

# Usucapião extrajudicial: um instrumento de regularização fundiária urbana em sede administrativa

**Tânia M. Calcagno Vaz Vellasco Pereira**

Mestre em Direito Público. Pós-Graduada em Direito Público. Pós-Graduada em Direito Civil e Processo Civil. Especialização em Facilitação de Diálogos. Como Procuradora Municipal, foi designada para atuar junto a Fundação Getúlio Vargas na elaboração do Plano Diretor de 2006 da cidade de Cabo Frio. Superintendente Jurídica – Coordenadoria-Geral de Planejamento Urbano do Município de Cabo Frio. Conselheira da 20ª Subseção da OAB/RJ e Presidente da Comissão de Estudos do Novo Processo Civil – CENPC – da 20ª Subseção da OAB/RJ.

---

**Resumo:** A solução de conflitos por meios alternativos extrajudiciais vem ao encontro de uma sociedade que necessita da efetivação de direitos básicos como o direito à moradia, de uma sociedade que quer ver seu direito à dignidade humana ser reconhecido. Essa mesma sociedade tem hoje a opção de legitimar sua posse à terra através da usucapião em sede administrativa munida de esperança e de certeza de contar com um processo mais célere, inerente a assuntos sensíveis, como o direito à moradia. Na toada da desjudicialização, este artigo abordará a usucapião como ferramenta jurídico-administrativa no sistema legal vigente e como forma de regularização fundiária urbana.

**Palavras-chaves:** Direito. Moradia. Legitimação. Extrajudicial.

**Sumário:** 1 Introdução – 2 A usucapião. Conceito. Natureza jurídica – 3 Usucapião extrajudicial – 4 Conclusão – Referências

---

## 1 Introdução

A quebra de paradigmas no direito tem-se feito necessária, e porque não dizer vital, para a evolução dessa ciência de forma a cumprir sua função de estabilizadora social. Para alguns, esse processo de mudança acontece de forma natural, sem maiores esforços de interpretação, como no caso do direito à moradia, eis que um país que tem em sua Carta Magna como fundamento o princípio da dignidade humana,<sup>1</sup> estar o direito à moradia inserido no rol dos direitos sociais e ser considerado competência comum dos Entes da Federação,<sup>2</sup> a promoção de

---

<sup>1</sup> “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

(...) III – a dignidade da pessoa humana.”

<sup>2</sup> “Art. 23 É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

programas de construção de moradias e melhorias das condições habitacionais é apenas um consectário lógico.

Assim, nesse cenário, existem no sistema jurídico pátrio vários instrumentos de acesso à terra, dentre eles a usucapião, que muitas vezes não é olhada com o devido cuidado social pela parte com poder de decisão nessa questão, basta ver a morosidade da justiça em um processo judicial que tem o direito de usucapir como objeto, não sendo necessário trazer aqui números que embasem tal afirmativa, eis que pública e notória.

Essa modalidade de acesso à terra contempla vários tipos como a usucapião extraordinária, ordinária, especial rural e urbana, indígena e familiar, que serão explicitadas em item próprio no presente artigo. Cada tipo de usucapião tem requisitos próprios que devem ser observados como condição *sine qua non* para efetivação da tutela pretendida, retratando por parte do Estado seu interesse em regular situações de fato instaladas com regulação pertinente. Retrata, ainda, que o Estado legislador esteve atento a novas realidades surgidas no cenário da sociedade, como no caso da usucapião familiar que privilegia o cônjuge que permaneceu vivendo no imóvel após o abandono do outro cônjuge.

Continuando a acompanhar as necessidades da sociedade, o Estado, objetivando dar efetividade a todos os preceitos constitucionais atinentes à política de acesso à terra, por conseguinte, à moradia e o direito à propriedade, trouxe para o sistema jurídico a usucapião em sede administrativa. Essa matéria está afeta ao Direito Constitucional, Urbanístico, Administrativo, Notarial e Registral e requer de todos os atores envolvidos um olhar atento para uma das maiores mudanças ocorridas no direito, que foi a alçada do indivíduo para o lugar central e não mais a propriedade, como acontecia até a entrada em vigor do atual Código Civil promulgado em 2002.<sup>3</sup>

Esse olhar atento deve jogar luzes na propriedade moradia, pois é nesse lugar em que é exercida a individualidade que se constrói a identidade do homem e de sua família. Na propriedade usada para o trabalho acrescenta-se que o homem, além de exercer sua individualidade, sua identidade e de sua família, promove a circulação de riquezas fazendo girar a roda da economia.

Foi dentro desse conceito e desse contexto que o Estado dispôs ao indivíduo a usucapião administrativa como meio para se alcançar esse lugar para chamar de seu.

Essa modalidade de usucapião é um desses meios para se legitimar a moradia, tendo como requisitos essenciais a segurança da posse, sua estabilidade

---

(...)

IX – promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e (...).”

<sup>3</sup> Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002.

e o reconhecimento pelo decurso do tempo em face da não observância pelo proprietário da função social da propriedade, princípio caro inerente à política urbana.

Sim, não há novidade no acesso à terra através da usucapião, a inovação está em prescindir do judiciário para ultimação desse objetivo, abordagem que se propõe este artigo.

## 2 A usucapião. Conceito. Natureza jurídica

*A priori* deixa-se consignado que a questão existente entre os doutrinadores quanto a ser a palavra usucapião masculina ou feminina não será enfrentada no presente artigo sendo adotada a forma feminina, por entender ser conferida à palavra *usus*, trazida da regra do direito romano *usus est pro possessione* a noção também de posse.

A palavra usucapião provém da junção de duas palavras do latim *capio* e *usus*, que formam *usucapio* e “que quer dizer tomar pelo uso, isto é, tomar alguma coisa em relação ao seu uso”,<sup>4</sup> podendo, dessa forma, ser entendida como forma de aquisição do domínio pela posse prolongada, ininterrupta e pacífica de um determinado bem.

Ainda quanto à conceituação do termo é bom trazer a definição dada por Orlando Gomes que diz que a usucapião “é o modo de adquirir a propriedade pela posse continuada durante certo lapso de tempo, com os requisitos estabelecidos na lei”.<sup>5</sup>

Nessa forma de aquisição de propriedade há um direito novo, direito esse apenas do possuidor que nasce quando ele preenche os requisitos estabelecidos em lei, sempre caracterizados pela posse prolongada, ininterrupta e pacífica, e sem qualquer vínculo com o antigo proprietário. Ao operador do direito cabe apenas a observância desses requisitos sem análise do mérito da questão. É uma questão de análise objetiva.

Quanto aos requisitos frisa-se que nos requisitos gerais acima elencados são verificados requisitos pessoais, começando pela aferição da capacidade do indivíduo de adquirir direitos ou contrair obrigações, ou seja, ter ele capacidade civil de fato.

Num outro giro, desta feita sob os requisitos formais, estes se ligam ao próprio bem que se pretende usucapir, como o caso de bens públicos, que não podem ser alcançados pela usucapião.<sup>6</sup> Ainda sob o aspecto formal é exigido que

<sup>4</sup> RIBEIRO, Benedito Silvério. *Tratado de Usucapião*. 3. ed. Vol. I. São Paulo: Saraiva, 2003, p.170.

<sup>5</sup> GOMES, Orlando. *Direitos Reais*. 19. ed., atualizada por Luiz Edson Fachin. Rio de Janeiro: Forense, 2004, p. 186.

<sup>6</sup> “Art. 183. Parágrafo 3º da CF/1988: Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.”

o pretendente da usucapião faça prova que reside no local como se dono fosse, ou seja, com *animus domini*. Deve também provar que está no local sem resistência de ninguém, ou seja, de forma mansa e pacífica, e ainda provar o tempo na posse, deixando para o item reservado para cada tipo de usucapião a abordagem do requisito atinente à existência de justo título e de boa-fé, eis que os prazos podem ser diferenciados.

O instituto aqui em comento é uma forma de aquisição originária da propriedade de bens móveis e imóveis de acordo com a doutrina, não trazendo da relação jurídica anterior nenhum vício por ventura existente. Ao contrário da forma derivada de aquisição, na qual acontece a mudança de direitos pertencentes ao antigo proprietário para o novo adquirente.

Importante realçar que a importância social da posse foi sendo reconhecida ao longo dos tempos e antes mesmo da usucapião aparecer no Código Civil de 1916, a Lei nº 601, de 18.9.1850,<sup>7</sup> conhecida como Lei ou Código de Terras já naquela época reconhecia a posse como capaz de afastar a natureza pública do bem, e já fazia distinção entre posse e propriedade.

Essa lei já reconhecia a importância da posse como indutora da produção e do povoamento que à época a nação carecia, ainda que o Império tenha sido forçado a legislar dessa forma regulando as terras devolutas<sup>8</sup> face à falta de controle pela própria Coroa diante do não cumprimento dos requisitos pelos donatários que obtiveram suas terras através do regime da concessão de sesmaria.

Hoje o direito material que regula esse instituto encontra-se prescrito no Código Civil de 2002, no Título II, Seção 1, na Lei 6.969/1981 e na Carta Política de 1988. Quanto ao direito adjetivo ou processual, destaca-se que a nova ordem processual instalada em 2015<sup>9</sup> não prevê procedimento especial para esse tipo de ação, sendo, portanto, considerada uma ação de procedimento comum. Isso até ser abordada a usucapião em sede administrativa no presente artigo.

<sup>7</sup> Art. 5º da Lei 601/1850: “Art. 5º Serão legitimadas as posses mansas e pacíficas, adquiridas por ocupação primária, ou havidas do primeiro ocupante, que se acharem cultivadas, ou com princípio de cultura, e morada, habitual do respectivo possessor, ou de quem o represente, guardadas as regras seguintes: (...)”.

<sup>8</sup> Art. 3º da Lei 601/1850: “Art. 3º São terras devolutas: §1º As que não se acharem aplicadas a algum uso publico nacional, provincial, ou municipal. §2º As que não se acharem no domínio particular por qualquer titulo legitimo, nem forem havidas por sesmarias e outras concessões do Governo Geral ou Provincial, não incursas em commissio por falta do cumprimento das condições de medição, confirmação e cultura. §3º As que não se acharem dadas por sesmarias, ou outras concessões do Governo, que, apesar de incursas em commissio, forem revalidadas por esta Lei. §4º As que não se acharem ocupadas por posses, que, apesar de não se fundarem em titulo legal, forem legitimadas por esta Lei”.

<sup>9</sup> Lei 13.105 de 16.03.2015.

## 2.1 Tipos de usucapião

Neste tópico será abordado o que está posto no sistema legal vigente, sem digressão no tempo, de forma a fixar o que o Estado imprimiu em texto normativo contemporâneo, ajudando assim, a restar clara sua vontade enquanto legislador.

### 2.1.1 Usucapião extraordinária e ordinária

A usucapião extraordinária é a que exige do possuidor mais tempo de posse, 15 (quinze) anos, eis que gera a possibilidade de titulação da propriedade independente de título ou de boa-fé, ou seja, basta o possuidor provar que se manteve no imóvel sem resistência de terceiros e como se dono fosse. Está prevista no artigo 1.238 do Código Civil.

Prevista no artigo 1.242 do mesmo diploma legal, a usucapião ordinária estipula o prazo de 10 (dez) anos, preenchidos os requisitos da continuidade e da falta de resistência de terceiros à presença do posseiro acrescido a existência de justo título e boa-fé.

Esse prazo poderá ser reduzido para 5 (cinco) anos, desde que observados os requisitos do parágrafo único do artigo 1.242,<sup>10</sup> que exige que o imóvel tenha sido adquirido de forma onerosa, tenha havido o cancelamento posterior do registro, que o imóvel seja usado para moradia e nela tenha sido realizado investimento de ordem social e econômica.

### 2.1.2 Usucapião especial rural e urbana

Nessas duas modalidades de usucapião o Código Civil atual ratificou o que a Constituição Federal de 1988 positivou em seus artigos 183<sup>11</sup> e 191<sup>12</sup> deixando claro não restar dúvida que o Estado legislador reconhece e privilegia a função social da propriedade, pois em ambos os tipos o tempo exigido é de 5 (cinco) anos.

Além dos requisitos gerais já falados, na usucapião rural a metragem exigida é no máximo de 50 hectares, devendo a terra ser ocupada pelo possuidor para

<sup>10</sup> “Parágrafo único do art. 1.242 do CC/2002: Será de cinco anos o prazo previsto neste artigo se o imóvel houver sido adquirido, onerosamente, com base no registro constante do respectivo cartório, cancelada posteriormente, desde que os possuidores nele tiverem estabelecido a sua moradia, ou realizado investimento de interesse social e econômico.”

<sup>11</sup> Art. 183 da CF/88: “Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural”.

<sup>12</sup> Art.191 da CF/1988: “Aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como seu, por cinquenta anos ininterruptos, sem oposição, área de terra, em zona rural, não superior a cinquenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade”.

morar, tornando essa terra produtiva. Não pode também o possuidor ser proprietário de outro imóvel.

Na usucapião urbana além da observância aos requisitos gerais, existem requisitos específicos como a metragem do lote. Nesse caso, a metragem do lote é de 250 metros quadrados e o possuidor também não pode ser proprietário de outro imóvel.

Nesse tipo de usucapião deve ser lembrada a necessidade dos gestores municipais observarem a política urbana consignada na Carta Política no que tange ao Plano Diretor<sup>13</sup> da cidade e suas leis complementares. Cada cidade tem legislação própria quanto ao seu parcelamento, devendo constar no Plano Diretor áreas com coeficiente construtivo que diferem do prescrito na lei de parcelamento, de forma a atender o social e evitando, assim, um aglomerado de residências em bairros sem infraestrutura para suportar o número de residências chanceladas pela justiça através da ação de usucapião que podem surgir em determinado bairro. Afinal, como consignado na Constituição Federal de 1988<sup>14</sup> a função social na propriedade urbana existe quando seu plano diretor é respeitado.

### 2.1.3 Usucapião indígena

O índio teve seus direitos preservados através da Lei nº 6.001, de 10.12.1973 o chamado Estatuto do Índio, lei essa que traz os requisitos formais específicos para o acesso à terra para o índio, *in verbis*:

Artigo 33: O índio, integrado ou não, que ocupe como próprio, por dez anos consecutivos, trecho de terra inferior a cinquenta hectares, adquirir-lhe-á a propriedade plena.

Parágrafo único: O disposto neste artigo não se aplica às terras do domínio da União, ocupadas por grupos tribais, às áreas reservadas de que trata esta Lei, nem às terras de propriedade coletiva de grupo tribal.

Ressalta-se que, em juízo, o índio é representado pela FUNAI – Fundação Nacional do Índio, quando ele não detém capacidade civil plena.

### 2.1.4 Usucapião familiar

O Código Civil de 2002 foi alterado em 2011 trazendo outra modalidade de usucapião, de forma a atender necessidades prementes da entidade familiar

<sup>13</sup> Instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. Obrigatório, de acordo com o artigo 182, parágrafo 1º, da CF/88, para cidades com mais de vinte mil habitantes.

<sup>14</sup> Parágrafo 2º: “A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”.

quando essa é desfeita. Assim, nasceu sob o nome de usucapião familiar, inserido no art. 1.240-A, *in verbis*:

Artigo 1.240-A. Aquele que exercer, por 2 (dois) anos ininterruptamente e sem oposição, posse direta, com exclusividade, sobre imóvel urbano de até 250m<sup>2</sup> (duzentos e cinquenta metros quadrados) cuja propriedade divida com ex-cônjuge ou ex-companheiro que abandonou o lar, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio integral, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

Sem adentrar em todas as discussões doutrinárias que orbitam sobre esse tema, cita-se aqui quatro enunciados aprovados na V Jornada de Direito Civil, realizada em 11 de novembro de 2011, dentre os vinte que foram proferidos, comprovando a necessidade de atenção por parte da doutrina e da jurisprudência sobre o assunto em tela.

Enunciado 499) A aquisição da propriedade na modalidade de usucapião prevista no art. 1.240-A do Código Civil só pode ocorrer em virtude de implemento de seus pressupostos anteriormente ao divórcio. O requisito 'abandono do lar' deve ser interpretado de maneira cautelosa, mediante a verificação de que o afastamento do lar conjugal representa descumprimento simultâneo de outros deveres conjugais, tais como assistência material e sustento do lar, onerando desigualmente aquele que se manteve na residência familiar e que se responsabiliza unilateralmente pelas despesas oriundas da manutenção da família e do próprio imóvel, o que justifica a perda da propriedade e a alteração do regime de bens quanto ao imóvel objeto de usucapião.

Enunciado 500) A modalidade de usucapião prevista no art. 1.240-A do Código Civil pressupõe a propriedade comum do casal e compreende todas as formas de família ou entidades familiares, inclusive homo afetivas.

Enunciado 501) as expressões 'ex-cônjuge' e 'ex-companheiro', contidas no art. 1.240-A do Código Civil, correspondem à situação fática da separação, independente de divórcio.

Enunciado 502) O conceito de posse direta referido no art. 1.240-A do Código Civil não coincide com a acepção empregada no art. 1.197 do mesmo código.

Percebe-se aqui o olhar do Estado legislador ao que de fato está posto na sociedade, *in casu*, na sociedade familiar contemporânea que traz novas demandas, novas reivindicações e que reclama urgência no deslinde de questões que podem se tornar tragédias comprometendo a manutenção material do próprio lar.

Por outro lado, requer do operador do direito cautela e prudência ao cuidar e ao decidir assuntos que por sua própria natureza estão interligados com o

material e com o psicológico do ser humano, questões de ordem íntima, cabendo a observância da lei e ao juízo de valor quanto ao melhor caminho para aquela família que se desfez.

### 3 Usucapião extrajudicial

#### 3.1 Uma visão do cenário encontrado

O único caminho para efetivação de todas as modalidades de usucapião trazidas nos itens anteriores era o judiciário apesar de estar o direito aberto às mudanças como positivado na ordem processual<sup>15</sup> em vigor que privilegiou outros meios para solução de conflito como se vê na mediação e na conciliação, caminhos hoje alternativos que devem ser estimulados por todos os atores na seara judicial e em todas as fases do processo. Porém, o judiciário, para as modalidades de usucapião extraordinária, ordinária, especial urbana e rural, indígena e familiar, ainda era a porta de entrada para esse tipo de tutela antes da usucapião extrajudicial surgir.

Esse judiciário, já assoberbado com grande número de processos num país onde a cultura do litígio ainda vigora, ficou ainda mais sobrecarregado, tendo que suportar demandas em que a razão de ser estava e está no crescimento desordenado, desenfreado e sem planejamento urbano das cidades, do êxodo rural, na falta de políticas públicas e na falta de políticas públicas eficazes, tendo o magistrado que interferir em opções políticas para pacificar questão social judicializada.

E essa interferência, no caso das sentenças de reconhecimento ao direito de usucapir, pode, a depender do caso concreto sempre, levar o poder público, ante ao que foi dito, ou seja, falta de planejamento urbano das cidades, falta de políticas públicas, êxodo rural, a se ver obrigado a implantar um traçado urbano não ideal para determinado bairro ou para determinada cidade. A Administração Pública se vê onerada por um problema provocado pela ocupação informal do solo tendo esta que suprir *a posteriori* determinada área com equipamentos urbanos,<sup>16</sup> prejudicando o planejamento urbano nas cidades.

Entre o judiciário assoberbado e uma Administração Pública omissa e ineficiente encontra-se o cidadão vítima do problema da carência de moradia ocupando espaços vazios, público ou privado, dando origem às favelas e ocupações irregulares.

<sup>15</sup> Parágrafo 3º do art. 3º do CPC: “§3º A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial”.

<sup>16</sup> Parágrafo 5º do art. 2º da Lei 6766/79: “§5º A infra-estrutura básica dos parcelamentos é constituída pelos equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação”.

Encontra-se o cidadão com menor poder aquisitivo, morador de loteamentos irregulares ou clandestinos e encontra-se o cidadão vítima da falta de controle do próprio Estado seja na esfera federal, estadual ou municipal.

A falta do título de propriedade pode gerar ambiente incompatível com o Estado Democrático de Direito que é a insegurança jurídica para o possuidor, eis que

A mera posse além de não atender a um critério de inclusão social imobiliária, também não constitui um ativo financeiro de livre aceitação e valoração econômica no mercado. Diante disso, os imóveis carentes do título de propriedade perdem seu real valor, trata-se de uma 'pseudo' riqueza ou um patrimônio depreciado. Seus possuidores continuam sem acesso à propriedade formal, ao crédito, aos benefícios sociais, à infraestrutura.

As várias residências sem registro formal não possuem representatividade – 'seus ativos são capital morto'. Nos países desenvolvidos o acesso à propriedade é estimulado porque o domínio formal pode ser transformado em capital que destarte, o título de propriedade é uma representação dos ativos ligados ao capital.<sup>17</sup>

Ressalta-se aqui que a insegurança jurídica gerada pela falta de titulação da propriedade tem impacto também na economia sob o enfoque da empregabilidade e da circulação de riquezas.

Quando um proprietário hipoteca seu patrimônio para dar início a uma empresa ou a um empreendimento, os lucros destes investimentos são revertidos em vários setores: pagamento da dívida hipotecada, circulação de riquezas e geração de empregos. Mesmo quando o objetivo é sanar dívidas, o documento de propriedade é dotado de aceitação quando colocado como garantia à dívida. Caso este bem fosse uma posse, tão somente, a hipoteca não seria concedida. O possuidor não provoca a segurança esperada do credor. Diferentemente do que acontece, em tese, com o proprietário.

O sistema que envolve a propriedade não se resume a mero papel, a ser registrado no fundo de uma gaveta, ou um simples direito real, constante nos assentamentos do Cartório de Registro de Imóveis. A propriedade consiste em um dispositivo que além de dignificar o home em sociedade, servindo-lhe de abrigo, proteção e moradia, fomenta uma economia de mercado.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> OLIVEIRA, Carla Fernandes de. *Usucapião Administrativa*. Rio de Janeiro: Multifoco, 2015. p. 136.

<sup>18</sup> OLIVEIRA, Carla Fernandes de. *Usucapião Administrativa*. Rio de Janeiro: Multifoco, 2015. p. 137.

O Estado, por sua vez, em virtude do caráter social do instituto da usucapião, principalmente e especialmente quanto a sua obrigação de perquirir e induzir que se cumpra a função social da propriedade, tem a regularização fundiária como propulsora da funcionalidade da cidade e do próprio direito.

E é nesse cenário, de um lado um judiciário com um volume de processos que desafia a própria capacidade de produção do órgão judicante e de outro uma população que exige apenas o reconhecimento de direitos já estabelecidos na ordem jurídica vigente é que surge a usucapião extrajudicial.

Essa nova opção para o cidadão de acesso à terra não trouxe nenhuma inovação, sendo mantidas as normas de direito material que prescreve sobre o instituto em si, sua forma de aquisição, seu conceito e sua natureza jurídica. Continua o instituto afeto a normas de ordem pública advindas do Direito Urbanístico, do Direito Imobiliário, do Direito Registral e Notarial e do Direito Administrativo, mas principalmente continua sendo um instituto à disposição da materialização do comando constitucional do acesso à moradia e à propriedade.

Em sede de usucapião administrativa soma-se a todo arcabouço legal e doutrinário da usucapião como instituto jurídico a possibilidade e a expectativa de se ver efetivado o princípio constitucional da duração razoável do processo, pois em que pese todos os esforços empreendidos até aqui na tentativa de otimizar os processos judiciais sabe-se que a realidade encontrada nos fóruns é outra muito aquém de uma justiça célere, precisando, portanto, avançar no tema.

### 3.2 Marco legal e jurídico contemporâneo

O déficit habitacional e o déficit de eficiência dos órgãos públicos deixaram para o Estado legislador a responsabilidade de equacionar o direito à propriedade, a observância do princípio da função social da propriedade, da dignidade humana e da duração razoável do processo.

Sem dúvidas até aqui quanto à necessidade de promoção de medidas legais que visem efetividade de acesso ao tema moradia e propriedade, como foi com a lei que criou o Programa Minha casa Minha Vida, Lei nº 11.977/2009<sup>19</sup> que já previa em seu artigo 48 o estímulo à resolução extrajudicial de conflitos e a Lei 10.931/2004, que trouxe a possibilidade de retificação extrajudicial de registro imobiliário alterando a Lei de Registros Públicos.<sup>20</sup> Portanto, a resolução extrajudicial para conflitos de terra não é novidade.

<sup>19</sup> Inciso IV do art. 48 da Lei 11.977/2009: “IV – estímulo à resolução extrajudicial de conflitos (revogado pela Lei 13.465/17)”.

<sup>20</sup> Art. 212 da Lei 6.015/73/LRP: “Se o registro ou a averbação for omissa, imprecisa ou não exprimir a verdade, a retificação será feita pelo Oficial do Registro de Imóveis competente, a requerimento do interessado, por meio do procedimento administrativo previsto no art. 213, facultado ao interessado requerer a retificação por meio de procedimento judicial”.

Porém, ainda era preciso avançar mais ao encontro de medidas legais capazes de atender demandas do atual cenário urbano, medidas que pudessem expandir a regularização fundiária a qualquer imóvel dentro da cidade.

Dessa forma, lastreado por déficit habitacional e de ineficiência dos órgãos públicos sim, mas para cumprir princípios e comandos de matriz constitucional entrou no ordenamento jurídico pátrio a usucapião extrajudicial por meio da nova ordem processual promulgada através da Lei 13.105/2015<sup>21</sup> em seu art. 1.071 que alterou a Lei de Registros Públicos<sup>22</sup> deixando consignado no *caput* do artigo 216-A como condição necessária para início do prosseguimento a obrigatoriedade de requerimento do interessado e da presença obrigatória do advogado nesse procedimento.

Ressalta-se que o artigo aqui em comento deve ser lido conjuntamente com o Provimento nº 65 do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, de 14 de dezembro de 2017 e do Provimento nº 23 da Corregedoria-Geral de Justiça – CGJ, de 11 de maio de 2016, bem como com a regulamentação de cada unidade da Federação atinente a custas e emolumentos, se tiver.

O Provimento nº 23/2016 da Corregedoria-Geral de Justiça regulamenta a usucapião extrajudicial nos cartórios extrajudiciais e o Provimento do Conselho Nacional de Justiça – CNJ – estabelece diretrizes para o procedimento da usucapião em sede administrativa no que diz respeito à competência afeta aos serviços notariais e de registro de imóveis no que tange ao prescrito no artigo 216-A.

Assim, observados os requisitos de uma petição inicial, com o endereço eletrônico dos interessados, respeitado os requisitos gerais e os requisitos inerentes a cada modalidade de usucapião que devem ser observados pelo representante legal do interessado como bem informa o provimento acima citado,<sup>23</sup> o artigo 216-A traz quatro documentos que devem instruir o pedido, ainda como condição de procedibilidade para posteriormente se falar em prosseguibilidade.

O primeiro deles é a ata notarial:

I – ata notarial lavrada pelo tabelião, atestando o tempo de posse do requerente e seus antecessores, conforme o caso e suas circunstâncias.<sup>24</sup>

<sup>21</sup> *Ibidem*.

<sup>22</sup> Art. 216-A da Lei 6.015/73-LRP: “Sem prejuízo da via jurisdicional, é admitido o pedido de reconhecimento extrajudicial de usucapião, que será processado diretamente perante o cartório do registro de imóveis da comarca em que estiver situado o imóvel usucapiendo, a requerimento do interessado, representado por advogado, instruído com: (...)”.

<sup>23</sup> Inciso I do art. 3º do Provimento nº 65/17 do CNJ: “I – a modalidade de usucapião requerida e sua base legal ou constitucional”.

<sup>24</sup> Art. 216-A, I da Lei 6.015/73.

A ata atesta toda a descrição do imóvel, matrícula ou registro da área, benfeitorias, forma de aquisição da posse, modalidade de usucapião com sua base legal, valor do imóvel e outras informações que o tabelião achar necessárias.

A respeito dos documentos a serem apresentados quando da elaboração da ata os provimentos aqui citados – tanto do CNJ como da CGJ – devem ser observados.

O Provimento nº 23 da Corregedoria-Geral de Justiça – CGC, estabelece nos incisos I e II do artigo 6º, *in verbis*:

- I – Informações dos requerentes de que desconhecem a existência de ação possessória ou reivindicatória em trâmite envolvendo o imóvel usucapiendo;
- II – Informações de pessoas a respeito do tempo da posse do interessado e de seus antecessores.

As declarações acima citadas devem ser apresentadas com as firmas reconhecidas de quem presta a informação, no caso do requerente, que informa desconhecer ações possessórias e de pessoas que possam atestar o tempo de posse.

Embora a ata não seja documento apto a comprovar a posse, quando feita de forma diligente, lastreada em documentos robustos ou por fatos comprovados pelo notário *in loco* o requerimento da usucapião administrativa facilitará para o registrador toda a análise que o caso requer bem como quanto ao prosseguimento do pedido, eis que o Notário fará na ata uma certificação direta ou indiciária de circunstâncias que atestem a caracterização da usucapião.<sup>25</sup>

Esse mesmo provimento estabelece em seu parágrafo 2º, alínea “a”, do artigo 6º que deve constar obrigatoriamente na ata, *in verbis*:

- a) Informação com respectivo número de consulta sobre existência de decretação de indisponibilidade de bens que serão fornecidas pela Corregedoria Geral de Justiça através do BIB – Banco de Indisponibilidade de Bens, na forma dos artigos 242 e 243 da Consolidação Normativa;
- b) Informação com respectivo número de consulta sobre a existência de decretação de indisponibilidade de bens imóveis ou direitos a eles relativos, constante do banco da Central Nacional de Indisponibilidade de Bens –CNIB criado pelo Provimento nº 39/2014 do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, na forma dos artigos 242 e 243 da Consolidação Normativa.

<sup>25</sup> Inciso IV do artigo 6º do Provimento nº 23/16 do CGC: “IV – Certificação direta ou indiciária de circunstâncias que se relacionem aos pressupostos da modalidade pretendida de usucapião e à qualificação da posse”.

Como esse documento objetiva provar a existência de algum fato, como prescrito no Código de Processo Civil<sup>26</sup> o notário deve fazer análise detida de todos os documentos apresentados pelo requerente de forma a ser apresentado em momento oportuno pelo requerente ao registro de imóveis, documento hábil para prosseguimento do procedimento administrativo de usucapião, pois faltando algum requisito ou sendo constatada alguma falha ou erro será motivo de exigência a ser suprida pela parte interessada.

Como se percebe o ordenamento jurídico acerca da regulamentação da usucapião extrajudicial cuidou de municiar o notário com informações para que ele possa elaborar um documento hábil e apto para chegar a bom termo.

O segundo documento que deve instruir o pedido é planta e memorial descritivo, *in verbis*:

II – planta e memorial descritivo assinado por profissional legalmente habilitado, com prova de anotação de responsabilidade técnica no respectivo conselho de fiscalização profissional, e pelos titulares de direitos registrados ou averbados na matrícula do imóvel usucapiendo ou na matrícula dos imóveis confinantes.

Conforme dito, a ata contém toda a descrição do imóvel usucapiendo, confinantes e benfeitoria existente, portanto o requerente apresenta a mesma planta e o mesmo memorial em dois momentos, no primeiro para o notário, para que ele possa elaborar a ata. E no segundo momento quando a ata instrui o requerimento apresentado ao tabelião do Registro de Imóveis.

Ressalta-se que a planta e o memorial devem ser apresentados em três vias, com as firmas devidamente reconhecidas para instruírem a notificação que será feita pelo cartório aos entes da federação, Estado, União e Município, através de suas procuradorias.<sup>27</sup>

O valor atribuído ao imóvel aparece como documento a ser apresentado também para elaboração da ata e para a instrução do requerimento.<sup>28</sup>

O terceiro documento que deve instruir o requerimento é:

III – certidões negativas dos distribuidores da comarca da situação do imóvel e do domicílio do requerente.<sup>[29]</sup> Essas certidões devem ter sido expedidas nos últimos trinta dias, de forma a provar a inexistência de ações em face dos requerentes tendo por objeto o imóvel usucapiendo. Tais certidões, tanto da justiça estadual ou federal, devem ser em nome do requerente, seu cônjuge ou companheiro, se houver.

<sup>26</sup> Art. 384 do CPC/15: “A existência e o modo de existir de algum fato podem ser atestados ou documentados, a requerimento do interessado, mediante ata lavrada por tabelião”.

<sup>27</sup> Art. 10 do Provimento nº 65/2017 do Conselho Nacional de Justiça.

<sup>28</sup> Inciso V do art. 3º e alínea “f” do inciso I do art. 4º do Provimento 65/2017 do Conselho Nacional de Justiça.

<sup>29</sup> Inciso IV, alínea “a” do artigo 4º do Provimento 65/2017 do Conselho Nacional de Justiça.

O último documento indicado pelo artigo 216-A que deve instruir o requerimento de usucapião é, *in verbis*:

IV – justo título ou quaisquer outros documentos que demonstrem a origem, a continuidade, a natureza e o tempo da posse, tais como o pagamento dos impostos e das taxas que incidirem sobre o imóvel.

Ressalta-se que o documento acima exigido dependerá da modalidade de usucapião que se pretende, pois se tratando de usucapião extraordinária não há que se falar nessa exigência. Frisa-se que nessa modalidade a titulação da propriedade independe de título ou de boa-fé, ou seja, basta o possuidor provar que se manteve no imóvel sem resistência de terceiros e como se dono fosse.

Conforme já dito a usucapião em sede administrativa abarca qualquer imóvel e a prova disso é a usucapião de unidade edilícia em condomínio trazida pela usucapião administrativa. Nesse caso específico, é dispensado o consentimento dos imóveis confinantes, e por uma questão simples de ser entendida, ou seja, se há uma pretensão do requerente de usucapir a unidade 101, o proprietário do 102 e do 103 não precisam ser notificados, bastando o síndico se pronunciar, pois o que se evita é o uso de área comum, e este, o síndico é pessoa legítima que representa o condomínio. A obrigação de notificação permanece, porém, em face dos titulares de direitos reais e outros direitos registrados ou averbados na matrícula do imóvel que se pretende usucapir.

Embora recente o procedimento de usucapião administrativa, em 2017 a Lei 13.465, de 11 de julho de 2017 fez uma alteração muito importante no artigo 216-A mais uma vez restando provada a intenção do legislador de imprimir agilidade e celeridade nos procedimentos afetos à regularização fundiária, passando o silêncio a valer como concordância.<sup>30</sup>

Na redação antiga da Lei de Registros Públicos o requerente se deparava com dois obstáculos intransponíveis, o primeiro era a necessária notificação dos antigos proprietários do imóvel usucapiendo para dizer se concordavam ou não com o pedido, e o segundo era a não manifestação dos órgãos públicos, valendo o silêncio como discordância. Dessa forma não sendo localizados os antigos proprietários e permanecendo silente o órgão público não tinha como lograr êxito o requerente em seu requerimento.

<sup>30</sup> Parágrafo 2º da Lei 6.015/73 – “Se a planta não contiver a assinatura de qualquer um dos titulares de direitos registrados ou averbados na matrícula do imóvel usucapiendo ou na matrícula dos imóveis confinantes, o titular será notificado pelo registrador competente, pessoalmente ou pelo correio com aviso de recebimento, para manifestar consentimento expresso em quinze dias, interpretado o silêncio como concordância”.

Esse problema foi sanado taxativamente com o art. 10 do Provimento nº 65/17 do CNJ, *in verbis*:

Art. 10. Se a planta mencionada no inciso II do *caput* do art. 4º deste provimento não estiver assinada pelos titulares dos direitos registrados ou averbados na matrícula do imóvel usucapiendo ou na matrícula dos imóveis confinantes ou ocupantes a qualquer título e não for apresentado documento autônomo de anuência expressa, eles serão notificados pelo oficial de registro de imóveis ou por intermédio do oficial de registro de títulos e documentos para que manifestem consentimento no prazo de quinze dias, considerando-se sua inércia como concordância.

Vale destacar que no procedimento extrajudicial de usucapião não há exigência de manifestação do Ministério Público em momento algum, simplesmente por que o direito a ser declarado observa requisitos objetivos, sendo os entes públicos notificados a se pronunciarem sobre eventual interesse público, além da publicação em jornal de grande circulação uma única vez para ciência de terceiro interessado,<sup>31</sup> não restando, portanto, prejuízo para ninguém. Tudo em prol de um procedimento célere, mas em observância aos requisitos gerais de cada modalidade de usucapião e ao que prescreve a lei.

Além do arcabouço legal aqui trazido há que se lembrar que o requerimento de usucapião em sede administrativa é apresentado pelos interessados aos delegatários de um serviço de natureza pública, tanto para elaboração da ata como para apreciação do requerimento em si e sobre eles paira o princípio da eficiência. Princípio caro à ordem jurídica, mas que norteia toda a administração pública bem como as atividades dos notários e registradores, como dispõe a Lei 8.935/94,<sup>32</sup> que regula a atuação dos Notários e Registradores.

A eficiência deve ser compreendida como meio para se alcançar o resultado, ou seja, deve o profissional estar atualizado com o direito contemporâneo que está posto, no qual não resta dúvida que o indivíduo é o centro, não mais a propriedade como na antiga norma civilista e mais, todas as normas devem orbitar ao que está posto na Carta Política de 1988, não sendo admitidas interpretações que suprimem direitos sociais conquistados como o direito à moradia e à propriedade.

<sup>31</sup> Artigo 23 do Provimento nº 23/16 da CGJ.

<sup>32</sup> Artigos 1º e 4º da Lei 8.935/94: "Serviços notariais e de registro são os de organização técnica e administrativa destinados a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos. (...) Os serviços notariais e de registro serão prestados de modo eficiente e adequado, em dias e horários estabelecidos pelo juízo competente, atendidas as peculiaridades locais, em local de fácil acesso ao público e que ofereça segurança para o arquivamento de livros e documentos".

O agente no exercício de função pública, aqui sendo compreendido o Notário e o Registrador, deve ir além da leitura fria da lei, tem ele a obrigação e o dever de buscar o meio mais adequado para satisfação do caso apresentado.<sup>33</sup>

Para a concretização de qualquer direito deve o delegatário ser eficiente; que dirá para concretização de direitos ligados a princípios considerados como fundamentais para a República Federativa do Brasil, como é o princípio da dignidade da pessoa humana!

## 4 Conclusão

Muito se caminhou até aqui objetivando efetivar direitos e a lei de usucapião extrajudicial representa um salto do próprio direito, deixando claro que o direito é ciência formal, mas não é ciência que vive de formalidades, é ciência que ajuda a buscar o resultado fornecendo meios alternativos de solução de conflito e solução para direitos pré-existentes como é o caso da usucapião, em que o cidadão depende do judiciário para ter seu direito apenas declarado, pois reconhecido já é pela própria lei quando estipulou os requisitos objetivos que devem ser observados a depender da modalidade de usucapião.

E não podia ser diferente com a desjudicialização de questões afetas ao acesso à terra e à propriedade, eis que se o Estado tem como meta permanente, consoante adverte Ingo Wolfgang Sarlet,<sup>34</sup> a proteção, a promoção e a realização concreta de uma vida com dignidade para todos, deve ele estar dotado de órgãos e de pessoal capaz de efetivar políticas de cunho constitucional, *in verbis*:

Nesse contexto, não restam dúvidas de que todos os órgãos, funções e atividades estatais encontram-se vinculados ao princípio da dignidade humana, impondo-lhes um dever de respeito e proteção, que se exprime tanto na obrigação por parte do Estado de abster-se de ingerência na esfera individual que sejam contrárias à dignidade pessoal, quanto ao dever de protegê-la (a dignidade pessoal de todos os indivíduos) contra agressões oriundas de terceiros, seja qual for a procedência, (...), o princípio da dignidade da pessoa humana impõe ao Estado, além do dever de respeito e proteção, a obrigação de promover as condições que viabilizem e removam toda sorte de obstáculos que estejam a impedir as pessoas de viverem com dignidade.

Viu-se o marco legal da usucapião extrajudicial com o art. 1.071 do Código de Processo Civil de 2015 que trouxe o artigo 216-A para a Lei de Registro

<sup>33</sup> OLIVEIRA, Carla Fernandes de. *Usucapião Administrativa*. Rio de Janeiro: Multifoco, 2015. p. 202.

<sup>34</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição de 1988*. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006. p. 110 e 111.

Público, o Provimento nº 23/2016 da Corregedoria-Geral de Justiça e o Provimento nº 65/2017 do Conselho Nacional de Justiça, mas a matriz balizadora de toda essa busca pela efetividade advém do dever de observância por todos os atores envolvidos, advogados, notários, registradores e entes públicos à lei aplicável sim, mas principalmente a observância ao princípio da dignidade da pessoa humana que é um dos fundamentos da Carta Política de 1988, aos princípios norteadores da política urbana e aos princípios inerentes a administração pública como a eficiência.

Todo o arcabouço legal e jurídico está posto, resta agora contar com a certeza de que o advogado está apto a bem orientar seu cliente, a manejar com essa nova forma de efetivar direitos e a subsidiar o delegatário com um requerimento sem vícios seja formal ou material.

Resta agora contar também com a certeza de que o profissional do cartório extrajudicial tanto na elaboração da ata como na análise do requerimento está preparado, se tem competência técnica e conhecimento na área do direito em questão, qual seja, urbanístico, imobiliário, cível, administrativo, notarial e registral, além da compreensão de seu papel nesse processo de avanço do direito no qual não é permitido retrocesso em direitos sociais conquistados.

Eis o desafio a ser superado por todos os atores, qual seja estar preparado para manejar essa nova ferramenta que de novidade só trouxe a nova sede para se efetivar direito, prescindindo totalmente da seara judicial.

Outro desafio a ser superado é o de que para o cumprimento da lei o diálogo seja a mola mestra para o deslinde de alguma dúvida, de forma a permitir a instauração e o desenvolvimento do procedimento na esfera administrativa.

Esses desafios poderão sinalizar algumas alterações ainda a serem feitas, requerendo atenção, diligência e vontade de apostar que todos se esforçarão para cumprir a lei.

Quando direitos são garantidos, tensões sociais se não extintas, podem ser atenuadas ou minoradas e o direito evoluiu o bastante de forma a poder ajudar a impedir novas tensões provendo um novo meio de se efetivar a tutela do direito à terra e à moradia.

É certo e claro que hoje o cidadão tem esse novo meio de efetivar a tutela de acesso à terra e à moradia, podendo ele optar entre ter seu direito reconhecido pelo judiciário, *sine die*, ou pela via administrativa, com expectativa de um procedimento célere, eficaz e seguro.

O direito está posto, a necessidade de efetivação de tutela de acesso à terra e à moradia é urgente e necessária, cada ator tem seu papel e seu dever de agir disposto em lei, resta-nos estar preparados e agir somente.

---

**Usucaption whitout judicializaton: administrative land regularizaton**

**Abstract:** The solution of conflicts by alternative means without judicialization comes to the encounter of a society that needs the realization of basic rights as the right to live, of a society that wants to see its right to human dignity to be recognized. This same society today has the option of legitimizing its ownership of the land through usucaption an administrative office with hope and certainty of having a faster process, inherent to sensitive issues, such as the right to live. In the face of the without judicialization this article will say about usucaption as an administrative legal tool in the current legal system and as a form of urban land regularization

**Keywords:** Law. Home. Legitimation. Without judicialization.

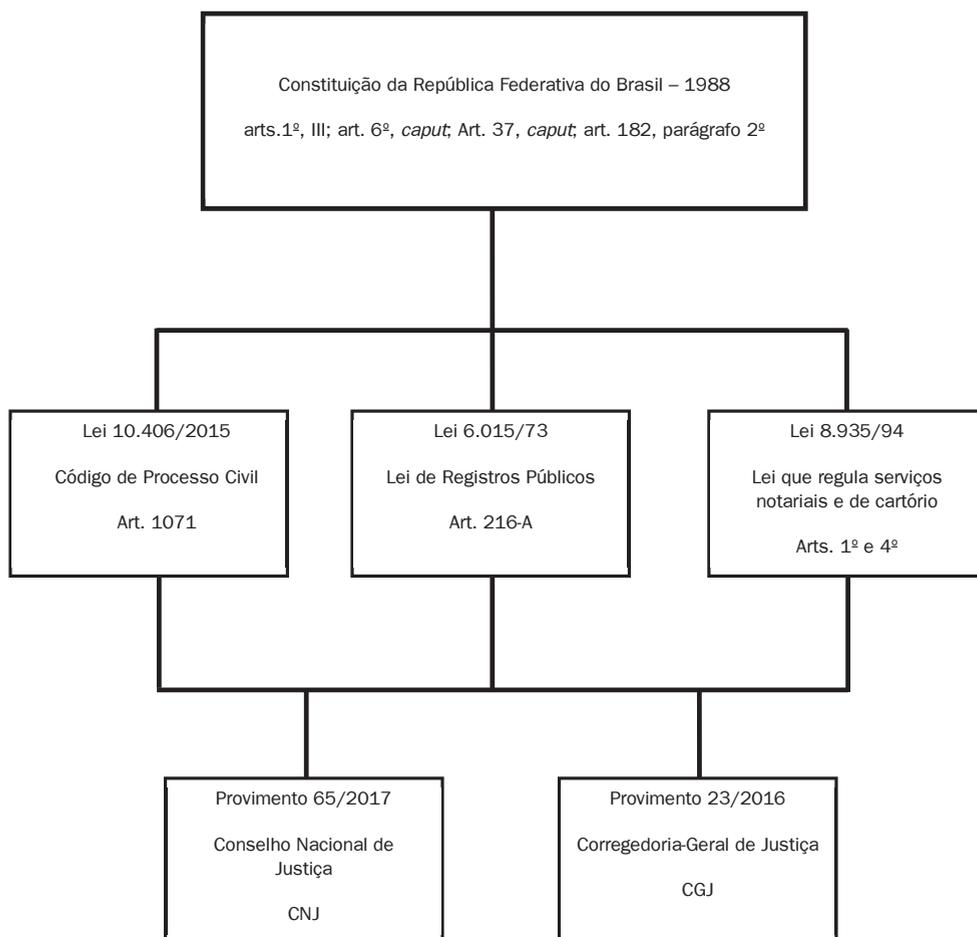
---

## Referências

- ÁVILA, Humberto. *Teoria dos Princípios*. 4. ed. São Paulo: Saraiva 2004.
- BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. 2 ed. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 37. ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 2005.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.
- CHAVES, Cristiano; ROSENVALD, Nelson. *Direitos Reais*. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.
- GOMES, Orlando. *Direitos Reais*. 19. ed., atualizada por Luiz Edson Fachin. Rio de Janeiro: Forense, 2004.
- OLIVEIRA, Carla Fernandes de. *Usucapião Administrativa*. Rio de Janeiro: Multifoco, 2015.
- RIBEIRO, Benedito Silvério. *Tratado de Usucapião*. 3. ed. Vol. I. São Paulo: Saraiva, 2003.
- SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição de 1988*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.
- SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

## ANEXO 1

### PANORAMA NORMATIVO DA USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL



Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

PEREIRA, Tânia M. Calcagno Vaz Vellasco. Usucapião extrajudicial: um instrumento de regularização fundiária urbana em sede administrativa. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 3, n. 5, p. 223-241, jul./dez. 2017.