

A USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL COMO INSTRUMENTO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: ANÁLISE DAS INOVAÇÕES LEGISLATIVAS RECENTES E DOS DESAFIOS PARA SUA EFETIVAÇÃO.

Eduardo Mazzaroppi Barão Pereira¹

RESUMO

Inovou o Novo Código de Processo Civil (NCPC), Lei 13.105/2015, ao estabelecer, em seu artigo 1.071, modalidade de reconhecimento não judicial de aquisição da propriedade imobiliária, a usucapião extrajudicial. Reconhecendo o potencial transformador do instituto para os municípios brasileiros, a Nova Lei de Regularização Fundiária, Lei 13.465/2017, operou importante aperfeiçoamento no procedimento extrajudicial da usucapião, o que conferiu aos cartórios de registro de imóveis maior autonomia para participar ativamente da regularização de imóveis e de núcleos urbanos irregulares. A partir da revisão bibliográfica da doutrina processualista e registral e do levantamento legislativo e jurisprudencial sobre o tema, o presente artigo discute o papel da usucapião extrajudicial como instrumento de regularização jurídico-fundiária.

Palavras-chave: usucapião extrajudicial; regularização fundiária; inovações; desafios.

ABSTRACT

The Code of Civil Procedure (Law 13,105/2015) established, in its article 1,071, a new administrative procedure for the recognition of usucapião, which is a way of property acquisition of real state. Recognizing the transformative potential of the institute for the Brazilian municipalities, the New Law of Land Regularization, Law 13,465/2017, made an important improvement in the extrajudicial procedure of usucapião, which gave the service of registry of real estate greater autonomy to participate actively in the regularization of real estate and irregular urban centers. From the bibliographic review of civil procedural and

¹ Oficial de registro de imóveis de Uruçuca-BA. Mestre em Justiça Administrativa pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Ex-professor substituto de Direito Civil da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

registry doctrine and the legislative and jurisprudential survey on the subject, the present article discusses the role of extrajudicial usucapião as an instrument of land regularization.

Keyword: extrajudicial usucapião; land regularization; innovation; challenges.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como tema o instituto da usucapião extrajudicial, previsto na Lei de Registros Públicos² (LRP, Lei 6.015/73), em seu artigo 216-A, e como objetivo a análise de sua importância e viabilidade enquanto instrumento de regularização jurídico-imobiliária no Brasil.

Usucapião é fato jurídico em sentido estrito, uma vez que se opera independentemente da vontade humana, estritamente consoante à lei. É, também, modo originário³ de aquisição da propriedade e de outros direitos reais pela posse ao longo de determinado período de tempo. É, ainda, espécie de prescrição aquisitiva, tendo como corolário a aquisição, e não a perda⁴ de um direito ou pretensão pelo decurso do prazo previsto em lei.

Na definição do professor Caio Mário da Silva Pereira,

Usucapião é a aquisição da propriedade ou outro direito real pelo decurso do tempo estabelecido e com a observância dos requisitos instituídos em lei. Mais simplificada, tendo em vista ser a posse que, no decurso do tempo e associada às outras exigências, se converte em domínio, podemos repetir, embora com a cautela de atentar para a circunstância de que não é qualquer posse senão a qualificada: Usucapião é a aquisição do domínio pela posse prolongada. (PEREIRA, 2004, p. 138).

² Lei Federal nº 6.015/1973.

³ Apresentaremos controvérsia acerca dessa natureza adiante.

⁴ Prescrição costuma ser definido como a perda da proteção jurídica de um direito (pretensão), pela inércia de seu titular ao longo do tempo.

A legislação brasileira prevê diversas espécies⁵ de usucapião, as quais consideram, principalmente, a localização ou destinação econômica do imóvel (rural / urbano), seu tamanho e o vínculo do possuidor com ele, inclusive quanto à exclusividade.

Criado pelo NCPC, no artigo 1.071, que alterou a LRP, e incluiu o citado artigo 216-A, não se trata o instituto em estudo de espécie de usucapião, mas de novo procedimento⁶ para o seu reconhecimento, uma vez que passou a admitir-se sua declaração por órgão não judicial.

Inseriu-se, pois, no conjunto normativo de novos institutos voltados à desjudicialização de processos no Brasil, no intuito de se desburocratizar relações jurídicas não litigiosas (jurisdição voluntária), a fim de tornar as soluções mais céleres, eficientes e menos custosas, sem por isso reduzir a margem de segurança jurídica.

Com efeito, o novo diploma processual brasileiro conferiu competência aos cartórios de registro de imóveis para declarar⁷ a aquisição da propriedade imobiliária pela usucapião, o que não apenas encurtou consideravelmente o prazo de conclusão de seu procedimento, mas ampliou sobremaneira sua utilização.

Regularização fundiária, por seu turno, costuma ser entendido pela doutrina civilista e urbanística sobre um duplo aspecto. Do ponto de vista jurídico-registral, corresponde ao reconhecimento do direito real por excelência sobre um bem imóvel, a propriedade, advinda do seu registro no cartório de registro de imóveis da circunscrição local.

Sobre o aspecto urbanístico, regularização fundiária relaciona-se com a adequação das condições de moradia de imóveis, considerando-se aqui o direito fundamental à moradia digna e adequada e à cidade, relevando-se aspectos relativos a saneamento básico, segurança e vizinhança, por exemplo.

⁵ Ordinária, extraordinária, especial, coletiva, indígena, familiar, administrativa e tabular são algumas.

⁶ Optou-se, por questão didática, pela terminologia procedimento extrajudicial, para distingui-lo da usucapião administrativa, como será visto adiante. Mas a usucapião extrajudicial tem natureza jurídica de processo administrativo, com todos os seus requisitos e garantias. É facultativo, a critério do interessado, que poderá optar pela via judicial ou extrajudicial.

⁷ Note-se que a natureza do registro, *in casu*, será declaratória, embora o registro tenha no Brasil, em regra, efeito constitutivo, sendo condição para a transferência da propriedade imobiliária.

É de se notar, pois, que, a princípio, a usucapião incide sobre o aspecto jurídico-registral da regularização, dado o objetivo de inscrição da propriedade na serventia imobiliária. Todavia, a regularização registral tende a promover como externalidade a valorização imobiliária e o desenvolvimento urbano de seu entorno, resultando também na melhoria urbanística dos imóveis.

Nesse sentido, e graças a esse novo *modus operandi*, extrajudicial, a usucapião foi alçada à condição de valioso instrumento de regularização fundiária, podendo, se utilizada em larga escala e com segurança jurídica, transformar o cenário imobiliário nacional.

A análise desse aspecto do instituto é o objetivo desse artigo, que, discorrendo sobre algumas questões relativas ao Direito Registral e da Cidade, tanto do ponto de vista doutrinário quanto legal e jurisprudencial, avalia o potencial transformador da usucapião extrajudicial para a realidade fundiária dos municípios brasileiros.

DESENVOLVIMENTO

O estabelecimento de procedimento extrajudicial para o reconhecimento da usucapião insere-se em um contexto de tendência geral à desjudicialização, do qual tem resultado inclusive o fortalecimento da atividade notarial e registral, com a ampliação das atribuições dos cartórios. O advento da Lei 11.441/2007, que previu o divórcio e o inventário extrajudicial; a Lei 10.931/2004, que ampliou a competência dos registradores na retificação de área dos imóveis; e a Lei 11.977/2009, que instituiu o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), e disciplinou a chamada usucapião administrativa, são exemplos desse processo.

A usucapião extrajudicial é, assim, solução administrativa para os casos em que o processo judicial de usucapião tem natureza de jurisdição voluntária, ante a ausência de lide ou litígio, retirando-se do judiciário seu monopólio.

O processo judicial de usucapião nasceu para ser contencioso, mas se desenvolve, na maior parte das vezes, no âmbito da administração pública de interesses privados (do promovente e terceiros diretamente interessados) e também públicos (Fazendas Públicas e a coletividade). Isso poderá levar à conclusão de que, no âmbito do processo administrativo da usucapião, exerça o oficial do registro de imóveis uma típica função de órgão de jurisdição voluntária ou não contenciosa (MELLO, 2016, p.104).

Segundo BRANDELLI (2016), algumas das características da usucapião extrajudicial são sua natureza jurídica de processo administrativo⁸ constitucional e amigável, com procedimento de cognição profunda; e sua aplicação a qualquer direito real, a qualquer situação de posse, e a quase todas as espécies de usucapião.

Portanto, exceto pelo seu caráter não litigioso (amigável), a usucapião extrajudicial pouco se difere do processo judicial de reconhecimento da usucapião, no que se refere à legalidade, garantias processuais, profundidade da análise de mérito, aplicabilidade e segurança jurídica, em que pese sua eficiência em termos de prazo e custos.

Importante esclarecer, nesse sentido, o ineditismo do regime extrajudicial instaurado pelo novo diploma processual. A Lei 11.977/2009, Lei do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), modificada, em 2011, pela Lei 12.424, inaugurou processo administrativo de reconhecimento de usucapião, consistente na possibilidade de a usucapião ser declarada como consequência de projeto de regularização fundiária de interesse social instaurado pelo Poder Público, passados cinco anos do registro do título de legitimação de posse (conversão). Trata-se de procedimento instaurado e concluído pela Administração, não pelo cartório, exclusivamente no âmbito daquele projeto, como inclusive criticado por Kumpel (2014, p.1): “A implementação do Usucapião Administrativo pelo PMCMV teve efeitos bastante limitados, pois (I) foi prevista exclusivamente para regularização urbana, (II) envolve procedimento administrativo bastante complexo, e (III) a contagem do prazo usucapional se atrela ao prévio registro do título de legitimação de posse”.

Diferentemente da usucapião administrativa, a usucapião extrajudicial⁹ é processo administrativo instaurado e conduzido pelo cartório de registro de imóveis, com o auxílio do tabelionato de notas, e aplicável a imóveis individualizáveis, independentemente de projeto, pelo Poder Público, de regularização fundiária.

⁸ Para uma melhor compreensão da distinção atual entre processo e procedimento, vide ÁVILLA, Kelen Cristina de Andrade. Processo e procedimento: as distinções necessárias no contexto de um Estado Democrático de Direito. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/24106/processo-e-procedimento-as-distincoes-necessarias-no-contexto-de-um-estado-democratico-de-direito>. Acesso em: 15 set. 2017.

⁹ A distinção é mais didática do que técnica, haja vista a natureza de ambas de processo administrativo. Utiliza-se, pois, a terminologia usucapião ou procedimento extrajudicial para referir-se ao processo administrativo instaurado pelo NCPC, e usucapião administrativa para referir-se àquele instaurado no âmbito da Regularização Fundiária de Interesse Social (REURB-S).

Ainda assim, constitui ferramenta valiosa para esse propósito, como se pretende demonstrar, tanto assim, que a recente Lei 13.465/2017¹⁰, a qual estabeleceu nova modalidade de regularização fundiária urbana, a REURB, embora mantendo, com inovações, a usucapião administrativa, previu e aperfeiçoou também a modalidade extrajudicial.

Mormente considerando-se que ela é aplicável a quase todas as espécies de usucapião, salvo nos casos em que se exige algum requisito específico e impraticável no âmbito da serventia imobiliária, como nas hipóteses da usucapião especial coletiva, na familiar e na administrativa (estricto senso). Isso porque, nesses casos, há exigência de intervenção do Ministério Público (MP), de sentença de reconhecimento do abandono do lar e do procedimento especial de regularização fundiária, respectivamente, inconciliáveis com as atribuições das serventias extrajudiciais.

Com exceção delas, todas as demais modalidades são passíveis de serem reconhecidas extrajudicialmente, sem qualquer intervenção do Juiz ou do MP, de forma célere, pouco custosa¹¹ e juridicamente segura, por ser o oficial de registro de imóveis um profissional do direito especializado no tema imobiliário, desde que cumpridos os requisitos legais, notadamente os relativos ao prazo de posse, conforme quadro apresentado por João Pedro Lamana Paiva (2017, p.7):

¹⁰ Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017, conhecida como a nova lei de regularização fundiária, resultante da conversão da Medida Provisória 759/2017 em Lei Ordinária.

¹¹ A regulamentação da cobrança dos emolumentos relativos ao processo administrativo da usucapião extrajudicial deverá ser enfrentada pelas corregedorias dos tribunais de justiça dos Estados, considerando-se a complexidade do rito.

ESPÉCIES	PRAZO	FUNDAMENTO LEGAL
Usucapião Ordinária/comum	10 anos	CC, art. 1.242
Usucapião Ordinária Pro Labore	5 anos	CC, art. 1.242, §único
Usucapião Extraordinária	15 Anos	CC, art. 1.238
Usucapião Extraordinária Habitacional	10 anos	CC, art. 1.238, §único
Usucapião de Servidões	10 anos	CC, art. 1.379
Usucapião Especial Rural	5 anos	CF, art. 191; CC, art. 1.239
Usucapião Especial Urbana	5 anos	CF, art. 183; CC, art. 1.240 e Lei 10.257, Art. 9.
Usucapião Especial Urbana Coletiva	5 anos	Lei 10.257, Art. 10.

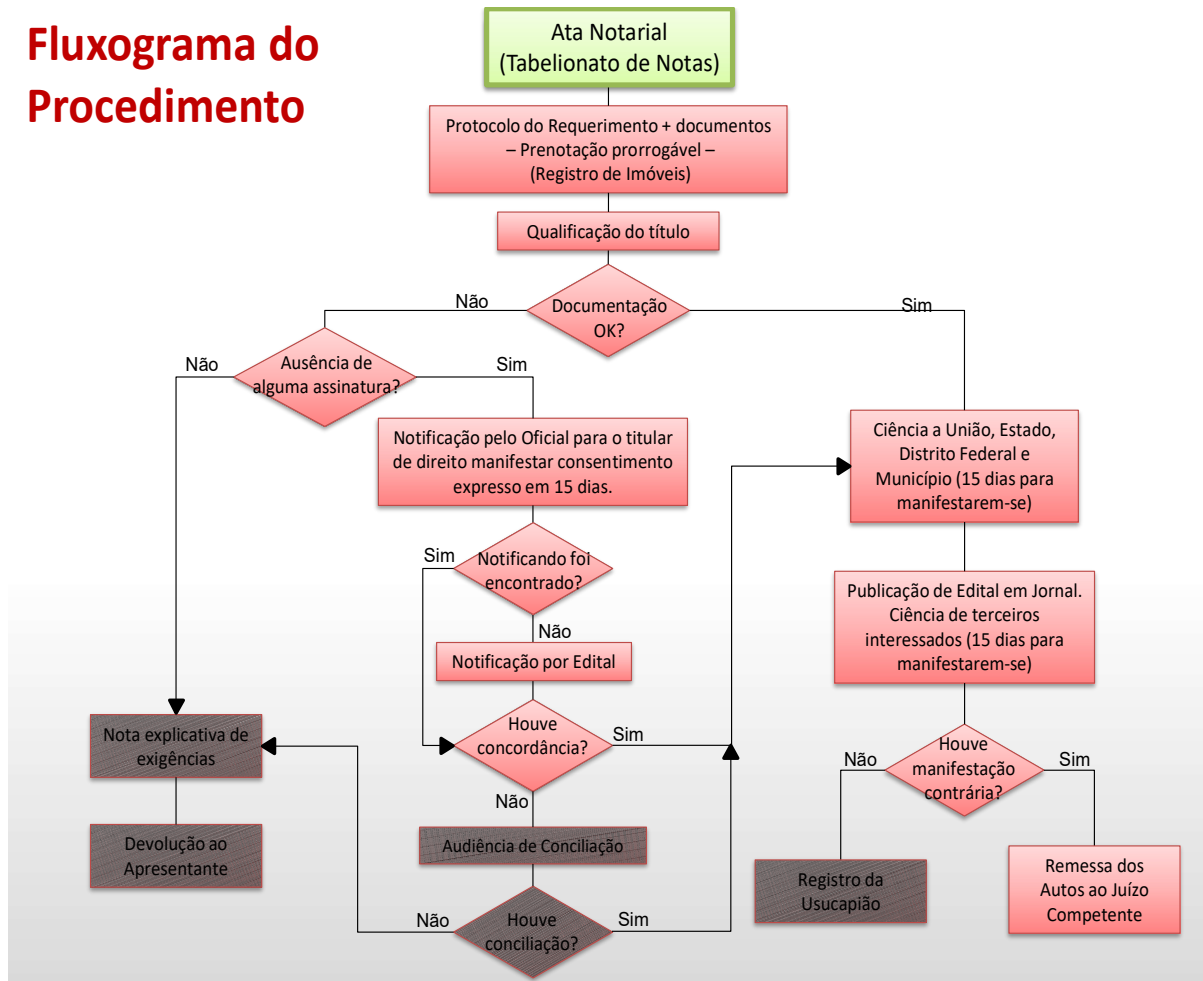
A propósito do rito no cartório de registro de imóveis, ele tem início com requerimento escrito, fundamentado, semelhante a uma petição inicial de um processo judicial, inclusive com todos os seus requisitos, assinado obrigatoriamente por um advogado e acompanhado de uma ata notarial elaborada por um tabelião de notas e da planta do imóvel com a identificação e assinatura dos confrontantes, além de anotação de responsabilidade técnica (ART) do profissional.

Válido destacar, neste ponto, que também o instituto da ata notarial operou transformação recente em seus alcance e significado com o Novo Código de Processo Civil¹². A partir de então, a ata notarial, espécie de documento público lavrado pelos cartórios de tabelionatos de notas, passou a admitir também conteúdos declaratórios e valorativos, absorvendo elementos até então adstritos às escrituras declaratórias.

Muito didático é o quadro sistemático do procedimento, apresentado na obra daquele insigne registrador de imóveis (PAIVA, 2017, p.10):

¹² Segundo a nova redação do NCPC, art. 385, advinda da Lei 13.645/17, ata notarial é o documento lavrado pelo tabelião de notas que atesta a existência ou o modo de existir de algum fato. *In casu*, o fato a ser atestado pela ata notarial será o tempo de posse do usucapiendi.

Fluxograma do Procedimento



Qualificado o título positivamente, pelo cartório, passa-se à imediata notificação de todos os possíveis interessados, como titulares de direitos reais sobre o imóvel usucapiendo e confrontantes que não tiverem manifestado expressa concordância na planta. Nota-se, aqui, a relevância das notificações realizáveis pelo oficial de registro, considerando-se o caráter amigável do processo administrativo, que importa em sua impossibilidade a existência de discordância por parte de qualquer juridicamente interessado¹³.

A redação originária do NCPC, art. 1071, exigia anuência expressa dos notificandos, sendo alvo de muitas críticas por parte da doutrina, como se percebe na seguinte passagem daquele mesmo autor: “A redação dada ao § 2º do art. 216-A da Lei de Registros Públicos pareceu-nos inadequado ao procedimento, tendo em vista que a usucapião é um instituto

¹³ Interesse juridicamente relevante consiste na existência de relação jurídica que possa ser afetada pelo processo administrativo, razão por que eventuais titulares de direitos reais sobre o imóvel objeto de usucapião e as fazendas públicas deverão ser cientificadas da instauração do processo, permitindo-lhes impugná-lo.

relativamente ao qual não é exigido, necessariamente, consenso ou concordância entre o requerente e o requerido, como ocorre no procedimento de retificação extrajudicial.” (2015, p.7).

Embora aparentemente insignificante, a exigência de anuência expressa praticamente inviabilizava a solução extrajudicial da usucapião, considerando-se a impossibilidade de as fazendas públicas federal, estadual e municipal, além de eventuais detentores de direitos reais sobre o imóvel e dos confinantes responderem expressamente à notificação, mantendo-se quase sempre inertes em caso de não discordância.

Felizmente, a Nova Lei de Regularização Fundiária, Lei 13.465/17 alterou o referido dispositivo legal e previu o silêncio dos notificandos como anuência (§2º do art. 216-A, da LRP). Impende realçar o significado desta alteração advir justamente da norma que servirá à regularização imobiliária de grande parte das ocupações irregulares consolidadas, ou “núcleos urbanos informais”, na nova terminologia legislativa, residindo aqui a análise principal desse estudo.

Entendeu o legislador o alcance do instituto, se utilizado adequada e eficientemente pelos cartórios de registro de imóveis, para sanar o déficit jurídico-imobiliário brasileiro, fazendo menção expressa a sua utilização no âmbito dos projetos de regularização urbana (REURB), como faz crer o capítulo II, “Dos instrumentos da REURB”, quando, no artigo 15, o coloca em seguida à legitimação de posse, instrumento da usucapião administrativa:

Lei nº 13.465/17, art. 15. Poderão ser empregados, no âmbito da Reurb, sem prejuízo de outros que se apresentem adequados, os seguintes institutos jurídicos:

I - a legitimação fundiária e a legitimação de posse, nos termos desta Lei;

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

Com efeito, as modalidades administrativa e extrajudicial da usucapião foram previstas como as duas primeiras ferramentas de regularização imobiliária urbana, elencando-se outras, em seguida.

Indo além, resolvendo impasse sobre o qual debruçou-se a doutrina, no sentido de se poder-se-ia realizar-se usucapião extrajudicial de imóveis sem registro / matrícula, cuidou a nova lei de mencionar expressamente que da usucapião poderia resultar a abertura de matrícula:

LRP, art. 216-A, § 6º. Transcorrido o prazo de que trata o § 4º deste artigo, sem pendência de diligências na forma do § 5º deste artigo e achando-se em ordem a documentação, o oficial de registro de imóveis registrará a aquisição do imóvel com as descrições apresentadas, sendo permitida a abertura de matrícula, se for o caso.

Nada singela, essa modificação no texto legal representou um alento sem precedentes para realidades fundiárias retrógradas e de regularidade incipiente ou inexistente. Graças a ela, podem hoje os cartórios imobiliários prestar importante função social e urbanística, regularizando imóveis antes entregues à informalidade, sem depender do poder público ou do judiciário.

Vale frisar que em usucapião não se acha o juiz ou o oficial registrador adstrito a acordos ou à contumácia dos réus e/ou interessados, em virtude do interesse público que se sobrepõe aos interesses particulares, voltado não apenas para a solução dos casos individuais, mas também para a regularização da propriedade imóvel no espaço territorial e no registro fundiário, refletindo nas políticas públicas de assentamentos urbanos e rurais. Isto é, a usucapião é um fenômeno político e também social. (MELLO, 2016, p. 376).

Por outro lado, a questão da usucapião de imóveis sem registro suscita a controversa relação entre usucapião e terras devolutas, as quais, “pelo conceito legal da Lei de Terras, eram terras vagas, abandonadas, não utilizadas quer pelo Poder Público quer pelos particulares” (PIETRO, 2008, p. 234). A rigor, o conceito de terras devolutas é de pouca precisão jurídica (CARNEIRO), embora sejam bens pertencentes à União ou aos Estados, nos termos da Constituição Federal (CF), artigos 20, II e 26, IV, e destinados à política agrícola e à reforma agrária (CF, art. 188), uma vez arrecadados e discriminados.

O Superior Tribunal de Justiça (STJ) firmou entendimento no sentido da inexistência de presunção de ser pública a terra sem registro, como se verifica no julgado abaixo:

STJ, RESP 674558 RS - Ementa: Recurso Especial. Usucapião. Faixa de fronteira. Possibilidade. Ausência de registro acerca da propriedade do imóvel. Inexistência de presunção em favor do estado de que a terra é pública. 1. O terreno localizado em faixa de fronteira, por si só, não é considerado de domínio público, consoante entendimento pacífico da Corte Superior. 2. Não havendo registro de propriedade do imóvel, inexistente, em favor do Estado, presunção iuris tantum de que sejam terras devolutas, cabendo a este provar a titularidade pública do bem. Caso contrário, o terreno pode ser usucapido. 3. Recurso especial não conhecido.

Nesse sentido, e em consonância com a Lei 13.465/17, a usucapião extrajudicial poderá ser realizada sobre inúmeros imóveis de procedência incerta, uma vez que sem registro, não se podendo pressupor tratar-se de bem público, o que o tornaria indisponível e imprescritível, portanto inusucapível.

Não significa isso negligenciar em absoluto o histórico dos imóveis ou ampliar irresponsavelmente a competência dos oficiais registradores. A notificação das fazendas públicas (federal, estadual e municipal), dos titulares de direitos reais e dos confrontantes do imóvel é obrigatória, e qualquer impugnação inviabiliza o processo administrativo, devendo-se recorrer ao juízo da comarca.

Crítica relevante sobre este tema diz respeito à absoluta ausência de regulamentação acerca do tratamento conferido às eventuais impugnações pelo oficial registrador, diversamente do procedimento de retificação administrativa de imóveis, do que pode decorrer a ineficácia do instituto. Alguma discricionariedade deveria ser conferida ao oficial para analisar eventuais impugnações, evitando-se assim a utilização procrastinatória ou obstativa deste recurso¹⁴.

A autonomia do oficial registrador é essencial para o funcionamento do sistema, não havendo, ademais, razão para redução de suas atribuições no que concerne à condução e poder decisório no processo administrativo extrajudicial. Vale dizer, sendo caso de solução extrajudicial do reconhecimento da usucapião, ao oficial devem ser garantidas as mesmas prerrogativas do magistrado; todavia, em se tratando de processo litigioso, não há que se falar em solução extrajudicial. Por suposto, a análise, não do litígio, mas de sua existência, ou seja, da verossimilhança ou razoabilidade dos fundamentos das impugnações recebidas, é condição indispensável à eficácia do sistema extrajudicial de reconhecimento da usucapião imobiliária.

Malgrado não tenha o texto do novo Código de Processo Civil expressamente qualificado a impugnação de fundamentada, e a matéria discutida no processo de usucapião seja diversamente outra daquela da retificação, é preciso assentar que, na omissão da lei, prevalecem as normas da Constituição Federal, isto é, as do contraditório e do devido processo legal. Não é qualquer impugnação na usucapião que deva ser conhecida. (MELLO, 2016, p. 345).

Aparentemente, a Resolução nº 65, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), órgão que disciplina e fiscaliza a atuação do extrajudicial, atribui ampla autonomia ao registrador na

¹⁴ A título exemplificativo, na Bahia, onde a situação fundiária da maioria dos municípios é ainda precária, com escassos índices de inscrição dos imóveis nos cartórios de registro, a Procuradoria do Estado vem impugnando considerável parcela dos procedimentos extrajudiciais de usucapião, sob a alegação de que os imóveis sem títulos de terra conhecidos e registrados (portanto todos os imóveis não matriculados) seriam de titularidade do Estado, logo, públicos e não usucapíveis, valendo-se de presunção inconstitucional, como analisado acima. Em que pese a inconstitucionalidade dos fundamentos desta impugnação, não é dado ao oficial registrador ainda a atribuição de análise do mérito da impugnação, tendo de deixar de reconhecer a usucapião em milhares de procedimentos instaurados no Estado.

gestão do procedimento de usucapião extrajudicial. No artigo 10, confere-lhe a prerrogativa de suprir a anuência dos titulares de direitos reais registrados na matrícula do imóvel usucapiendo ou dos confrontantes (§ 6º), por meio de notificação pelo cartório, inclusive por carta (§ 3º), e importando a inércia do notificando em concordância, como visto (caput).

Indo além, atribui-lhe discricionariedade para dispensa de notificação, ante a existência de justo título comprobatório de existência de relação jurídica com o titular registral (art. 13), permitindo-lhe, inclusive, avaliar se o documento pode ser considerado justo título, uma vez que expressamente declara tratar-se o rol de justos títulos do § 1º, exemplificativo. Finalmente, confere-lhe poderes de conciliador ou mediador para sanar eventual litígio (art. 14, p. único).

Mas titubeia no § 3º, do art. 15, quando trata da obrigatoriedade de notificação das fazendas públicas, ao determinar que “apresentada qualquer ressalva, óbice ou oposição dos entes públicos mencionados, o procedimento extrajudicial deverá ser encerrado e enviado ao juízo competente para o rito judicial da usucapião”. Nem precisava empregar a palavra qualquer, mas fez questão de utilizá-la, permitindo às fazendas públicas inviabilizar o rito extrajudicial sem justo motivo.

Digno de análise, por fim, é a referida natureza originária da usucapião, principalmente considerando-se seus efeitos para o sistema notarial e registral, tema profundamente relacionado ao anterior, mas no qual a normatização parece mais adequada, principalmente o art. 13, incluídos aqui os quatro parágrafos, da Res. 65 do CNJ. Significa dizer que, a despeito da não muito incontroversa natureza originária do instituto da usucapião¹⁵, não se pode valer-se desse fato apenas para eximir-se do cumprimento de

¹⁵ Apesar de assertiva a afirmação de tratar-se a usucapião de modo originário de aquisição da propriedade, na usucapião ordinária, que tem como pré-requisito a existência de justo título, há vinculação do usucapiente ao título, inclusive quanto à manutenção de eventuais ônus por ele conhecidos, flexibilizando-se, pois, os efeitos daquele atributo. Além disso, antes da Lei 13.465/17, quando ainda se exigia anuência expressa de todos os interessados na usucapião extrajudicial, muitas críticas surgiram quanto à noção de modo originário de aquisição, embora, justamente por isso, fosse de constitucionalidade duvidosa, a exigência de anuência atribuía uma natureza negocial típica das transmissões (modo derivado de aquisição da propriedade). MELLO (2016, p. 368) é incisivo: “Observa-se na Argentina, que a concordância expressa pelo titular de domínio com o pedido de usucapião equivale a uma compra e venda, passando a ser regida pelas normas do direito comum. A descaracterização da usucapião, enquanto modo de aquisição ordinária da propriedade imobiliária, é patente.” Acerca do tema, vide Voltaire de Freitas Michel, O reconhecimento extrajudicial da usucapião no novo Código de Processo Civil. Disponível em: <http://civilistica.com/wp-content/uploads/2016/12/Michel-civilistica.com-a.5.n.2.2016.pdf>. Acesso em: 01 jan. 2019.

exigências legais inerentes ao registro das transmissões imobiliárias, notadamente as tributárias. É justamente o que determina o § 2º, do art. 13, *in verbis*:

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

Certamente, a usucapião é ferramenta valiosíssima de regularização de imóveis que se tornaram irregulares pela ausência ou insuficiência de registros das transmissões sobre ele operadas, *inter vivos* ou *mortis causa*, ou pelo parcelamento irregular, transpondo lacunas muitas vezes insanáveis do ponto de vista registral. Mas não deve ser utilizada como alternativa simplificada, e principalmente menos custosa,¹⁶ de regularização fundiária. Havendo possibilidade de registro pelo caminho ordinário, fazê-lo pelo rito da usucapião pode resultar em estratégia fraudulenta.

E, nesse específico, o CNJ foi assertivo ao conferir ao oficial registrador autonomia para avaliar a suposta tentativa de fraude, ao estabelecer, em seguida, no § 4º, do mesmo dispositivo, art. 13, que “a análise dos documentos citados neste artigo e em seus parágrafos será realizada pelo oficial de registro de imóveis, que proferirá nota fundamentada, conforme seu livre convencimento, acerca da veracidade e idoneidade do conteúdo e da inexistência de lide relativa ao negócio objeto de regularização pela usucapião”.

Com efeito, caberá ao oficial a análise da legalidade, in caso, da pertinência do deferimento do pedido de reconhecimento da usucapião, como ferramenta de regularização de imóveis, seja com problemas negociais ou de continuidade, seja advindo de parcelamentos irregulares, principalmente por desrespeito à Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei 6.766/79).

Indo além, também o deverá fazer acerca da pertinência de transporte de eventuais ônus reais existentes sobre o imóvel, no sentido de determinar se devam eles alcançar a

¹⁶ Não significa dizer que o processo extrajudicial de reconhecimento da usucapião seja simplório e barato. Pelo contrário, trata-se de rito complexo, com exigências documentais consideráveis, e relativamente custoso. Ainda assim, considerando-se que as alíquotas de ITBI e ITCMD variam de 2 a 3% dos valores dos imóveis transmitidos, costuma ser mais barato que a alternativa ordinária.

propriedade do usucapiente, como se derivada fosse a natureza de sua aquisição, ou se devam ser atribuídos os naturais efeitos de uma aquisição originária, portanto nova e sem sequelas.

CONCLUSÃO

O presente artigo analisou o instituto da usucapião extrajudicial e sua relação com a regularização jurídico-fundiária brasileira. Inaugurado, no ordenamento jurídico pátrio, pelo Novo Código de Processo Civil, em 2015, sofreu pontuais, porém benéficos ajustes com a Lei 13.465/17.

Procurou-se demonstrar, em especial, como as alterações advindas dessa recente legislação coadunam-se com o especial propósito de tornar a usucapião extrajudicial poderoso instrumento para a regularização imobiliária, inobstante trazer a nova lei de regularização diversos outros instrumentos.

Ainda assim, trata-se do único sob a competência exclusiva dos cartórios extrajudiciais, desde que não haja impugnação das fazendas ou de algum interessado juridicamente. Além de célere e de baixo custo, o processo extrajudicial tem a vantagem de ser aplicado ao caso concreto, em um imóvel específico, independentemente de vontade política do município.

É bem verdade que, do ponto do Direito à Cidade, a regularização individualizada de imóveis não alcança efeitos notabilíssimos; todavia, assim desejando o poder público, pode-se utilizar de outras ferramentas para a regularização fundiária, inclusive lançando mão da usucapião administrativa, também analisada.

Como demonstrado, a evolução legislativa recente no instituto da usucapião extrajudicial foi de extremo significado prático para sua efetividade, e sinaliza claramente no sentido de seu propósito público, social, de ferramenta de regularização fundiária, e não apenas de instituto típico de direito privado.

Por fim, em que pese o tom entusiástico do presente artigo, algumas críticas propositivas foram lançadas, revelando-se o caráter dialético da evolução do instituto, no qual remanescem brechas facilmente conversíveis em inefetividade.

REFERÊNCIAS

ÁVILLA, Kelen Cristina de Andrade. **Processo e procedimento: as distinções necessárias no contexto de um Estado Democrático de Direito.** Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/24106/processo-e-procedimento-as-distincoes-necessarias-no-contexto-de-um-estado-democratico-de-direito>. Acesso em: 15 de set. de 2017.

BRANDELLI, Leonardo. **Usucapião extrajudicial no novo código de processo civil brasileiro.** Disponível em: <http://www.corimg.org/files/palestra/LEONARDO-BRANDELLI.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil:** promulgada em 05 outubro de 1988. Brasília. Casa Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 02 fev. 2017.

_____. **Lei nº 6.015/73, de 31 dez 1973.** Brasília: Casa Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6015compilada.htm. Acesso em: 11 jan. 2017.

_____. **Lei nº 13.105/15, de 16 mar. 2015.** Brasília: Casa Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 20 jan. 2017.

_____. **Lei nº 13.465/17, de 06 set. 2017.** Brasília: Casa Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em: 17 set. 2017.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Acórdão REsp nº 674558 RS.** Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/5927270/recurso-especial-resp-674558-rs> 2004-0071710-7-stj. Acesso em: 03 de set. 2017.

CARNEIRO, Cláudia Aparecida Maciel. **Bens públicos e terras devolutas.** Disponível em: http://ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=15895&revista_caderno=7. Acesso em: 10 de set. de 2017.

KUMPEL, Vitor Frederico. **O novo Código de Processo Civil: o usucapião administrativo o processo de desjudicialização.** Disponível em:

<http://www.migalhas.com.br/Registralhas/98,MI207658,101048O+novo+Codigo+de+Processo+Civil+o+usucapiao+administrativo+e+o>>. Acesso em: 22 de mai. de 2017.

MELLO, Henrique Ferraz Corrêa de. **A desjudicialização da usucapião imobiliária**. 2016. 477 f. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, PUC-São Paulo, São Paulo. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/19149/2/Henrique%20Ferraz%20Corr%C3%AAa%20de%20Mello.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2018.

MICHEL, Voltaire de Freitas. **O reconhecimento extrajudicial da usucapião no novo Código de Processo Civil**. Civilistica.com. Rio de Janeiro, a.5, n. 2, 2016. Disponível em: <http://civilistica.com/wp-content/uploads/2016/12/Michel-civilistica.com-a.5.n.2.2016.pdf>.
Data de acesso: 01 jan. 2019.

PAIVA, João Pedro Lamana. **Usucapião extrajudicial**. Porto Alegre: Fundação Enore-RS, 2017.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil**. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2008.