



ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

A USUCAPÃO EXTRAJUDICIAL E O NOVO MARCO LEGAL DE REGULARIZAÇÃO
FUNDIÁRIA URBANA

SILVIO DE CARVALHO XIMENES JUNIOR

Rio de Janeiro
2017

SILVIO DE CARVALHO XIMENES JUNIOR

A USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL E O NOVO MARCO LEGAL DE REGULARIZAÇÃO
FUNDIÁRIA URBANA

Artigo científico apresentado como exigência de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro.

Professores Orientadores:

Mônica C. F. Areal

Néli L. C. Fetzner

Nelson C. Tavares Junior

Rio de Janeiro
2017

A USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL E O NOVO MARCO LEGAL DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

Silvio de Carvalho Ximenes Junior

Graduado em Direito pela
Universidade Estácio de Sá.
Advogado.

Resumo: O Código de Processo Civil de 2015 inovou no ordenamento jurídico brasileiro com a introdução do instituto chamado pela doutrina de “usucapião extrajudicial”. No entanto, tal inovação não conseguiu dar efetividade à função social da propriedade, uma vez que, ao criar o instituto, a Lei exigia a assinatura do titular do direito real sobre o imóvel. Acredita-se que esse obstáculo tinha por razões o resquício do liberalismo e do individualismo que ainda permeia a mente dos congressistas brasileiros. De toda sorte, atento às questões sociais, o Poder Executivo, por iniciativa particular autorizada na Carta Constituinte, apresentou, pela Lei nº 13.465/2017, o ajuste social necessário para adequar ao texto constitucional à realidade de parcela dos proprietários de imóveis urbanos nas metrópoles brasileiras. Com o novo marco regulatório da estrutura fundiária brasileira (Lei nº 13.465/2017), permitir-se-á àqueles que alcançaram a prescrição aquisitiva o desfrute da real esperança de que, em um breve espaço de tempo, poderão usufruir na plenitude os atributos de sua propriedade imóvel.

Palavras-chave - Direito Constitucional. Direito de Propriedade. Função Social da Propriedade. Princípio da máxima efetividade do Texto Constitucional. Usucapião Extrajudicial. Regularização Fundiária.

Sumário - Introdução. 1. Procedimento extrajudicial de reconhecimento da usucapião. 2. As razões da reforma imposta pela Lei nº 13.465/2017 – Marco Legal da Regularização Fundiária Urbana (Reurb). 3. A evolução do pensamento liberal e individualista com o advento da Lei nº 13.465/2017. Conclusão. Referências.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por escopo a análise do instituto do Direito Processual Civil chamado pela doutrina de “Usucapião Extrajudicial”. Com o advento do Código de Processo Civil de 2015 (CPC/2015), foi inserido na Lei de Registros Públicos um procedimento administrativo para o reconhecimento da usucapião de bens imóveis. Inicialmente, ao contrário do que se esperava, esse instituto não viabilizou a efetividade da função social da propriedade, principalmente a urbana.

Algumas exigências definidas na Lei – por receio de causar insegurança jurídica – dificultaram a utilização do instituto. Assim, entendia-se que a exigência da concordância do titular do direito real da propriedade imóvel era uma muralha intransponível à efetividade prática da “Usucapião Extrajudicial”.

Atento a essa questão e diante da assomada necessidade de se obter do Estado o reconhecimento mais célere dos direitos civis e a efetivação dos direitos constitucionais, aprove ao Legislador, por meio da Lei nº 13.465/2017, adequar a norma geral de registros públicos à nova realidade política, econômica e social do país.

Para compreender melhor esse assunto, desenvolve-se o estudo em três capítulos.

O primeiro apresenta a diferença entre o instituto da usucapião, matéria afeta ao Direito Civil, e o procedimento extrajudicial de reconhecimento da usucapião; este estudado no campo Direito Processual Civil. Também é conteúdo do primeiro capítulo a descompatibilização da função social da propriedade urbana com o texto legal publicado; demonstrando que, por um viés constitucional, a necessidade da concordância do titular do direito real, prevista originariamente no Código de Processo Civil, não encontrava consonância com os preceitos constitucionais norteadores da função social da propriedade.

O segundo capítulo apresenta a razão de ser da reforma administrativa. Será demonstrada, de forma simples, a ineficácia prática da inovação legislativa trazida pelo CPC/2015, apresentando razões técnicas, práticas e políticas que inviabilizaram a utilização do instituto.

O último capítulo irá destacar conceito liberal e individualista que permeava a mente dos congressistas brasileiros ao editarem o Código de Processo Civil de 2015. Esse conceito foi superado, permitindo um melhor ajuste da estrutura fundiária brasileira.

Em conclusão, defende-se que o avanço legislativo flexibilizou a regularização de propriedades privadas e derrubou muralhas procedimentais. Entende-se que – por razões jurídicas sólidas – foi em tempo a conversão em lei da Medida Provisória nº 759/2016, que concedeu efetividade à “usucapião extrajudicial”.

Primordialmente, objetiva contribuir com o estudo científico, acadêmico, prestando informações precisas à parcela da população interessada no assunto. A pesquisa será desenvolvida pelo método hipotético-dedutivo, de modo que será eleito um conjunto de proposições hipotéticas, a qual se acredita ser a via adequada para analisar o objeto da pesquisa. Além disso, será utilizada uma abordagem qualitativa (pesquisa de campo), valendo-se de bibliografia pertinente à temática (legislação, doutrina), e, também, quantitativa, apurada por meio dos dados obtidos nos tabelionatos de registro de imóveis.

1. PROCEDIMENTO EXTRAJUDICIAL DE RECONHECIMENTO DA USUCAPIÃO

O Instituto da usucapião tem como fonte normativa o artigo 183, da Carta Constitucional de 1988¹; no entanto, sua definição jurídica se extrai do Código Civil. Os artigos 1.238 e 1.260, do *Códex* Civil apresentam o instituto da usucapião como modalidade de aquisição originária da propriedade, seja de bens móveis ou imóveis. Esse instituto, também chamado de prescrição aquisitiva, tem sua gênese no Direito Romano, com raiz etimológica no latim *usucapio*; expressão formada pela junção do termo *usu* (posse) e *capere* (adquirir). É por essa razão que desde os tempos remotos a mais adequada definição para usucapião consiste na transformação da posse em propriedade pelo decurso do tempo.

A proposta deste estudo é a análise da aquisição da propriedade imobiliária, uma vez que esse é o objeto do procedimento administrativo destinado ao reconhecimento da usucapião de bem imóvel. Aprofundando o tema, impende destacar o que vem a ser a “usucapião extrajudicial”.

Como já salientado, o instituto da usucapião ou prescrição aquisitiva é modalidade de aquisição da propriedade prevista na Constituição da Federal e regulada pelo Código Civil; contudo, para o reconhecimento desse direito, é necessário que o Estado se manifeste.

Desde o início da República no Brasil, para que o possuidor tivesse por reconhecida a aquisição de sua propriedade pelo decurso do tempo, era necessária a manifestação do Estado-juiz, de modo que através de um processo dificultoso, com o transpasse de inúmeros obstáculos, conseguia - o novo dono - o seu justo título. Essa forma de reconhecimento da usucapião era necessária diante do contexto filosófico liberalista que existia à época.

Com o avançar do tempo, e por uma adaptação lógica da sociedade em geral, iniciou-se um processo de desjudicialização ou extrajudicialização, que consiste na condução de procedimentos judiciais próprios para organismos da esfera administrativa; entre esses os cartórios de registros públicos e os tabelionatos de notas. Por não se tratar de questões relevantes ao Estado, mas – especificamente - por serem assuntos de interesse particular, avançou o ordenamento jurídico, permitindo que através de um “processo” extrajudicial as partes obtivessem uma resposta mais célere e equitativa; conquistando resultados mais vantajosos. A regra é que somente direitos disponíveis, sem repercussão pública, devem ser admitidos nessas vias extrajudiciais; garantindo-se a segurança jurídica e o equilíbrio social.

¹. BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil03/constituicao/constituicaocompilado.htm>>. Acesso em: 21 mai. 2017.

Seguindo esse raciocínio, surgiram no ordenamento jurídico brasileiro procedimentos extrajudiciais que permitiram a retirada de muitos processos das prateleiras dos tribunais. Dentre esses procedimentos estão o reconhecimento de paternidade, o casamento, o divórcio (Lei nº 11.441/2007), a mediação e conciliação de conflitos, a retificação de registro imobiliário (Lei nº 10.931/2004), a consignação em pagamento, a cobrança de dívidas, a ata notarial e o reconhecimento da usucapião de bens imóveis; os dois últimos, inseridos no ordenamento jurídico brasileiro pelo Código de Processo Civil de 2015.

O fenômeno da desjudicialização ganha notoriedade na população e é bastante incentivado pelos órgãos do poder judiciário²; sendo estimulado como método alternativo de solução de conflitos.³ É nesse contexto que surge a “usucapião extrajudicial”.

Com o advento do Código de Processo Civil de 2015, foi inserido na Lei de Registros Públicos (Lei nº 6.015/1973) o artigo 216-A que disciplina o pedido extrajudicial de usucapião. Com base no referido artigo, aquele que adquire a propriedade pelo decurso do tempo, desde que preencha os requisitos estabelecidos na lei (art. 1.238 e seguintes, do Código Civil), poderá realizar o pedido de reconhecimento da usucapião pela via extrajudicial, de sorte que esse requerimento será processado diretamente no cartório de registro de imóveis.

Atrelado ao que foi exposto, tem-se por clara a diferença entre o instituto da prescrição aquisitiva e o que a doutrina de vanguarda chama de “usucapião extrajudicial”. Explicando, a usucapião é forma de aquisição de propriedade, prevista na Constituição da República, no Código Civil e, ainda, em outras Leis específicas (Lei nº 10.257/2001). Por outro giro, tem-se que a “usucapião extrajudicial” não é forma de aquisição da propriedade, mas sim um procedimento de reconhecimento da usucapião, que transmuta - de forma documental - a posse imobiliária em propriedade imobiliária. Esse procedimento não está previsto no Código de Processo Civil, mas sim na Lei de Registros Públicos. Contudo, foi a Lei nº 13.105/2015 (CPC/2015) que inseriu o artigo 216-A na Lei de Registros Públicos. Por essa razão, pode-se afirmar que a “usucapião extrajudicial” é um procedimento de

². BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. *Processo nº 0017111-97.2016.8.19.0206*. Órgão Julgador Vigésima Câmara Cível. Relatora Des. Mônica De Faria Sardas. Disponível em: <<http://www4.tjrj.jus.br/numeracaoUnica/faces/index.jsp?numProcesso=0017111-97.2016.8.19.0206>>. Acesso em: 23 abr. 2017.

³. BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Item VI, *Portaria n. 16/2015*. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2855>>. Acesso em: 21 mai.2017.

desjudicialização inserido no ordenamento jurídico brasileiro pelo Código de Processo Civil. Conclui-se que a “usucapião extrajudicial” é matéria de estudo do Direito Processual Civil.

Em síntese, a usucapião é diferente da “usucapião extrajudicial”, visto que o instituto da prescrição aquisitiva é forma de aquisição da propriedade com previsão clara na legislação civil; enquanto que a “usucapião extrajudicial”, não é na verdade usucapião, mas sim um procedimento de reconhecimento da aquisição da propriedade imóvel pela via extrajudicial.

A prescrição aquisitiva tem *status* de Direito Constitucional, uma vez que foi inserida no texto constitucional a garantia da usucapião. O objetivo de se fazer constar um direito no texto constitucional significa dizer que o constituinte originário desejava oferecer maior eficácia e também segurança àquilo que por ele foi destacado. Muito embora se tenha vinculada a tese de que a usucapião especial urbana seja uma norma de eficácia contida, ela não perde o seu caráter de direito fundamental, sendo esse o verdadeiro motivo de ter sido impressa a prescrição aquisitiva no texto mais importante do ordenamento jurídico brasileiro.

Não é somente nesse sentido que merece destaque o disposto no artigo 183 da Constituição Federal. Numa mesma relevância, há de se considerar a natureza constitucional da função social da propriedade, consagrada pelo atual Estado Democrático Social de Direito que subordina as regras jurídicas brasileiras. Isso significa dizer que a propriedade privada deve atender a uma função social (art. 5º, XXIII e 182, da CRFB). Na melhor interpretação que se pode dar ao tema, a função social perquirida pela Constituição acontece quando o titular da propriedade se empenha em dar sentido ao seu patrimônio, contribuindo com o bem-estar da coletividade em detrimento dos seus interesses. Nesse contexto, o titular da propriedade tem a obrigação jurídica de empenhar a melhor utilização do seu patrimônio, em prol de toda a sociedade.

Com efeito, como será explicado, o requisito da assinatura do titular de direitos reais constantes na matrícula do imóvel usucapido foi um exagero legislativo. Esse requisito não deu a eficácia pretendida pela norma constituinte. Em verdade, fez com que a alteração legislativa fosse inócua. O intento inovador da desjudicialização deixou de garantir avanço à função social da propriedade quando do obstáculo imposto.

Entende-se que tudo isso foi gerado por um medo descabido de violar a segurança jurídica. É assim, pois o princípio da interpretação das leis em conformidade com a Constituição deixou de ser a preferência do legislador quando não deu à norma a conformidade com os preceitos constitucionais. Deixou o legislador – sem razão plausível – de dar sentido prático à Lei, atuando em total desalinho com o princípio da máxima efetividade das normas constitucionais.

A seguir, mostrar-se-á a ineficácia prática da inovação legislativa do CPC/2015, sendo o requisito da assinatura do titular de direitos reais um dos maiores obstáculos para que proprietários de áreas urbanas formalizassem a titularidade do seu patrimônio imóvel pela via extrajudicial.

2. AS RAZÕES DA REFORMA IMPOSTA PELA LEI Nº 13.465/2017 – MARCO LEGAL DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA (Reurb)

Para uma melhor compreensão do tema a ser abordado neste capítulo, faz-se necessário ratificar, em linhas gerais, o princípio da Máxima Efetividade da Norma Constitucional.

Nas lições do professor Pedro Lenza⁴, o princípio da máxima efetividade das normas constitucionais, também conhecido como princípio da eficiência ou da interpretação efetiva, consiste no desejo que o Estado (conceito amplo) tem de dar à norma constitucional a maior efetividade social possível.

Amparado na doutrina tradicional, Pedro Lenza cita as lições de Canotilho, que qualifica o princípio da máxima efetividade como um princípio operativo, relacionado a todas as normas existentes no arcabouço jurídico. Muito embora a origem desse princípio esteja relacionada à atualidade das normas programáticas, a eficiência da norma constitucional deve ser invocada no âmbito dos direitos fundamentais. Complementa o ilustre doutrinador que no caso de dúvidas, deve preferir-se a interpretação que reconheça maior eficácia aos direitos fundamentais.

Essa ligação estreita entre o desejo do constituinte e a atualidade das normas programáticas permite dizer que toda norma infraconstitucional tem por vocação atingir a efetividade dos direitos fundamentais garantidos na Constituição. É, nessa direção, que aprovou à Lei nº 13.465/2017, alterar o parágrafo segundo do artigo 216-A, da Lei nº 6.015/1973. Todo o esforço trazido pelo legislador ao editar o Código de Processo Civil de 2015, não foi suficiente para garantir, em sua plenitude, a eficácia constitucional desejada com a “usucapião extrajudicial”. Detinha o legislador uma boa intenção, mas agiu de forma esquizofrênica, criando um importantíssimo mecanismo de reconhecimento de direitos fundamentais e sociais; porém, ao mesmo tempo, criou uma barreira impeditiva à sua eficácia.

⁴ LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. São Paulo: Saraiva, 2015, e-book, item 3.6.3.

Identificando o problema, o Poder Executivo apresenta, por meio da Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016, a proposta de uma vacina contra essa incapacidade legislativa de concatenar o abstrato com concreto, tendo início o “Marco Legal da Regularização Fundiária Urbana” (Reurb). É somente através dessa iniciativa que surge a concretização da “usucapião extrajudicial”, uma vez que a Medida Provisória convertida em Lei dá concretude à função social da propriedade. Pode-se, portanto, afirmar que foi por meio da Lei nº 13.465/2017 que o Legislador Federal conseguiu proporcionar - àqueles que dela se farão valer - a máxima efetividade da função social da propriedade.

Outro ponto importante a ser observado é o caráter econômico e social da propriedade para o desenvolvimento do País. É pela propriedade que se desenvolve a moradia e as atividades mercantis. Quando a terra (urbana ou rural) não está registrada em Cartório de Registro de Imóveis, para além de situar fora da economia, restam mitigados direitos que garantem cidadania aos seus ocupantes⁵. Por isso, regularizar a propriedade imóvel privada por meio da “usucapião extrajudicial” é uma forma mais ágil de garantir a efetividade da função social da propriedade, a segurança ao usuário do bem imóvel, além do *status* de dignidade e do dinamismo na economia.

Quando do advento do Código de Processo Civil de 2015, especialmente com a alteração normativa determinada pelo seu artigo 1.071, criou-se a expectativa de que se tornaria mais efetiva a função social da propriedade. Entretanto, não foi isso que se alcançou. Pelo artigo 216-A, da Lei de Registros Públicos (Lei nº 6.015/1973), foi inserida na ordem jurídica a “Usucapião Extrajudicial”; essa inovação não alcançou sua eficácia quando da entrada em vigor do CPC/2015 (18 de março de 2016). Isso porque, o parágrafo 2º do referido artigo exigia como requisito para o reconhecimento da usucapião a aquiescência do titular do direito real. Assim dispunha:

Art. 216-A. 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:

(...)

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 reais e de outros direitos registrados ou averbados na matrícula do imóvel usucapiendo e na matrícula dos imóveis confinantes;

(...)

⁵ BRASIL. Ministério das Cidades. Exposição de Motivos da Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2016/medidaprovisoria-759-22-dezembro-2016-784124-exposicaodemotivos-151740-pe.html>>. Acesso em: 19 ago. 2017.

§ 2º. Se a planta não contiver a assinatura de qualquer um dos titulares de direitos reais e de outros direitos registrados ou averbados na matrícula do imóvel usucapiendo e na matrícula dos imóveis confinantes, esse será notificado pelo registrador competente, pessoalmente ou pelo correio com aviso de recebimento, para manifestar seu consentimento expresso em 15 (quinze) dias, interpretado o seu silêncio como discordância.

Diante da exigência de assinatura do titular de direito real e/ou outros, como consta no inciso II do artigo 216-A, tornou-se, praticamente, inviável o reconhecimento da usucapião pela via extrajudicial. Explica-se o porquê.

A maioria das famílias brasileiras compra seu imóvel de maneira informal; compra-se de um antigo dono que, por vezes, também o adquiriu assim. É por assim ser que, na maioria dos casos, o possuidor do imóvel não tem contato com o titular do direito real e, às vezes, mal sabe quem o é. Nisso é que se afirma ser o cumprimento do requisito legal determinado pelo CPC/2015, um obstáculo intransponível ao reconhecimento da usucapião pela via extrajudicial.

Analisando a exposição de motivos da Medida Provisória nº 759/2016, confirma-se que não existem dados oficiais sobre a situação fundiária do País. Por outro lado, é possível identificar a existência de muitos pedidos de regularização feitos ao Ministério das Cidades⁶. Há, também, de se considerar que muitos dos ocupantes dos imóveis urbanos, não raro, possuem apenas escrituras sem registro (promessas de compra e venda, instrumento de transmissão de posse etc.) ou, até mesmo, documentos particulares sem força registral, o que impede o registro imobiliário e a quantificação dessas operações.

Na cidade do Rio de Janeiro, a realidade da aquisição informal de imóveis é bastante interessante. Tal realidade não está relacionada exclusivamente às favelas, onde a situação chega ao extremo; fala-se de bairros de classe média, e - às vezes - até de classe média alta, onde condomínios horizontais, loteamentos e conjuntos habitacionais são erguidos em total desalinho com a formalidade. Por conclusivo, permite-se a constatação de que não se trata de uma situação exclusiva de determinada parcela da camada social. Acredita-se, no entanto, que é a classe baixa a mais prejudicada, principalmente quando tenta buscar o reconhecimento da sua propriedade privada. Vislumbram-se, assim, inúmeras consequências jurídicas e sociais.

Tomando por parâmetro a cidade do Rio de Janeiro, mas especificamente os bairros da zona oeste (Jacarepaguá, Santa Cruz, Campo Grande, Guaratiba), além de conhecidos bairros da zona norte (Méier, Cachambi, Cascadura, Madureira), é nítida a percepção da

⁶ BRASIL. Ministério das Cidades. *Exposição de Motivos da Medida Provisória nº 759*, de 22 de dezembro de 2016. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2016/medidaprovisoria-759-22-dezembro-2016-784124-exposicaodemotivos-151740-pe.html>>. Acesso em: 21 mai. 2017

inexistência de regularidade registral nos imóveis; em especial quando se tenta realizar uma compra e venda imobiliária. Aqueles que já tiveram a oportunidade de tentar adquirir uma casa ou um terreno no bairro de Vargem Grande/Jacarepaguá, provavelmente puderam constatar que 90% dos imóveis à venda naquele bairro não possuem registro imobiliário⁷.

É bem verdade que a questão aqui abordada é acadêmica, peculiar e reflete interesse exclusivo da pessoa que mora no imóvel. Porém, ultrapassando a fronteira do discurso teórico, sabe-se que não há interesse político para a solução desse problema, haja vista ser um fato de repercussão exclusivamente particular.

Contudo, é o Poder Executivo local (Prefeitura) quem deveria dar maior atenção ao assunto, sendo ela a pessoa jurídica de direito público mais apta a tentar amenizar esse problema. Apesar disso, a falta de interesse da administração local é gritante. A condição de informalidade do imóvel sito ao município não inviabiliza a arrecadação de tributos (IPTU). Por conta da política tributária brasileira, o governo municipal detém autonomia administrativa para constituir o Imposto Territorial Urbano (IPTU) e o crédito tributário dele oriundo, independentemente da situação jurídica do imóvel e do seu titular. Por isso, diante da corrupção e da falta de interesse, não há qualquer esforço para regularização fundiária e para a elaboração de políticas públicas locais que equacionem a situação jurídica dos imóveis sem registro nas cidades, em específico, no Rio de Janeiro.

Por conta desse desinteresse local - comum em várias regiões do país - e pela tentativa ineficaz do CPC/2015, foi que surgiu a iniciativa legislativa do Poder Executivo Federal. Com efeito, é a Lei nº 13.465/2017 que dá à norma estampada no artigo 1.071 do Código de Processo Civil atuação prática do universo jurídico, criando inclusive obrigações ao governo local. Havia, antes, um instituto (usucapião judicial) que atuava no plano da existência e da validade; mas agora, existe um volume mais denso no plano da eficácia do texto constitucional (usucapião extrajudicial).

Garante-se, assim, aos que já preencheram os requisitos da prescrição aquisitiva, uma maior efetividade com a chancela cartorária de seus direitos⁸; ou seja, o Marco Legal Da Regularização Fundiária Urbana tornou mais eficaz a norma programática (aquisição da propriedade pelo decurso do tempo).

⁷ O GLOBO. *Moradores das Vargens se mobilizam pela regularização de casas. São pelo menos 61 condomínios, totalizando 2,8 mil residências*. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/bairros/moradores-das-vargens-se-mobilizam-pela-regularizacao-de-casas-12897575>>. Acesso em: 19 ago. 2017.

⁸ NOVELINO, Marcelo. *Manual de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Forense, 2014, item 8.5.2.6.

Procurando densificar o pensamento aqui alinhavado, buscou-se contato com os quatro principais Ofícios de Registro de Imóveis da cidade do Rio de Janeiro, escolhendo esses dentre aqueles cuja atribuição alcança os bairros mencionados anteriormente.

Em contato com o 1º Serviço Registral de Imóveis (R. Arquias Cordeiro, 486 – Méier), obteve-se a informação de que desde a entrada em vigor do Código de Processo Civil de 2015 (18 de março de 2016) até a data da publicação da Lei nº 13.465/2017 (12 de julho de 2017), ou seja, mais de um ano, existem apenas 6 (seis) procedimentos administrativos para o reconhecimento da usucapião; porém nenhum concluído.

Consultando o 4º Ofício de Registro de Imóveis (Rua do Prado, 41 - Loja 101 - Santa Cruz), obteve-se a informação de que apenas 3 (três) procedimentos de usucapião foram instaurados, porém nenhum deles alcançou seu fim. Ou seja, nenhum processo administrativo de usucapião foi concluído desde a entrada em vigor do Código de Processo Civil de 2015.

Na mesma direção foi a consulta feita ao 9º Ofício de Registro de Imóveis (Av. Nilo Peçanha nº 12 – 6º andar) e ao 8º Ofício de Registro de Imóveis (R. da Alfândega, 91 – Centro), onde nenhum processo administrativo foi concluído (sem informação dos existentes).

Tentou-se, ainda, buscar a informação sobre o motivo da inexistência de procedimento de usucapião concluído junto a esses escritórios de registro, obtendo-se como resposta unânime: “a dificuldade em obter a aquiescência do titular do direito real”.

Diante do exposto, verifica-se, até o presente momento, que o instituto da “usucapião extrajudicial” não foi elaborado pelo legislador de forma a permitir sua eficácia. Conformou-se, à época, em elaborar uma regra, sem se preocupar com a sua eficácia normativa. Na verdade, no que se refere ao instituto ora analisado, a proposta legislativa orientou-se apenas pelo viés acadêmico e abstrato, não levando em consideração as questões práticas envolvidas. Como já dito, acredita-se que, preso a um conceito liberalista, o legislador ficou preocupado com as consequências jurídicas da retirada da aquiescência do titular do direito real no procedimento da usucapião extrajudicial; o que, por sorte, foi corrigido, levando a crer que em breve muitos procedimentos administrativos de usucapião serão concluídos.

3. A EVOLUÇÃO DO PENSAMENTO LIBERAL E INDIVIDUALISTA COM O ADVENTO DA LEI Nº 13.465/2017

A literatura filosófica alinha o início do pensamento individualista no ocidente com a chegada do cristianismo. Tal fenômeno religioso foi responsável por trazer a idéia do individualismo subjetivo, transformado pela modernidade em individualismo prático-

utilitarista. Pela perspectiva antropológica moderna, a cultura individualista ocidental encontra contornos de caráter econômico, social e político; contornos esses estabelecidos sob forte influência religiosa após a Revolução Francesa.

Ainda assim, a maior parcela dos estudiosos de hoje conserva a ideia do homem como centro do universo, adaptando o conceito antigo com um viés principiológico da liberdade de pensamento e autonomia da vontade. A concepção individualista traz a noção do ser humano livre e responsável pelos seus atos, sendo-lhe garantidos direitos e deveres por meio de um “contrato social”. Esse “contrato social” repudia a legitimação autoritária do poder político que, por muito tempo, justificava-se pela herança ou pela *Lex Divina*.

Passado esse raciocínio, afirma-se que, atualmente, o homem é o centro das atenções políticas, as quais refletem programas coletivos para a proteção individual; bem diferente da concepção antiga que considerava a ordem transcendente de governar.⁹

No que se refere ao liberalismo, seu ponto central está na defesa da liberdade política, econômica, religiosa e intelectual; sendo fonte filosófica para combater as atitudes de coerção do Estado na economia e na vida privada. Com a influência marcante de John Locke e Adam Smith¹⁰, foram determinados os princípios básicos que norteavam o pensamento liberalista; entre esses, tem-se, como o mais importante, a defesa da propriedade privada.

Em solo brasileiro, essa forma de pensar chegou no início do século XIX¹¹ e foi muito defendida pelos grandes latifundiários e donos de escravos. Os grandes proprietários de terra tinham por desejo se libertar do jugo de Portugal, almejando espaço para o livre comércio; tudo isso diante de uma forte tensão que se estabelecia entre a coroa portuguesa e o Brasil independente.

Ante esse breve apanhado histórico, faz-se possível perceber que o Brasil se vestiu com a capa do Liberalismo e do Individualismo, principalmente quanto à defesa da propriedade privada. Foi nesse cenário que toda a legislação brasileira consolidou sua estrutura jurídica. Ao longo dos anos, o ordenamento jurídico pátrio foi construído para impedir a intervenção do Estado na propriedade privada e garantir direitos àqueles que a adquiriram.

⁹ BIGNOTTO, Newton. *O Conflito da Liberdade*: Santo Agostinho. Revista Síntese. Belo Horizonte, v. 19, p. 330, Ano 1992.

¹⁰ PAIM, Antonio. *O LIBERALISMO CONTEMPORÂNEO*. 3. ed. Rev. Rio de Janeiro: Humanidades, 2007, p. 17 e 268.

¹¹ COSTA, Emília Viotti da. *Da Monarquia à República*. 7. ed. São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 1999, p. 9-17.

Dessarte, afoito por essa proteção, o Legislador Brasileiro não percebe a mudança social conduzida pelo seu povo. Com o avanço das relações comerciais e sociais, há um panorama migratório econômico muito bem definido para as grandes cidades. Tal migração interna faz com que famílias se estabeleçam nos arredores das principais capitais; todas elas mapeadas propositalmente para a conquista de riquezas, entre essas, a moradia própria.

Sabe-se que a natureza humana é dinâmica, ou seja, não para de evoluir e muito menos retroage em suas conquistas. É por isso que, com o avanço das relações humanas, seja no campo da política ou economia, tem o homem a necessidade de satisfação de seus interesses, fato que gera conflitos voltados às necessidades básicas e supérfluas; dentre as básicas, a necessidade de um teto, de um lar, de uma moradia.

Com necessidades, o homem passa a criar novas relações sociais, comerciais e com elas precisa definir valores de riqueza e poder. É pela análise desse contexto que o poder político - responsável por regular as relações sociais e a interferência do poder público na esfera privada - tem encontrado dificuldade de afastar o pensamento individualista e libertário do passado. Estabelecendo-se nas grandes cidades, é natural ao homem (gênero) constituir família. Constituindo família, passa a querer um espaço de terra para sua moradia. Geralmente são escolhidos locais próximos ao trabalho e que lhe garantam acesso aos bens de consumo.

Acontece que, pelo rigor imposto à proteção da propriedade privada, essas novas famílias não conseguem adquirir de forma regular suas casas ou pedaço de terra. Acontece, dessa forma, por conta de um legado lusitano das terras brasileiras (adaptação brasileira da Lei das Sesmarias).

Desde então, por uma sucessão de acontecimentos, ficou difícil determinar a origem e a titularidade de cada pedaço de terra existente e abandonado no Brasil. Por conta da evolução social e da precariedade dos registros, não foi possível aferir certeza da titularidade de grande parte das terras brasileiras, visto que os registros públicos eram consignados com precariedade e sob forte influência religiosa e política.

Retomando o ponto anterior, percebe-se que, com o passar do tempo, o poder público toma por relevante esse movimento social migratório interno e cria, a partir do Código Civil de 1916, o instituto da usucapião, fazendo que aquele que usa a terra, por um determinado período de tempo, passa a ser o dono.

É assim inserido no ordenamento jurídico brasileiro o instituto da usucapião. Apesar de se tornar norma legal brasileira apenas em 1916 (artigo 550, do Código Civil de 1916), já era – a usucapião - um instituto largamente utilizado no mundo, tendo sua abordagem política

início da Roma Antiga, passando pela lei das XII tábuas e pelas adaptações feitas pelo imperador bizantino Justiniano, que a definiu como “prescrição aquisitiva da propriedade”.¹²

Nos tempos atuais, a usucapião constitui uma situação de aquisição do domínio, ou mesmo de outro direito real, pela posse prolongada, permitindo a lei que uma determinada situação de fato, alongada por certo intervalo de tempo, transforme-se em uma situação jurídica: a aquisição originária da propriedade.¹³

Com apoio nas lições do professor Flávio Tartuce, pode-se afirmar que “a usucapião garante a estabilidade da propriedade, fixando um prazo, além do qual não se pode mais levantar dúvidas a respeito de ausência ou vícios do título de posse. De certo modo, a função social da propriedade acaba sendo atendida por meio da usucapião”.¹⁴

Vê-se que mesmo diante de toda segurança que se impõe à propriedade privada, como já dito, com fundamento no conceito individualista e liberalista, permaneceu ao longo do tempo uma proteção demasiada impedindo o reconhecimento prático da usucapião.

Mesmo tendo que se considerar o avanço no reconhecimento da prescrição aquisitiva com a redução de prazos prevista na Lei nº 10.406/2002 (Atual Código Civil), é somente com a entrada em vigor do Código de Processo Civil de 2015 (18/03/2016) que o reconhecimento da usucapião passa a ser possível sem a prestação jurisdicional.

Com a nova ordem legal processual, surgiu a firme expectativa do reconhecimento da usucapião através de um procedimento mais equânime e rápido. Entretanto, a inovação legislativa não foi suficiente para permitir a eficácia prática no novo procedimento. O legislador – por medo de abandonar suas raízes, individualista e liberalista, – criou um obstáculo desnecessário.

Por esse resquício do século retrasado, a proposta legislativa do CPC/2015 não teve coragem de retirar das mãos do juiz o reconhecimento da usucapião quando o proprietário abandona o imóvel sem deixar rastros de sua localização e existência. A exigência da assinatura do titular de direitos reais sobre o imóvel usucapido impedia a eficácia da norma legal e traduzia um exagero desmedido do conceito liberalista do legislador. Esqueceu-se o legislador do Código de Processo Civil que a interferência estatal repudiada pelos liberais era a interferência na propriedade privada e não o reconhecimento de direitos relativos a essa propriedade. O que deveria ter sido levado em conta pelo legislador é que o maior interesse a

¹². RIZZARDO, Arnaldo. *Direito das coisas*. 6. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 263-265.

¹³. RIBEIRO, Benedito Silvério. *Tratado de usucapião*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 169-172.

¹⁴. TARTUCE, Flávio. *Direito Civil*. V. 4. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017. e-book: 1.4.

ser protegido é do particular que deseja tão somente o reconhecimento de um direito constitucional já estabelecido; que é corolário da dignidade humana.

Constatada essa realidade social e a ineficácia inicial do instituto da usucapião extrajudicial, atrelado a outros direitos afetos à realidade urbana, insurge, como um remédio a essa síndrome liberalista, a Lei nº 13.465/2017.

Nas últimas 6 (seis) décadas, houve um crescimento demográfico muito denso¹⁵. Um movimento migratório entre os estados federados, massificando um acúmulo de pessoas nas capitais e em regiões de mais fácil acesso e maior crescimento. Esse rumo migratório teve como consequência a evolução das relações humanas que, atreladas às inovações tecnológicas e ao desenvolvimento acelerado dos centros urbanos, fez com que as cidades mais desenvolvidas recebessem muitos nacionais que, não tendo onde residir, passaram a usucapir terras aparentemente sem dono.

Sim, de fato o crescimento urbano - seja nas áreas de periferia, seja nas localidades que abrigam a classe média - atingiu dimensões demográficas desproporcionais às aquisições imobiliárias regulares. Isso porque a propriedade das terras brasileiras tem sua origem nas capitâneas hereditárias que foram transmitidas a herdeiros e esses, por sua vez, ao não demonstrarem, no longo dos séculos, interesse nas terras que possuíam, foram-nas abandonando.

Por essa razão, muitas terras brasileiras ficaram “à deriva”, sem o devido cuidado; fato esse constatado *in loco* pelos migrantes econômicos internos que passaram a construir suas casas em terrenos “sem donos”. Têm-se, a cada um desses, a prescrição aquisitiva quando preenchidos os requisitos legais. Veja-se que aqui não se está a falar de grileiros ou pessoas de má-fé; tratam-se de situações relacionadas ao direito de moradia, cuja ocupação do solo abandonado se faz por questões de necessidades básicas, com amparo Constitucional.

Apesar de juridicamente ser a usucapião um direito de aquisição pelo uso e lapso do tempo, esse precisa ser reconhecido pelo Estado, para que surta efeitos jurídicos. Antes da entrada em vigor da Lei nº 13.465/2017, a única forma de se ter conhecida pelo Estado essa propriedade, sem que o titular do direito real se manifestasse, era através de processo judicial.

De sorte, agora, com a alteração legislativa determinada pela Lei nº 13.465/2017, há um avanço nítido no que diz respeito ao reconhecimento da propriedade privada; sendo dada a devida atenção ao preceito constitucional estampado no artigo 170, III e 182, § 2º, ambos da

¹⁵ ALVES, José Eustáquio Diniz. *População e economia nos 200 anos da Independência do Brasil: 1822-2022*. Disponível em: <<http://www.ufjf.br/ladem/2017/05/05/populacao-e-economia-nos-200-anos-da-independencia-do-brasil-1822-2022-artigo-de-jose-eustaquio-diniz-alves/>>. Acesso em: 23 abr. 2017.

CRFB. Criou-se, inclusive, jurisprudência entendendo ser necessário o esgotamento da via extrajudicial para que seja possível reconhecimento judicial da usucapião.¹⁶

Mesmo que até a data da conclusão deste trabalho não se tenha notícia de um procedimento que tenha reconhecido a usucapião pela via extrajudicial no Estado do Rio de Janeiro, sabe-se que o tema encontra profundo interesse e dispensa inúmeros debates entre advogados, tabeliães e magistrados.

Acredita-se que em breve serão afastados aqueles conceitos do passado. Espera-se que com a Lei nº 13.465/2017, em especial com o procedimento da “usucapião extrajudicial”, muitas famílias alcancem a titularidade de seus imóveis, além de terem o gozo dessa satisfação; possibilitando a sua participação no crescimento econômico, resultado do reconhecimento da titularidade imobiliária.

CONCLUSÃO

Em síntese, tem-se que a usucapião é diferente da “usucapião extrajudicial”, visto que o instituto da prescrição aquisitiva é forma de aquisição da propriedade com previsão clara na legislação civil; enquanto que a “usucapião extrajudicial”, não é na verdade usucapião, mas sim um procedimento de reconhecimento da aquisição da propriedade imóvel pela via extrajudicial, ou seja, sem a manifestação do Poder Judiciário.

O raciocínio jurídico apresentado ao longo deste artigo científico permite afirmar, em linhas gerais, que propriedade é o direito que alguém possui em relação a um bem determinado. Trata-se de um direito fundamental, que deve sempre atender a uma função social em prol de toda a coletividade.¹⁷

É a partir da noção de que a propriedade deve atender à função social que se justifica o avanço legislativo introduzido pela Lei nº 13.465/2017. Esse esforço, traçado inicialmente pelo Poder Executivo Federal, concedeu à maioria daqueles que adquiriram a propriedade imóvel pelo decurso do tempo nos últimos anos a esperança de poder exercer efetivamente os atributos previstos no artigo 1.288, do Código Civil.

Somente com a possibilidade de dispor do patrimônio é que se alcança a plenitude do direito de propriedade. Como sabido, muitos dos moradores das grandes metrópoles já

¹⁶ BRASIL, op. cit., nota 2.

¹⁷ TARTUCE, Flávio. *Direito Civil*. V. 4. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017. e-book: Iten 3.2.

alcançaram a prescrição aquisitiva da terra onde vivem; contudo, diante do obstáculo jurídico que lhes era imposto, não conseguiam exercer plenamente seu direito de propriedade.

Em tempos não muito remotos, era evidente que o homem estaria apto a constituir sua família quando conquistasse um trabalho e sua própria casa; isso era sinônimo de dignidade. Hodiernamente, por outro viés, pode-se afirmar que é a propriedade uma forma de exteriorizar a dignidade humana (art. 6º, da CRFB). Na realidade das grandes cidades brasileiras, muitos dos que nelas vivem nutrem o sonho do patrimônio mínimo de uma casa com “papel passado”.

É com o exercício pleno dos atributos da propriedade que se alcança a função social. Para ser dono de um imóvel, não basta usar, poder emprestar, fazer obras ou reformas, obter os frutos do aluguel. Para fazer valer a propriedade de um imóvel, no Brasil, é necessário ter a averbação pública do bem no Registro Imobiliário. Assim é que o proprietário do bem imóvel pode garantir os efeitos de uma compra e venda; ou de uma doação; ou da sucessão. Além disso, somente será pelo uso dos caracteres validados pelo Registro Imobiliário que o dono conseguirá dar visibilidade e dispor, de forma segura, do seu patrimônio.

Por sorte, com a alteração patrocinada pela Lei nº 13.465/2017, quebra-se a barreira que impedia o reconhecimento da propriedade privada pela via extrajudicial. Com o avanço legislativo da “Usucapião Extrajudicial” foi dada a devida atenção aos preceitos constitucionais e será possível concretizar o sonho de muitos brasileiros, fazendo-os contribuir com o crescimento econômico e social do Brasil.

REFERÊNCIAS

ALVES, José Eustáquio Diniz. *População e economia nos 200 anos da Independência do Brasil: 1822-2022*. Disponível em: <<http://www.ufjf.br/ladem/2017/05/05/populacao-e-economia-nos-200-anos-da-independencia-do-brasil-1822-2022-artigo-de-jose-eustaquio-diniz-alves/>>. Acesso em: 23 abr. 2017.

BIGNOTTO, Newton. O Conflito da Liberdade: Santo Agostinho. *Revista Síntese*. Belo Horizonte, v. 19, p. 330, Ano 1992.

BRASIL. *Código Civil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 23 abr. 2017.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 23 abr. 2017.

_____. *Código de Processo Civil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em: 23 abr. 2017.

_____. *Lei nº 6.015*, de 31 de dezembro de 1973. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6015compilada.htm>. Acesso em: 23 abr. 2017.

_____. *Lei nº 13.465*, de 11 de julho de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm>. Acesso em: 23 set. 2017.

_____. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. *Processo nº 0017111-97.2016.8.19.0206*. Órgão Julgador Vigésima Câmara Cível. Relatora Des. Mônica de Faria Sardas. Disponível em: <<http://www4.tjrj.jus.br/numeracaoUnica/faces/index.jsp?numProcesso=0017111-97.2016.8.19.0206>>. Acesso em: 23 abr. 2017.

_____. Conselho Nacional de Justiça. *Item VI, Portaria nº 16/2015*. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2855>>. Acesso em: 21 mai.2017.

_____. Ministério das Cidades. *Exposição de Motivos nº 00020/2016 - (MP CCPR)*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/.../Exm-MP%20759-16.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2017.

_____. Ministério das Cidades. *Exposição de Motivos da Medida Provisória nº 759*, de 22 de dezembro de 2016. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2016/medidaprovisoria-759-22-dezembro-2016-784124-exposicaodemotivos-151740-pe.html>> . Acesso em: 14 ago. 2017.

COSTA, Emília Viotti da. *Da Monarquia à República*. 7. ed. São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 1999.

LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. São Paulo: Saraiva, 2015.

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

NOVELINO, Marcelo. *Manual de direito constitucional*. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

O GLOBO. *Moradores das Vargens se mobilizam pela regularização de casas: são pelo menos 61 condomínios, totalizando 2,8 mil residências*. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/bairros/moradores-das-vargens-se-mobilizam-pela-regularizacao-de-casas-12897575>>. Acesso em: 19 ago. 2017.

RIBEIRO, Benedito Silvério. *Tratado de usucapião*. V.1. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

RIZZARDO, Arnaldo. *Direito das coisas*. 7. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

SERRA, Márcio Guerra e SERRA, Monete Hipólito. *Registro de imóveis 1: Parte Geral*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

TARTUCE, Flávio. *Direito Civil. v. 4. Direito das Coisas*. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

TARTUCE, Flávio. *Manual de direito civil: volume único*. 5. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2015.