USUCAPIÃO ADMINISTRATIVA E O PROCEDIMENTO DE DESJUDICALIZAÇÃO

ANGELO JUNQUEIRA GUERSONI

Professor Adjunto da Faculdade de Direito do Sul de Minas - FDSM. Mestre em Direito da Universidade Federal do Paraná - UFPR. Especialista em Direito Social e Biodireito da Universidade Salesiana de Lorena - UNISAL. Especialista em Contratos Mercantis e Direito Civil da Universidade de São Paulo - USP. Oficial Titular de Cartório Extrajudicial de Pessoas Naturais.

JOÃO PAULO CAMILO

Resumo: O direito de propriedade é um direito fundamental do cidadão e deve ser protegido. A usucapião é o direito que a pessoa adquire, devido à posse de um imóvel ou móvel, por utilizá-lo por determinado tempo. O termo desjudicialização diz respeito à propriedade de facultar às partes a possibilidade de resolver seus conflitos antes exclusivos da esfera judicial, através da mediação e da conciliação no ambiente dos cartórios. Nos últimos anos o poder judiciário vem buscando formas de diminuir a demanda processual, através da prestação de serviços ágeis, de modo correto e seguro, diminuindo sua morosidade. Com a redação do novo Código de Processo Civil, a desjudicialização, nos mostra a possibilidade do reconhecimento extrajudicial da usucapião imobiliária. Os cartórios farão em tese, o que o judiciário já vinha fazendo só que de forma célere. A lei 11.977/2009, já trazia em seu bojo uma espécie de usucapião extrajudicial, desde que respeitados os requisitos exigidos, dessa forma o Código de Processo Civil deu apenas uma amplitude ao tema, sendo o mesmo considerado uma boa opção, haja vista, que os procedimentos extrajudiciais adotados solucionam com rapidez seu litígio.

Palavras-chaves: desjudicialização – usucapião - usucapião extrajudicial.

Abstract: The right to property is a fundamental right of the citizen and must be protected. Usucapião is the right that the person acquires, due to the possession of a property or mobile,

by using it for a certain time. The term unjudicialisation concerns the property of giving parties the possibility of resolving their conflicts previously exclusive to the judicial sphere through mediation and conciliation in the registry office environment. In recent years the judiciary has been seeking ways to reduce the procedural demand, by providing agile services, in a correct and safe way, reducing their slowness. With the drafting of the new Civil Code, adjudication shows us the possibility of extrajudicial recognition of real estate cancellation. The offices will do in thesis, which the judiciary was already doing only quickly. Law 11,977 / 2009, already had in its repertoire a kind of extrajudicial misappropriation, provided that the requisite requirements were respected, so that the Code of Civil Procedure gave only an amplitude to the subject, being considered a good option, since, the *out-of-court* procedures adopted quickly resolve their dispute.

Keywords: disjudicialization - usucaption - administrative usucaption.

Introdução

O foco central foi delineado no Direito Civil nas dimensões e características da usucapião extrajudicial, e no crescente processo de desjudicialização do judiciário, que visa proporcionar a amenização da máquina judiciária e atender com maior eficiência as demandas jurídicas que a sociedade necessita.

O tema tem como finalidade apresentar conceitos e fundamentos jurídicos sobre a Usucapião Administrativa[1] e o processo de desjudicialização, visto que as mudanças no Código de Processo Civil estão cada vez mais presentes, motivo pelo qual deverão ser analisados profundamente os aspectos sobre os requisitos pessoais, formais e reais.

O direito à celeridade processual tem sido inviabilizado atualmente e a demanda processual cresce diariamente nos fóruns. Desta forma, veio se estudando nos últimos tempos maneiras de atenuar a sobrecarga do judiciário e, com a reforma do Código de Processo Civil, foi implementado o instituto da Usucapião Extrajudicial.

A desjudicialização é o instrumento capaz de suprimir do âmbito judicial atividades que tradicionalmente lhe cabem, transferindo-as para os chamados particulares em

[1] BRANDELLI, Leonardo. *Usucapião administrativa: de acordo com o novo código de processo civil*. São Paulo: Saraiva, 2016.

colaboração, desobstruindo e auxiliando o Poder Judiciário, bem como contribuindo para que a justiça brasileira seja descarregada.

1. A desjudicialização

1.1. O conceito da desjudicialização

A partir do século XX, com a crescente judicialização da política e das questões sociais, que apresenta à apreciação do Poder Judiciário conflitos cada vez mais complexos, as vias judiciais têm passado por uma crise no âmbito da qual se coloca em risco a efetiva realização do direito à razoável duração do processo e à celeridade processual, bem como do acesso à justiça.[2]

De modo a amenizar a superlotação de processos em todos os órgãos do judiciário, principalmente dos que se encontram alocados nas diversas secretárias de varas dos fóruns, surge o fenômeno da desjudicialização, uma alternativa extrajudicial para resolução dos fatos sociais.

Desjudicialização, em resumo, nada menos é do que resolver diversas lides, desde que preenchidos requisitos legais, sem a tutela direta do poder judiciário, ou seja, sem a intervenção, por exemplo, de Juízes etc.

A desjudicialização tem um viés voltado para o sentido de permitir que tanto as questões de fato quanto as questões de direito sejam tuteladas pela via administrativa para que esta promova os efeitos jurídicos quanto à regularização de determinada questão.

1.2. A evolução da desjudicalização no direito brasileiro

O Brasil, durante as décadas passadas, não era familiarizado com o fenômeno da desjudicialização. As diversas situações da vida humana eram restritas à resolução do judiciário. Contudo, ainda que a simpatia com o conceito em pauta não fosse das melhores, era possível vislumbrar alguns casos em que a intervenção jurisdicional não era necessária e nem mesmo utilizada.

Vale ressaltar que, apesar dos pesares, a desjudicialização é um fenômeno que ainda precisa ser muito mais desenvolvido pelos doutrinadores do Brasil, consistindo, em

---

[2] PROVENSI, Jamile Maria Gondek. *Usucapião administrativa no novo código de processo civil, desjudicialização e materialização da função social da propriedade imobiliária*. Curitiba, 2015, p.10. Monografia (Preparação a Magistratura em nível de Especialização). Escola da Magistratura do Paraná.

suma, em suprimir do âmbito judicial atividade que tradicionalmente lhe cabem, transferindo-as para os chamados particulares em colaboração, dentre eles, especialmente, os notários e registradores públicos.

A Lei de Registros Públicos, nº 6.015/1973, foi a grande introdutora do processo de desjudicialização no Brasil. Esta, desde seu nascimento, voltava seus ritos para algo além do controle da jurisdição. Embora expressasse casos em que não seria necessária uma decisão judicial, o Estado nunca teve seu poder excluído para garantia de segurança jurídica e oponibilidade erga omnes das situações tratadas fora do âmbito jurídico.

Deste modo, podemos concluir que o fenômeno da desjudicialização no Brasil, embora seja algo que vem sendo atualizado e ganhando forças desde o século passado, ainda precisa ser muito desenvolvido, estudado e disseminado a todos, pois, muitas vezes, até mesmo os sujeitos mais envolvidos com o âmbito jurídico desconhecem tais possibilidades e distribuem ao judiciário casos que poderiam ser resolvidos de forma mais célere e segura.

2. Da usucapião em geral

2.1. Histórico geral da usucapião, seu conceito e seus fundamentos

A usucapião tem seu marco ainda na história Romana considerada um dos fatores marcantes no contexto da Jurisprudência Romana. Sua origem não decorre da Lei das XII Tábuas. São de tempos remotos, mas foi através da chamada de Lei das XII Tábuas, que ficou consagrado como modalidade aquisição de propriedade.

O instituto usucapião já era encontrado nas regras de Ulpiano. Definia ele a usucapião como aquisição do domínio pela posse continuada por um ou dois anos.

A referência em Roma sobre a usucapião vinha de que uma pessoa tinha uma propriedade e apenas ela era a única dona, entretanto, devido a alguns conflitos na sociedade romana, essa condição passou a ser descrita de forma mais objetiva sendo que a propriedade foi dividido sendo o homem também dono e assim então passa a dar um exemplo do modo pelo qual a propriedade dividida poderia surgir por referência à transferência de um *Res Mancipi*: se tal coisa fosse transferida pela tradição nua, e não houvesse *Mancipatio* nem in *jure cessio*, o novo o dono só adquiriria a propriedade natural, como alguns a chamariam, ou só a possuía *in bonis*, e o dono original reteria a propriedade quiritarista até que o comprador adquirisse a propriedade quirária por Usucapião (*possidendo usucapiat*); pois quando a usucapião estava finalizado e completo, o resultado era o mesmo como se a coisa tivesse sido originalmente mancipada ou transferida pelo *in jure cessio*. Gaius acrescenta: “no caso de

coisas móveis, o usucapião é completado em um ano, mas no caso de um fundo ou de um aedes dois anos são necessários; e assim é fornecido pelas Doze Mesas".[3]

Nesse sentido, o estado de direito permanece estabelecendo, que uma propriedade mesmo ao longo de milhares de anos, tinham como referência direta para os romanos um ou dois anos que seriam suficientes para que o proprietário cuidasse de sua propriedade e lhe permitisse ser um dos possessor da usucapião.

2.2. Histórico da usucapião no Brasil

O instituto da usucapião oficialmente insurgiu no ordenamento jurídico brasileiro na vigência do Código Civil de 1916, em seu artigo 530, passando a usucapião ser tratada como modalidade de aquisição da propriedade.

É inegável a influência do direito romano e canônico na fixação do instituto da usucapião no ordenamento jurídico brasileiro. Ademais, a usucapião no Brasil guarda influências lusitanas, sobretudo, em decorrência da colonização da coroa portuguesa nas aquisições originárias do território brasileiro na época da colonização.

É possível analisar a evolução da usucapião no Brasil também nas constituições já existentes no país. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1824, em seu rol de direitos individuais, apresentou à pátria a primeira noção de propriedade de forma plena. O Estado já poderia intervir na propriedade individual para fins de desapropriação, o que poderia ocorrer se a propriedade cumprisse ou não sua função social, e caso houvesse necessidade ou utilidade pública, não sendo analisada, ainda, a existência de inadequado aproveitamento do solo ou do imóvel urbano.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1891 não apresentou nada além do que já havia sido apresentado pelo texto constitucional de 1824.

Já a Constituição da República Federativa do Brasil de 1934, introduziu, primordialmente, o conceito efetivo de função social da propriedade, seguindo o modelo da Constituição Mexicana, de 1917, e a de Weimar, de 1919, garantido o direito de propriedade, que não poderia ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma da legislação da época.

---

[3] DIAS, Fábio Henrique Di Lallo. *Usucapião da propriedade imaterial*. Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito, São Paulo, 2010. Disponível em: <www.teses.usp.br/.../Fabio_Henrique_Di_Lallo_Dias_Dissertacao_de_Mestrado.pdf>. Acesso em de fevereiro de 2018.

A Carta Magna de 1937 apenas garantiu o direito de propriedade quando este não fosse contrário ao interesse da coletividade.

O texto constitucional de 1946 diferenciou a propriedade do solo e a do subsolo e condicionou o uso da propriedade privada ao bem-estar social.

Por fim, a atual Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, é a mais completa da história, até o presente momento, quanto à questão do direito de propriedade. Seu Capítulo II, do Título I, trata diretamente da política urbana. É a partir desta Carta Magna que o direito de propriedade passou a ser vinculado com o dever de cumprimento da função social.

Cumpre salientar que a Usucapião tem ainda o fundamento do cumprimento do princípio da função social da propriedade, de sua utilidade social, que está prevista na Constituição Federal. Seu art. 5º, incisos XXII e XXIII, dispõe:

> Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e a propriedade, nos termos seguintes:
> [...]
> XXII – é garantido o direito de propriedade;
> XXIII – a propriedade atenderá a sua função social.

Na mesma linha, temos o art. 170, inciso III, que determinada:

> A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:
> [...]
> III – função social da propriedade.

Deste modo, analisando a evolução histórica da usucapião no Brasil, salienta-se que, como a propriedade apenas cumpre sua função social quando utilizada de acordo com a legislação atual, o abandono do imóvel faz com que esta premissa não seja respeitada e, consequentemente, caso seja habitado por outrem e desde que sejam respeitados certos requisitos e determinado lapso de tempo, será usucapido.

3. A usucapião administrativa

3.1. O conceito e a natureza jurídica da usucapião extrajudicial

O processo de natureza administrativo que visa a aquisição originária da propriedade no âmbito dos Registros de Imóveis competente, observados os requisitos

expressos em lei, sendo requerido pela parte interessada, neste caso, aquele que têm a posse visando a propriedade, ou seja, o possuidor *ad usucapionen*.

Importante ressaltar, entretanto, que independentemente de ser um processo administrativo, a análise de todo fato constitutivo da aquisição da propriedade é a mesma em âmbito judicial.

Introduzida pelo novo Código de Processo Civil, seguindo a tendência cada vez maior do judiciário em desjudicializar, o referido diploma acrescentou o artigo 216-A à Lei de Registros Públicos, fixando no ordenamento jurídico brasileiro, a possibilidade da parte interessada, optar pela via extrajudicial do pedido da usucapião, por intermédio de todo um procedimento particular, realizado no Ofício do Registro de Imóveis da localização do imóvel usucapiendo.

Assim como no âmbito judicial, o processo administrativo de reconhecimento da aquisição da propriedade por intermédio da posse *ad usucapionen*, deve obedecer aos princípios expressos na Constituição da República Federativa do Brasil, como base de sua estrutura, por exemplo, o princípio do devido processo legal, ampla defesa, etc. Se não bastasse o respeito aos princípios constitucionais e sem prejuízo a estes, o procedimento da usucapião extrajudicial deve obedecer os princípios gerais da administração pública elencados no artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil, bem como aos princípios do processo administrativo e registral.

Conduzido pela autoridade administrativa, no caso, pelo registrador competente, este analisará todo lastro probatório, desde a posse que deverá levar à propriedade, ou seja, o próprio direito, até questões relativas à forma de comprovação deste direito, isto é, aspectos meramente documentais; podendo ao final, denegar ou deferir o solicitado.

Por fim, importante ressaltar que a aquisição na usucapião extrajudicial é originária, assim como no procedimento judicial, entretanto reconhecimento é administrativo.

3.2. Antecedentes normativos do procedimento extrajudicial da usucapião

Em decorrência do crescente processo de desjudicialização, as serventias Notariais e Registrais, passaram a ter extrema importância na tutela dos interesses públicos, privados e até mesmo coletivos, proporcionando o desafogamento da máquina judiciária, bem como efetividade e rapidez em procedimentos que anteriormente, eram processados apenas na esfera judicial, como por exemplo, inventários e partilhas, divórcios, reconhecimento de paternidade, etc.

Tal inovação jurídica, entretanto, possui dois marcos que a antecede e que serviram de base para a fixação do processo administrativo de reconhecimento da usucapião em cartórios, que são: a usucapião tabular e a legitimidade da posse no programa "Minha Casa, Minha Vida".

3.3. Requisitos da usucapião administrativa

O processo de usucapião imobiliário extrajudicial tem por requisitos aqueles elencados no artigo 216-A da Lei nº 6.015/73, inserido no ordenamento jurídico através da entrada em vigor do novo Código de Processo Civil.

O citado artigo traz uma nova possibilidade de reconhecimento da usucapi- ão, agora tratada no âmbito das serventias registrais, entretanto, sem excluir a via jurisdicional, sendo competente a serventia extrajudicial situada na circunscrição imobiliária de localização do imóvel usucapiendo.

Em análise ao disposto no caput do artigo supramencionado, é importante ressaltar que a legitimidade ativa para a instauração do processo administrativo da usucapião é ampla, através de requerimento efetuado pelo interessado representado por advogado.

É nítido que qualquer pessoa desde que tenha interesse jurídico demonstrado, poderá requerer o procedimento extrajudicial da usucapião, até mesmo um credor do possuidor *ad usucapionen*.

O requerimento da parte interessada deverá conter todos os requisitos legais para a obtenção da usucapião extrajudicial, devendo estar instruído dos documentos descritos dos incisos de I a IV do artigo 216-A da Lei de Registro Públicos.

A demonstração de documentos que comprovem a continuidade da posse, como pagamento de tributos, contas e outros encargos de incidam sobre o imóvel é de extrema importância para a concretização do direito à aquisição da propriedade, pois, convalidam o *animus domini*, ou seja, o pensamento de ser dono da coisa.

3.4. Procedimento da usucapião extrajudicial

Após a juntada de todo o lastro probatório do direito do requerente em usucapir e desde que obedecidos os requisitos legais expressos no artigo 216-A da Lei de Registros Públicos, o pedido de usucapião será prenotado no Ofício de Imóveis competente, neste caso, a serventia registral da circunscrição territorial do imóvel.

Havendo a prenotação e consequentemente o direito de prioridade, o pedido passará por uma análise jurídica assim como toda documentação apresentada afim de que se respeite o disposto no artigo 216-A da Lei nº 6.015/73.

Se o lastro probatório apresentado pelo requerente ainda não for totalmente conclusivo para a qualificação positiva do pedido da usucapião, o registrador realizará diligência com o objetivo de produzir mais provas que entender necessário. Apenas terá cabimento se não houver provas conclusivas da aquisição da propriedade.

Além dos legitimados passivos o registrador competente deverá notificar ao Município, ao Estado ou Distrito Federal e se necessário à União sobre o pedido de usucapião.

Os legitimados passivos no processo da usucapião extrajudicial são aqueles que de modo voluntário ou intimados pelo Oficial do Registro de Imóveis competente têm em relação a sua esfera jurídica afetada pelo pedido realizado pelo requerente.

Sendo positivo o pedido formal e material da usucapião, tendo sido avaliada toda documentação e intimados todos os legitimados passivos sendo estes certos e incertos bem como o Município, Estado ou Distrito Federal e a União se necessário for.

Não havendo impugnações ao referido pedido, o Oficial justificando de maneira fundamentada o acolhimento do pedido deverá proceder ao registro em nome do requerente a aquisição da propriedade por meio da usucapião.

Não havendo conformidade formal e/ou material, o pedido da usucapião será rejeitado de maneira fundamentada por meio de uma nota devolutiva, cabendo, entretanto, suscitação de dúvida, nos termos do artigo 216-A, § 7º e artigo 198, ambos da Lei nº 6.015/73.

Deste modo, tendo em vista o procedimento da usucapião administrativa, podemos concluir que este é um dos modos menos burocráticos de aquisição de propriedade, haja vista que a celeridade de seu procedimento é notória, uma vez que não é utilizada a via judicial para a que o sujeito detentor do *animus domini* passe a constar no registro do imóvel como dono do bem usucapido.

Conclusão

As alterações do Código de Processo Civil visam melhor a celeridade processual buscando simplificar e desafogar o ordenamento Jurídico Brasileiro reduzindo o número de demandas judiciais, uma vez que há dificuldade na prestação jurisdicional devido à morosidade, que influi diretamente no curso dos processos. Tal situação fere o princípio do

artigo 5º da CF, que assegura a todos, no âmbito judicial e administrativo, a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

Nesse processo de desjudicialização, se insere a usucapião extrajudicial, que dará aos interesses da parte usucapiente e do titular do domínio do imóvel a oportunidade de negociação, regularizando e formalizando o acordo fixado entre eles. Não havendo consenso sobre a situação fática, bem como na recorrente situação em que o proprietário do imóvel não é localizado, resta a via judicial. O interessado no reconhecimento da sua usucapião e seu advogado deve avaliar se será de fato possível a realização do procedimento extrajudicial.

A usucapião extrajudicial se dá para qualquer direito real suscetível do exercício da posse *ad usucapionem*, e não apenas no que diz respeito à aquisição da propriedade. Apenas não serão aptos de serem usucapidos aqueles bens inalienáveis por disposição legal ou decisão judicial.

O processo da usucapião extrajudicial tem natureza administrativa, assim como seu procedimento e reconhecimento, mas, sua aquisição continua sendo originária. A revisão jurisdicional será sempre possível, fazendo com que a usucapião extrajudicial não induza em litispendência.

Da aquisição pela usucapião extrajudicial, é o Oficial de Registro de Imóveis que irá presidir o procedimento, bem como formar sua convicção para decidir se defere ou não o pedido de reconhecimento.

O procedimento de reconhecimento extrajudicial da usucapião, já vinha sendo defendida por meio da Lei nº 11.977/2009, porém seus efeitos práticos eram limitados, com a alteração do CPC o art. 1.071, viabiliza uma solução que ocorrerá fora da estrutura judiciária, dando abrangência a seus efeitos.

A usucapião administrativa é um instrumento útil para a função social prestigiando o comportamento desejável e corrigindo aquele que abandonou materialmente o imóvel.

O direito material e o processual vêm numa busca incessante, procurando transformar a posse em propriedade, a fim de garantir uma inclusão social necessária para efetuar a dignidade em seu viés da propriedade, com isso a sociedade e a economia fundiária estão obtendo ganhos com as novas alterações difundidas em nosso ordenamento.

Bibliografia

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

BRASIL. *Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Supremo Tribunal Federal, Secretária de Documentação, 2018, p. 17. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoConstituicao/anexo/CF.pdf>. Acesso em 12 de junho de 2018.

DIAS, Fábio Henrique Di Lallo. *Usucapião da propriedade imaterial*. Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito, São Paulo, 2010. Disponível em:<www.teses.usp.br/.../Fabio_Henrique_Di_Lallo_Dias_Dissertacao_de_Mestrado .pdf>. Acesso em de fevereiro de 2018.

PROVENSI, Jamile Maria Gondek. *Usucapião administrativa no novo código de processo civil, desjudicialização e materialização da função social da propriedade imobiliária*. Curitiba, 2015, p.10. Monografia (Preparação a Magistratura em nível de Especialização). Escola da Magistratura do Paraná.

Data da submissão: 24/05/2019

Data da aprovação: 16/06/2019