos que interagem com o exercício do direito subjetivo. O ato ilícito implicará dois tipos de sanções: ressarcimento de danos e imposição de restrições ou da própria supressão do direito subjetivo de propriedade (FARIAS; ROSENVALD, 2015, p.259).

Como exemplo de abuso de propriedade, podemos citar os proprietários que fazem queimadas em seu terreno, usando o direito de usar, gozar e dispor, no entanto, acabam poluindo o meio ambiente e prejudicando o seu vizinho, conforme o artigo 1228,§2º, do Código Civil:

Art. 1228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

[...]

§ 2 São defesos os atos que não trazem ao proprietário qualquer comodidade, ou utilidade, e sejam animados pela intenção de prejudicar outrem.

Por fim, sobressai do brocardo constitucional a “ponderação de princípios”, pois a Constituição Federal garante a função social, mas no seu artigo 1º, IV

também garante o valor social do trabalho e da livre iniciativa, combinado com o artigo 170, II, que garante o direito de propriedade privada. Nesse toar, tem-se o posicionamento doutrinário abaixo transcrito:

Há que se observar que ao Estado veda-se a imposição de restrições desproporcionais à liberdade do proprietário, sob o sedutor argumento da distribuição de riquezas e do bem comum. [...] Porém, a interferência do governo na vida do indivíduo será realizada dentro do mínimo necessário para inibir o exercício abusivo da propriedade ou atender a necessidades fundamentais da população (PINTO, 2014, p.262).

De fato, não existe hierarquia entre os diversos princípios, devendo ser analisado no caso concreto, qual a solução que melhor se aplica, de modo que não haja excesso de sacrifício para uma das partes. A intervenção da ordem jurídica deve evitar, a todo custo, o caos social, através do uso da força além do limite necessário, do uso arbitrário das próprias razões, como forma de efetivação da função social, como por exemplo, os diversos conflitos agrários entre indígenas e agricultores pelo domínio de terras nas regiões Norte do País.

De igual modo, o Ministério Público, a Defensoria Pública (conforme novo posicionamento do Código de Processo Civil) e a sociedade civil organizada têm um importante papel na defesa dos direitos difusos e coletivos, como o meio ambiente, bem assim a Administração Pública em coibir as propriedades que sejam improdutivas ou subaproveitadas, seja através da imposição de multas e maiores alíquotas de impostos ou mesmo com a desapropriação, em casos mais graves.

3 INCURSÃO AO INSTITUTO DA USUCAPIÃO

3.1 Evolução Histórica e Conceito

Conforme preleciona Ribeiro (2010), muitos doutrinadores apontam o histórico da usucapião a partir de Roma. No entanto, já há indícios na Grécia, através da célebre obra *A República*, de Platão. No entanto, ganhou contornos mais sólidos através da Lei das XII Tábuas (405 a.C), através da superação do antigo Código de Hamurábi, em que já se previa o prazo de 02 anos para bens imóveis e de 01 ano para bens móveis. Em outro momento, aumentou para 10 anos entre presentes e 20 anos para ausentes.

Maluf e Monteiro (2015) comentam que ao longo da História, foram surgindo diversas legislações no Império Romano, como a Lei Atínia, em que era proibido usucapião para produtos oriundos de furtos, tanto para o ladrão quanto para o receptor; Leis Júlia e Pláusia, em que era proibida a usucapião mediante uso de violência, além da Lei Scribônia, em que se proibia para servidões prediais..

Inicialmente em Roma, a usucapião era restrita aos cidadãos e não incluía os imóveis provinciais, que eram terras pertencentes ao governo e apenas entregues aos cidadãos (nobres da época, poucas pessoas), compondo uma grande parte da cidade na época. Apenas com o passar do tempo e o título de cidadão ser amplamente difundido na sociedade é que os peregrinos passaram a se aproveitar da usucapião.

Foram instituídos bens proibidos de serem usucapidos, tais como as coisas incorpóreas, dentre outras:

Não pode recair, portanto, sobre *res extra commercium*, imóveis provinciais e coisas inalienáveis e imprescritíveis, como os imóveis pertencentes aos impúberes, os imóveis dotais, as coisas do fisco, os bens do príncipe e da igreja, as *res Mancipi* alienadas pelas mulheres, sem a *auctoritas* do seu tutor. Também não são usucapíveis as *res furtivae*, segundo o preceito das Doze Tábuas, confirmado por uma lei Atínia, e as *res vi possessae*, isto é, as coisas obtidas por violência, consoante uma lei Plautia de vi, repetida, nesse particular, pelas leis Luliae, de Augusto. Esses vícios aderem à coisa, de modo que mesmo o adquirente de boa-fé não pode usucapir, e só desaparecem com o retorno à posse do proprietário (*reversio rei*) (MALUF; MONTEIRO,2015,p.168).

Ribeiro (2010) ressalta que já nessa época procurava-se dar o domínio por defeito de título de aquisição viciado, após o prazo de 01 a 02 anos ou mesmo na

falta de título, de forma a convalidar a aquisição formalmente nula ou ineficaz por vício ou defeito de legitimação, presente a boa-fé. O ato era realizado perante autoridade judicial, estando presentes ao ato tanto adquirente como o alienante.

Sendo assim, Ribeiro (2010) comenta que após dois séculos do início da usucapião, surgiu também o instituto da praescriptio (prescrição), que consistia em um meio de defesa processual extintiva da ação reivindicatória, por decurso de longo prazo. Assim, caso se passasse um longo prazo, sem que o antigo dono reivindicasse o bem, perderia o direito de tê-lo. O imperador Teodósio (424 d.C) decretou que esse limite de negligência seria de 30 anos, sendo que depois foram unificados os institutos da prescrição e usucapião, estabelecendo-se o limite de 03 anos para os bens móveis, 10 anos para presentes e 20 anos para ausentes, além de justo título e boa-fé.

Essa diferença entre presentes e ausentes se justificava, já que o império romano atingiu grandes dimensões e as comunicações eram precárias, de modo que se estabelecia um tempo razoável para que o ausente pudesse se manifestar e tomar posse de seus bens.

De forma precária, os juristas medievais consolidaram a ideia trazida de que a usucapião era modo de aquisição e perda da propriedade pelo decurso do tempo. Foi ganhando corpo e a partir do Renascimento e os avanços literários, chegou ao código civil francês, sendo posteriormente difundida pelos diversos ordenamentos jurídicos ao redor do mundo.

A palavra usucapião provém de duas palavras latinas. Usus, que significa “pelo uso” e capere “tomar”, traduzindo significa “tomar pelo uso”. Em apertada síntese, segue conceito:

É um modo originário de aquisição, pelo qual a pessoa que exerce a posse em um imóvel, por certo prazo previsto em lei, adquire-lhe o domínio, desde que sua posse tenha satisfeito certos requisitos, ou seja, revele que sempre foi mansa, pacífica e ininterrupta, sem oposição alguma do titular do domínio e com o *animus domini* (RIZZARDO, 2016, p.258).

Conceitualmente a usucapião é um modo de aquisição originária de propriedade de bens móveis, imóveis, direitos reais de coisas alheias, como a servidão aparente (art. 1379 do CC), dentre tantos outros, como o direito de superfície ou a recente inclusão da laje (artigo 1225 do Código Civil).

À primeira vista não parece correta a perda de um bem em favor de outra pessoa, por desídia, no entanto o que se quis privilegiar foi tornar o bem social e economicamente produtivo. Dessa forma, há a posse com o poder de fato e a propriedade, em que existe o poder de direito. A posse aliada aos demais requisitos, opera a transformação jurídica em uma dada situação, que era apenas fática.

A usucapião é o caminho que conduz essa mutação, sendo fundamentada sobretudo na consolidação do domínio.

Resta esclarecer que é um modo originário de aquisição, pois o novo proprietário não mantém vínculo jurídico ou obrigacional com o antigo dono. De certa forma, há um prestígio a quem destinou de modo correto o bem de forma social e econômica e defendeu a posse contra as demais pessoas, além de servir para fins de regularização da posse.

Há o modo de aquisição derivada quando a transmissão da posse decorre de um negócio jurídico, como um contrato de compra e venda, havendo o consentimento na transmissão.

Essa distinção entre os modos de aquisição é fundamental, devido aos efeitos que geram. Se ocorre por modo originário, não existe vínculo entre o proprietário anterior e o atual, sendo o bem incorporado ao novo proprietário, livre de possíveis vícios que possa ter tido na relação jurídica anterior. Se a transmissão ocorre de modo derivado, ou seja, por registro ou sucessão, transfere-se o bem com os mesmos ônus e gravames que possuía no patrimônio do proprietário anterior. Como exemplos de modos de aquisição derivada, a doutrina cita a especificação, a confusão, comistão e adjunção. No entanto, no presente trabalho importa falar no modo de aquisição originária, no qual se enquadra a ocupação e a usucapião.

Na usucapião, como o novo proprietário adquire através da posse prolongada, não incide o ITBI (Imposto sobre transmissão de bens imóveis) no ato de transmissão (através da sentença), não sendo também a propriedade maculada de gravames do antigo proprietário, a exemplo de hipoteca.

No entanto, persistem os custos relacionados ao IPTU (Imposto Predial Territorial Urbano), que incide sobre o bem, independentemente de quem seja o proprietário. O artigo 945 do Código de Processo Civil de 1973 diz expressamente que “a sentença que julgar procedente a ação será transcrita, mediante mandato, no registro de imóveis, satisfeitas as obrigações fiscais”, não sendo reproduzido no Código de Processo Civil de 2015.

3.2 Requisitos da Usucapião

Para que ocorra a usucapião existem diversas exigências determinadas na lei que devem ser cumpridas. Os requisitos a serem observados na usucapião basicamente se dividem em três tipos: pessoais, reais e formais. Os pessoais se referem aos sujeitos ativos e passivos que podem participar da ação; os reais, especificam os bens que podem ou não serem adquiridos pelo instituto e já os formais se refere aos elementos comuns a serem observados para que se concretize o domínio.

Quanto aos **requisitos pessoais** referentes ao pólo ativo da demanda, ou seja, quem pode demandar, é indispensável observar a capacidade jurídica do adquirente, sendo que o ato completa-se caso haja a devida assistência ou representação; em relação às pessoas jurídicas, pode atuar como pólo da demanda, para algumas categorias de usucapião, como o ordinário e o extraordinário, mas não das que exigem moradia, como o especial rural e urbano, pois por óbvio não possui moradia e sim sede.

Estando, portanto, consumada a prescrição aquisitiva, podem agir na condição de prescrites as pessoas naturais e as jurídicas, isto é, podem invocar ou alegar a prescrição, uma vez atendidos os seus requisitos legais. (RIBEIRO, 2010, p.278)

Quanto ao indígena, tanto o adaptado quanto o não-integrado, há a legitimidade para a usucapião, sendo que, nesse último caso, cabe a tutela à União, através da Funai, existindo lei específica para a usucapião indígena, conforme será visto posteriormente.

No tocante aos estrangeiros, há a disposição do artigo 3º da Lei 5709/71 que restringe a aquisição de imóvel rural por pessoa física estrangeira a até 50 módulos rurais, sendo que o art. 23 da Lei 8629/93 também informa que o estrangeiro deve residir no país. Por todo o exposto, se conclui que o estrangeiro para usucapir deve fixar residência no Brasil.

Quanto ao pólo passivo da demanda de usucapião, não corre entre cônjuges, companheiros, filhos e pais na constância do poder familiar, nem contra os absolutamente incapazes(art 3º, do Código Civil) ou mesmo se o bem for indivisível

e houver com posse com defesa por um dos co-proprietários, conforme artigo. 201, do Código Civil.

Não corre a prescrição ainda entre credor pignoratício, mandatário, depositante, síndicos (e proprietários a quem se equipare), além dos já citados constantes dos artigos 197 a 199 do Código Civil, como ausentes a serviço da União, Estados e Municípios, quem estiver servindo Forças Armadas, em tempo de guerra ou mesmo pendendo condição suspensiva, como uma causa judicial já em andamento, que discute litígio sobre dado imóvel.

Os requisitos reais se relacionam diretamente com os bens que podem ser objeto de usucapião. Eles precisam ser hábeis a serem adquiridos (possibilidade) e devem estar no comércio. Mesmo assim, devem ser observados todos os requisitos já citados de forma conjunta, já que determinado bem pode ser passível de negociação, mas para aquela pessoa não ser possível a usucapião, conforme já citados (entre cônjuges, menores e responsáveis, tutores, curadores etc).

Apenas podem ser objeto de usucapião bens particulares, pois os bens públicos são insuscetíveis de usucapião, conforme os artigos 183 §3º e 191, parágrafo único da Constituição Federal, além do art. 102, do Código Civil. Compreendem-se como públicos, os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno, independente da natureza ou finalidade. Conforme entendimento do STF, até as paraestatais que realizam atividade econômica, mas prestadoras de serviço público, como a Petrobrás e o Banco do Brasil, não estão sujeitos à usucapião.

Mesmo os dominicais, que são aqueles utilizados pelo Estado com finalidade econômica, não podem sofrer usucapião, conforme Súmula 340 do STF, que informa: “Desde a vigência do Código Civil, os bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião”.

Conforme abordado, o bem hábil a ser usucapido é aquele corpóreo, apto a estar no comércio (por conseguinte, possuindo valor econômico), suscetível de prescrição, podendo ser alienado, individuado e certo.

Em suma, não podem ser usucapidos bens insuscetíveis de apropriação, como a luz solar, energia elétrica ou valores personalíssimos, como a honra e dignidade, além de bens pertencentes à sociedade, como praias e praças.

Cabe ressaltar que mesmo sendo considerado bem de família, consoante a Lei 8009/90, pode haver a usucapião, tendo em vista que o bem não ostenta o

caráter de inalienabilidade e por certo se houve a demanda da ação, significa que o bem não estava cumprindo a função social preceituada, referente a albergar o ente familiar originário, podendo ser útil a moradia de outras pessoas que estejam mais necessitadas.

Os **requisitos formais** compreendem os elementos necessários para que possa ocorrer a usucapião, sendo basicamente a posse, o lapso temporal, o justo título e a boa-fé. Observando-se que para cada modalidade de usucapião existem requisitos específicos.

A posse, juntamente com o lapso temporal, são os dois elementos essenciais e presentes em todas as modalidades. A relevância da posse está atrelada ao direito de propriedade, que deve ser exercido de acordo com a destinação econômica e social. Sendo assim, conforme visto, o uso deve obedecer à preservação ambiental e ao plano diretor das Cidades, “assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas” (RIBEIRO, 2010, p.698).

Conforme explicitado, a posse constitui-se no primeiro elemento, necessitando ser adicionada aos demais requisitos, para constituição do domínio pleno através da usucapião. A simples detenção de bem, sem o aspecto volitivo de ter o bem como dono, constitui-se em mero fato, sem consequências jurídicas para se adquirir a propriedade.

A posse *ad usucapionem* deve ser revestida de *animus domini*, ou seja, vontade de adquirir aquele bem para si, além de ser mansa e pacífica. Desse modo, deve ser livre de violência, clandestinidade ou precariedade. Necessita ser pública e inconteste.

Sendo assim, a posse para ser considerada na usucapião, não pode ser perturbada pelo proprietário, pois faltaria o requisito de contínua, ou seja, sem intervalos e inconteste. Perdida a posse, inutiliza-se a contagem de tempo anterior, exceto se houver junção de posses, como exemplo, para um herdeiro de um posseiro anterior, tendo por objetivo de se adquirir por usucapião. Nesse caso, transmite-se a posse com os mesmos vícios e virtudes da anterior, daí a necessidade de se analisar cada caso concretamente.

A posse justa é aquela sem violência, sem clandestinidade ou precariedade, pois o incentivo à presença de quaisquer desses elementos pode gerar muito mais um colapso do que incentivo à função social da propriedade. Cita-se por exemplo, as

disputas por terras nas Regiões Norte e Centro-Oeste do país, gerando assassinatos e tragédias.

A posse violenta compreende as vias de fato física ou moral (vis compulsiva) dirigida ao antigo proprietário, a exemplo de ameaças para saída da terra. A posse clandestina é aquela furtiva, de modo oculto, com falta de publicidade, de modo que terceiros possam se opor; já a precária é aquela com abuso de confiança, entregue o bem com o intuito de ser restituído após um prazo determinado, e o possuidor ignora a referida cláusula.

Com relação ao tempo, depende de cada modalidade de usucapião, estando previstas nas diversas legislações sobre o tema. A prescrição aquisitiva deverá observar a contagem ininterrupta do lapso temporal, devendo estar completa já na propositura da ação.

Sobre o tempo, resta reforçar que caso faleça o possuidor que vise usucapir, os herdeiros receberão a posse com as mesmas características do antecessor, podendo adicionar os tempos de posse se for favorável, ou seja, se não tiver maculada de vícios.

Quanto ao justo título, cabe ressaltar que não é necessário para todas as modalidades de usucapião, mas precipuamente no ordinário, conforme dispõe o artigo 1242, caput, do Código Civil: “Adquire também a propriedade do imóvel aquele que, contínua e incontestadamente, com justo título e boa-fé, o possuir por dez anos”.

Desse modo, conceitua-se justo título:

Justo título é o instrumento que conduz um possuidor a iludir-se por acreditar que ele outorga a condição de proprietário. Trata-se de um título que, em tese, apresenta-se como instrumento formalmente idôneo a transferir a propriedade, malgrado apresente algum defeito que impeça a sua aquisição. Em outras palavras, é o ato translativo inapto a transferir a propriedade por padecer de um vício de natureza formal ou substancial. (FARIAS; ROSENVALD, 2015, p.357).

O elemento vital é que seja revestido da aparência de transmitir a propriedade além de parecer legítimo e válido, cancelado pela pessoa que demonstre ser o dono. Deve ser de tal forma, que induza qualquer pessoa (simbolicamente definido como o homem médio) a cometer o equívoco perante a situação fática ora apresentada.

O justo título pode ser um contrato, escritura de compra e venda, formal de partilha, dentre tantos outros, sendo que a doutrina se divide se há necessidade do título ser registrado ou não em Cartório para que tenha validade. A jurisprudência vem evoluindo no sentido de não precisar de registro.

Quanto à boa-fé, compreende o estado subjetivo do possuidor de que determinado bem lhe pertence de direito, não sabendo que ocorreram vícios na aquisição ou fatos impeditivos. De certa forma, seria incorrer em um erro, na presunção de que o negócio ocorreu corretamente (*juris tantum*).

A boa-fé é muito ligada ao conceito de justo título, já que esse transmite externamente de que o bem está apto à transmissão da propriedade, é o que afirma o artigo 1202 do Código Civil: “A posse de boa-fé só perde este caráter no caso e desde o momento em que as circunstâncias façam presumir que o possuidor não ignora que possui indevidamente”.

3.3 Terrenos de Marinha e seus acréscidos

Em relação às áreas litorâneas, sobretudo em Aracaju/SE, causa grande transtorno a grande quantidade de processos que dão entrada na Justiça estadual, de usucapião, onde posteriormente descobre-se tratar de área de Marinha.

Conforme o Decreto- Lei 9760/46, os terrenos de marinha são bens da União, portanto não podem ser usucapidos. São contados a partir de 33 metros da Linha Preamar Média, com base no ano de 1831.

O litoral sempre foi uma preocupação do governo português, já com a instituição das sesmarias em 1710, tentando-se evitar construções próximas ao litoral, por ser uma área estratégica.

A instituição do terreno de marinha iniciou-se em 1818, no 1º Reinado, sob a justificativa de “assegurar às populações, a defesa nacional e o livre acesso ao mar e às áreas litorâneas” (LIMA, 2010, s.n), sobretudo por conta de construções na cidade do Rio de Janeiro, sede do Governo.

Lima (2010) comenta que posteriormente, a Coroa Portuguesa viu no aforamento uma forma rentável de receita patrimonial, ou seja, a pessoa pagaria uma taxa anual e permanente para utilizar aquele bem da União. De fato, a arrecadação com receitas relacionadas à taxa de aforamento, *laudêmios* e

ocupações com faixa de terrenos de marinha e seus acréscidos aumenta a cada ano.

Em relação à usucapião, torna-se um assunto de extrema relevância, principalmente em áreas litorâneas, já que ainda há uma grande incerteza sobre as áreas que efetivamente são demarcadas como de marinha, já que ao ano a ser considerado é o de 1831. Na prática, grandes faixas que já estão até distantes do mar são consideradas de marinha, onerando ainda mais as construções e o orçamento dos contribuintes.

É da competência da Secretaria de Patrimônio da União (SPU) a demarcação das áreas de marinha. Na prática, em um processo de usucapião, que se inicia na Justiça estadual, se verificado pela SPU de que possui parte do terreno da União, é deslocada a competência processual para a Justiça Federal. No entanto, as áreas alodiais, ou seja, os terrenos de particulares, podem ser usucapidos, mediante estudo das plantas e demarcação de limites.

A demarcação referente aos terrenos de marinha obriga as pessoas a dispenderem bastante com taxas de forma permanente, além de não poderem usufruir do domínio pleno do bem. Com a edição da Lei 13.240/15, a taxa de laudêmio pode chegar a 5% do valor do terreno, enquanto a de ocupação a 2% do valor da área construída, além da taxa de foro que corresponde a 0,6% do valor do terreno.

Houve o Projeto de Lei 4316/2001, que tramitou na Câmara dos Deputados e tinha por proposta a atualização do ano de demarcação, de modo que ao invés da linha de Preamar do ano de 1831 fosse analisado pela Linha do preamar do ano de 2000. No entanto, foi arquivado pela Comissão de Orçamento, tendo em vista que iria diminuir consideravelmente a arrecadação da União com taxas, laudêmios e afins.

3.4 Modalidades de Usucapião

No presente trabalho, serão abordadas as várias modalidades relacionadas à usucapião de bens imóveis. O Código Civil prevê quatro modalidades: a extraordinária, a ordinária, a especial rural (pró-labore) e urbana (pró-moradia ou familiar), sendo as duas últimas de reprodução de texto constitucional, além de muitas outras leis esparsas.

Conform artigo 1238 do Código Civil, a usucapião extraordinária é a modalidade mais geral que existe, pois não há necessidade de justo título, nem boa-fé, no entanto exige posse ininterrupta e sem oposição pelo prazo de 15 anos. O prazo decai para 10 anos se o local for feito de moradia habitual ou produzido obras ou serviços de caráter produtivo, a denominada posse qualificada.

Essa redução de prazo tem por base a função social, mas mesmo que não seja usada para moradia ou caráter produtivo, ainda há a usucapião, na forma geral, de modo a desprestigiar a propriedade ociosa. Por último, cabe ressaltar que a sentença levada a registro no Cartório de Imóveis serve como título de propriedade.

O artigo 1242 do Código Civil prevê a usucapião ordinária, que necessita do justo título e boa-fé, além de posse contínua e sem contestação pelo prazo de 10 anos. Cabe destacar que esse prazo decai pela metade se o respectivo imóvel foi adquirido de forma onerosa, com o respectivo título registrado no Cartório, mas posteriormente foi cancelado. Adicionalmente, o imóvel deve ser usado para fins de moradia ou ter recebido investimentos de interesse econômico ou social.

Da análise, depreende-se que, caso o título não tenha sido registrado em cartório, o prazo será de 10 anos; no entanto, se cumulativamente cumprir todos os requisitos, inclusive o registro do título, que depois foi cancelado, cai para 05 anos.

O cancelamento do registro do título pode se dar pela incapacidade do alienante, vícios de consentimento, desrespeito às formalidades que sejam imprescindíveis ao ato, dentre vários outros fatores.

A usucapião especial rural e urbana, previstas nos artigos 1239 e 1240, do Código Civil, são reproduções dos artigos 191 e 183 da Constituição Federal, respectivamente. No caso da usucapião especial rural, exige-se que não seja proprietário de outro imóvel, que tenha ânimo de adquirir aquele bem como seu, por 05 anos, sem interrupção ou oposição, área rural de até 50 hectares, além de tornar a área produtiva pelo seu trabalho ou de sua família, fazendo-a de moradia.

Já a usucapião especial urbana restringe a área a ser usucapida a 250 metros quadrados, prazo também de 05 anos sem interrupção ou oposição, além de utilizar o bem para moradia do possuidor e sua família.

Por um lado, as modalidades especiais dispensam o justo título e a boa-fé, no entanto, são limitadas tanto pela área, além da exigência de não ser proprietário de outro imóvel ou ter o mesmo direito reconhecido mais de uma vez, conforme a literalidade do artigo 1240, §2º, do Código Civil.

A Lei 10.257/2001 denominada Estatuto das Cidades, no artigo 10 estabeleceu a modalidade de usucapião especial coletiva, onde são usucapidas grandes áreas de forma coletiva, com a finalidade de moradia para a população de baixa renda, de modo contínuo e sem oposição por 05 anos, além de cada possuidor não poder ter outro imóvel, seja urbano ou rural.

Na sentença, o juiz deve estabelecer a fração ideal do terreno a cada possuidor, salvo se houver acordo entre os condôminos, estabelecendo outras frações diferenciadas.

A lei estabelece para esse tipo de usucapião, a intervenção obrigatória do Ministério Público, além de definir que esse tipo de condomínio formado é indivisível, não passível de extinção, exceto deliberação de no mínimo 2/3 dos condôminos, em caso de urbanização posterior; cita ainda a legitimidade para a propositura da ação ao possuidor, isoladamente ou em litisconsórcio; aos possuidores, em comosse e como substituto processual, à associação de moradores, desde que legalmente constituída, tendo personalidade jurídica e autorizada expressamente por seus representados.

Por fim, o Estatuto das Cidades garante os benefícios da justiça e assistência jurídicas gratuitas, inclusive perante o Cartório Imobiliário, além de expressar que o rito a ser observado é o sumário.

A usucapião indígena constante do artigo 33 da Lei 6001/73, preceitua que o índio integrado ou não, que ocupe área de terra inferior a 50 hectares, por 10 anos consecutivos, terá direito a adquirir a propriedade plena. Sendo que o parágrafo único ressalva que não se aplica às terras de domínio da União, ocupadas pelas tribos, nem áreas reservadas ou de terras de propriedade coletiva de grupos tribais. (RANGEL, 2015).

De certa forma, essa lei de 1973 perdeu força normativa, já que foi criada em 1988 a usucapião especial rural, com o advento da Constituição Federal, que conforme visto, basta apenas o lapso temporal de 05 anos.

Não deixa de ser um reconhecimento às minorias, de igual forma que o artigo 68, da ADCT da Constituição Federal, ao dispor sobre o Estado reconhecer a propriedade definitiva e emitir títulos aos remanescentes das comunidades quilombolas (que estão devidamente conceituados no Decreto 4887/03).

Quanto à evolução da usucapião administrativa, que culminou com o advento da usucapião extrajudicial do artigo 1071, do Código de Processo Civil, será analisado de forma pormenorizada adiante.

4 ASPECTOS RELEVANTES À USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL

4.1 Antecedentes na Seara Administrativa da Usucapião

A usucapião judicial, conforme já visto, remonta aos romanos. A seara administrativa, no entanto, tem um histórico bem mais recente. A Constituição Federal, ao elevar determinados princípios, como a dignidade da pessoa humana, o direito à moradia e, principalmente, a função social da propriedade contribuiu para a evolução do instituto.

A Lei 6015/73, de Registros Públicos, constitui a base do notariado no Brasil, de modo a auferir maior segurança jurídica e transparência às atividades cartorárias. No entanto, um dos primeiros passos para maior reconhecimento de registro ligado à usucapião foi com o artigo 1224, do Código Civil, já que conforme visto, haveria redução do prazo na modalidade ordinária, mesmo que o título fosse posteriormente cancelado.

Houve a Medida Provisória 2220/2001, nesse meio tempo, mas ela apenas se destinava à concessão de uso especial para fins de moradia, de área de até 250 metros quadrados, em área urbana. A novidade é que o artigo 6º da referida medida autorizava que o título fosse obtido pela via administrativa perante o órgão competente da Administração Pública (ou judicial se fosse recusado) e posteriormente, levado a registro em Cartório.

Já a usucapião administrativa surgiu com a Lei 11.977/2009, que aborda sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida onde prioritariamente seriam beneficiários os moradores de assentamentos irregulares, de populações de baixa renda, em razão de estarem em áreas de risco ou outras causas em que fosse necessária a realocação ou regularização fundiária.

A lei teve por importante benefício separar áreas de interesse social e promover a facilitação da regularização fundiária em áreas urbanas. Desse modo, o Poder Público concedia o título de legitimação ao ocupante do lote, podendo ser registrado na matrícula do referido terreno. Sendo assim, de modo administrativo se operava a aquisição do domínio pleno.

Foi um importante passo para a desjudicialização da usucapião nos casos em que não envolvesse litígio, porém um passo ainda tímido, limitado somente ao reconhecimento da aquisição do direito real de

propriedade, e assim mesmo, nos casos de regularização fundiária de interesse social em que tivesse havido primeiro o registro do título de legitimação de posse concedido pelo Poder Público (BRANDELLI, 2016, p.21)

A Lei 11.977/2009 estabeleceu duas classes de regularização: a fundiária de interesse social (RFIS) e a fundiária de interesse específico (RFIE), sendo que apenas a primeira é adequada à usucapião administrativa, por atender aos critérios citados anteriormente.

Além disso, a área deveria ser ocupada de forma pacífica, por no mínimo 05 anos, situadas nas zonas especiais de interesse social ou em áreas declaradas pela União, Estado, Municípios ou Distrito Federal de interesse para implantação de projetos de regularização de interesse social.

De forma prática, havia uma demarcação conforme o projeto da área a ser regularizada, sendo cientificados os órgãos do Poder Público para se manifestarem, posterior individualização de lotes e proprietários e atribuição de matrícula, notificação de confinantes e por fim, averbação na matrícula (Maia e Gonçalves, ano). Resta esclarecer que a lei 11.977/2009 foi radicalmente alterada pela Lei 12.424/2011, de forma a tornar mais efetivo e adequado o Programa Minha Casa, Minha Vida e regulamentações fundiárias.

Por fim, a grande inovação em âmbito administrativo ocorreu com a publicação da Lei 13.105/2015, que através do artigo 1071, acrescenta o artigo 216-A à Lei 6015/73, introduzindo o instituto da usucapião extrajudicial, conforme se verá a seguir.

4.2 O Papel dos Cartórios de Registro Público na Desjudicialização

A Lei 13.105/2015 (Código de Processo Civil) inovou bastante ao trazer vários aspectos em que predomina a desjudicialização e simplificação de procedimentos. Essa reforma teve por base a EC 45/2004, em que houve uma mudança no Judiciário de forma a dar maior efetividade ao texto constitucional no que tange à celeridade, duração razoável do processo administrativo e judicial e acesso de todos à justiça.

A ideia é que os processos em que não haja conflitos e sejam de jurisdição voluntária possam ser revolidos sem a necessidade de acionar a já tão abarrotada

justiça, a exemplo de divórcios consensuais, partilhas e inventários extrajudiciais. Se não houver litígios, a proposta é reduzir a sobrecarga do Poder Judiciário, com efetivo nível de celeridade e segurança.

Os Cartórios de Registro Público surgem como importantes aliados no sentido de conferir segurança jurídica nas relações negociais surgidas entre particulares e garantir assim a paz social. Os profissionais do Cartório têm por missão tornar eficazes as relações jurídicas estabelecidas, perante as partes e junto à sociedade, bem como tentar evitar os vícios que possam macular o negócio jurídico.

Como agentes estatais, os notários e registradores exercem a fé pública que lhes é delegada pelo Estado e que possui um duplo aspecto: a) na esfera dos fatos, o efeito de presunção de veracidade dos atos praticados e, conseqüentemente, de seu valor probatório; b) na esfera do Direito, a autenticidade e legitimidade dos atos e negócios documentados ou levados à publicidade registral (LOUREIRO, 2017, p.53).

Por disposição expressa do artigo 236, da Constituição Federal, os serviços cartorários são exercidos em caráter privado, por delegação do Estado, sendo que também é passível de fiscalização pelo Poder Judiciário e regulamentação pelo Estado. O que significa que, mesmo sendo serviço particular, possui natureza pública.

A Lei 8935/94, que regulamenta os Cartórios, define que os seus principais serviços são o de publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos. São compostos por profissionais de direito, dotados de fé pública e devem, pela lei, estarem situados em local de fácil acesso ao público e que ofereça segurança para o arquivamento de livros e documentos. Ademais, deve ter atendimento ao público de, no mínimo, 6 horas diárias.

Os Cartórios sempre estiveram presentes na vida das pessoas, já que atesta nascimento, óbito, casamentos, heranças, transmissão de bens dentre outros. Mas estão, aos poucos, sendo repassadas algumas atividades de jurisdição voluntária, que antes eram eminentemente judiciais, tais como divórcio, inventários, partilhas e agora a usucapião extrajudicial.

Dessa forma, aproveita-se a capilaridade das Serventias, já que grande parte dos Municípios possui ao menos um, de modo a facilitar o acesso na homologação das atividades citadas. Além disso, o processo administrativo é menos

burocrático, mais barato e célere. No entanto, não pode ser aplicado para todos os casos, conforme será visto posteriormente.

Cabe esclarecer que os Cartórios não possuem personalidade jurídica, mesmo tendo CNPJ. A responsabilidade civil e tributária ou demanda judicial será apurada em face da pessoa física, titular responsável pelo estabelecimento.

Ademais, prevalece na doutrina a teoria de que a natureza jurídica das funções cartorárias é pública, mas realizada por particulares, que agem por delegação do Poder Público. No entanto, para atuarem necessitam de regulamentação por parte do Poder Público. Cita-se o caso da Usucapião Extrajudicial, que ainda não foi implementada nos Cartórios de Sergipe, sob a alegação de não se sabe como se deve fazer o procedimento e quais os valores relativos às custas, necessitando de uma Portaria do Tribunal de Justiça de Sergipe.

Loureiro (2017) ressalta as características inerentes aos registros cartorários: por ser uma função delegada pelo Estado, possui fé pública. Esse múnus é baseado no princípio da legalidade, ou seja, devem cumprir solenidades para que determinado documento seja um instrumento público. O próprio notário deve ter um amplo conhecimento jurídico, além de velar pela autenticidade, publicidade, eficácia e segurança jurídica dos atos praticados.

Por autenticidade se entende a autoria e a fidelidade do instrumento a ser homologado, livre de vícios e tendo publicidade junto à sociedade, de modo a trazer eficácia aos negócios jurídicos.

Deve haver ainda a imparcialidade do notário, de modo que haja o equilíbrio de forças entre as partes e não se tenha vícios por influências ou pressões. Sendo assim, o artigo 28 e seguintes da Lei 8935/94 dispõem sobre as verbas cartorárias (emolumentos) a serem recebidos de forma integral, a garantia da independência e sobre os direitos e deveres dos notários e registradores.

4.3 Da Importância da Regularização Fundiária

Nas últimas décadas, observa-se cada vez mais o inchaço da área urbana, sem planejamento, concentrando mais de 90% da população. O direito à moradia digna é constitucional e o poder público decidiu enfrentar essa situação com a edição da Lei 11.977/2009 e alterações seguintes.

As causas geradoras da não-formalidade estão ligadas às ocupações de terrenos vazios, de forma irregular, por população de baixa renda; loteamento clandestino formado a partir de áreas maiores que são fracionadas de forma irregular e comercializado; uso de lajes sem devida regularização; formação de cortiços e favelas em áreas próximas aos centros urbanos, por possuírem preços de imóveis mais acessíveis, dentre outros.

Cumpre informar que a Lei 10.257/2001(Estatuto das Cidades) e o Plano Diretor de cada Município são cruciais na prevenção do uso desordenado do solo, enquanto a Lei 11.977/2009 se preocupa quando o fato já ocorreu, através do acesso à moradia digna, recursos e equipamentos urbanos e titulação de propriedade (que consiste em um título hábil ao proprietário para que possa ser levado a registro e ser obtido o domínio pleno).

A regularização fundiária consiste num complexo de ações, pois é um tema multidisciplinar. No âmbito familiar, tem por objetivo o devido registro do imóvel, conferindo, assim, segurança jurídica ao morador e sua família. Há a certeza de ter o domínio pleno daquele bem, conferindo assim maiores possibilidades, inclusive econômicas, seja através de aluguéis, compra e venda através de bancos oficiais de financiamentos (a Caixa Econômica Federal, por exemplo, só financia imóveis com escritura), oferecimento como garantia real para pequenos empréstimos para quem seja um MEI (microempreendedor individual), dentre outros.

No plano externo, consiste no direito das pessoas de ter uma cidade equilibrada em todos os aspectos, através do planejamento urbano e gestão participativa dos habitantes. A regularização necessita da colaboração conjunta dos moradores e Poder Público, sobretudo municipal, de forma a definir onde devem ser alocados os recursos e melhor distribuição da população nas áreas.

Além disso, deve buscar a sustentabilidade urbanística, social e ambiental, seja com construções adequadas para o abastecimento de água potável, saneamento básico, escoamento pluvial (para evitar enchentes) etc. Visa adequar equipamentos públicos como praças, escolas, hospitais, transporte público, por exemplo, à demanda populacional da área.

Há necessidade ainda de se delimitar as áreas passíveis de risco, sujeitas a alagamentos, desmoronamento, de preservação ambiental, que necessitam de estudo quanto ao solo ou situações nocivas, como próximas a aterros sanitários. Com uma melhor organização, garante-se melhor proteção à fauna e flora locais,

além da diminuição de mortes por tragédias sociais em época de chuvas, além da perda de bens, proliferação de doenças, sobretudo provenientes de saneamento básico adequados, como dengue, Zika, dentre outras.

Pela falta da devida regularização ou morosidade do Poder Judiciário, o próprio Poder Público deixa de arrecadar com impostos, como o IPTU. Se a população de baixa renda tivesse acesso a programas oficiais de regularização imobiliária, com faixas progressivas conforme tamanho do imóvel, de certo modo poderia contribuir para o aumento de arrecadação de impostos municipais, como o IPTU (Imposto Predial Territorial Urbano) e maior circulação de riquezas locais.

Por fim, um aspecto que deve ser atrelado aos programas de regularização fundiária, em âmbito global, é o favorecimento de mecanismos de contenção de novas ocupações irregulares. De nada adianta apenas fornecer títulos de propriedade aos titulares de imóveis, se não for revertido em benefício da sociedade como um todo. O Plano Diretor deve ser fielmente cumprido, de modo que nas cidades prevaleçam a sustentabilidade, a democracia de espaços, a equidade de acesso aos serviços públicos básicos e a justiça social.

5 USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL CONFORME NOVO CPC

5.1 Considerações Iniciais

Com a entrada em vigor da Lei 13.105/2015(Código de Processo Civil), em 18 de Março de 2016, uma série de alterações ocorreu no ordenamento jurídico, dentre elas o surgimento da usucapião extrajudicial, nos moldes citados.

Conforme visto, a usucapião administrativa teve previsão através da Medida Provisória 2220/2001 e, posteriormente, esteve expressa no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida, conforme a Lei 11.977/2009 e alterações através da Lei 12.424/2011.

No entanto, o artigo 1071, do Código de Processo Civil, trouxe mudanças significativas ao introduzir o artigo 216-A á Lei 6015/73 (Lei de Registros Públicos). Não se trata do surgimento de uma nova modalidade de usucapião, mas sim de um novo “modus operandi”, em relação aos já existentes no ordenamento jurídico.

De modo algum colide com o direito de propriedade previsto no artigo 5º, XXII da Constituição Federal, já que objetiva atender de forma mais eficiente ao princípio da função social da propriedade (artigo 5º, XXIII da CF).

A usucapião é um modo de aquisição originária de propriedade, já que independe do consentimento do antigo titular. Ocorre a transferência direta entre o bem e o adquirente, sem relação jurídica de transmissão. Atua como veículo de regularização de uma situação fática.

Apesar da lei civil reconhecer em seus artigos 1260 e 1238, respectivamente a usucapião tanto para bens móveis quanto imóveis, cumpre esclarecer que a modalidade extrajudicial é voltada para bens imóveis. Ela trouxe uma proposta significativa ao almejar desafogar o tão abarrotado Poder Judiciário, já que o procedimento será realizado em Cartório de Registro de Imóveis. Isso não significa que a partir de agora não se pode utilizar a via judicial, mas que agora existe mais uma alternativa.

Não é um fato isolado, já que a tendência de desjudicialização iniciou-se com a Emenda Constitucional 45/2004, conhecida como “Reforma do Judiciário”. Dessa forma, procedimentos como a usucapião extrajudicial, que são classificados como de jurisdição voluntária de natureza não contenciosa, passaram a ser deslocados também para a esfera extrajudicial. São exemplos atualmente as

partilhas, inventários, divórcios consensuais, retificações extrajudiciais, consignação em pagamento extrajudiciais, dentre outros.

Para Neves (2016), as principais características desse procedimento são: a inexistência de caráter substitutivo das partes; ausência de aplicação do direito material ao caso concreto para resolver conflitos; ausência de lide; ausência de partes, mas meros interessados; não há processo, mas mero procedimento.

Nesse sentido, os profissionais do Cartório de Registro de Imóveis, como notários e registradores, mesmo não sendo funcionários públicos, atuam por colaboração ao Estado. São formados em Direito, exercem suas funções sob a supervisão do Poder Público, a priori, o Poder Judiciário. Ademais, a Lei 8935/94 (regulamentação dos serviços cartorários) prescreve que devem atender aos princípios da publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos.

Esse instituto se propõe a ter igual segurança jurídica em relação à via judicial, sendo mais célere e com menor custo. Atualmente, o reconhecimento de propriedade por usucapião na via judicial pode levar vários anos, entre o ajuizamento da petição inicial e a sentença declaratória, além das altas custas judiciais.

5.2 Escopo Material de Abrangência da Usucapião Extrajudicial

De plano, cabe ressaltar que pelo fato do tema ser bastante recente, existem ainda poucos livros especializados sobre esse procedimento, inexistente jurisprudência consolidada nos moldes da Lei e os próprios doutrinadores ainda divergem sobre vários aspectos. Em muitos Estados do Brasil, ainda não foi editada Lei específica regulamentando pontos específicos e valor das custas, a exemplo de Sergipe, o que acarreta ainda não ser efetivamente implementado nos Cartórios.

Para alguns doutrinadores, dentre eles Salomão e Deléo (2015), a usucapião extrajudicial prevista no artigo 1071, do Código de Processo Civil é apenas uma continuidade da usucapião administrativa prevista na Lei 11.977/2009 e modificações. Pelo posicionamento doutrinário deles, o alcance material da legislação possui efeito reduzido.

A usucapião extrajudicial ou administrativa, como vem sendo reconhecida, não é uma novidade para o Direito Brasileiro, tendo em vista a previsão da Lei nº 11.977/2009, e modificações pela Lei 12.424/2011. Muito embora essa previsão tenha efeitos práticos limitados. Submete-se apenas no seio da regularização fundiária

urbana, em procedimento complexo e contagem do prazo aquisitivo da usucapião, condicionada ao prévio registro do título de legitimação de posse. [...] O novo CPC trouxe com essa alteração essa nova modalidade, para a maior eficiência e celeridade na usucapião. (SALOMÃO; DELÉO; 2015, n. p.).

Tal posicionamento foi reproduzido *ipsi literis* por Correia (2015, p.85), o que torna o escopo de abrangência reduzido à finalidade de regularização fundiária de natureza urbana, em áreas de interesse social previstas pelo Poder Público.

No entanto, para a doutrina majoritária, inclusive a minuta de resolução do Conselho Nacional de Justiça há posicionamento diverso. Esta esteve em consulta pública até 12 dezembro de 2016 (ainda não saiu o provimento) e tem por objetivo regulamentar a situação de modo a nortear as ações nos Cartórios no país e unificar procedimentos. No artigo 3,I, da referida minuta prescreve-se que:

O requerimento do usucapiente contendo o pedido de reconhecimento extrajudicial de usucapião atenderá, no que couber, aos requisitos da petição inicial, estabelecidos pelo art. 319 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), bem como indicará:

I – a modalidade de usucapião requerida:

- a) ordinária (artigos 1.242 e 1.379 do Código Civil), inclusive em sua modalidade com prazo reduzido (parágrafo único do art. 1.242 do Código Civil);
- b) extraordinária (art. 1.238 do Código Civil), inclusive em sua modalidade com prazo reduzido (parágrafo único do art. 1.238 do Código Civil);
- c) constitucional (artigos 183 e 191 da Constituição da República, reproduzidos nos artigos 1.239 e 1.240 do Código Civil e nos artigos 9º a 12 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001); ou
- d) familiar, entre cônjuges, ou por abandono do lar (art. 1.240-A do Código Civil);

(MINUTA DE RESOLUÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2015)

Brandelli (2016, p.24) coaduna do mesmo pensamento:

Não há limitação no art 216-A da LRP quanto à espécie de usucapião que possa ser reconhecida pela usucapião extrajudicial, tampouco há alguma incompatibilidade por conta da natureza jurídica de alguma espécie, de modo que qualquer espécie de prescrição aquisitiva pode ser reconhecida extrajudicialmente se presentes os requisitos para tanto. (BRANDELLI,2016, p.24)

No entanto, ele excetua o procedimento especial administrativo previsto na Lei 11.977/2009, tendo por base o princípio da especialidade, já que possui rito processual próprio previsto na referida lei:

A usucapião do direito de propriedade decorrente do registro do título de legitimação de posse expedido pelo Poder Público em processo de regularização fundiária de interesse social tem procedimento extrajudicial específico. Para as demais hipóteses aplica-se o procedimento extrajudicial comum de usucapião. (BRANDELLI, 2016, p.24).

A usucapião é um processo complexo, posto que dotado de diversas fases, que exigem conhecimento jurídico. Sendo assim obrigatoriamente a parte deve ser representada por advogado. Possui a natureza de jurisdição voluntária em processo não contencioso, o que significa que havendo litígios ou controvérsias em relação aos fatos apresentados, documentos ou impugnação por quaisquer dos titulares envolvidos, o processo será remetido à via judicial. Dessa forma, cabe ao requerente emendar a petição inicial para que se adeque ao procedimento comum.

Olgado (2015) explica que o pedido será processado diretamente perante o Cartório de Registro de Imóveis da Comarca em que estiver situado o imóvel a ser usucapido. Há a participação dos notários, ao acolher e instrumentalizar declarações de vontade, autenticar documentos e providenciar a importante ata notarial. Já ao registrador cabe presidir o processo, analisar provas, deferir ou indeferir atos, conferir publicidade registral, dentre outros.

São atividades realizadas por particulares, mas em caráter público. Sendo um procedimento administrativo, pode ser revisado sempre que possível e a qualquer tempo na via jurisdicional, não induz litispendência ou coisa julgada, além disso não podem ser usadas figuras típicas da via judicial, como tutelas de urgência e de evidência.

Considera-se adquirida a usucapião no momento em que são alcançados simultaneamente todos os requisitos, conforme as modalidades já apresentadas. O registro, em similitude com a sentença, é considerado ato meramente declaratório, conferindo oponibilidade erga omnes, ou seja, a disponibilidade daquele bem em face de terceiros, pela publicidade registral.

5.3 Requisitos e Procedimentos da Usucapião Extrajudicial

A aquisição da usucapião extrajudicial se dá pelo cumprimento de cada um dos requisitos, conforme à modalidade. Enquanto não houver o registro, não se pode haver oponibilidade erga omnes, mesmo que o registro tenha apenas efeito declaratório.

Inicialmente, o pedido deve ser encaminhado ao Oficial de Registro de Imóveis da Comarca onde situado o bem, o qual presidirá o processo. Pela matéria tratar-se de direito patrimonial disponível, a Lei não exige a atuação do Ministério Público nem a obrigatoriedade da intervenção judicial.

O pedido deverá ser assinado pelo advogado, pelo requerente e seu cônjuge, além da anexação de documentos que serão a seguir expostos. A necessidade de outorga conjugal se faz conforme exigência do artigo 73, §1º, I,II, IV do Código de Processo Civil.

Art. 73. O cônjuge necessitará do consentimento do outro para propor ação que verse sobre direito real imobiliário, salvo quando casados sob o regime de separação absoluta de bens.

§ 1º Ambos os cônjuges serão necessariamente citados para a ação:

I - que verse sobre direito real imobiliário, salvo quando casados sob o regime de separação absoluta de bens;

II - resultante de fato que diga respeito a ambos os cônjuges ou de ato praticado por eles;

[...]

IV - que tenha por objeto o reconhecimento, a constituição ou a extinção de ônus sobre imóvel de um ou de ambos os cônjuges.

Conforme o artigo 1071 do Código de Processo Civil, o requerimento deverá ser o mais detalhado possível, pois servirá de subsídio à ata notarial, um dos mais importantes documentos a serem anexados. Deverá constar o início nele a data da posse e como foi o processo de aquisição; se houve sucessão “causa mortis” e a qualificação do possuidor anterior; afirmações sobre os elementos da posse: se foi justa, de boa-fé, notoriedade ou clandestina; mansa ou violenta; se há justo título para lastrear a fundamentação; registros fotográficos; se for o caso, expor fatos que justifiquem o prazo reduzido, como a finalidade de moradia sua e de sua família, investimentos de caráter social, dentre outros.

No pedido inicial, todos os requisitos para a aquisição da usucapião já devem estar implementados, inclusive o tempo necessário para a posse. Há

necessidade de estar fundamentado juridicamente o pedido, não em termos de enquadramento de leis, mas os parâmetros necessários para cada modalidade de usucapião, bem assim como delimitação correta do imóvel, com nomes e endereços dos confrontantes e antigo possuidor

A seguir, há a elaboração da ata notarial, um documento essencial a esse procedimento. Deve ser escrito em linguagem clara e objetiva, com a finalidade jurídica de trazer elementos de prova ao Oficial de Registros. Segue o princípio da fé pública dos notários, juntamente com a percepção sensorial *in locu* e demais documentos anexados. A partir daí, são formadas as diversas informações que vão subsidiar o processo, conforme exposto. É o que dispõe o artigo 384 do Código de Processo Civil:

Art.384-A existência e o modo de existir de algum fato podem ser atestados ou documentados, a requerimento do interessado, mediante ata lavrada por tabelião.

Parágrafo único. Dados representados por imagem ou som gravados em arquivos eletrônicos poderão constar da ata notarial. (CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL,2015,s.p)

Na ata deverá constar de forma minuciosa, declarações de terceiros, se há benfeitorias, se o espaço é utilizado atendendo a função econômico-social, se atende aos diversos requisitos especificados em cada modalidade, as circunstâncias em que se deu aquela posse, as construções sensoriais se realmente os documentos apresentados pelo requerente contêm informações verídicas etc. atendendo ao princípio da imparcialidade, a ata notarial não deve constar juízos de valor, mas o ateste de toda a conjuntura fático-probatória que compõe o requerimento.

É necessário reforçar que quem coleta os dados são os notários, que ao final produzem a ata. Mas, quem irá emitir juízo de valor sobre os fatos apresentados e a procedência ou não do requerimento de usucapião extrajudicial é o Oficial de Registros Públicos.

Além da ata notarial, há necessidade de planta e memorial descritivo, em que conste a descrição pormenorizada do imóvel e suas benfeitorias. Deve ser assinada por profissional legalmente habilitado no Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura (CREA) ou Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU), além da prova de anotação e pagamento de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART).

O inciso II, do artigo 1071, do Código de Processo Civil, exige, além da documentação acima exposta, a identificação e assinatura dos titulares das

matrículas dos imóveis confinantes, dos titulares dos direitos do imóvel a ser usucapido e antigos possuidores. Todos devem concordar com a planta e memoriais, além de anuírem com o procedimento da usucapião extrajudicial. Por ser a usucapião um processo originário, em que há extinção de direitos pré-existentes, é oportunizado o mais amplamente possível a impugnação do pedido pelos interessados e o direito de defesa á propriedade.

Já o inciso III, do artigo 1071, exige a certidão negativa dos distribuidores da Comarca da situação do imóvel. Isso se traduz em certidões emitidas pelas Justiças Federal e Estadual de que aquele imóvel não constitui objeto de ação judicial (desapropriações, ações possessórias etc) ou sendo objeto de partilha, falência ou outros em âmbito judicial.

No rol de documentos deve constar o justo título, que pode ser um contrato de compra e venda, arras ou qualquer outro que demonstre a origem, continuidade, tempo de posse e natureza. Na modalidade extraordinária não há necessidade do justo título. No caso da usucapião especial urbana e rural, deve constar declaração de que não possui outro imóvel; no caso da rural, de que tornou a terra produtiva; da familiar, prova do abandono do ex-cônjuge. Enfim, a exigência é feita conforme a modalidade.

O pedido será autuado pelo registrador, fazendo-se a prenotação na matrícula do imóvel, até decisão final de acolhimento ou rejeição. É essencial que haja a anuência dos titulares de direito sobre o imóvel usucapiendo e dos confinantes. Caso um desses não assine, haverá notificação pessoalmente ou por correspondência com aviso de recebimento (AR).

O prazo para manifestação dos interessados é de 15 dias, devendo ser expresso, já que o silêncio significará discordância. Além disso, deverá ser dado ciência à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, de igual forma, para que se manifestem.

O procedimento exige que seja dada ampla publicidade a terceiros interessados, com a publicação em jornal de grande circulação, para que se expressem em 15 dias. Havendo dúvidas sobre qualquer ponto, inclusive quaisquer interessados, solicitar diligências ao Oficial de Registros, que preside o processo.

Estando em ordem a documentação, cumpridos todos os requisitos e sem oposição de quaisquer interessados, nem Poder Público, havendo anuência

expressa de todos, haverá a averbação de usucapião na matrícula do imóvel. Caso não haja matrícula, a lei garante a abertura.

Se a documentação ou os requisitos não forem atendidos, o pedido será rejeitado, o que não impede o ajuizamento na via judicial. Caso haja impugnação do pedido, por qualquer um dos interessados, o Oficial de Registros deverá remeter o processo ao juízo competente da Comarca onde situado o imóvel. Deve o requerente emendar a petição inicial, para adequá-la ao procedimento comum.

Diante de todo o exposto, pode-se concluir que a usucapião extrajudicial se aproveita dos conceitos e requisitos já existentes das diversas modalidades de usucapião, no entanto, inova quanto ao modo de procedimento. Utiliza-se da forma administrativa, através da modalidade administrativa, com a análise de documentos, testemunhas e a produção da ata notarial, atestada por oficiais e notários.

Sendo realizada de forma correta, produz ao final a aptidão para a averbação do proprietário na matrícula do imóvel. No entanto, havendo dúvidas a serem dirimidas ou impugnação em qualquer fase ou por quaisquer interessados, necessariamente o procedimento deverá ser remetido ao Poder Judiciário pelo Oficial do Cartório de Registro de Imóveis.

Cabe ressaltar que o procedimento apenas presta-se à jurisdição voluntária, de modo que não haja nenhum tipo de impugnação por parte dos interessados, o que reduz sobremaneira a sua abrangência e aplicação, além de exigir muita documentação técnica, como plantas e materiais descritivos, por profissionais habilitados, conforme análises a seguir.

6 ANÁLISE CRÍTICA DA USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL

O artigo 1071, do Código de Processo Civil trouxe grande inovação ao ordenamento jurídico ao definir o instituto. O principal objetivo foi ser uma alternativa para desafogar o Poder Judiciário, bem como simplificar o procedimento.

Por não se utilizar da via judicial, já que o procedimento é realizado nos Cartórios de Registro Imobiliário, ocorre em âmbito administrativo. Sendo assim, não induz litispendência nem faz coisa julgada, além de ter a possibilidade de ser revisto a qualquer tempo pelo Poder Judiciário.

Conforme analisado nos capítulos anteriores, o procedimento é regrado de forma minuciosa, no sentido de guiar o Oficial de Registros na condução do processo. Por ter natureza não contenciosa, todos os envolvidos devem ser unânimes e expressamente concordarem. Desse modo, a chance para que posteriormente um dos interessados resolva mudar de ideia e recorrer ao Judiciário diminui. Todavia, não há segurança jurídica absoluta da coisa julgada igual à via jurisdicional, já que processos decididos em âmbito administrativo ainda podem recorrer ao Poder Judiciário. Não podem ainda ser usados institutos como tutela de urgência e evidência ou discutir o mérito, como inconstitucionalidades.

No artigo 1071, §2º, do Código de Processo Civil, há um fator que cria grande entrave ao instituto. Há a afirmação de que a planta e memoriais devem ser assinados pelo requerente, titulares de direitos dos imóveis e antigos proprietários e confinantes, no prazo de 15 dias, pois o silêncio importa em discordância.

Discorrendo sobre o tema, muitos estudiosos consideram que tal cláusula é um retrocesso, visto que basta um confinante não se manifestar para que o processo tenha que correr na via judicial, inviabilizando todo o trabalho administrativo. Atualmente em muitas leis, inclusive na retificação extrajudicial, a não manifestação importa em concordância tácita. O artigo 111 do Código Civil de 2012, é um exemplo: “O silêncio importa anuência, quando as circunstâncias ou os usos o autorizarem, e não for necessária a declaração de vontade expressa”.

Pela redação do atual Código de Processo Civil, para adquirir o direito é preciso, inclusive, que o antigo proprietário assine, mesmo após ter passados vários anos inerte.

Enfim, condicionar a anuência à expressa manifestação do notificado significa inviabilizar o sucesso do procedimento extrajudicial de usucapião e, dessa forma, caminhar na contramão do âmago da

vontade do legislador da supracitada Emenda Constitucional n° 45/2004, uma vez que, nesses termos, a maioria dos usucapiões, embora iniciem na via extrajudicial, desembocarão no mar aberto do Poder Judiciário, tornando, dessa forma, inócuos, todos os esforços até aqui empreendidos, com esmero e afincos, pelos registradores de todo o Brasil. (PAIVA, 2016, p.22).

Inicialmente, o projeto de Lei do novo Código de Processo Civil previa o silêncio como anuência, mas foi alterado no Senado, sendo sancionado como discordância. Antes da aprovação final do texto, sofreu duras críticas por parte dos registradores e associações ligadas aos Cartórios, no entanto, os legisladores preferiram a versão mais conservadora sobre o tema.

A minuta do Conselho Nacional de Justiça sobre a usucapião extrajudicial vem causando polêmica, pois no seu artigo 2º, II, propõe suavizar a exigência de assinatura dos confinantes e interessados, contrariando assim o Código.

Art. 2º. O requerimento de que trata o art. 1º deste provimento (ou resolução) será assinado pelo advogado, pelo usucapiente e, se for o caso, por seu cônjuge ou companheiro, com as firmas destes reconhecidas, e instruído com os seguintes documentos:

[...]

II - planta e memorial descritivo assinados por profissional legalmente habilitado, com prova de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) ou Registro de Responsabilidade Técnica (RRT) 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, **desde que haja relevância no procedimento de reconhecimento da usucapião**; (grifo da autora)

De forma ainda mais explícita, artigo 6º, §1º da citada minuta torna a exigência dispensável, se houver justo título, de forma que a anuência se torna “subentendida”, ao invés de ser expressa:

Art. 6º. Considera-se outorgado o consentimento, dispensando a notificação prevista no caput do art. 5º deste provimento (ou resolução), quando for apresentado pelo requerente, título ou instrumento que demonstre a existência de relação jurídica entre o titular registral e o usucapiente, acompanhada de prova de quitação das obrigações e certidão do distribuidor cível demonstrando a inexistência de ação judicial contra o usucapiente ou seus cessionários. § 1º. São exemplos de títulos ou instrumentos a que se refere o caput: a) Compromisso de compra e venda, b) Cessão de direitos e promessa de cessão; c) Pré-contrato; d) Proposta de compra; e) Reserva de lote ou outro instrumento no qual conste a

manifestação de vontade das partes, contendo a indicação da fração ideal, do lote ou unidade, o preço, o modo de pagamento e a promessa de contratar; f) Procuração pública com poderes de alienação para si ou para outrem, especificando o imóvel; g) Escritura de cessão de direitos hereditários especificando o imóvel; h) Documentos judiciais de partilha, arrematação ou adjudicação(MINUTA DO CNJ,2015, s.p)..

Outra crítica ao instituto é a ata notarial, em que os notários precisam comparecer *in locu* e verificar a situação, conforme os documentos apresentados. A ata é um documento complexo, que vai fornecer grande parte do substrato para o procedimento. Exige na sua feitura, vasto conhecimento jurídico, além de amplo saber sobre as modalidades de usucapião. Ocorre que muitas vezes, o pessoal do Cartório não é devidamente preparado para conduzir esse tipo de procedimento, necessitando de uma melhor qualificação técnica.

Da análise de todo o instituto, depreende-se que é um assunto amplo, em que a capacitação precisa incluir os assuntos técnicos ligados a registro, mas também a interdisciplinaridade com a regularização fundiária urbana e rural, função social da propriedade, direito à moradia, dentre outros.

De igual modo, conforme estudado nos capítulos anteriores, seria bem mais interessante se a usucapião extrajudicial fosse inserido entre as políticas públicas. Assim, poderia ser realizado em conjunto por diversas pessoas que moram na mesma localidade e enfrentam os mesmos problemas, com incentivos através dos programas de rádio e televisão, com explicações de como a população deveria proceder.

Havendo políticas públicas, os custos poderiam ser rateados entre os particulares e o Poder Público, fazendo com que houvesse um aumento de fluxo nos Cartórios, que poderiam diminuir os preços. De sorte, que ao se incluir no Plano Diretor de cada cidade, se visassem também formas de coibir que houvesse novas ocupações ou terrenos irregulares, que descaracterizasse a urbanização em determinada área.

Cabe ainda aos Cartórios o respeito aos diversos princípios: da impessoalidade (de modo que ao se realizar a ata notarial não haja juízo de valor), segurança jurídica, autenticidade e publicidade, de sorte que não haja favorecimentos devido ao poder econômico, mas a justiça social.

Há um grande paradoxo no que tange à desjudicialização deslocada aos Cartórios. Estes são compostos por particulares, mas que exercem múnus público, delegada pelo Estado. Prestam serviço aos particulares, mas necessitam ser imparciais. No entanto, recebem as verbas através de emolumentos (quantias recebidas pelos particulares aos quais prestam serviços). Cada Estado regulamenta a quantia a ser cobrada pelos Cartórios. Na base territorial daquele Cartório Imobiliário é pouco provável que tenha concorrente, já que o princípio básico da usucapião extrajudicial é a territorialidade.

Conforme Assumpção (2015), a usucapião extrajudicial tem taxas controladas pelo Poder Judiciário em relação à ata notarial, por exemplo, mas pode ter variável em relação às diligências que terão que ser feitas *in locu*. Tudo vai depender da distância, do grau de dificuldade, além de transporte, alimentação de quem vai prestar os serviços.

Em relação ao preço, a usucapião extrajudicial tem por proposta ser mais barato. O usucapiente terá que desembolsar com os honorários advocatícios; produção da ata notarial e diligências que se façam necessárias, conforme citado; com os serviços de engenheiro ou outro profissional habilitado pelo Conselho Regional que produza a planta e memoriais; verbas ligadas ao Cartório, como escrituras, certidões e autenticações de documentos.

Outro item que encarece a implantação do instituto é a exigência do §4º do artigo 1071, em que há a exigência de publicação de edital em jornal de grande circulação, de modo que terceiros interessados possam se manifestar.

Na via judicial, se o requerente é hipossuficiente, ele tem isenção de custas, além de poder contar com a Defensoria Pública, a qual fornece assessoria jurídica para os hipossuficientes. Com a evolução do instituto, podem ser criados mecanismos para que contemple as parcelas menos favorecidas da população.

A usucapião extrajudicial criada pelo Código de Processo Civil traz uma série de benefícios ao ordenamento jurídico, ainda que esteja em fase embrionária, mas a que mais se destaca é a celeridade. Há estima de que o processo dure em torno de 90 a 120 dias, ao contrário da via judicial, em que pode levar muitos anos para ser proferida a sentença declaratória.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve por objetivo analisar a usucapião extrajudicial trazida pelo artigo 1071 do Código de Processo Civil. É um instituto bastante recente e ainda pouco estudado, de modo que até entre os doutrinadores está causando polêmicas quanto ao modo de proceder. Isso se justifica, já que a via judicial remonta ao Império Romano, enquanto a via administrativa ainda está carente de regulamentação: por exemplo, a minuta do Conselho Nacional de Justiça que até o momento ainda não foi publicada. O instituto nasce com objetivo amplo, de tentar aumentar a regularização fundiária, com menor custo, maior celeridade e com a mesma segurança jurídica da via judicial.

Não é uma tarefa fácil, tendo em vista que será realizada pelos Cartórios de Registros Imobiliários de todo o Brasil, muitas vezes dotados de pouca-estrutura. É necessário também considerar que os notários e registradores precisam ter um vasto conhecimento jurídico e técnico sobre as modalidades de usucapião e suas nuances, como elementos de posse e finalidades a que se destina.

A desjudicialização que vem sendo instalada no ordenamento jurídico exige um novo olhar. Não constitui uma forma de substituir ou de resolver litígios, mas de tornar jurídicas situações fáticas que há muito parecem resolvidas. São situações de jurisdição voluntária, com patrimônios disponíveis. São realidades bastante distintas das que são encontradas no tão abarrotado Poder Judiciário.

A sociedade, por seu turno, clama por instrumentos mais céleres e desburocratizantes que acompanhe a evolução e o inchaço populacional nos grandes centros urbanos. Já o governo, por seu turno, precisa garantir melhor qualidade de vida a seus cidadãos, através de maior equidade na distribuição de riquezas e gerenciamento dos serviços públicos no seu território.

A usucapião extrajudicial é o primeiro passo para uma nova forma de regularização, onde os sistemas cartorários são fortalecidos. É o que vem começando a ser feito, com a criação de sistemas informatizados de dados, que interliguem os Cartórios de Registro Públicos.

Não basta que cada cidadão busque registrar o seu imóvel de forma individual. O ideal são políticas públicas, sobretudo municipais, voltadas para a

regularização em conformidade com o Estatuto das Cidades e o Plano Diretor. Em que haja planejamento em relação ao meio ambiente, exclusão de áreas de risco, acesso a saneamento básico e serviços essenciais, como escolas e hospitais. Caso seja necessário, realocação de famílias para trazer dignidade ao ser humano.

Em outra perspectiva, é necessário analisar a função social da propriedade também em relação às zonas rurais. Se aquela área está alcançando bons índices de produtividade em relação ao que se destina: se há investimentos em agricultura, pecuária, enfim em algum tipo de retorno econômico-social.

Em relação ao procedimento, especificamente, muitas arestas ainda precisam ser podadas, como o silêncio em relação à notificação dos confinantes ou mesmo do antigo proprietário que quedou-se inerte por anos. No entanto, com a evolução legislativa do instituto, é possível alterações que tornem ainda mais simplificado o procedimento.

Um dos grandes empecilhos ao procedimento, além de ser obrigatoriamente consensual, consiste no alto custo para a população de baixa renda. Na via judicial, o processo pode ser bem lento. No entanto, o hipossuficiente pode contar com a justiça gratuita e isenção de custas, além do apoio das Defensorias Públicas.

Uma das soluções seria o estabelecimento de convênios entre sociedade, órgãos públicos e os Cartórios, a depender da força política que se dê ao tema. As ONG's (Organizações Cívicas Não-Governamentais), empresas, enfim, envolver a sociedade como um todo em prol de uma melhor organização da sociedade e qualidade de vida para todos.

Por todo o exposto, a usucapião extrajudicial trazida pelo artigo 1071 do Código de Processo Civil é um projeto pioneiro, inovador, com grandes potencialidades, mas carece de amadurecimento legislativo, de forma a ser amplamente difundido e utilizado.

REFERÊNCIAS

ASSUMPÇÃO, Leticia Franco Maculan. **A ata Notarial para fins de usucapião extrajudicial tem conteúdo financeiro**. Colégio Notarial do Brasil: Conselho Federal. 18 nov 2015. Disponível em: < <http://www.notariado.org.br/index.php?pG=X19leGliZV9ub3RpY2lhcw==&in=NjY0MA>>. Acesso em 21 Mar 2017.

BRAGA, Isadora Jullie Gomes. **A desjudicialização do processo de usucapião da propriedade imobiliária pela via extrajudicial**. Porto Alegre: PUCRS, 2016. Disponível em: <http://conteudo.pucrs.br/wp-content/uploads/sites/11/2016/09/isadora_braga_2016_1.pdf>. Acesso em 10 abr 2017.

BRANDELLI, Leonardo. **Usucapião Administrativa: de acordo com o Novo Código de Processo Civil**. São Paulo: Saraiva, 2016.

BRASIL. **Código Civil Brasileiro**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 08 mar. 2017.

BRASIL. **Conselho Nacional de Justiça**. Minuta de Provimento sobre Usucapião Extrajudicial. Estabelece diretrizes gerais para regular o procedimento de usucapião extrajudicial a ser observado pelos Serviços Notariais e de Registro de Imóveis no Brasil. Disponível em <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/07/ec1e95ba2c6aecf760c5697be977fe95.pdf>. Acesso em 20 Abr 2017

BRASIL. **Constituição Federal, promulgada em 5 de outubro de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 20 fev 2017.

BRASIL. **Decreto-Lei 9760/46, de 05 de setembro de 1946**. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del9760.htm>. Acesso em 25 Fev 2017.

BRASIL. **Lei 6001/73, de 19 de dezembro de 1973**. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6001.htm>. Acesso em 15 Fev 2017.

BRASIL. **Lei 6015/73, de 31 de dezembro de 1973**. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6015compilada.htm>. Acesso em 02 Fev 2017.

BRASIL. **Lei 10.257/2001, de 10 de julho de 2001**. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em 05 Mar 2017

BRASIL. **Lei 11.977/2009, de 07 de julho de 2009**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm> Acesso em 02 Abr 2017.

BRASIL. **Medida Provisória 759, de 22 de dezembro de 2016**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm>. Acesso em: 03 Abr 2017

BRASIL. **Medida Provisória 2220, de 04 de setembro de 2001**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2220.htm>. Acesso em: 03 Abr 2017

BRASIL. **Projeto de Lei 4316/2001**. Atualiza o conceito de Terreno de Marinha. . Disponível em <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=26797>>. Acesso em: 02 Mar. 2017.

CHAVES, Lucia Helena Cardoso. **A importância da função dos cartórios na desburocratização e desjudicialização das relações privadas**. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7472>. Acesso em: 15 Fev 2017.

COELHO, Fábio Ulhoa. **Curso de Direito Civil: Direito das Coisas**. V.4. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

CYRINO, Rodrigo Reis. **Usucapião Extrajudicial: aspectos práticos e controvertidos**. Colégio Notarial do Brasil.: Conselho Federal. Brasília, 14 Mar 2016. Disponível em:< <http://www.notariado.org.br/index.php?pG=X19leGliZV9ub3RpY2lhcw==&in=NzlwNA>>. Acesso em: 20 abr.2017.

DELÉO, Caian Morenz Villa. SALOMÃO, Wendell Jones Fioravante. Das Possibilidades de Usucapião Administrativo(Extrajudicial) pela atuação dos notários e registradores, na forma da ata notarial, com prévio modelo de redação. **Colégio Notarial do Brasil: Conselho Federal**. Brasília, mar 2015. Disponível em :< <http://www.notariado.org.br/index.php?pG=X19leGliZV9ub3RpY2lhcw==&in=NTM1Ng==>> Acesso em: 20 mar. 2017.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro: Direito das Coisas**. V.4: 29 ed. São Paulo: Saraiva , 2014.

DOWER, Nelson Godoy Bassil. **Curso Moderno de Direito Civil: Direito das Coisas**. V.4. 3 ed. São Paulo: Nelpa, 2007.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil: Reais**. V.5. 11 ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2015.

FIÚZA, César. **Direito Civil: Curso Completo**. 6 ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

FRANÇA, Kayma Moema Santos. **A Usucapião Especial por Abandono do lar como nova forma de aquisição de propriedade.** Aracaju: Fanese, 2013.

FUKUSSAWA, Fernando. **Regularização Fundiária Urbana: Lei 11.977/2009.** São Paulo: Saraiva, 2013.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro: Direito das Coisas. V. 5.** 11 ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

GONÇALVES, Hortência de Abreu. **Manual de Metodologia da Pesquisa Científica.** São Paulo: Avercamp, 2005.

GONÇALVES, Vinícius de Almeida. MAIA, Taciana Mara Corrêa. A usucapião administrativa como instrumento de efetivação da regularização fundiária. **Revista Jurídica Unigran.** V.15. n. 29. Jan/Jun 2013. Disponível em: <http://www.unigran.br/revista_juridica/ed_anteriores/29/artigos/artigo03.pdf>. Acesso em: 14 abr 2017

LIMA, Obéde Pereira de. **Terrenos de Marinha e seus acrescidos: aspectos físicos, sócio-ambiental e legais.** III Simpósio Brasileiro de Ciências Geodésicas e Tecnologias da Geoinformação. Recife: Jul 2010. Disponível em <https://www.ufpe.br/cgtg/SIMGEOIII/III_SIMGEO_Painel_TER_MAR.pdf>. Acesso em: 11 abr.2017.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: teoria e prática.** 8 ed. rev., atual. e ampl. Salvador: Juspodivm, 2017.

MALUF, Carlos Alberto Dabus. MONTEIRO, Washington de Barros. **Direito Civil: Direito das Coisas.** V3. 44 ed. São Paulo: Saraiva: 2015.

MEZZAROBA, Orides. MONTEIRO, Cláudia Servilha . **Manual de Metodologia da pesquisa no Direito.** 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MONTEIRO, Washington de Barros. **Curso de Direito Civil.** V.5. 34 ed. São Paulo: Saraiva,2003.

NADER, Paulo. **Curso de Direito Civil: Direito das Coisas.** V.4. 7 ed. rev., atual., e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

NALINI, José Renato. LEVY, Wilson (coordenadores). **Regularização Fundiária: de acordo com a Lei 12.651/2012- Novo Código Florestal, com a redação dada pela Lei 12.727/2012.** 2 ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de Direito Processual Civil: De acordo com a Lei 13.256, de 04.02.2016.** V. único. 8 ed. Salvador: Jus Podivm, 2016.

OLGADO, José Lucas Rodrigues. O papel da ata notarial no procedimento extrajudicial da usucapião. **Revista de Direito Imobiliário**. V.79. ano 38.p.125-154. São Paulo: RT, jul-dez.2015. Disponível em <
<http://www.irib.org.br/app/webroot/publicacoes/rdi79/pdf.pdf>. Acesso em 20 abr.201

PAIVA, João Pedro Lamana. Usucapião Extrajudicial e o silêncio como discordância. *Revista dos Conselho dos Tribunais de Justiça*. Ed. 11. Ano III. Set. 2016.p.22-24.

PINTO, Cristiano Vieira Sobral. **Direito Civil Sistematizado**. 5 ed. rev., atual., e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

RANGEL, Tauã Lima Verdan. **Da Usucapião indígena: explicitações à modalidade consagrada no Estatuto do Índio (Lei 6001/73)**. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,da-usucapiao-indigena-explicitacoes-a-modalidade-consagrada-no-estatuto-do-indio-lei-no-60011973,52256.html>. Acesso em 21 Fev 2017.

RIBEIRO, Benedito Silvério. **Tratado de Usucapião**. V.1. 7 ed. São Paulo: Saraiva,2010.

RIZZARDO, Arnaldo. **Direito das Coisas**. 8 ed. ver. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

TARTUCE, Flávio. **Direito Civil: Direito das Coisas**. V.4. 6 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Método, 2014.

VENOSA, Silvio de Salvo. **Direito Civil: Direitos Reais**. 13 ed. São Paulo: Atlas, 2013.

VICENTINO, Cláudio. **História Geral**. São Paulo: Scipione, 1997.