



**FACULDADE METROPOLITANA SÃO CARLOS – FAMESC
CURSO DE GRADUAÇÃO BACHARELADO EM DIREITO**

ELISANGELA COSTA DE SOUZA

**ASPECTOS GERAIS SOBRE A USUCAPIÃO COM ENFOQUE À USUCAPIÃO
ADMINISTRATIVA**

**BOM JESUS DO ITABAPOANA/RJ
JUNHO – 2016**

ELISANGELA COSTA DE SOUZA

**ASPECTOS GERAIS SOBRE A USUCAPIÃO COM ENFOQUE À USUCAPIÃO
ADMINISTRATIVA**

Monografia apresentada como parte dos requisitos necessários para a conclusão do curso de Bacharel em Direito, sob a orientação do Professor Me. Felipe Nogueira da Faculdade Metropolitana São Carlos – FAMESC.

**BOM JESUS DO ITABAPOANA/RJ
JUNHO – 2016**

FICHA CATALOGRÁFICA

Faculdade Metropolitana São Carlos – FAMESC
Preparada pela Biblioteca Marlene Henriques Alves
9/2016

S719a Souza, Elizangela Costa de.

Aspectos gerais sobre a usucapião com enfoque a usucapião
administrativa / Elizangela Costa de Souza. – Bom Jesus do Itabapoana,
RJ, 2016.
66 f.

Monografia (Graduação em Direito) – Faculdade Metropolitana
São Carlos. Bom Jesus do Itabapoana, 2016.

Orientador: Felipe Nogueira Alves da Silva.

Bibliografia: f. 63-66.

1. Código civil 2. Usucapião- administrativa 3. Função social
4. Lei nº 6.015/73 5. Procedimento administrativo – judicial - lei nº
13.105/15. I. Faculdade Metropolitana São Carlos II. Título.

CDD 346.81

ELISANGELA COSTA DE SOUZA

**ASPECTOS GERAIS SOBRE A USUCAPIÃO COM ENFOQUE À USUCAPIÃO
ADMINISTRATIVA**

Monografia aprovada em ____/____/____ para obtenção do título de Bacharel em
Direito.

Monografia avaliada em ____/____/____
Formatação: () _____
Nota final: () _____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Me. Felipe Nogueira
(Orientador)

Prof. Esp. Fábio Baptista

Prof. Esp. Ronaldo Borges de Abreu

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho a Deus por guiar meus passos, pois sem ele, nada seria possível. Dedico aos meus pais e

familiares por todo o carinho e dedicação durante esta longa caminhada.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Deus, o centro e o fundamento de tudo em minha vida, por renovar a cada momento a minha força e disposição e pelo discernimento concedido ao longo dessa jornada.

Ao meu orientador, professor Felipe Nogueira, que acreditou em mim; que ouviu pacientemente as minhas considerações, compartilhando comigo as suas idéias, conhecimento e experiência, sempre me motivando. Quero expressar o meu conhecimento e admiração pela sua competência profissional, bem como minha gratidão pela sua amizade, por ser um profissional extremamente qualificado e pela forma humana que conduziu minha orientação.

Ao Matheus Bon Sampaio, meu “Amigo-Irmão e chefe” que sempre, de qualquer forma, e muita das vezes, tirava um tempinho para poder tirar algumas dúvidas sobre cada conteúdo, o meu muito obrigada!

A todos os meus colegas do curso de Direito, que de alguma maneira tornam minha vida acadêmica cada dia mais desafiante. Peço a Deus que os abençoe grandemente, preenchendo seus

caminhos com muita paz, amor, saúde e prosperidade.

“Que darei eu ao senhor, por todo o benefício que me tem feito?”

(Salmo 116. v12)

RESUMO

O presente trabalho tem o intuito de apresentar o instituto da Usucapião Administrativa, instituto que já havia sido introduzido no ordenamento jurídico pátrio pela Lei nº 11.977/09 que instituiu o programa Minha Casa Minha Vida e, hoje, com a vigência do Novo Código de Processo Civil de 16 de março de 2015, a Usucapião Administrativa foi inserida no texto da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, Lei de Registros Públicos, através do art. 1071 do NCPC, ao passo de ser considerada um instrumento importante para a regularização fundiária para amenizar os problemas relacionados à moradia e de concretização dos direitos coletivos e da função social da cidade. Será analisado no presente estudo a origem e evolução histórica desse instituto, bem como a sua aplicabilidade pelo procedimento administrativo que só tende a trazer benefícios e a garantia do direito a uma moradia digna conforme prevê a Carta Magna, além do acesso à Justiça de forma mais célere.

Palavras-chave: CÓDIGO CIVIL; USUCAPIÃO; FUNÇÃO SOCIAL; USUCAPIÃO ADMINISTRATIVA; LEI Nº 6.015/73; PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO; PROCEDIMENTO JUDICIAL; LEI Nº 13.105/15.

ABSTRACT

This paper is intended to introduce the Adverse possession Administrative Institute, Institute that had already been introduced in the Brazilian legal system by law number 11,977/09 that instituted the program my house my life and today, with the new code of Civil procedure of 16 March 2015, adverse possession has been included in the text of the Administrative Law 6,015 December 31, 1973, law of public records, by means of art. 1071 of the NCPD, while considered an important instrument for the agrarian regularization to alleviate the problems related to housing and implementation of collective rights and the social function of the city. Will be analyzed in the present study the origin and historical evolution of this Institute, as well as their applicability by the administrative procedure only tends to bring benefits and the guarantee of the right to decent housing as provides for the Magna letter, in addition to access to justice more quickly.

Key Words: Civil Code; Adverse possession; Social Function; Administrative Adverse Possession; Law 6,015/73; Procedure Builder; Judicial Procedure; Law Number. 13,105/15.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CC	CÓDIGO CIVIL
CF	CONSTITUIÇÃO FEDERAL
CPC	CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL
LRP	LEI DE REGISTROS PÚBLICOS
STF	SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL
STJ	SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1. DO INSTITUTO DA USUCAPIÃO	12
1.1. A CONSTRUÇÃO HISTÓRICA DO INSTITUTO DA USUCAPIÃO	12
1.2. CONCEITO	14
1.3. ORIGEM LEGISLATIVA DA USUCAPIÃO	15
1.4. USUCAPIÃO NO DIREITO BRASILEIRO	18
1.5. USUCAPIÃO E A FUNÇÃO SOCIAL	22
2. DA USUCAPIÃO ADMINISTRATIVA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO	25
2.1. EVOLUÇÃO HISTÓRIA DA USUCAPIÃO ADMINISTRATIVA.....	26
2.2. O INSTITUTO NO DIREITO COMPARADO	27
2.3. NATUREZA JURÍDICA.....	28
2.4. DA DESJUDICIALIZAÇÃO DA USUCAPIÃO.....	29
3. APLICABILIDADE DA USUCAPIÃO ATRAVÉS DO PROCEDIMENTO EXTRAJUDICIAL	34
3.1. BREVES CONSIDERAÇÕES ACERCA DO INSTITUTO DA USUCAPIÃO NO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO E JUDICIAL COM O ADVENTO DO NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL.....	34
3.2. ABRANGÊNCIA DA USUCAPIÃO ADMINISTRATIVA NA LEI Nº 6.015/73	36
3.2.1. Momento da Aquisição pela Usucapião	37
3.2.2. Dos Bens e dos Direitos Imobiliários Passíveis de Usucapião	39
3.3. O PROCESSO DE USUCAPIÃO IMOBILIÁRIA EXTRAJUDICIAL REGISTRAL	43
3.3.1. Procedimento Comum	43
3.3.2. Procedimento Especial	48
3.4. USUCAPIÃO DE USO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA.....	51
3.5. RESPONSABILIDADE CIVIL DO REGISTRADOR.....	57

4. CONCLUSÃO	62
---------------------------	-----------

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	63
---	-----------

INTRODUÇÃO

Como se sabe o problema de moradia é um assunto que a cada dia demonstra-se precário tanto no Brasil como em outros territórios, tornando-se ainda mais grave ao passar dos anos com o crescimento da população, movimentos migratórios e o crescimento descontrolado nas cidades.

O presente estudo tem como objetivo apresentar a Usucapião Administrativa, instituto que já havia sido introduzido no nosso ordenamento jurídico brasileiro pela Lei nº 11.977/2009 que instituiu o programa Minha Casa Minha Vida, além de tratar da regularização fundiária nas áreas urbanas, mostrando que era possível instituir uma forma de usucapião dispensando a intervenção judicial.

Hoje com a vigência do Código de Processo Civil de 16 de março de 2015, a Usucapião Administrativa foi inserida no texto da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, Lei de Registros Públicos, através do art. 1071 do NCPC, ao passo de ser considerada um instrumento importante para a regularização fundiária para amenizar os problemas relacionados à moradia e de concretização dos direitos coletivos e da função social da cidade.

O trabalho versará sobre a Usucapião Administrativa e, por consequência, da introdução da sua origem e evolução histórica, bem como da noção de regularização fundiária com seus aspectos jurídicos, sociais e políticos.

Serão analisadas, ainda, de modo comparativo, as vantagens trazidas com a usucapião administrativa em relação à usucapião judicial, instituto consagrado pelo Código Civil e pela Constituição Federal de 1988.

Desta forma o presente estudo tem como objetivo demonstrar que a Usucapião Administrativa é um dos instrumentos mais modernos inseridos através da vigência do Código de Processo Civil de 2015, como meio de garantia do direito a uma moradia digna conforme prevê a Carta Magna e ao acesso à Justiça de forma mais célere.

1. DO INSTITUTO DA USUCAPIÃO

A usucapião foi inserida no ordenamento jurídico brasileiro com o fim de solucionar dúvidas e conflitos sobre a propriedade, bem como da ausência de título do possuidor, tendo como íntimo uma história ligada ao Direito Romano, vinculada à criação de Roma, à expansão do Império e suas evoluções socioeconômicas, no tempo e no espaço.

O instituto teve suas raízes fundadas na Lei das XII Tábuas no Direito Romano, que será objeto de conhecimento no presente trabalho, vindo a ser adotada no Brasil posteriormente e, primeiramente, no Código Civil de 1916, intitulado por “do usocapião”, codificando dois institutos: Usucapião Extraordinária, previsto no art. 550 CC e Usucapião Ordinária, previsto no art. 551 CC, bem como na Constituição Federal de 1934.

Mais tarde, com o advento da Constituição Federal de 1988, o instituto ganhou espaço através do art. 183 e, com o advento do Código Civil de 2002, foi inserido no Livro do Direito das Coisas, estabelecendo as normas a partir do art. 1.238, assuntos que serão cuidados em neste capítulo em tópico específico.

1.1. A CONSTRUÇÃO HISTÓRICA DO INSTITUTO DA USUCAPIÃO

De acordo com o conceito demonstrado a usucapião é um dos meios de aquisição da propriedade seja esta urbana ou rural, pela posse prolongada, na forma da lei.

Barruffini dizia que seria Ulpiano o primeiro a definir o instituto nos seguintes moldes: “Usucapião é a aquisição do domínio pela posse continuada por um ou dois anos”, completando que “Usucapião é a aquisição da propriedade ou outro direito real pela posse prolongada e justa, com observância dos requisitos instituídos em lei”, sendo certo que o conceito de posse varia de acordo com as doutrinas no tempo e no espaço. (BARRUFINI, 1998)

De acordo com alguns doutrinadores a posse teria surgido nos primórdios das civilizações, como meio de elementar a propriedade, antes do direito escrito, sendo estrutura entre os romanos sem razão da expansão territorial do Império.

Boa parte das terras ocupadas eram destinadas para construção de cidades e uma outra parte para uso privado dos cidadãos.

Com as vitórias contínuas e as áreas destinadas às cidades ampliando-se em abundância, fez com que tornassem inaproveitadas e improdutivas algumas terras,

sendo por fim loteadas em pequenas glebas, denominadas *possessiones* e entregues aos cidadãos a título precário como se fossem proprietários, criando-se para defesa dessas terras o processo especial denominado Interdito Possessório. (EDIZIONI SIMONE, 2010).

No Direito Moderno a posse é vista como base para aquisição da propriedade pela Usucapião, substanciando-se em bens Imóveis ou Móveis; mas no antigo direito romano também se admitia-se a posse sobre pessoas, sendo certo que a posse tanto no antigo direito romano, como na atual legislação, é um pré-requisito indispensável para aquisição da propriedade pela Usucapião.

O estudo da Usucapião está ligado diretamente com a evolução dos conceitos jurídicos, analisando os momentos em uma estrutura crítica e explicativa da realidade social em vários momentos antecedentes. Assim, para interpretar esse instituto jurídico é necessário conhecer e passar por meio dos séculos, justapondo-se à transformação dos tempos como tarefa de reconstrução da sociedade e do próprio homem”.

Não há como considerar a história como um simples registro do passado, tampouco enumerar reis, explorar instituições políticas ou descrever guerras, uma vez que é ela que avalia os seres que atuaram no passado, vindo a ser a habilitação ao julgamento do futuro, esclarecendo experiências de outros tempos e territórios.

Afirma De Cicco que “a finalidade da história vem a ser a compreensão do presente, pois os fatos de hoje são a resultante final do complexo dos fatos anteriores. É o que dizia Napoleão ao dizer: ‘a educação de uma criança começa cem anos antes do nascimento”. (DE CICCO, 2012).

Para Savelle a formação da história se dá por um conjunto complexo de problemas da humanidade que são mencionados nos dias atuais através dos temas econômicos, sociais, políticos, religiosos, filosóficos e científicos, como na acontecia na antiguidade:

Os grandes problemas da humanidade, fundamentalmente, permanecem os mesmos, quer se apresentem às populações pastoris do Médio Oriente, aos camponeses dos estabelecimentos agrícolas do Egito, Índia ou China, aos mercantis e muitas vezes perambulantes gregos, aos barões e servos da Era Feudal na história do Ocidente, ou aos trabalhadores industriais de hoje. [...] A civilização, como a conhecemos, é o que é, por causa do que foi. O passado não só vive entre nós; dá-nos a chave de ouro, para compreendermos as coisas tais como são. Este aspecto prático da história é que torna o estudo do passado tão valioso para o cidadão de uma democracia. Na história, ele aprenderá a ver, como um todo, os problemas que surgem na vida social da humanidade, e aprenderá, também, os muitos

meios diferentes pelos quais os homens têm procurado resolve-los. (SAVELLE, 1971).

Deste modo, fica claro quando se afirma que a história é um registro de mudanças ininterruptas no passado até os dias atuais, mostrando que inevitáveis e contínuas mudanças são necessárias. Esse conhecimento trazido por cada geração torna mais fácil encarar os problemas e, inteligentemente, possa assinalar acordos nas ciências humanas com o intuito de melhorar a condição de vida de diversas formas.

A usucapião está ligada diretamente à história da antiga civilização romana, vindo a surgir nos primeiros séculos depois de fundada a cidade de Roma, com o propósito de reduzir problemas sociais da época provocados pelas incertezas, sobre posses e propriedades nas terras itálicas. Esse instituto ampliou-se entre os romanos, foi adotado pelas civilizações ocidentais e, ainda hoje, como no Brasil, vêm com o fim de solucionar os mesmos tipos de problemas encontrados na antiguidade: conflitos entre direitos de propriedade e posse, sendo certo que como será verificado a seguir, tudo iniciou-se em Roma há mais de dois milênios.

1.2. CONCEITO

A palavra usucapião deriva do latim, capio que significa “tomar” e usu “pelo uso”, isto é, “tomar pelo uso”. Esta palavra pode ser usada tanto no gênero masculino, adotado pelo Código Civil de 1916, como no feminino, usada pelo atual Código Civil, sendo certo que este último será utilizado no presente trabalho. (VENOSA, 2011). No que diz respeito ao conceito do instituto da usucapião, é possível destacar os posicionamentos doutrinários que seguem:

Clóvis Beviláqua, não diverge do entendimento exposto acima, definindo a usucapião como “a aquisição do domínio pela posse prolongada e, ainda, como posse unida ao tempo”. (BEVILÁQUA, 1983).

Para Maria Helena Diniz:

A usucapião é o modo de aquisição da propriedade e de outros direitos reais (usufruto, uso, habitação, enfiteuse, servidão predial) pela posse prolongada da coisa com a observância dos requisitos legais. Tem por fundamento a consolidação da propriedade, dando jurisdição a uma situação de fato: a posse unida ao tempo. (DINIZ, 2012).

Silvio Venosa já entende que “denomina-se usucapião o modo de aquisição da propriedade mediante a posse suficientemente prolongada sob determinadas condições”. (VENOSA, 2011).

Silvio Rodrigues define a usucapião como o “modo originário de aquisição do domínio, através da posse mansa e pacífica, por determinado espaço de tempo, fixado na lei”. (RODRIGUES, 2009).

Assim, analisados os conceitos supramencionados, a usucapião pode ser definida como um modo originário de aquisição do domínio da propriedade e de outros direitos reais como a habitação, uso, usufruto, enfiteuse, entre outros, que ocorre por meio da prescrição aquisitiva, se respeitada às condições estabelecidas em lei para cada tipo de usucapião, acabando por transformar um mero estado de fato em um estado de direito.

Desta forma, pode-se conceituar o instituto da Usucapião como o modo de aquisição de determinado bem, de forma mansa e pacífica, onde o ocupante que se encontra na posse por certo tempo, estabelecido em lei, poderá receber o domínio da propriedade.

1.3. ORIGEM LEGISLATIVA DA USUCAPIÃO

Muito embora imagina-se que a Usucapião é um instituto novo, advindo com a promulgação na Constituição Federal de 1988 e no Código Civil, há registro de sua origem na Lei das XII Tábuas, legislação esta pertencente ao direito romano antes de Cristo.

Tratar sobre sua origem e evolução é tratar sobre um assunto amplo, visto que estudiosos, pesquisadores e historiadores mencionam registros sobre esse instituto sobre a aquisição de propriedade através da posse na civilização grega e, ainda, entre os hebreus, sendo certo que todos são concordes quanto a procedência da palavra usucapião advindo das raízes romanas ao ter graves problemas fundiários e sociais pelo crescimento do Império Romano.

Maria Helena Diniz afirma que em relação a Usucapião:

A sua primeira manifestação caracterizou-se por uma posse prolongada durante o tempo exigido pela Lei das XII Tábuas: 2 anos para os imóveis e 1 ano para os móveis e as mulheres, pois o *usus* também foi uma das formas de matrimônio na antiga Roma. Posteriormente, o prazo para bens imóveis passou para 10 anos entre presentes e 20 entre ausentes. (DINIZ, 2012).

No mesmo sentido Pedro Nunes dispõe que “a origem da usucapião remonta às Leis das XII Tábuas, onde foi primeiramente regulado”. (NUNES, 1984).

Sílvio Venosa demonstra que a Lei das XII Tábuas regulamentou que quem possuísse um imóvel por dois anos ou um móvel por um ano se tornaria o

proprietário, sendo esta uma modalidade de aquisição do *ius civile*, destinada somente aos cidadãos romanos. (VENOSA, 2011).

Essa lei surgiu em decorrência da persistência, durante uma dezena de anos, pelo tribuno de Terentílio Arsa. O conhecimento das regras de direito era antigamente privilégio dos nobres e a patrícios, onde uma comissão de Patrícios era enviada à Grécia com o fito de aprender sobre a legislação helênica e modificá-las aos preceitos de uso da Roma. No regresso da excursão, os *decenvirus* redigiram a Lei das XII Tábuas que veio a ser adotada entre os anos 303/304 a.C na Roma, como código de direito privado e regras de direito penal e religioso.

Com a ida da comissão à Grécia, rastrearam-se subsídios na legislação helênica para edição de normas romanas, sobre a atuação grega na idéia inicial da aquisição da propriedade pela posse que veio a ser mencionada pelo filósofo Platão, na sua obra “A República”.

Alguns historiadores discutem a origem do instituto da Usucapião, onde para uns seria na Grécia já que Platão teria realizado referências em sua obra “A República”, enquanto para outros, teria sido originado em Roma.

Barrufini disserta e afirma que:

Apesar de boa parte dos doutrinadores entenderem que a usucapião tenha tido sua origem em Roma, remontando às Leis da XII Tábuas, também outros entendem que a usucapião foi gerada pela inteligência grega [...]. Luiz da Cunha Gonçalves, seque no mesmo diapasão, deixando implícito, quando discorre sobre a usucapião dos romanos, que a verdadeira formulação ocorreu em terras helênicas. (BARRUFINI, 1998).

A Lei das XII Tábuas no Direito Romano previa, como já mencionado, não só a aquisição da propriedade pela posse de bens móveis e imóveis, mas sim, também, sobre pessoas. A 6ª Tábua intitulada como “Da Propriedade e da Posse, era composta por nove incisos, cabendo o registro de dois deles: V – As terras serão adquiridas por Usucapião depois de dois anos de posse; as coisas móveis depois de um ano. VI – A mulher que residiu durante um ano em casa de um homem, como se fora sua esposa, é adquirida por esse homem e cai sob o seu poder *manus*, salvo se ausentar-se da casa por três noites *trinoctium*.

Vale salientar que as mulheres poderiam ser em um ano usucapidas e seriam comparadas a bens móveis, uma vez que o *usus* era uma das formas de matrimônio na antiguidade da Roma.

Após a usucapião ser condicionada pela Lei das XII Tábuas, surge no Direito Romano, a *Longi temporis praescriptio*, um instituto distinto daquele, mas de estrutura semelhante. Venosa entende que a *Longi temporis praescriptio* foi um meio de defesa, de natureza processual, permitindo ao proprietário de um bem, o direito de usar desse instrumento, caso fosse ameaçado no exercício da posse de sua propriedade (Venosa, 2011), onde Diniz ressalta que para lhe promover o sujeito titular do bem como proprietário deveria ter a alegação inserida no tocante da ação. (DINIZ, 2004).

Além disso, esse instituto poderia ser exercido por estrangeiro e a prescrição era de 10 anos contra residentes da mesma cidade e de 20 anos contra residentes de cidades distintas. (VENOSA, 2011).

Tanto a usucapião como a *Longi temporis praescriptio* convivenciaram paralelamente o Direito Clássico Romano, até ser fundida no direito pós-clássico uma forma especial de usucapião, chamada de *longissimi temporis praescriptio*, considerada pelos juristas contemporâneos a usucapião extraordinária. Essa modalidade de usucapião garantia que quem possuísse por quarenta anos de boa-fé, mas sem justa causa o bem, poderia ser defendido com essa exceção. (VENOSA, 2011).

Embora a doutrina se utilize do termo “fusão”, é possível hoje analisar que houve a incorporação, pela usucapião, com base nas regras da *longi temporis praescriptio*, uma vez que esta foi a prevalecida e perpetuada no tempo, até os dias atuais nascendo à essência do que hoje se entende por usucapião.

Entender-se-á o motivo pelo qual a doutrina denomina a usucapião como forma de prescrição aquisitiva através da explicação de Venosa. Segundo o autor:

Desaparecendo a distinção entre terrenos itálicos e provinciais, os dois institutos surgem já unificados na codificação de Justiniano, sob o nome usucapião. Daí a razão de, com frequência, utilizar-se da expressão *prescrição aquisitiva*”. (VENOSA, 2011).

De acordo com o entendimento de Washington de Barros Monteiro, a partir do governo Justiniano, a usucapião ganhou espaço como “sua dupla face, aquisitiva e extintiva, onde a primeira era o modo de adquirir a propriedade pela posse prolongada, e a segunda, meio pelo qual alguém se libera de uma obrigação pelo decurso do tempo”. (MONTEIRO, 2013).

1.4. USUCAPIÃO NO DIREITO BRASILEIRO.

Percebe-se que houve no Brasil uma grande influência do Direito Romano ao tratar do instituto da usucapião, que, ainda hoje, tem o intuito de dirimir incertezas quanto ao titular do domínio de um bem móvel ou imóvel.

Pedro Nunes ensina, ao se remeter a este instituto antes do Código Civil de 1916, que:

Até a data em que entrou em vigor o Código Civil, o instituto da usucapião se subordinava ao direito romano, através das Ordenações, da Consolidação das Leis Cíveis, de TEIXEIRA DE FREITAS (art. 1.325, nota) e, principalmente, da Nova Consolidação das Leis Cíveis, de CARLOS DE CARVALHO (arts. 428-442), do Direito das Coisas, de LAFAIETE (§§ 59-63 e 70) e do Direito das Coisas, de LACERDA DE ALMEIDA (§ 44). (NUNES, 1984).

Desta forma entende-se que o instituto a ser estudado não foi objeto discutido tanto na Constituição Federal de 1824, considerado Brasil Império, nem na Constituição Federal de 1891, Brasil República, sendo somente abordado com o advento do Código Civil de 1916, intitulado por “do usocapião”, codificando dois institutos: Usucapião Extraordinária, previsto no art. 550 CC e Usucapião Ordinária, previsto no art. 551 CC. (BEVILÁQUA, 1983).

Disponham os respectivos artigos:

Art. 550. Aquele que, por trinta anos, sem interrupção, nem oposição, possuir como seu imóvel, adquirir-lhe-á o domínio, independentemente de título de boa-fé, que, em tal caso, se presumem; podendo requerer ao juiz que assim o declare por sentença, a qual lhe servirá de título para a inscrição no registro de imóveis.

Art. 551. Adquire também o domínio do imóvel aquele quem, por dez anos entre presentes, ou vinte entre ausentes, o possuir como seu, continua e incontestadamente, com justo título e boa-fé. Parágrafo único. Reputam-se presentes os moradores do mesmo município, e ausentes os que habitam municípios diversos.

Esclarece Clóvis Beviláqua, que o Código Civil de 1916, ao mencionar a usucapião extraordinária não à introduziu como uma inovação, com a regra que o artigo consagrava, mas a ultimou como evolução de um instituto, que estaria se formando no direito pátrio. (BEVILÁQUA, 1983).

Posteriormente veio a Lei nº 2.437/55 que reduziu o lapso temporal dos institutos da usucapião, sendo a usucapião extraordinária reduzida de 30 anos para 20 anos e a usucapião ordinária de 20 anos para 15 anos.

Com o advento da Constituição Federal de 1934, passou a se fazer constar no texto constitucional a usucapião, e não só isso, mas também uma nova espécie intitulada como usucapião *pro labore*, através do art. 125.

Esse novo instituto dispensa título de boa-fé em favor do nacional que não sendo proprietário de imóvel urbano ou rural, vier a ocupar o espaço por 10 anos contínuos, sem oposição ou reconhecimento de domínio alheio em um trecho de terra de até 10 hectares, sendo-lhe produtivo o seu trabalho e tornando-se ali a sua residência.

Segundo alguns doutrinadores esse instituto seguiu-se nas Constituições Brasileiras de 1937, de 1946, de 1967, tendo sido tratada, da mesma forma, pelo Estatuto da Terra, Lei nº 4.504/1964, tendo sido reformulado em 1981 passando a titular-se por: Usucapião Especial. A Lei nº 6.969/81 regulamenta a forma de usucapião de imóvel rural, através da usucapião especial, vindo, ainda, estipular as regras processuais.

Dispõe o art. 1º da lei supracitada:

Todo aquele que, não sendo proprietário rural nem urbano, possuir como sua, por 5 (cinco) anos ininterruptos, sem oposição, área rural contínua, não excedente de 25 (vinte e cinco) hectares, e a houver tornado²⁰produtiva com seu trabalho e nela tiver sua morada, adquirir-lhe-á o domínio, independentemente de justo título e boa-fé, podendo requerer ao juiz que assim o declare por sentença, a qual servirá de título para transcrição no Registro de Imóveis. Parágrafo único. Prevalecerá à área do módulo rural aplicável à espécie, na forma da legislação específica, se aquele for superior a 25 (vinte e cinco) hectares.

Por fim, na Constituição Federal de 1988, vigente atualmente, a usucapião *pro labore* ou usucapião especial ainda continua vigente, mas com algumas outras modificações, sendo chamada de usucapião especial rural em um contexto mais atualizado, estando prevista no art. 191 com o lapso temporal de 05 anos, tendo a propriedade espaço não superior a 50 hectares.

Dispõe o referido artigo:

Art. 191. Aquela que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como seu, por **cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra, em zona rural, não superior a cinqüenta hectares**, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade. (grifamos).

Parágrafo único. Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

Na mesma constituição a usucapião especial passou a estender também aos solos urbanos, criando, desta forma, uma nova modalidade chamada de: usucapião especial urbana ou ainda, *pro misero*, prevista no art. 183, §1º a §3º.

Vale registrar que em relação aos imóveis tidos como públicos, prevê a Carta Constitucional nos seus art. 183, §3º e art. 191, parágrafo único, este último já citado acima, que os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião, observe:

Art. 183. 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.

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

Da mesma forma, o Estatuto da Cidade previsto na Lei nº 10.257/01, introduziu outra modalidade de usucapião no ordenamento jurídico, a usucapião coletiva, tendo em vista as pressões sociais das ocupações no perímetro urbano das cidades. (VENOSA, 2011).

Determina o art. 10 da Lei acima citada:

As áreas urbanas com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, ocupadas por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, são susceptíveis de serem usucapidas coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural.

Temos, ainda, após o novo Código Civil de 2002 entrar em vigor, algumas modificações dos institutos antes vistos no Código Civil de 1916, bem como nova modalidade, como a usucapião habitacional instituída primeiramente pela Constituição Federal de 1988.

Ao comparar os dois diplomas civis citados, percebe-se que o atual passou a adotar a usucapião, como adotamos no presente estudo, no gênero feminino, “da usucapião”.

Este atual diploma civilista prevê a usucapião extraordinária nos art. 1.238 e parágrafo único, reduzindo seu lapso temporal para 15 anos e, ainda, podendo reduzir para 10 anos, se o possuidor estabelecer sua moradia habitual, a usucapião extraordinária habitacional, bem como a usucapião ordinária ou comum, para imóveis prevista no art. 1.242 e parágrafo único, com prazo de 10 anos, livremente do suposto proprietário estar presente ou ausente, podendo, da mesma forma, ser reduzido para 05 anos o usucapião ordinária habitacional, no caso em que o possuidor tiver adquirido o imóvel de forma onerosa e nele estabelecido sua moradia, ou realizado investimentos de interesse social e econômico e, por fim, para usucapião de bens móveis, previstas nos arts. 1.260 e 1.261, que permaneceram os mesmos prazos e condições do Código de 1916. (VENOSA, 2011).

Veja-se:

Art. 1.238. Aquele que, por **quinze anos**, sem interrupção, nem oposição, possuir como seu um imóvel, adquire-lhe a propriedade, independentemente de título e boa-fé; podendo requerer ao juiz que assim o declare por sentença, a qual servirá de título para o registro no Cartório de Registro de Imóveis.

Parágrafo único. O prazo estabelecido neste artigo reduzir-se-á a **dez anos** se o possuidor houver estabelecido no imóvel a sua moradia habitual, ou nele realizado obras ou serviços de caráter produtivo.

Art. 1.242. Adquire também a propriedade do imóvel aquele que, contínua e incontestadamente, com justo título e boa-fé, o possuir por **dez anos**.

Parágrafo único. 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 investimentos de interesse social e econômico.

Art. 1.260. Aquele que possuir coisa móvel como sua, contínua e incontestadamente durante **três anos**, com justo título e boa-fé, adquirir-lhe-á a propriedade.

Art. 1.261. Se a posse da coisa móvel se prolongar por **cinco anos**, produzirá usucapião, independentemente de título ou boa-fé. (grifamos).

O novo Código Civil sob a influência da atual Constituição Federal recebeu os seguintes institutos: da usucapião especial urbana, conforme o artigo 1.240 e parágrafos, e da usucapião especial rural, nos termos do art. 1.239. Segundo o douto Venosa “a contagem do tempo deve iniciar-se com a vigência da Constituição”, já que é esta que veio regulamentando o lapso temporal anteriormente. (VENOSA, 2011).

Observa-se:

Art. 1.240. 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.

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º O direito previsto no parágrafo antecedente não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

Art. 1.239. Aquele que, não sendo proprietário de **imóvel rural ou urbano**, possua como sua, **por cinco 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. (grifamos).

Venosa demonstra, de igual modo, que a usucapião coletiva elencada no Estatuto da Cidade, também se apresenta sob a mesma filosofia e em paralelo ao atual código civil, neste fazendo a previsão legal no artigo 1.228, § 4º, ao falar sobre imóvel reivindicado. (VENOSA, 2011).

Dispõe o artigo supracitado:

Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

§ 4º O proprietário também pode ser privado da coisa se o imóvel reivindicado consistir em extensa área, na posse ininterrupta e de boa-fé, por mais de cinco anos, de considerável número de pessoas, e estas nela houverem realizado, em conjunto ou separadamente, obras e serviços considerados pelo juiz de interesse social e econômico relevante.

Além de todos esses institutos previstos, temos hoje visto como recente inovação que atende a uma ótica “*pró-familia*”, a chamada usucapião familiar, trazida pela Lei Ordinária nº 12.424/2011, inserindo-se no atual Código Civil, através do art. 1.240-A:

Art. 1.240-A. Aquele que exercer, por 2 (dois) anos ininterruptamente e sem oposição, posse direta, com exclusividade, sobre imóvel urbano de até 250m² (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.

§ 1º O direito previsto no caput não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

Por fim, com a vigência do Código de Processo Civil de 2015, analisa-se outra modalidade de usucapião inserida na Lei nº 6.015/73, a chamada Lei de Registros Públicos, através do art. 1071 do NCCP, com o objetivo de dispor sobre a forma de usucapião extrajudicial, que será processado diretamente perante aos cartórios de imóveis da comarca de onde estiver o imóvel usucapiendo, sendo esta modalidade denominada de: Usucapião Administrativa, sendo este o assunto principal a ser tratado no presente estudo monográfico, conforme se verificará adiante.

1.5. USUCAPIÃO E A FUNÇÃO SOCIAL.

A função social tem grande relevância para a exata compreensão da temática proposta no presente trabalho monográfico, tendo em vista que em virtude dela é juridicamente facultado ao sujeito a aquisição da propriedade, mormente pelo uso contínuo e constitucionalmente adequado da propriedade, objetivando o cumprimento de vários valores constitucionais em detrimento do uso meramente egoístico da propriedade, sobretudo em função de que “É cada vez mais corrente, portanto, a noção de que está ultrapassada a ideia de direitos absolutos, vinculado ao arbítrio de seu titular”. (NETTO, 2013, p. 315/316)

Nesse passo, a função social é consagrada pela Constituição da República de 1988 como um direito individual fundamental, insculpido no art. 5º, inc. XXIII, que assim dispõe: “a propriedade atenderá a função social”. Além disso, a função social

também figura como um dos princípios reguladores da ordem econômica, conforme consignado no art. 170, III, da Lei Maior.

Com efeito, Cristiano Chaves e Nelson Rosendal asseveram que a expressão advém do latim *functio*, significando o cumprimento de algo ou o desempenho de um dever ou de uma atividade. No direito, continuam os autores, a função determina o modo de operação de um instituto, vale dizer o papel a ser cumprido por determinado ordenamento jurídico. (FARIAS, 2013, p. 307)

Especificamente quanto à função social como limitadora do direito à propriedade, Eugênio Facchini Neto observa que:

Na verdade, **a propriedade não consubstancia mais um direito subjetivo justificado exclusivamente pela sua origem**, no sentido de que bastaria ao seu proprietário comprovar a aquisição da propriedade por uma das formas legais, para automaticamente poder invocar a tutela do Estado. Ao contrário, a propriedade que se pretende dotada de função **social é tutelada apenas à medida que é exercida em consonância com os objetivos sociais que ultrapassam o direito individual do proprietário**. Em outras palavras, preserva-se o direito subjetivo do proprietário somente enquanto o seu uso contrário ao interesse social não ocorrer. Assim é porque, **para a propriedade contemporânea, é mais importante a atividade do que a titularidade do sujeito proprietário, em função do interesse social**. (grifamos) (NETTO, 2013, p. 308)

De outra banda, podemos conceber a função social como um princípio inerente a todo o sistema do direito privado, não somente ao direito à propriedade, de modo que o exercício de uma faculdade jurídica não pode se dar de forma egoística, ou seja, a despeito de qualquer outro interesse, mormente quando estejam sendo sacrificados de interesses coletivos, conforme bem asseveram Cristiano Chaves e Nelson Rosendal. (FARIAS, 2013, p. 308)

Cristiano Chaves e Nelson Rosendal apontam que:

Em um sociedade solidária, todo e qualquer direito subjetivo é funcionalizado para o atendimento de objetivos maiores do ordenamento. Nos dizeres de PERLINGIERI, o sistema apenas legitima a satisfação de interesses particulares à medida que seu exercício seja preenchido por uma valoração socialmente útil. (FARIAS, 2013, p. 308)

Ademais, a função social busca dar conformação ao exercício do direito de propriedade, porquanto não pode ser mais aceito, como no Estado Liberal, que o proprietário faça da coisa o que bem entender, desde que não prejudique terceiros, mas sofre um releitura de sua autonomia privada no sentido de que “deve fazer tudo para colaborar com a sociedade, desde que não se prejudique”. (FARIAS, 2013, p. 316)

Sobre a relação entre o direito de propriedade e a função social, Cristiano Chaves e Nelson Rosenvald aludem que:

A função social, portanto, é princípio básico que incide no próprio conteúdo do direito de propriedade, somando-se às quatro faculdades conhecidas (usar, gozar, dispor e reivindicar). Em outras palavras, converte-se em um quinto elemento da propriedade. Enquanto os quatro elementos estruturais são estáticos, o elemento funcional da propriedade é dinâmico e assume um decisivo papel de controle sobre os demais elementos. (FARIAS, 2013, p. 317-318)

Por derradeiro, objetivando demonstrar como a função social vem sendo tratada pela jurisprudência:

DIREITO ADMINISTRATIVO. PROCESSO CIVIL. APELAÇÃO CÍVEL. OBRIGAÇÃO DE NÃO FAZER. AGEFIS. INTIMAÇÃO DEMOLITÓRIA DO PODER PÚBLICO. INCABÍVEL. FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE.

1. É imprescindível que a lide seja analisada à luz dos valores constitucionais da função social da propriedade, conjugada com outros princípios constitucionais que se referem ao interesse público, de modo a alcançar a solução mais justa e adequada constitucionalmente.
2. Apropriedade também está voltada para o atendimento do interesse social, o desenvolvimento do Estado e alcance do bem comum e deve ser vista sob a concepção social do Direito, a fim de que cumpra sua função social, conforme disposto na Constituição Federal/88 em seu art. 5º, inciso XXIII.
3. Recurso conhecido e provido.

2. DA USUCAPIÃO ADMINISTRATIVA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

A usucapião extrajudicial é um procedimento novo que foi introduzido no ordenamento jurídico Brasileiro, para possibilitar, em casos de ausência de litígio, o reconhecimento de forma direta no Registro Imobiliário da aquisição de direitos reais imobiliários, sem que haja processo judicial, tornando, desta forma, o procedimento mais célere, mais acessível (não só relativo à pecúnia), e auxiliando a redução de processos submetidos ao poder judiciário. (BRANDELLI, 2016, p. 13)

O §5º do art. 214 da Lei de Registros Públicos, incluído pela Lei nº 10.931/04, bem como o art. 1.242, § Único, do Código Civil, já vinham dando um passo à frente e elevando a importância do registro do imóvel usucapido no cartório de registro de Imóveis.

Dispõe o §5º do art. 214 da LRP:

Art. 214 - As nulidades de pleno direito do registro, uma vez provadas, invalidam-no, independentemente de ação direta.

§ 1º A nulidade será decretada depois de ouvidos os atingidos.

§ 2º Da decisão tomada no caso do § 1º caberá apelação ou agravo conforme o caso.

§ 3º Se o juiz entender que a superveniência de novos registros poderá causar danos de difícil reparação poderá determinar de ofício, a qualquer momento, ainda que sem oitiva das partes, o bloqueio da matrícula do imóvel.

§ 4º Bloqueada a matrícula, o oficial não poderá mais nela praticar qualquer ato, salvo com autorização judicial, permitindo-se, todavia, aos interessados a prenotação de seus títulos, que ficarão com o prazo prorrogado até a solução do bloqueio. (Incluído pela Lei nº 10.931, de 2004)

§ 5º A nulidade não será decretada se atingir terceiro de boa-fé que já tiver preenchido as condições de usucapião do imóvel.

Demonstra o § Único, do art. 1.242 do CC:

Art. 1.242 - Adquire também a propriedade do imóvel aquele que, contínua e incontestadamente, com justo título e boa-fé, o possuir por dez anos.

Parágrafo único. 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 investimentos de interesse social e econômico.

Tais dispositivos expõem-se entanto gênese normativa da usucapião administrativa no ordenamento jurídico pátrio. Desta forma, este capítulo ocupará-se do tema, analisando a evolução histórica do instituto, bem como a abordagem legal e doutrinária do tema.

2.1. EVOLUÇÃO HISTÓRIA DA USUCAPIÃO ADMINISTRATIVA

A usucapião extrajudicial surgiu com a Lei nº 11.977/09, apesar de desde o ano de 2001, ser visualizada na Medida Provisória nº 2.220/01 a possibilidade de aquisição de direitos sobre imóveis públicos, de forma administrativa extra registral, por meio de um instituto tratado na hipótese de prescrição aquisitiva.

De acordo com Leonardo Brandelli:

Antes disso, já tinha havido um reconhecimento da importância do Registro imobiliário para o instituto da usucapião, primeiro, quanto o Código Civil reconheceu o registro do título como um dos requisitos para a redução do prazo da usucapião ordinária, no art. 1.242, § único, e, segundo, quando a LRP, no §5º do art. 214, determinou que não seria declarada a nulidade de ato registral por vício do procedimento quando fosse afetado terceiro de boa fé que tivesse já preenchido os requisitos da aquisição pela usucapião. (BRANDELLI, 2016, p. 21)

Entende-se, com isso, que tenha havido o embrião de deslocação que se desenvolveu até alcançar e gerar a usucapião extrajudicial.

A Lei nº 11.977/09 veio para tratar da regularização fundiária, com o intuito de dar vazão a alguns princípios constitucionais e originar um regulamento que pudesse permitir a formalização de uma respeitável parcela do solo brasileiro que encontra-se dividida erroneamente, mas de forma consolidada.

As regularizações foram divididas em: interesse social, quando o interesse predominante for o da população de classe baixa, e interesse específico, para os demais eventos, indicando institutos privilegiados e colaboradores para as regularizações do interesse da sociedade.

Dentre os institutos citados, encontra-se, ainda, a outorga de título de legitimação de posse, onde a concessão pelo Poder Público ao ocupante do lote regular, poderá ser registrado na matrícula do lote, podendo a aquisição ocorrer de forma administrativa.

Ainda nos ensinamentos de Leonardo Brandelli:

Foi um importante passo para desjudicialização da usucapião nos casos em que não envolvesse litígio, porém um passo ainda tímido, limitado somente ao reconhecimento da aquisição do direito real de propriedade, e nos casos de regularização fundiária de interesse social em que tivesse havido primeiro o registro do título de legitimação de posse concedido pelo Poder Público. (BRANDELLI, 2016, p. 22)

O Novo Código de Processo Civil foi o responsável para que agora possa ocorrer de forma integral, a aplicação da usucapião extrajudicial, tornando-se possível e exigível, uma sistematização sobre o instituto. Inseriu-se na Lei de

Registros Públicos o art. 216-A que institui como será o procedimento extrajudicial comum da usucapião.

Dispõe o referido artigo:

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:

I - ata notarial lavrada pelo tabelião, atestando o tempo de posse do requerente e seus antecessores, conforme o caso e suas circunstâncias; (Incluído pela Lei nº 13.105, de 2015)

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; (Incluído pela Lei nº 13.105, de 2015)

III - certidões negativas dos distribuidores da comarca da situação do imóvel e do domicílio do requerente; (Incluído pela Lei nº 13.105, de 2015)

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. (Incluído pela Lei nº 13.105, de 2015) [...]

Com esta inovação trazida pelo novel CPC, não será possível que trate o processo de usucapião judicial sem que antes ocorra a análise do processo extrajudicial conduzido diretamente ao Registro Imobiliário, onde o instituto passa a ser, confinante do processo judicial, a forma possível de se reconhecer uma aquisição originária de direitos reais imobiliários.

2.2. O INSTITUTO NO DIREITO COMPARADO

A usucapião extrajudicial, como já mencionado, não foi uma inovação dentro do ordenamento jurídico brasileiro, muito embora possua conotações próprias.

Já continham previsão da possibilidade da usucapião extrajudicial o direito Peruano e o Direito Português, sendo certo que no Peru já era visualizada como uma propulsão econômica pela formalização fundiária na década de 90, reconhecendo-a extrajudicialmente pela via notarial. Da mesma forma, no Direito Português se reconheceu a possibilidade da declaração desse instituto de forma extrajudicial mediante o instituto da justificação de direitos, consistente em um expediente simples utilizado para solucionar problemas decorrentes da falta de título comprobatório do direito adquirido a ser registrado, afirma Leonardo Brandelli. (BRANDELLI, 2016, p. 20)

O Decreto-Lei nº 273/01, foi o responsável pela implantação de uma política de desjudicialização de matérias que não traziam litígio, tirando-as dos Tribunais e levando-as para as Conservatórias e para os Notários. Esse procedimento administrativo pode ser levado de duas formas: a primeira, pela forma notarial, mediante escritura de justificação através de um procedimento processual específico, a segunda, conservatória, mediante procedimento administrativo presidido e decidido pelo Conservador, cabendo à parte interessada escolher qual das formas utilizar, já que ambas encontram-se à sua disposição. (JARDIM, 2015)

Tanto no direito Peruano, quanto no direito Português, existe a primeira possibilidade vislumbrada acima, ou seja, o reconhecimento extrajudicial pela via notarial, o que não seria o mais adequado de forma técnica. Segundo os ensinamentos de Leonardo Brandelli, a melhor solução adotada para o nosso ordenamento, seria a reconhecida diante do Decreto-Lei nº 273/01, qual seja a do procedimento de reconhecimento da aquisição de um direito real imobiliário via a usucapião tramitando no Registro Imobiliário.

2.3. NATUREZA JURÍDICA

Em relação à natureza jurídica da usucapião administrativa, deixa-se a seguinte pergunta: Trata-se de um processo administrativo especial ou de um processo de jurisdição voluntária especial? Melhor dizendo, a função registral imobiliária é função administrativa ou jurisdicional?

Bem, no direito brasileiro o que se tem entendido sobre o assunto é que a função registral, bem como a função notarial são consideradas funções administrativas, públicas, representadas por um particular, mediante delegação estatal.

Luís Paulo Aliende Ribeiro afirma que, “os notários e registradores, embora exercentes de função pública, não são funcionários públicos, nem ocupam cargos públicos efetivos, sequer se confundem com servidores ou funcionários públicos que integram a estrutura administrativa do Estado.” Para ambos os cargos, a doutrina brasileira de Direito Administrativo os enquandram na ampla categoria de entes públicos, por desempenharem funções que só são justificadas com a presença do Estado, afastando a idéia de atividade exclusivamente privada, sendo, por este motivo, tratada como atividade administrativa e não jurisdicional. (RIBEIRO, 2009, p. 54-55)

Nos ensinamentos de Leonardo Brandelli:

Parece não haver voz alguma dissonante no entendimento nacional no sentido de que a atividade registral imobiliária tenha natureza administrativa, de modo que, segundo esse entendimento reinante em solo brasileiro, o processo de usucapião extrajudicial é processo de natureza administrativa, e não jurisdicional. (BRANDELLI, 2016, p. 23)

Isto demonstra que no processo administrativo, o requisito revisional jurisdicional será sempre possível a qualquer tempos, seja durante o percurso do processo administrativo, ou até mesmo após seu término, será possível alcançar a sua revisão judicial.

Por esta razão, não será induzida a litispendência, tampouco coisa julgada, uma vez que esses são qualidades encontradas na jurisdição, visto que o procedimento da usucapião extrajudicial é conduzido por uma autoridade administrativa que analisará o conjunto probatório, deferindo ou denegando ao final, o pedido feito.

O oficial de Registro deverá se ater à lei na condução do procedimento administrativo, decidindo, desta forma, as questões que surgirão durante o procedimento, além das questões de mérito pertinentes, não tendo o mesmo atribuição para analisar as questões jurídicas que ultrapassem as chances para um processo administrativo, do mesmo modo, a alegação de inconstitucionalidade do instituto e a necessidade de medida de tutela provisória prevista no art. 294 e seguintes do Novo Código de Processo Civil.

Muito embora nos termos do entendimento que hoje é pacífico no Direito Brasileiro, tratar a atividade registral imobiliária como atividade administrativa, como é o caso da usucapião extrajudicial, a usucapião assim reconhecida continua de forma sendo a forma originária de aquisição, mesmo que sujeita à discussão judicial durante o prazo prescricional de uma ocasionada pretensão contraposta, ou seja, o reconhecimento dessa aquisição será administrativo, mas a sua aquisição continuará sendo originada, como se tivesse sido declarada pela via jurisdicional. (BRANDELLI, 2016, p. 24)

2.4. DA DESJUDICIALIZAÇÃO DA USUCAPIÃO.

Na legislação brasileira a usucapião sempre foi observada de forma judicial, tornando-se um costume incrustado no meio jurídico em decorrência da sua conformidade pela forma como sempre existiu.

Apesar disso e de toda a surpresa que tal instituto tem trazido ao deslocar-se da esfera jurisdicional para a esfera extrajudicial, a desjudicialização de alguns institutos, em casos sem litígio, tem sido muito bem recebida pela comunidade jurídica e pela sociedade, como por exemplo, os eventos de retificação de registro, regularização fundiária, divórcio e inventário e partilha.

Vale consignar que não há qualquer inconstitucionalidade na desjudicialização da usucapião, já que o instituto não entrou em zona de confronto com o insculpido no art. 5º, XXXV da CF, ou seja, não veio para excluir a sua possibilidade judicial, tampouco para representar risco ao dispositivo constitucional, sendo certo que, conforme será verificado à frente, o instituto recebeu, por entendimento uníssono do Direito Brasileiro, caráter claramente administrativo, permitindo a qualquer tempo, a sua revisão judicial. (BRANDELLI, 2016, p. 16)

Lembra, ainda, o douto Venicio Salles: que não há qualquer ofensa ao disposto no inciso XXI do mesmo art. 5º da Constituição da República, já que não há lide instaurada na usucapião extrajudicial, havendo acordo, expresso ou tácito, dos potencialmente envolvidos. (SALLES, 2012, p. 243)

A Usucapião Extrajudicial não só é constitucional, como já é recomendável, salvo nas hipóteses em que haja lide instaurada, como uma forma de desafogar o Poder Judiciário, isto é, tirando do mesmo matéria que não lhe afeta essencialmente, trazendo, com isso, a redução da sobrecarga, maior celeridade com nível igualado de segurança pública.

Observada à ausência de litígio, não há ato jurisdicional necessário, tornando a atuação do Estado-Juiz não imprescindível, visto que, terá o Oficial de Registro de Imóveis, profissional do direito dotado de fé pública, todas as características necessárias para receber essa incumbência.

Os princípios da legalidade, instância, especialidade, continuidade, presunção e atribuição territorial que permeiam a função registral imobiliária, dão instrumentos e garantias necessários à sua assunção. Poderá e deverá o registrador comandar os processos de reconhecimento da aquisição da propriedade imobiliária pelo instituto da usucapião em que não existe lide, por ser essa atividade mais afeta a ele, do que ao próprio Juiz. (BRANDELLI, 2016, p. 17)

Será o oficial de Registro de Imóveis, no meio de todos os outros profissionais do direito, aquele a quem a usucapião de bens imóveis não acompanhada de lide, será mais afeta, pela própria natureza jurídica da sua função registral imobiliária.

Mais do que isso, o registrador é o profissional adepto para realizar na esfera de desenvolvimento voluntário do direito, a depuração jurídica dos direitos obrigacionais com eficácia real e dos direitos reais, imobiliários, com o objetivo de torná-lo público, com efeito constitutivo ou declarativo, sendo certo que esta publicização ocorrerá de acordo com os moldes estabelecidos pelo ordenamento jurídico.

Além disso, há a necessidade de um terceiro sujeito imparcial que irá precidir e decidir a *quaestio iuris* posta no processo administrativo, sendo certo que tanto no ordenamento jurídico Brasileiro, quanto nos países com tradição romanogermânica, é o Oficial de Registro de Imóveis, o profissional jurídico dotado dessas características indispensáveis. (BRANDELLI, 2016, p. 18)

Vale ressaltar que o notário, que também é dotado de fé pública e imparcialidade, atua de igual modo, na esfera obrigacional do Direito, autenticando fatos, autenticando cópias, reconhecendo firmas, etc, escapando do seu âmbito de atuação a condução de processo administrativo que tenha como fim a obtenção de um direito real originariamente.

Diferente do que acontece em um processo de divórcio extrajudicial, ou com a partilha extrajudicial por morte, em que existe um ato jurídico sendo instrumentalizado, na usucapião extrajudicial, não é tratado dessa forma. Na usucapião extrajudicial se trata de um processo administrativo no qual as provas são analisadas, e será deferido ou não, fundamentamente, o pedido de declaração de aquisição originária de um direito real imobiliário. (BRANDELLI, 2016, p. 19)

Caberá ao Notário acolher e instrumentalizar as declarações de vontade, bem como autenticar os fatos, sendo visível que não o cabe presidir processos administrativos, analisar provas e deferir ou não o pedido, publicizando o direito ou negando a publicidade. Este último procedimento caberá ao registrador, de modo que é certa a escolha do legislador de submeter ao Registro Imobiliário o processo de usucapião extrajudicial.

Afirma-se, mais uma vez, que o notário tem o papel de autenticar fatos ou instrumentalizar atos jurídicos na lavratura da ata notarial, e não a de conduzir os processos administrativos gerados de uma aquisição de direitos reais.

Leonardo Brandelli afirma que, “o Notário é um *gatekeeper* de direitos obrigacionais; o Registrado Imobiliário é um *gatekeeper* de direitos reais ou obrigacionais com eficácia real”. (BRANDELLI, 2016, p. 19)

É autêntico dizer que uma grande série de direitos reais são adquiridos por via obrigacional, cujo instrumento, após tornar-se público no Registro Imobiliário, ganha eficácia real, de modo que o Notário deverá antecipar-se ao fenômeno publicitário, entretanto, é o Registrador quem fará de modo efetivo a qualificação jurídica para a eficácia total a ser agregada ao negócio jurídico pela publicização registral.

Desta forma, entende-se que não seria o caso da usucapião, por ser sua aquisição uma forma originária, não passando pela via obrigacional por ser a sua via diretamente real, além de não haver ato jurídico prévio e instrumentalização de vontades.

Haverá uma sucessão de atos, isto é, um processo que irá verificar se ocorreu, ou não, os requisitos da usucapião. Deste modo, como se trata o processo de usucapião extrajudicial como processo administrativo voltado para a análise de um conjunto probatório, com o fim de verificar se houve, ou não, a aquisição originária de um direito real imobiliário, não havendo ato jurídico a ser instrumentalizado, é o Registrador Imobiliário que está afeto pela lei, corretamente em nosso entender.

Para os civilistas pátrios, *Mutatis mutandis*, é o mesmo que se passa com o processo extrajudicial de retificação do registro imobiliário, previsto no art. 213 da LRP, transcrito abaixo, notando-se, desta forma, a desjudicialização da usucapião como medida recebida com louvor. (BRANDELLI, 2016, p. 20)

Por fim, vale o aprendizado trazido pelo artigo acima citado:

Art. 213 - O oficial retificará o registro ou a averbação:

I - de ofício ou a requerimento do interessado nos casos de:

- a) omissão ou erro cometido na transposição de qualquer elemento do título;
- b) indicação ou atualização de confrontação;
- c) alteração de denominação de logradouro público, comprovada por documento oficial;
- d) retificação que vise a indicação de rumos, ângulos de deflexão ou inserção de coordenadas georeferenciadas, em que não haja alteração das medidas perimetrais;
- e) alteração ou inserção que resulte de mero cálculo matemático feito a partir das medidas perimetrais constantes do registro;
- f) reprodução de descrição de linha divisória de imóvel confrontante que já tenha sido objeto de retificação;
- g) inserção ou modificação dos dados de qualificação pessoal das partes, comprovada por documentos oficiais, ou mediante despacho judicial quando houver necessidade de produção de outras provas;

II - a requerimento do interessado, no caso de inserção ou alteração de medida perimetral de que resulte, ou não, alteração de área, instruído com planta e memorial descritivo assinado por profissional legalmente habilitado, com prova de anotação de responsabilidade técnica no competente Conselho

Regional de Engenharia e Arquitetura - CREA, bem assim pelos
confrontantes. [...]

3. APLICABILIDADE DA USUCAPIÃO ATRAVÉS DO PROCEDIMENTO EXTRAJUDICIAL

3.1. BREVES CONSIDERAÇÕES ACERCA DO INSTITUTO DA USUCAPIÃO NO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO E JUDICIAL COM O ADVENTO DO NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL

Em primeiro lugar, cabe trazer ao presente tópico que o Novo Código de Processo Civil não trouxe procedimento especial acerca da proposição da Ação de Usucapião, apesar de o art. 246 e 259 fazerem menções ao instituto analisado em tela. Desta forma, inseriu o procedimento judicial desse instituto dentre as ações de procedimento comum. Após as primeiras anotações preliminares, cabe demonstrar que a ação se inicia com o requerimento do interessado sobre a citação da pessoa em cujo nome o imóvel encontra-se registrado, dos vizinhos confinantes e de todos os demais interessados, sendo certo que destes últimos será realizada por edital.

Muito embora o Novo Código de Processo Civil não tenha se preocupado em mencionar esses últimos, a doutrina entende ser necessário citá-los, uma vez que existe por trás o procedimento administrativo realizado em consonância com o que dispõe a Lei de Registros Públicos. Além disso, de acordo com a nova redação dada a Lei nº 6.015/73, deverá o oficial de registro de imóveis, de igual modo, promover a publicação de edital em jornal de grande circulação, onde houver, para que seja dada a ciência de terceiros eventualmente interessados, onde poderão se manifestar no prazo de 15 dias.

Dispõe o §3º do art. 246 do Novo Código de Processo Civil como ocorrerá a citação dos confinantes, *in verbis*:

Art. 246. A citação será feita:

§ 3º Na ação de usucapião de imóvel, os confinantes serão citados pessoalmente, exceto quando tiver por objeto unidade autônoma de prédio em condomínio, caso em que tal citação é dispensada.

Da mesma maneira, terão ciência do procedimento, através de carta, os representantes da União, do Estado, do Distrito Federal e do Município, com o fito de se manifestarem, caso entendam cabível e tenham interesse na causa, lembrando que essa norma não consta do novo código. Nada obstante, deverá prevalecer o mesmo raciocínio relativo aos eventuais interessados com referência à União, ao Estado-Membro, ao Distrito Federal e ao Município, isto porque se no procedimento administrativo é necessário que os entes tenham ciência, também acontecerá no processo judicial, onde se deverá intimá-los, para que possam manifestar seu interesse fiscal ou outro que seja.

O Código de Processo Civil de 1973 fazia menção aos representantes da Fazenda Pública, enquanto, atualmente, de acordo o art. 216-A da Lei 6.015/73, incluído pela Lei nº 13.105/15, o oficial de registro de imóveis dará ciência à União, ao Estado, ao Distrito Federal e ao Município, ampliando a esfera de interesse dos entes públicos, conforme redação abaixo:

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:

§ 3º O oficial de registro de imóveis dará ciência à União, ao Estado, ao Distrito Federal e ao Município, pessoalmente, por intermédio do oficial de registro de títulos e documentos, ou pelo correio com aviso de recebimento, para que se manifestem, em 15 (quinze) dias, sobre o pedido.

Outra questão relevante estaria relacionada ao prazo, uma vez que o Novo Código de Processo Civil, veio omissivo, cabendo, portanto, a fixação por intermédio do Juiz, nos limites do razoável. Em conformidade com o §1º do art. 218 do Novo Código de Processo Civil, “quando a lei for omissiva, o juiz determinará os prazos em consideração à complexidade do ato”, sendo certo que quando a lei não dispuser ou o juiz não determinar o prazo, o comparecimento após a intimação só será obrigado, depois de decorridas quarenta e oito horas.

Cabe, aqui, rememorar que de acordo com o art. 219 do Novo Código de Processo Civil, “na contagem de prazo em dias, estabelecido por lei ou pelo juiz, computar-se-ão somente os dias úteis” e, ainda, como dispõe o art. 230 do mesmo diploma legal, “o prazo para a parte, o procurador, a Advocacia Pública, a Defensoria Pública e o Ministério Público será contado da citação, da intimação ou da notificação”, sendo certo que deverá ser levado em consideração o que dispõe o art. 231, também do Novo Código de Processo Civil, *in verbis*:

Art. 231. Salvo disposição em sentido diverso, considera-se dia do começo do prazo:

- I - a data de juntada aos autos do aviso de recebimento, quando a citação ou a intimação for pelo correio;
- II - a data de juntada aos autos do mandado cumprido, quando a citação ou a intimação for por oficial de justiça;
- III - a data de ocorrência da citação ou da intimação, quando ela se der por ato do escrivão ou do chefe de secretaria;
- IV - o dia útil seguinte ao fim da dilação assinada pelo juiz, quando a citação ou a intimação for por edital;
- V - o dia útil seguinte à consulta ao teor da citação ou da intimação ou ao término do prazo para que a consulta se dê, quando a citação ou a intimação for eletrônica;
- VI - a data de juntada do comunicado de que trata o art. 232 ou, não havendo esse, a data de juntada da carta aos autos de origem devidamente cumprida, quando a citação ou a intimação se realizar em cumprimento de carta;

VII - a data de publicação, quando a intimação se der pelo Diário da Justiça impresso ou eletrônico;

VIII - o dia da carga, quando a intimação se der por meio da retirada dos autos, em carga, do cartório ou da secretaria.

§ 1º Quando houver mais de um réu, o dia do começo do prazo para contestar corresponderá à última das datas a que se referem os incisos I a VI do caput.

§ 2º Havendo mais de um intimado, o prazo para cada um é contado individualmente.

§ 3º Quando o ato tiver de ser praticado diretamente pela parte ou por quem, de qualquer forma, participe do processo, sem a intermediação de representante judicial, o dia do começo do prazo para cumprimento da determinação judicial corresponderá à data em que se der a comunicação.

§ 4º Aplica-se o disposto no inciso II do caput à citação com hora certa.

Além das regras acima, deve-se lembrar que na hipótese de haver mais de uma pessoa intimada, será o prazo contado individualmente para cada um.

Como visto, será comum o procedimento da ação de usucapião, não tendo do que se falar sobre procedimento sumário para a usucapião especial urbana, mesmo porque não há mais no Novo Código de Processo Civil o procedimento especial.

A novidade trazida pelo Novo Código Civil, além da alteração procedimental nas ações judiciais, é também a participação do Tabelião de Notas lavrando a Ata Notarial para o reconhecimento da Usucapião e a possibilidade de se reconhecer qualquer uma de suas espécies.

Cabe salientar, após as breves observações ligadas, principalmente, ao procedimento judicial, que a via extrajudicial será facultativa, já que o requerente pode se valer da propositura da ação judicial ou realizar extrajudicialmente o reconhecimento da usucapião, sendo certo que em caso de ter optado, primeiramente, pelo procedimento judicial e, após, achar preferível a via administrativa, poderá ser suspensa a ação e aguardar o desfecho do procedimento administrativo. No caso de não ter tido o pedido acolhido pelo Registrador, poderá o interessado retornar à ação judicial.

3.2. ABRANGÊNCIA DA USUCAPIÃO ADMINISTRATIVA NA LEI Nº 6.015/73

No tocante do processo de usucapião extrajudicial, através do seu procedimento comum, pode-se afirmar que será utilizado para qualquer espécie de usucapião imobiliária, na aquisição de qualquer direito real imobiliário passível de ser usucapido.

Leonardo Brandelli leciona da seguinte forma:

A usucapião do direito de propriedade decorrente do registro do título de legitimação de posse expedido pelo Poder Público em processo de

regularização fundiária de interesse social tem procedimento extrajudicial específico. Para as demais hipóteses aplica-se o procedimento extrajudicial comum de usucapião. (BRANDELLI, 2016, p. 24)

O art. 216-A da Lei nº 6.015/73 não trás nenhuma limitação quanto à espécie de usucapião que possa ser reconhecida pela usucapião extrajudicial, sequer demonstra alguma incompatibilidade por conta da natureza jurídica de alguma espécie, fazendo com que qualquer espécie de prescrição aquisitiva possa ser reconhecida extrajudicialmente se presentes os requisitos para tanto.

Nesse passo, entende-se que poderá haver reconhecimento pela via extrajudicial de qualquer aquisição de direito real imobiliário usucapível, desde que presentes a posse *ad usucapionem* pelo tempo adequado, interligada aos demais requisitos exigidos por Lei.

Cabe ressaltar que apesar da redação dada aos arts. 1.238 e seguintes do Código Civil, não será apenas adquirida por meio da Usucapião a propriedade, mas qualquer direito real suscetível de exercício continuado de posse *ad usucapionem*.

3.2.1. Momento da Aquisição pela Usucapião

O entendimento pacificado no ordenamento pátrio é de que a aquisição de um direito real pela usucapião será dado no momento em que há o implemento material dos requisitos para tanto, lembrando que, dependerá da espécie de usucapião que incida sobre a hipótese fática, sendo certo que se encontrados os requisitos da usucapião, estará o direito real usucapido adquirido.

A sentença declaratória que reconhece a aquisição do direito adquirido tem natureza jurídica meramente declaratória, e não constitutiva, visando tão somente possibilitar a aquisição de um título para o registro, sendo certo que é de natureza constitutiva, o título registrável.

Brandelli afirma que é igualmente declarativo o registro da usucapião declarada, ou seja, não constituirá direito real, como ocorre com os direitos reais adquiridos negocialmente, por ato *inter vivos*. (BRANDELLI, 2016, p. 25)

Muito embora o registro não o constitua, este confere-lhe acomotividade *erga omnes*, ou seja, absolutividade e disponibilidade enquanto um direito real. As consequências da sentença retroagem à data do implemento material declarado da Usucapião. No tocante ao registro, os seus efeitos de oponibilidade *erga omnes* não podem retroagir, passando a existir da data do registro, de acordo com os

ensinamentos de Brandelli, sendo certo que esse é o entendimento harmônico do Direito Brasileiro a respeito do momento em que se dá a aquisição do direito pela prescrição aquisitiva.

Durval Ferreira lembra que no ordenamento jurídico português a aquisição não se dá por meio automático com o implemento dos requisitos materiais da usucapião, devendo a aquisição ser invocada, judicial ou extrajudicialmente. “O preenchimento dos elementos essenciais do suporte fático da usucapião, em solo português, apenas faculta a aquisição pela usucapião, a qual dependerá de uma atuação do usucapiente, judicial ou extrajudicial”. (FERREIRA, 2003, p. 461)

No Direito brasileiro, o entendimento é de que ocorre desta forma, tendo em vista o Código Civil arrolar a Usucapião como umas das formas de aquisição da propriedade, depreendendo-se que ela, por si só, produz o efeito aquisitivo do direito real de propriedade.

Contudo, deve ser percebido que não é sempre que o trabalho hermenêutico será tão simples. Para se comprovar a afirmação, basta dizer que o instituto encontra-se nas causas de aquisição do direito de propriedade, quando é possível adquirir-se outros direitos reais, como, por exemplo, o usufruto.

Leonardo Brandelli leciona que:

Se a posse qualificada por certo tempo, com ou sem justo título e boa-fé, é o que basta para adquirir um direito real imobiliário, e se o registro no Registro Imobiliário é que conferirá a tal direito eficácia erga omnes, resta perquirir-se a respeito de que tipo de direito real é este que não produz efeito senão *inter partes*. (BRANDELLI, 2016, p. 26)

Ora, parece não tratar ainda de um direito real, mas sim de um direito expectativo que precisa implementar-se pelo seu registro. Para que o direito real exista, este deverá ser absoluto, ou seja, deve ser oponível contra todos, sendo certo que sem esse caracter não haverá direito real.

Na verdade, não existirá, juridicamente afirmando, direito real se este não é oponível *erga omnes*. Nesta caso, será tratado de um direito de outra natureza, mas não de um direito real.

A oponibilidade *erga omnes* é visualizada como a dependência ou o conhecimento efetivo por parte de todos, o que no mundo fático é completamente impossível, ou, ainda, da existência de um meio de publicidade que torna-se conhecido, sendo certo que no Direito Imobiliária esse conhecimento é gerado através do Registro de Imóveis, órgão apto à publicização.

É visível que, sem um meio efetivo de publicidade imobiliária, não será possível o efetivo direito real sobre o imóvel, oponível a terceiros que o desconhecem. Poderá ser chamado de direito real, mas em verdade não o será, ou não o será em sua plenitude, por encontrar sérias restrições.

Teixeira de Freitas critica no sentido de, em lição que se aplica à presente análise a respeito da aquisição por usucapião:

A tradição tradicional como meio de publicidade, asseverando que ela longe estava de ser um expediente satisfatório, mormente pelo fato de ter a posse sido separada da propriedade, firmando que os direitos reais exigiam publicidade mais eficaz para se fazerem notórios. Demonstrava que até mesmo o Direito francês, que passou a permitir a transmissão da propriedade como efeito do consentimento das partes, precisou, por lei de 1855, instituir um sistema de publicidade imobiliária, para que os direitos reais sobre imóveis passassem a “valer perante terceiros”. (TEIXEIRA DE FREITAS, 1875, p. 182-195)

E concluía o ilustre autor, em relação à interpretação do art. 8º das Leis Hipotecárias brasileiras de 1864 e 1890:

E como concebe-se, que o direito real só possa existir para com um individuo? O dominio é por sua essencia um, e quando se lhe nega este caracter, certamente não existe dominio. Se o vendedor desde o momento do contracto tem perdido o dominio da cousa vendida, não se concebe tambem, que elle validamente a possa vender segunda vez a outra pessoa, só porque o primeiro comprador não foi diligente em fazer transcrever seu titulo nos registros hypothecarios.

O nosso Direito não luta com taes incoherencias [...]. Reina o salutar principio da tradição, a que estão igualmente sujeitas transmissões da propriedade movel, e immovel; os direitos pessoaes e os direitos reaes não se confundem, e não haverá innovação radical, se a tradição dos immoveis fôr feita por modo uniforme, solemne, e bem notório, qual o da inscripção, ou transcripção nos registros públicos. (TEIXEIRA DE FREITAS, 1875, p. 182-195)

Ostentado o dito acima, há de parecer questionável se no Direito brasileiro temos a aquisição de direito real imobiliário pela usucapião de forma automática pelo implemento dos seus requisitos materiais, sendo a sentença e o registro meramente declaratórios.

Finalmente, pode ser notado que muito embora exista o entendimento pacífico no direito brasileiro de que a aquisição pela usucapião dá-se *ipso iure*, será indispensável que o postulante alegue seu direito, seja por via de ação, seja por via de exceção, não sendo cabível reconhecimento *ex officio* pelo Juiz.

3.2.2. Dos Bens e dos Direitos Imobiliários Passíveis de Usucapião

Ao falar sobre os bens imóveis passíveis de Usucapião, pode-se analisar que todos são, exceto os que, por sua natureza ou disposição legal, estiverem excluídos

pelo ordenamento jurídico. A Lei, a Doutrina e a Jurisprudência tem o condão de definir quais são os bens passíveis ou não, por sua natureza ou disposição expressa da norma jurídica.

Os arts. 79 e 81 do Código Civil, definem quais são os bens imóveis, sendo certo que o primeiro passo a ser dado é o de desvelar se qualquer bem imóvel lá definido pode ser objeto de usucapião, e a resposta é negativa. (BRANDELLI, 2016, p. 29)

É evidente no presente estudo que somente os bens imóveis são objetos de aquisição pelo instituto da Usucapião, sendo assim, objeto de direitos reais imobiliários, salvo exceção legal.

Leonardo Brandelli ensina que “entende-se por coisas imóveis aqueles bens imóveis corpóreos, materiais, que sejam suscetíveis de apropriação pelo ser humano e tenham para este uma utilidade ou valor econômico, de modo que satisfaçam um interesse seu”. (BRANDELLI, 2016, p. 29)

Desta forma, o primeiro requisito sobre a definição do que é bem imóvel usucapível é que ele seja uma coisa e, além de ser coisa, deverá ser coisa hábil, ou seja, coisa apta para ser usucapida e passível de incidir sobre a mesma elementos essenciais da estrutura fática caracterizadora da usucapião.

Noutro giro, não podem ser usucapidos, por exemplo, os bens penhorados em execução de dívida ativa da União, suas autarquias e fundações públicas (art. 53 da Lei n. 8.212/91), ou aqueles tornados inalienáveis por decisão judicial, como decorrência do poder geral de cautela de que é dotado o Juiz, além das coisas imóveis que estejam fora do comércio, bem como as que sejam públicas.

No que se refere aos bens gravados de inalienabilidade em virtude de vontade humana exarada em testamento ou doação, a chance é outra.

Brandelli diz que:

A inalienabilidade voluntária somente tem o condão de impedir a alienação também voluntária, derivada, não tendo força para impedir a prescrição aquisitiva, originária que é, salvo se o usucapiente for o proprietário do bem inalienável, cujo efeito da aquisição originária poderia ser o de fraudar dita cláusula. (BRANDELLI, 2016, p. 30)

Neste sentido decidiu o Superior Tribunal de Justiça que:

Um imóvel que esteja com sua matrícula bloqueada administrativamente, em decorrência de existência de um vício do processo registral nos termos do art. 214 da LRP, e cujo bloqueio tenha a intenção de congelar a fim de permitir a sanção do vício, não está impedido de ser usucapido, se durante o prazo prescricional aquisitivo nada for feito para que o vício que levou ao bloqueio seja sanado.

Vistos esses, cabe analisar os bens imóveis públicos que também não podem ser objeto de usucapião, de acordo com o que estabelece o art. 102 do Código Civil, bem como os arts. 183 e 191 da Carta Maior. Aliás, no mesmo passo, o STF, pacificou através da Súmula 340 o seu entendimento.

O entendimento atual é de que os bens públicos, independente de sua natureza, não poderão ser objeto de usucapião, por mais que se trate de bens dominicais ou de terras devolutas.

Vale ressaltar que o a ocorrência do imóvel estar situado em faixa de fronteira não terá, por si só, a força de torná-lo público, de modo que tal fato não impedirá a aquisição pela usucapião.

No mesmo sentido, cabe a demonstração através da Jurisprudência abaixo:

STJ, AGRG NO RESP 611577/RS.
AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL 2003/0213141-6
RELATOR(A): MINISTRO RICARDO VILLAS BÔAS CUEVA, TERCEIRA
TURMA. DJE 26-11-2012: "AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO
ESPECIAL. PROCESSUAL CIVIL. VIOLAÇÃO DO ARTIGO 535 DO CÓDIGO
DE PROCESSO CIVIL. INEXISTÊNCIA. USUCAPIÃO DE IMÓVEL EM FAIXA
DE FRONTEIRA. POSSIBILIDADE. TERRA DEVOLUTA. PRESUNÇÃO.
INEXISTÊNCIA. TITULARIDADE. ÔNUS DA PROVA. DIVERGÊNCIA NÃO
DEMONSTRADA. AUSÊNCIA DE SIMILITUDE FÁTICA".

A inexistência de matrícula do bem imóvel, bem como a falta de registro acerca da sua propriedade, no Registro de Imóveis com atributos para tal, não gerará, da mesma forma, presunção positiva para o Estado de que se trata de terras devolutas, de maneira que não haverá impedimento para que seja reconhecida a aquisição pela usucapião, exceto se o Estado comprovar ser propriedade pública.

Brandelli afirma no sentido de que:

Apesar de não serem passíveis de usucapião os bens públicos, nenhum óbice há para a usucapião do domínio útil em aforamento já constituído sobre bem público, na medida em que a situação do bem público não se altera, havendo apenas uma substituição do enfiteuta, não trazendo, assim, qualquer prejuízo ao Estado, conforme já decidiu o STJ. (BRANDELLI, 2016, p. 31)

Cabe ressaltar que neste caso, tratanto-se de aquisição originária do domínio útil, não será devido laudêmio.

Noutro giro, não existe impedimento algum em relação à usucapião de bens pertencentes a sociedades de economia mista, consoante assentamento dado pelo Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do Recurso Especial nº 2004/0038693-7 - MG.

Cabe mencionar, ainda, as hipóteses não usucapíveis das coisas acessórias sem que seja usucapida também a principal, de modo que não poderá ser

usucapida, por exemplo, a construção - acessão artificial - sem que seja usucapido também o terreno sobre o qual repousa, exceto se o direito espelhado pela posse for de uma propriedade superficiária, caso este que a acessão passará a ser a coisa principal deste direito.

Nesse sentido, ao falar sobre imóvel rural, nada impedirá que este que seja usucapido, por exemplo, imóvel rural com área inferior à fração mínima de parcelamento. Por ser aquisição originária, decorrente da posse qualificada, por certo tempo, não incide a vedação decorrente do art. 65 da Lei nº 4.504/64, *in verbis*::

Art. 65. O imóvel rural não é divisível em áreas de dimensão inferior à constitutiva do módulo de propriedade rural.

§ 1º Em caso de sucessão causa mortis e nas partilhas judiciais ou amigáveis, não se poderão dividir imóveis em áreas inferiores às da dimensão do módulo de propriedade rural.

§ 2º Os herdeiros ou os legatários, que adquirirem por sucessão o domínio de imóveis rurais, não poderão dividi-los em outros de dimensão inferior ao módulo de propriedade rural.

§ 3º No caso de um ou mais herdeiros ou legatários desejar explorar as terras assim havidas, o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária poderá prover no sentido de o requerente ou requerentes obterem financiamentos que lhes facultem o numerário para indenizar os demais condôminos.

§ 4º O financiamento referido no parágrafo anterior só poderá ser concedido mediante prova de que o requerente não possui recursos para adquirir o respectivo lote.

§ 5º Não se aplica o disposto no caput deste artigo aos parcelamentos de imóveis rurais em dimensão inferior à do módulo, fixada pelo órgão fundiário federal, quando promovidos pelo Poder Público, em programas oficiais de apoio à atividade agrícola familiar, cujos beneficiários sejam agricultores que não possuam outro imóvel rural ou urbano.

§ 6º Nenhum imóvel rural adquirido na forma do § 5º deste artigo poderá ser desmembrado ou dividido.

Ocorrerá, de igual modo, em relação a aquisição pela usucapião de um lote parcelado de solo clandestino, quer dizer, que não existe juridicamente, ou de uma unidade autônoma de um condomínio horizontal também juridicamente inexistente, tendo em vista não ter sido registrada a sua instituição no Registro Imobiliário.

Observa-se que não há óbice para que seja reconhecida judicialmente a aquisição pelo instituto da Usucapião, salientando que, nos dois últimos casos, nenhum óbice haverá para o registro, eis que a questão é meramente material, de possibilidade material da ocorrência da usucapião, não havendo óbice formal para o registro.

Visto isso, é notável a possibilidade, nos casos apresentados, de reconhecimento da usucapião pela via administrativa, de modo que o acolhimento

do pedido implicará a prática do ato registral consequente, e nenhum óbice haverá para tanto.

Nas lições de Leonardo Brandelli:

Diferente é o caso da usucapião da unidade autônoma juridicamente inexistente. Enquanto o lote inexistente pode ser usucapido, não como um lote de loteamento inexistente, mas como uma porção de solo, a unidade autônoma não pode existir sozinha, sem a instituição do condomínio, porque cada unidade autônoma só pode existir como tal quando coexistente com as demais, cada qual com sua fração ideal no solo e nas coisas de uso comum. (BRANDELLI, 2016, p. 32)

É possível que haja nesse caso o reconhecimento judicial da aquisição, entretanto, não é possível o seu registro enquanto não houver o registro de instituição do condomínio edilício, surgindo, desta forma, a impossibilidade do seu reconhecimento extrajudicial.

Também nas lições de Pontes de Miranda, “o objeto da usucapião é o objeto da posse, e tratando-se de usucapião extraordinária o objeto da posse é até onde corresponda o título”. (BRANDELLI, 2016, p. 32)

Independente da redação dada aos arts. 1.238 a 1.241 do Código Civil, que podem atrair em erro o intérprete, não apenas o direito de propriedade pode ser objeto da aquisição por usucapião, mas sim “todos os direitos reais que tenham por seu pressuposto o direito à posse com função de fruição são passíveis de usucapião”. (PENTEADO, 2008, p. 271)

Por conseguinte, as servidões aparentes, o usufruto, o uso, a habitação e o domínio útil poderão, da mesma forma, ser objeto de usucapião. Claro, haverá que se averiguar a respeito de que direito real é refletido na posse daquele que adquire pela usucapião, porque será este direito adquirido.

Luciano de Camargo Penteado preconiza que:

O que caracteriza a possibilidade de haver usucapião não é o fato de se estar em uma situação análoga à do proprietário em relação ao bem, mas o fato de haver uma específica intenção exercida no ânimo do sujeito. A intenção de possuir como titular do direito real referido é que caracteriza, de modo claro e objetivo a situação de qual direito real se está a usucapir. (PENTEADO, 2008, 271)

Dá porque não seria adequado utilizar-se o *animus domini* como elemento essencial caracterizador da Usucapião.

3.3. O PROCESSO DE USUCAPIÃO IMOBILIÁRIA EXTRAJUDICIAL REGISTRAL

3.3.1. Procedimento Comum

Foi inserido pelo Novo Código de Processo Civil o art. 216-A na Lei nº 6.015/73 que estabelece o procedimento comum de usucapião extrajudicial registral.

Cabe registrar que a decisão que reconhecerá a Usucapião, judicial ou extrajudicial, é meramente declaratória, sendo a mesma regra aplicada ao registro da Usucapião no Registro Imobiliário, ou seja, faz com que a aquisição seja publicizada, tendo o efeito de tornar o direito adquirido oponível *erga omnes* e disponível como um direito real.

No caso de as partes optarem pelo procedimento extrajudicial de usucapião, submeterão seu pedido ao Oficial de Registro de Imóveis que tenha atribuição territorial para presidir ou conduzir o processo, ou seja, o Oficial da circunscrição imobiliária na qual encontra-se situado o imóvel que irá deferir ou indefer o pedido de usucapião, de acordo com o procedimento estabelecido em lei.

Trata-se de processo administrativo, que abraça direitos patrimoniais disponíveis e que dispensa a intervenção judicial, bem como a fiscalização do Ministério Público.

Leonardo Brandelli leciona no sentido de:

Com o advento do art. 216-A da LRP e a alteração paradigmática por ele trazida, reclama-se uma releitura do art. 10 da Lei n. 10.257/2001, agora de acordo com a nova sistemática da usucapião, e tal hermenêutica leva à conclusão de que, havendo o reconhecimento da possibilidade da usucapião extrajudicial, ela somente será declarada pelo Juiz, por sentença, quando for judicialmente provocada, o que não impede a provocação administrativa, agora permitida. Este é o entendimento que se deve ter, em nosso sentir, do aludido art. 10. (BRANDELLI, 2016, p. 64)

A peça inicial do processo da usucapião extrajudicial, a parte legitimada deverá requerer a instauração do procedimento administrativo, bem como o registro da usucapião ao final, justificando detalhadamente o seu direito à usucapião, a espécie de usucapião aplicável ao caso, bem como trazer ao presente processo o relato no tocante do preenchimento dos requisitos materiais para a aquisição pela usucapião, o que deverá, por certo, ser provado subsequentemente ao Oficial de Registro pelos meios de prova admitidos.

O detalhamento dos fatos e fundamentos são importantes na medida em que autorizam o deferimento do pedido realizado e poderá o Registrador entender exatamente o que se pede, e sob qual fundamento, a fim de que possa melhor analisar tal pedido. (BRANDELLI, 2016, p. 66)

Cabe ressaltar que a parte legitimada a requerer a usucapião extrajudicial deverá ser representada por advogado, conforme estabelece o *caput* do art. 216-A da

Lei de Registros Públicos, já que não poderá requerer diretamente ao Registrador, salvo se advogando em causa própria.

O procedimento comum previsto no art. 216-A da Lei nº 6.815/73, necessita que a parte, ora postulante, esteja representada por advogado, por expressa disposição legal, cuja necessidade, na esfera registral, será discutível no mínimo tecnicamente, uma vez que não há litígio instaurado. (BRANDELLI, 2016, p. 66)

Serve o procedimento extrajudicial da usucapião para reconhecer a aquisição material de um direito real, tendo em vista que o justo título somente será necessário quando a espécie de usucapião invocada reclamá-lo. Desse modo, se usucapião invocada for, por exemplo, a extraordinária, não haverá apresentação de justo título.

Noutro giro, havendo o justo título quando exigível, documentos que façam prova a respeito da origem, continuidade, natureza e tempo da posse, deverão eles ser juntados com o requerimento.

No tocante da legitimidade ativa no processo da Usucapião Extrajudicial Registral esta é ampliada em relação ao processo judicial de usucapião.

Leonardo Brandelli faz a seguinte indagação:

“Todavia, cabe indagar se, diante do NCPC, que extirpou o regramento especial da ação de usucapião, deixando-a dentro do procedimento comum onde não há mais disposição processual que diga que ao possuidor é que cabe a ação de usucapião, seria possível que tal ação fosse intentada por algum terceiro, que não o possuidor, mas que tem interesse jurídico no reconhecimento da aquisição da propriedade pela usucapião por parte do possuidor, sendo este terceiro autor, e o possuidor, o proprietário, os confrontantes, e eventuais interessados citados por edital, os réus, em litisconsórcio. Ou ainda, se seria possível apenas um dos compossuidores propor a ação, sem que houvesse necessidade de um litisconsórcio ativo. Parece haver legitimidade processual ativa para a ação de usucapião nestes casos, diante do regramento do NCPC. (BRANDELLI, 2016, p. 76)

No mesmo sentido, Benedito Silvério Ribeiro lembra que o “Código Civil permite a alegação da prescrição pela parte a quem aproveita” através do art. 193 do diploma legal citado, sendo também aplicável à prescrição aquisitiva. (RIBEIRO, 2012, p. 60)

Para este trabalho, o objeto principal é o da Usucapião Extrajudicial que parece não deixar dúvidas de que a legitimidade ativa é ampla, não apenas tendo-a o possuidor, mas também qualquer outra pessoa que tenha jurídico e legítimo interesse em tal reconhecimento.

Ressalta-se que não precisa o possuidor, seja ele o requerente, ter posse no momento da propositura do procedimento de usucapião extrajudicial, bastando que

tenha a aquisição do direito real pela usucapião, a qual se pretende ver declarada pelo campo extrajudicial.

Em relação a legitimidade passiva no processo extrajudicial de Usucapião, pode-se elencar as pessoas que devem participar do processo por meio voluntário ou intimadas pelo Oficial de Registro, por ter sido afetada potencialmente pelo pedido de reconhecimento de usucapião realizado requerente, e devem, com isso, manifestar positivamente e necessariamente a sua vontade para que o Registrador reconheça ou não o pedido.

Na hipótese de haver o não chamamento de algum dos legitimados passivos ao processo extrajudicial, ou, sendo chamados, se contrapuser ao pedido, não ocorrerá o deferimento.

Cabe registrar que existem duas espécies de legitimados passivos, sendo eles os certos e incertos. Têm-se pelos certos os titulares de direitos registrados na matrícula do imóvel usucapiendo e dos imóveis confrontantes, bem como a União, o Estado, o Distrito Federal e o Município. Já os Incertos são os terceiros que possam ter algum interesse e encontram-se elencados no § 4º do art. 216-A da Lei de Registros Públicos, que serão cientificados mediante edital. (BRANDELLI, 2016, p. 79)

Além deles, os cônjuges e companheiros são também legitimados passivos, que devem participar necessariamente do processo de usucapião, exceto na hipótese do art. 1.647, caput, do Código Civil.

O procedimento do processo extrajudicial comum de usucapião deverá acompanhar o rito estabelecido no art. 216-A da Lei de Registros Públicos. Importante mencionar que por não haver regras procedimentais, da mesma forma que há no procedimento jurisdicional, o Oficial de Registro poderá aceitar alguma alteração procedimental justificável juridicamente, de modo à analisar.

De acordo com os moldes trazidos no art. 15 do Novo Código de Processo Civil, na constatação de alguma dificuldade normativa para conduzir o processo administrativo de usucapião, as disposições do diploma legal citado deverão ser aplicadas supletiva e subsidiariamente.

O procedimento do processo extrajudicial da Usucapião implica em trabalho complexo para a análise jurídica, por requerer profissionais preparados tecnicamente, já que é presidido e decidido pelo Oficial de Registro de Imóveis.

Durante o procedimento o Oficial também é responsável pela recepção das provas apresentadas sobre a ocorrência da aquisição do direito real imobiliário pela usucapião, devendo analisar se há provas suficientes para formar sua convicção ou se necessita de mais provas, as quais deverá produzir ou solicitar que se produza.

Leonardo Brandelli ensina que:

Trata-se de cognição profunda, apesar de extrajudicial, na qual o Oficial deve entrar no mérito da questão, além dos aspectos formais, isto é, além de verificar se há o preenchimento dos requisitos formais do processo administrativo, bem como das normas registrais, deverá o Oficial verificar se houve a ocorrência dos requisitos materiais para a aquisição do direito real imobiliário pela usucapião. (BRANDELLI, 2016, p. 98)

Aqui no procedimento comum primeiramente ocorrerá a análise formal, como acontece em qualquer procedimento registral. Nesse passo será analisada a ocorrência dos requisitos estabelecidos pelo art. 216-A e seguintes da Lei de Registros Públicos, e, caso esteja em ordem, o Registrador efetuará uma profunda análise a respeito dos requisitos materiais ensejadores da aquisição pela usucapião.

No procedimento de usucapião extrajudicial registral comum a análise probatória é ampla e profunda, visto que aqui não há limitação da espécie de usucapião invocável, sendo certo que o Registrador tem o dever de formar sua convicção acerca da ocorrência, ou não, dos elementos autorizadores da espécie de usucapião invocada.

Comprovada a aquisição do direito real imobiliário pela usucapião, e sendo o pedido acolhido pelo Oficial de Registro, deverá ser praticado um registro *stricto sensu* de usucapião, de acordo com o que dispõe os arts. 167, I, e 28, da Lei de Registros Públicos.

Cabe mencionar que o trato sucessivo é uma das colunas mais importantes do sistema registral, isto significa que a matrícula de um imóvel no Registro Imobiliário deve refletir perfeitamente a sua cadeia dominial. Por este motivo, entende-se que aquele que consta no título submetido a registro como disponente de certo direito deve ser o titular registral do direito e, caso o for, deverá, previamente ao registro requerido, haver outro, no qual a pessoa que agora dispõe do direito o adquira. (BRANDELLI, 2016, p. 103)

Esta é a redação trazida pelo art. 195 da Lei nº 6.815/73. Ainda em relação ao trato sucessivo, pode-se considerá-lo conhecido como princípio da continuidade, já que deve o Registro refletir uma cadeia sem equívocos no que diz respeito à descrição do imóvel, preenchendo a continuidade objetiva.

Todavia, em relação ao trato sucessivo, Brandelli orienta que:

Uma vez que é norma registral que tem nascedouro em norma de direitos reais – que são o objeto principal da publicidade registral – que reza que ninguém pode dispor de direito real que não tem –, não se aplica a todas as aquisições de direitos reais. (BRANDELLI, 2016, p. 103-104)

Não havendo o cumprimento da obediência à continuidade objetiva, deverá ser realizada a abertura de matrícula para o imóvel usucapido, previamente ao ato de registro da usucapião. Nesse passo, deverá constar no processo os requisitos necessários à tal abertura, de acordo com o art. 176 e 225 da Lei de Registros Públicos.

Havendo respeito à continuidade objetiva, bastará o ato de registro *stricto sensu*. Desta forma, é notável que cumprido os atos de registro a serem praticados no caso de acolhimento do pedido extrajudicial de usucapião, pode-se concluir que tratará de um ato de registro *stricto sensu*, havendo continuidade objetiva, e de uma abertura de matrícula seguida de um registro *stricto sensu*, se não houver tal continuidade.

3.3.2. Procedimento Especial

Além do procedimento comum acima analisado, a Lei nº 11.977/09 trouxe procedimento especial de usucapião administrativa.

O procedimento especial previsto na Lei nº 11.977/09 só terá cabimento quando se tratar de situação de regularização fundiária de interesse social na qual o Município concederá título de legitimação de posse aos ocupantes, e na qual tais títulos sejam registrados nas matrículas dos imóveis.

De acordo com o art. 60 da Lei acima citada, essa forma de usucapião só garante o direito de propriedade, ao contrário do que ocorre no procedimento comum ora analisado.

O primeiro ponto da Lei é tratar de situação de regularização de parcelamento do solo urbano irregular ou clandestino, de interesse social, no qual o Município expeça título de legitimação de posse.

Leonardo Bradelli esclarece que:

A Lei nº 11.977/09 tratou da matéria da regularização fundiária dos parcelamentos do solo urbano clandestinos, isto é, aqueles que se encontram à margem de qualquer aprovação dos órgãos estatais e do registro especial previsto no art. 18 da Lei nº 6.766/79, bem como dos irregulares, que tiveram aprovação estatal e registro especial, mas foram executados de modo diverso do aprovado e publicizado. (BRANDELLI, 2016, p. 108)

O legislador dividiu as espécies de regularizações em duas modalidades, quais sejam, de interesse social e de interesse específico. A primeira é cabível, de acordo com o art. 47, VII, da Lei nº 11.977/09, quando se tratar de parcelamentos irregulares/clandestinos ocupados por população de baixa renda, sendo esta ocupação ocorrida por pelo menos 5 anos, situados em Zona Especial de Interesse Social ou em áreas de entes públicos declaradas de interesse social para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social. A segunda abrange as demais regularizações não enquadradas no conceito da primeira.

Basta saber, para o escopo desta obra, que um dos instrumentos especiais que o legislador conferiu para a regularização de interesse social foi o da possibilidade de o Poder Público, após registrada a regularização do parcelamento, outorgar título de legitimação de posse aos ocupantes dos lotes, assim identificados e cadastrados pelo Poder Público. (BRANDELLI, 2016, p. 109)

Por mais que o art. 58, § 1º, da Lei nº 11.977/09 assevere que após o registro do parcelamento conceder-se-á o poder público o título de legitimação de posse, deverá ser possível ao ente identificar e verificar se não há enquadramento em alguma causa de exclusão de tal possibilidade.

Para que possa valer da usucapião extrajudicial especial, o título de legitimação de posse deverá ser registrado obrigatoriamente, uma vez que é dele que começa a contagem do prazo para a prescrição aquisitiva extrajudicial especial, já que nela é desprezado o tempo de posse anterior, sendo certo que possui previsão legal de acesso ao Registro Imobiliário, no *caput* do art. 59 da Lei nº 11.977/09 e no art. 167, I, 41, da Lei nº 6.815/73.

Com base nos ensinamentos ministrados por Brandelli:

Registrado o título de legitimação de posse assim expedido, poderá o possuidor, após preenchidos os requisitos previstos no art. 60 da Lei nº 11.977/09, requerer ao Oficial de Registro de Imóveis o reconhecimento da aquisição do direito de propriedade do lote que possui, isto é, poderá requerer extrajudicialmente, diretamente ao Oficial de Registro de Imóveis, o reconhecimento da ocorrência da aquisição da propriedade pela usucapião. (BRANDELLI, 2016, p. 111)

Cabe mencionar que como se trata de usucapião extrajudicial especial, é exigido pela Lei que estejam presentes, primeiramente, os requisitos trazidos pela redação do art. 183 da Carta Magna.

Ainda com base nos ensinamentos do mestre acima:

O preenchimento ou não dos requisitos da usucapião constitucional urbana, para fins da usucapião especial extrajudicial em regularização de interesse

social, serão analisados objetivamente, sem necessidade de uma maior cognição probatória.

Os demais requisitos são provados, segundo a lei, documentalmente, mediante declaração do possuidor de que não possui outro imóvel rural ou urbano – o que não elide a possibilidade de o Oficial realizar buscas a respeito nos indicadores do seu Registro de Imóveis, bem como nos dos demais Registros que estejam eventualmente interligados eletronicamente –, de que o imóvel é utilizado para moradia sua ou de sua família, e de que não teve reconhecido anteriormente direito à usucapião constitucional urbana. (BRANDELLI, 2016, p. 111-112)

Muito embora demonstre o *caput* do art. 60 ora citado a exigência da área a ser usucapida não possa superar os 250m², o § 3º do citado artigo, incluído pela Lei nº 12.424/11, deixou permitir o reconhecimento extrajudicial da usucapião de áreas maiores que 250m², entendendo que, tratando de um caso especial derivado de regularização fundiária de interesse social, não seria a existência de área superior aos 250m² que desqualificaria o interesse social do parcelamento regularizado.

Com isso, o prazo exigido de posse não seria mais o de 5 (cinco) anos da usucapião constitucional urbana, já que esta se aplica apenas para áreas de até 250m², mas será o prazo legal estabelecido pela legislação pertinente sobre usucapião, nos termos do citado § 3º, aplicando-se o prazo do art. 1.242, *caput*, do Código Civil, ou seja, 10 anos. (CHALHUB, 2014, p. 93)

Em relação à cognição registral da usucapião administrativa especial aqui tratada, a sua própria natureza limita a sua atuação registral, fazendo com que haja uma cognição administrativa muito superficial, com elementos meramente objetivos.

Antes de explicitar outros pontos, o interesse social envolvido deixou o legislador encarregado de, por bem, facilitar a prova dos requisitos previstos no art. 183 da Carta Magna.

Nesse passo, a posse qualificada pela utilização para residência do possuidor ou de sua família é simplificada, fazendo com que, a mera declaração do próprio possuidor seja analisada como prova.

Além disso, cabe mencionar que não há legitimados passivos no processo administrativo de usucapião especial, tendo em vista que se trata de reconhecer a usucapião de lote proveniente de regularização fundiária de interesse social.

Basta que o Registrador analise se a documentação exigida pelo art. 60 da Lei nº 11.977/09 está em ordem, já que é dela que decorre objetivamente a prova de todos os requisitos da usucapião constitucional urbana, menos o prazo.

Vale ressaltar que a usucapião administrativa especial da Lei nº 11.977/09 não poderá ser reconhecida *ex officio* pelo Registrador, em cumprimento do princípio

da instância registral. Ademais, qualquer pessoa interessada juridicamente poderá requerer, não havendo necessidade de que seja o próprio usucapiente o requerente.

Após o Registrador receber o pedido de usucapião administrativa extrajudicial, este irá qualifica-la, bastando que seja verificado se o requerimento trás os requisitos formais exigidos, sendo eles: O reconhecimento de firma do signatário, previsto no art. 221, II, da Lei de Registros Públicos; se foi feito por quem tenha legitimidade para tanto; se existe o registro do título de legitimação de posse outorgado pelo Poder Público; se o pedido encontra-se acompanhado dos documentos exigidos pelo art. 60 da Lei nº 11.977/09 e se o prazo corrido a partir do registro do título de legitimação de posse é adequado para o reconhecimento da aquisição do direito real de propriedade, sendo certo que, desde encontradas todas as exigências, deverá ser procedido o registro *stricto sensu*, conforme estabelece o art. 167, I, 42, da Lei de Registros Públicos. No caso de houver sido a qualificação negativa, o Registrador deve recusar o registro através de nota devolutiva, contra a qual caberá a suscitação de dúvida para o Juiz do Juízo Corregedor Permanente. (BRANDELLI, 2016, p. 115-116)

Cabe mencionar que caso haja qualificação registral negativa por vício sanável, nada impedirá que a parte interessada sane o vício e requeira novamente o registro de transformação da posse em propriedade.

Se efetivados os requisitos para a usucapião especial, acontecerá a conversão da posse em propriedade, através de ato de registro *stricto sensu* efetivado na matrícula do imóvel. Essa efetivação não importará, logicamente, ônus de pagamento de imposto de transmissão, uma vez que trata-se de aquisição originária da propriedade, lembrando, que, apesar de ser aquisição originária, não será necessário abrir matrícula por ocasião do registro da usucapião, já que a matrícula foi aberta anteriormente no momento do registro da regularização fundiária.

3.4. USUCAPIÃO DE USO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA

Foi dito no item anterior que os bens imóveis públicos, independente de sua natureza, não são usucapíveis, ou seja, não seria possível adquiri-los através da usucapião a sua propriedade, ou qualquer outro direito real passível de usucapião, seja de que ente federado pertencer.

Entretanto, a Medida Provisória nº 2.220/01 que estabelece a concessão de uso especial de que trata o §1º do art. 183 da Carta Maior, institui a possibilidade de obter pelo instituto da Usucapião, o direito de uso para fins de moradia, não constituindo exceção à regra da impraticável usucapião sobre bens públicos já que não se trata do direito de uso de um direito real imobiliário.

Essa medida tem o fito de resolver situações de fato das pessoas ocupantes de bens públicos para moradia de forma irregular, sem previsão de regularização justamente por serem esses bens impassíveis de usucapião.

Desta forma, deu-se a possibilidade de solucionar o conflito permitindo a aquisição, diante da implementação dos requisitos da usucapião, não de um direito real de propriedade ou outro direito real usucapível, o que é vedado pelo ordenamento jurídico, em especial a Constituição Federal, como vimos, mas de um direito de outra natureza, que garanta a manutenção da moradia de fato consolidada.

Leonardo Brandelli leciona que:

Trata-se de hipótese de usucapião, uma vez que há a aquisição do direito pelo decurso do tempo de posse *ad usucapionem* qualificada, aliado a outros requisitos, muito embora o direito adquirido não seja real, razão pela qual optamos por tratá-la neste momento, e não em momento anterior, juntamente com as demais espécies de usucapião. (BRANDELLI, 2016, p. 119)

Refere-se de uma situação de usucapião administrativa, ainda que não registral, já que deverá ser reconhecida na esfera extrajudicial pela administração pública, e apenas subsidiariamente na esfera judicial, ou seja, é caso de usucapião administrativa, extrajudicial, embora não registral.

O artigo 1º, *caput*, da Medida Provisória nº 2.220/01, dispõe que:

Art. 21. Aquele que, até 30 de junho de 2001, **possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição**, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área urbana, **utilizando-o para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse**, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural. (grifamos)

Observa-se que os requisitos encontrados no *caput* do artigo acima citado, exceto a data fixada, qual seja, 30 de junho de 2001, são semelhantes aos dispostos no *caput* do art. 183 da Constituição Federal de 1988 para a usucapião especial urbana individual, *in verbis*:

Art. 183. 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.

Do mesmo modo que o §2º do art. 183 da Constituição Federal de 1988, o §2º do art. 1º da Medida Provisória nº 2.220/01 dispõe que o “direito de que trata este artigo não será reconhecido ao mesmo concessionário mais de uma vez”, vindo, ainda, o § 3º, estipular que, para “os efeitos deste artigo, o herdeiro legítimo continua, de pleno direito, na posse de seu antecessor, desde que já resida no imóvel por ocasião da abertura da sucessão”.

Maria Sylvia Zanela Di Pietro ensina que:

Uma vez que, conforme o § 3º do aludido art. 183, os imóveis públicos não são passíveis de usucapião, há apenas a possibilidade de o Poder Público, querendo, conceder o uso ou transmitir o domínio, voluntariamente, ao particular. Todavia, do texto constitucional não decorre o direito subjetivo à aquisição da concessão do uso ou do domínio do bem público para o particular; trata-se de uma faculdade conferida ao ente público. (DI PIETRO, 2002, p. 157-158)

Essa faculdade deverá ser instituída, ainda quanto aos seus requisitos, por legislação infraconstitucional, como é visto pela Medida Provisória ora em análise. Por esse motivo o termo estipulado no *caput* do art. 1º, qual seja, 30/06/01, deverá ser observado. Desta forma, passa a haver um direito subjetivo oponível para aquele que preencheu os requisitos. Cabe ressaltar que a presente Medida Provisória aplicar-se-á sobre qualquer bem público, independente de ser o bem da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios.

No mesmo contexto, a concessão especial de uso é considerada pela doutrina como uma espécie de outorga compulsória ocorrida por força do direito subjetivo adquirido pela prescrição aquisitiva, do ente público para com o particular, do uso privativo de bem público, o qual deve ser desempenhado dentro da destinação estabelecida para o bem.

Maria Sylvia Zanela Di Pietro afirma que:

Tal concessão é gratuita (não pode haver cobrança por parte do ente público ao particular), de simples uso (no caso da concessão para fins de moradia, uma vez que esta deverá ser a sua finalidade, vedada a sua exploração), perpétua (permanecerá enquanto a destinação for mantida), de utilidade privada (o uso se dá no interesse da família, na concessão para moradia), obrigatória (uma vez atingidos os requisitos previstos para a sua concessão, não pode o Poder Público obstar a concessão; há um direito subjetivo à aquisição da concessão decorrente de uma prescrição aquisitiva), e autônoma (não está vinculada a qualquer outra concessão). (DALLARI; FERRAZ, 2002, p. 163)

Cabe registrar que essa concessão especial é fruto da disciplina do art. 183, §1º da Constituição Federal e positivamente dos arts. 15 a 20 do Estatuto

da Cidade, que foram regulados para tratar da mesma matéria encontrando-se vetados atualmente.

Leonardo Brandelli afirma que antes da Medida Provisória ora comentada o uso de bens públicos só ocorria pelo próprio ente público proprietário, com exceção dos casos em que havia permissão ou concessão de uso, ou de direito real de uso, ou seja, o particular não possuía direitos subjetivos sobre esses bens, adquiridos por prescrição aquisitiva, ficando evidente que a situação foi alterada com a vigência do aludido texto legal. (BRANDELLI, 2016, p. 121)

Além disso, a Medida Provisória em momento algum estipula prazo de duração para a concessão, uma vez que a sua finalidade é a de regularizar o direito de moradia, sendo certo que se houvesse a estipulação de um prazo, ainda que longo, não seria uma boa recomendação, tratando-se, desta forma, de direito perpétuo.

Nesse passo cabe ressaltar que não há exigência, para a concessão de uso para moradia, de que o beneficiário seja pessoa de baixa renda, bastando o preenchimento dos requisitos do caput.

No *caput* do art. 2º da Medida Provisória nº 2.220/01 é previsível a aquisição por prescrição aquisitiva de direito de concessão de uso coletiva em imóveis públicos, como ocorre na usucapião especial urbana coletiva em casos de imóveis particulares, podendo se valer aqui do que foi afirmado acima em relação aos requisitos, sendo certo que a única distinção se dá em relação ao requisito de existência de termo final visualizado na primeira.

De acordo com o disposto no o art. 2º da Medida Provisória nº 2.220/01:

Nos imóveis de que trata o art. 1º, com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, que, até 30 de junho de 2001, estavam ocupados por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por possuidor, a concessão de uso especial para fins de moradia será conferida de forma coletiva, desde que os possuidores não sejam proprietários ou concessionários, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O possuidor pode, para o fim de contar o prazo exigido por este artigo, acrescentar sua posse à de seu antecessor, contanto que ambas sejam contínuas.

§ 2º Na concessão de uso especial de que trata este artigo, será atribuída igual fração ideal de terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe, salvo hipótese de acordo escrito entre os ocupantes, estabelecendo frações ideais diferenciadas.

§ 3º A fração ideal atribuída a cada possuidor não poderá ser superior a duzentos e cinquenta metros quadrados.

Igualmente com o que ocorre na Usucapião especial urbana coletiva, para a concessão de uso coletiva e, diferente do que ocorre com a individual, haverá a necessidade de que os beneficiários sejam pessoas hipossuficientes, ponto este que será analisado caso por caso, bem como que as áreas ocupadas individualmente não ultrapassem os 250 metros quadrados, entre outros requisitos, conforme estabelece os §§ 2º e 3º, do art. 2º, da Medida Provisória nº 2.220/01 acima citados.

Ocorrido os requisitos da prescrição aquisitiva de forma completa, terá o possuidor adquirido de modo originario o direito subjetivo a atingir a concessão especial de uso para moradia, ainda que por alguma das razões previstas nos arts. 4º e 5º da Medida Provisória analisada não seja possível que a concessão objetive o imóvel sobre o qual houve a posse aquisitiva, sendo certo que nesses casos o Poder Público terá de conferir o direito especial de uso em outro imóvel público adequado para tanto.

Dispõe os arts. 4º e 5º da Medida Provisória ora citada:

Art. 4º No caso de a ocupação acarretar risco à vida ou à saúde dos ocupantes, o Poder Público garantirá ao possuidor o exercício do direito de que tratam os arts. 1º e 2º em outro local.

Art. 5º É facultado ao Poder Público assegurar o exercício do direito de que tratam os arts. 1º e 2º em outro local na hipótese de ocupação de imóvel:

- I - de uso comum do povo;
- II - destinado a projeto de urbanização;
- III - de interesse da defesa nacional, da preservação ambiental e da proteção dos ecossistemas naturais;
- IV - reservado à construção de represas e obras congêneres; ou
- V - situado em via de comunicação.

Leonardo Bradelli, cuidadosamente, leciona que:

O reconhecimento da aquisição do direito subjetivo à concessão de uso especial para fins de moradia e o título de concessão serão obtidos mediante processo administrativo, perante o órgão da administração pública que tenha atribuição para tanto, podendo socorrer-se da via judicial em caso de recusa ou de omissão por parte da administração pública, a qual tem o prazo de doze meses, a contar do protocolo, para decidir o pedido, devendo o pedido ser instruído com certidão municipal que ateste que o imóvel possuído localiza-se em área urbana e que a posse é exercida para o fim de moradia do possuidor ou de sua família. (BRANDELLI, 2016, p. 121-122)

A Constituição Federal estabelece no § 1º, do art. 183, a faculdade de o Poder Público conceder o uso de seus bens. Todavia, uma vez que a União tenha implementado esta faculdade através da presente Medida Provisória, o sujeito que preencher os requisitos nela previstos terá direito subjetivo à concessão de uso adquirido pela usucapião especial, de modo que não poderá o ente público indeferir

a concessão de uso quando preenchido os requisitos, podendo para tanto, em caso de negativa, o prejudicado através da via jurisdicional buscar os seus direitos.

Deverá ser registrada no Registro de Imóveis que tenha atribuição territorial para o bem público sobre o qual recai a concessão do direito especial de uso para fins de moradia, com o propósito de tornar tal direito oponível erga omnes, e disponível como um direito absoluto. O título de concessão administrativo, ou a sentença judicial que outorga tal direito, são constitutivos do direito de uso, já que não se cuida de direito real. O registro será declarativo, porque publicizará o direito que já existe, tornando-o absoluto, isto é, oponível contra todos, e disponível como tal.

É de suma importância trazer ao presente estudo que se tratando de direito sobre bem público, este poderá não ter matrícula no Registro de Imóveis, podendo ser necessária a prévia abertura de matrícula para o bem concedido, por meio de documentação expedida pelo ente público que tem o domínio do bem, para efetuar de fato o registro da sua concessão.

Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro “tal direito constitui um direito real, porquanto oponível a terceiros, incluindo o próprio ente público concedente, o qual é constituído pelo registro no Registro de Imóveis competente”. (DALLARI; FERRAZ, 2002, p. 164-165)

Do mesmo modo, Diógenes Gasparini leciona que “trata-se o direito de concessão de uso especial para fins de moradia de um direito real, na medida em que há eficácia contra todos no uso da coisa pública”. (BRANDELLI, 2016, p. 124)

Sem embargo, essa não seria a solução mais adequada. De acordo com Leonardo Brandelli:

Diante da legalidade e da taxatividade que permeiam os direitos reais no Brasil, parece que tal direito refere-se a direito obrigacional, o qual adquire eficácia real, isto é, torna-se oponível erga omnes, com a publicidade registral. O direito passa a existir já com a concessão, seja administrativa, seja judicial, passando a ter eficácia contra terceiros após o registro, que não é constitutivo, mas declarativo. Contra o ente público o direito já é oponível após a concessão, mesmo que não tenha havido ainda o registro. (BRANDELLI, 2016, p. 124)

Ainda com base nos ensinamentos do mestre acima:

A absolutividade, hodiernamente, não é mais característica exclusiva dos direitos reais, também havendo direitos obrigacionais que a tem¹⁶⁴, de modo que parece um equívoco classificar tal direito como real simplesmente pelo fato de ser oponível contra todos. Não é real, embora seja oponível erga omnes. (BRANDELLI, 2016, p. 124)

Visto que com a concessão do direito de uso especial para fins de moradia, poderá o mesmo ser transmitido por *ato inter vivos* ou causa *mortis*, sendo certo que estando esse direito registrado e sendo oponível contra todos, poderá a transmissão ser registrada de igual modo.

Uma vez usucapido o direito especial de uso para fins de moradia poder-se-á perpétuo, como observado, de maneira que seria impossível observar sua extinção de modo unilateral, isto é, somente por vontade do ente público proprietário do bem, sendo certo que a extinção só seria possível caso houvesse acordo de vontades entre ente público e titular do direito especial de uso, ou nas situações elencadas no art. 8º da Medida Provisória, a saber:

Art. 8º O direito à concessão de uso especial para fins de moradia extingue-se no caso de:
 I – o concessionário dar ao imóvel destinação diversa da moradia para si ou para sua família;
 II – o concessionário adquirir a propriedade ou a concessão de uso de outro imóvel urbano ou rural.

Na hipótese de haver a extinção do direito, e tendo sido seu registro realizado, deve ser realizada a averbação da extinção, por meio de requerimento por quem tenha jurídico interesse para tanto, instruído com certificação do Poder Público concedente no sentido de ter havido a extinção, conforme estabelece o art. 167, I, 28, da LRP, e o art. 8º, parágrafo único, da Medida Provisória nº 2.220/01.

3.5. RESPONSABILIDADE CIVIL DO REGISTRADOR

De acordo com o Código Civil Brasileiro, a regra pertinente é a da responsabilidade civil derivada de ato culposos, podendo haver, para tanto, a responsabilidade civil objetiva, quando a lei assim dispuser ou quando a natureza de risco da atividade assim recomendar. Brandelli afirma que “para tanto, deverá a lei lei fazê-lo expressamente, ou a natureza da atividade de risco deverá estar claramente caracterizada, como, por exemplo, no caso de atividade nuclear. (BRANDELLI, 2016, p. 125)

Desta forma, entende-se que não há regra geral sobre a responsabilidade civil da função exercida pelo registrador, nem sendo esta função considerada de risco, fazendo com que, automaticamente, siga as regras contidas no Código Civil da responsabilidade subjetiva.

Cabe consignar que a regra geral sobre a responsabilidade civil encontra-se respaldada no art. 927 do Código Civil, *in verbis*:

Art. 927. Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo. Parágrafo único. Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem.

Atente-se aos ensinamentos cautelosos de Carlos Roberto Gonçalves, que explicita:

O Código Civil brasileiro filiou-se à teoria 'subjettiva'. [...] A responsabilidade subjettiva subsiste como regra necessária, sem prejuízo da adoção da responsabilidade objetiva, em dispositivos vários e esparsos. [...] Isto significa que a responsabilidade objetiva não substitui a subjettiva, mas fica circunscrita aos seus justos limites. (GONÇALVES, 2005, p. 23-24)

No mesmo sentido, Rui Stoco demonstra que o direito civil dispõe que o princípio originário da responsabilidade civil, no direito privado, define-se na culpa. Isto sem embargo imperar a teoria do risco. (STOCO, 2004, p. 151)

De acordo com as instruções do glorioso douto Caio Mário da Silva Pereira:

A ordem jurídica deverá fixar dois tipos de responsabilidade civil: **a) a primeira fundada na culpa**, caracterizada esta como um erro de conduta ou transgressão de uma regra predeterminada, seja de natureza contratual, seja extracontratual; **b) a segunda, com a abstração da ideia de culpa, estabelecendo ex lege a obrigação de reparar o dano, desde que fique positivada a autoria de um comportamento**, sem necessidade de se indagar se foi ou não foi contrário à predeterminação de uma norma. **Uma vez apurada a existência do fato danoso, caberá indenização por parte do ofensor ou de seu preponente; mas, como se não cuida aqui da imputabilidade da conduta, somente há de ter cabida naqueles casos expressamente previstos na lei**, pois é claro, se for deixado sem uma frenação conveniente, a consequência será o inevitável desaparecimento da primeira, com os inconvenientes acima apontados, da equiparação da conduta jurídica à antijurídica. (grifamos) (CAIO, 2014, p. 1268-1270)

Deste modo, retornamos ao núcleo acima discutido, onde a regra geral demonstra, que o que deve presidir à responsabilidade civil, é a sua fundamentação na ideia de culpa, sendo certo, no entanto, que visível a insuficiente para se atender às imposições do progresso, cumpre ao legislador fixar os casos em que deverá ocorrer a obrigação de reparar, independentemente daquela noção.

Sem embargo, resta claro que a regra no código civilista é a da responsabilidade subjettiva derivada da soma: conduta + nexo de causalidade + culpa ou dolo e que na responsabilidade objetiva, basta que esteja constatado a conduta e o nexo causal.

No caso da responsabilidade civil do Registrador, cabe informar que ele não se enquadra ao rol de exceção. Primeiramente, cabe dizer que as regras contidas no art. 37, §6 da Constituição Federal de 1988 que institui a responsabilidade objetiva,

asseverando que as “pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa”, não será aplicada ao Registrador.

Brandelli afirma que:

O aludido artigo não se aplica ao Registradores na medida em que incide apenas sobre pessoas jurídicas prestadoras de serviços públicos, e, apesar de os Oficiais de Registro exercerem uma atividade que é pública, por delegação, não são pessoas jurídicas. (BRANDELLI, 2016, p. 127)

Entende-se que a delegação ocorrida nesta hipótese é personalíssima e realizada à pessoa natural do delegado registral, ou seja, do tabelião. O Registro de Imóveis não é dotado de personalidade jurídica, tampouco comparado a pessoa jurídico para deveres civis, tornando-se totalmente afastada a responsabilidade objetiva ao Estado, aludida no artigo supracitado.

Além do mais, existe norma constitucional que protege os registradores remetendo-lhes à sua responsabilidade à norma infraconstitucional, conforme disposto no art. 236, §1º da Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 236. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público.

§ 1º Lei regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, e definirá a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário.

A delegação registral é atribuída a uma pessoa física e não coletiva, fazendo com que se possa concluir que fica afastado o que regulamenta o art. 37, § 6º, da Constituição Federal, já que essa norma jurídica é aplicada a pessoas jurídicas. É devido, isto posto, assemelhar o Registrador a qualquer agente público pessoa física que responde de forma subjetiva, observado ser ele um particular delegado em contribuição com o Poder Público, de modo que se interpretasse à sua responsabilidade civil como objetiva, afetaria o Princípio da Isonomia.

Ensina Décio Antonio Erpen que:

Não se aplica aos Registradores o art. 37, § 6º, da Constituição, porque não se cuida de serviço público de ordem material da Administração direta ou indireta, mas trata-se de atividade pública atípica, com regramento próprio. Isto é tão correto que o § 1º do art. 236 [...] (ERPEN, 2007, p. 57-58)

No mesmo sentido, leciona Hercules Alexandre da Costa Benício que:

A discussão a respeito do art. 37, § 6º, da Constituição, não importa, na medida em que há norma constitucional específica para o caso dos Registradores, insculpida no art. 236, § 1º, que remete a questão para a legislação infraconstitucional. (BENÍCIO, 2005, p. 262)

De fato, existem os que afirmavam ser objetiva a responsabilidade do Registrador com base no que dispõe o art. 22 da Lei nº 8.935/94 antes da Redação trazida pela Lei nº 13.286/16, *in verbis*:

Art. 22. **Os notários e oficiais de registro, temporários ou permanentes, responderão pelos danos que eles e seus prepostos causem a terceiros, inclusive pelos relacionados a direitos e encargos trabalhistas, na prática de atos próprios da serventia, assegurado aos primeiros direito de regresso no caso de dolo ou culpa dos prepostos.** (Redação dada pela Lei nº 13.137, de 2015) (grifamos)

Após a Redação trazida pela Lei nº 13.286/16 de 10 de maio de 2016, passou-se a constar que:

Art. 22. Os notários e oficiais de registro são civilmente responsáveis por todos os prejuízos que causarem a terceiros, **por culpa ou dolo, pessoalmente, pelos substitutos que designarem ou escreventes que autorizarem, assegurado o direito de regresso.** (Redação dada pela Lei nº 13.286, de 2016).

Parágrafo único. Prescreve em três anos a pretensão de reparação civil, contado o prazo da data de lavratura do ato registral ou notarial. (Redação dada pela Lei nº 13.286, de 2016).

Observa-se que a recente alteração tem como objetivo não deixar dúvidas de qual seria a responsabilidade civil aplicada aos Registradores, demonstrando em seu bojo, que serão eles responsáveis por todos os prejuízos que causarem, por culpa ou dolo.

Para atestar tal entendimento fortalece o art. 28 da Lei nº 6.015/73, em seu *caput*, que “ além dos casos expressamente consignados, os oficiais são civilmente responsáveis por todos os prejuízos que, pessoalmente, ou pelos prepostos ou substitutos que indicarem, causarem, por culpa ou dolo, aos interessados no registro”, sendo certo que isso não seria necessário dada a regra geral instituída na lei civil, como já mencionado.

Por último, para não restar dúvidas sobre o assunto aqui discutido neste tópico, cabe trazer o art. 38 da Lei nº 9.492/97 que dispõe, de igual modo, que “os Tabeliães de Protesto de Títulos são civilmente responsáveis por todos os prejuízos que causarem, por culpa ou dolo, pessoalmente, pelos substitutos que designarem ou Escreventes que autorizarem, assegurado o direito de regresso”.

Rui Stoco leciona que:

Embora tal artigo conste em lei relativa ao Tabelionato de Protestos, serve de supedâneo legal para demonstrar a responsabilidade civil subjetiva tanto de Tabeliães quanto de Registradores, na medida em que a natureza jurídica da delegação é a mesma, e não há possibilidade de haver responsabilidade civil diversa. (STOCO, 2005, p. 575)

Brandelli cita em sua obra de acordo com as lições de Ricardo Dip, que:

À míngua de expressa previsão legal exceptiva, deve entender-se que emerge supletivamente a norma comum de responsabilidade subjetiva”, o que também se coaduna com a legislação infraconstitucional regulamentadora da matéria [...]

Poder-se-ia alegar ainda que enquadra-se a atividade registral na regra geral de responsabilidade objetiva instituída no Código Civil, no parágrafo único do art. 927, qual seja, a de que é objetiva a responsabilidade “quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem. (BRANDELLI, 2016, p.129)

Esse preceito legal é visto como cláusula geral da responsabilidade civil objetiva, quando determina que o autor de atividades de risco, assim responda, ou seja, relaciona-se com um risco anormal, totalmente abusivo, que causa prejuízos a terceiros de forma desproporcional se comparado ao risco de mera atividade, como exemplo: o risco existente na atividade nuclear, ou na atividade de transporte de valores em um país com segurança sofrível como o Brasil.

Para Rui Stoco:

A regra geral de responsabilidade objetiva incide apenas nas atividades em que se imponha um risco anormal e especial, ou seja, no seu exercício devem ser identificadas duas características fundamentais: especialidade e anormalidade, características que não estão presentes na atividade registral. (STOCO, 2004, p. 165)

A atividade registral enquadra-se completamente ao contrário do que é considerado anormal e especial, sendo certo que o risco aqui encontrado é ainda menor do que os considerados normais dentro das demais atividades, isto porque existe a sua regulamentação que impõe limites rígidos de atuação do Registrador.

A atuação do Registrador é pautada no cumprimento do ordenamento jurídico, de igual modo nas determinações exaradas pelas Corregedorias Gerais de justiça, através de provimentos, circulares, decisões normativas, entre outras, cumprindo-as de forma obrigatória sob pena de responder administrativamente, não poderá responder civilmente o Registrador, porque não atuará com culpa.

Diante, disso, principalmente no tocante do procedimento da Usucapião Administrativa comum, onde o Registrador tem o condão de decidir de forma positiva ou negativa com a tese jurídica válida e os meios de provas aprentados, bem como obedecente o procedimento explicitado em lei, não poderá ser responsabilizado civilmente, já que não haverá uma conduta dolosa ou culposa. (BRANDELLI, 2016, p. 131)

4. CONCLUSÃO

O principal objetivo do trabalho foi abordar o instituto da Usucapião Administrativa inserida na Lei de Registros Públicos, por força do art. 1.071 do Novo Código de Processo Civil.

Pretendeu-se com a presente análise demonstrar a evolução do instituto, tanto no âmbito judicial, quanto no âmbito extrajudicial, bem como uma breve análise de como ocorrerá ambos os procedimentos com o advento do Novo Código de Processo Civil.

Deve-se se apegar, novamente, que o instituto da Usucapião Administrativa já era previsto na Lei nº 11.977/09 que institui o programa Minha Casa Minha Vida, sendo certo que através desta lei foi trazida a regularização fundiária de interesse social.

No último capítulo foi estudada a problemática do presente tema, demonstrando conhecimento sobre os procedimentos comum e especial da Usucapião Extrajudicial, além da sua aplicabilidade para fins de moradia e a Responsabilidade Civil do Registrador, assuntos de suma importância para melhor entender a aplicabilidade do instituto.

Nesse passo, vindo à lei a emprestar caráter de consensualidade ao procedimento extrajudicial, pode-se imaginar que ele trará um bom funcionamento como instrumento de regularização fundiária, principalmente dirigido àqueles casos em que já tenha um negócio prévio entre o usucapiente e o titular do domínio do imóvel.

Sendo esse um instituto novo, sabe-se das possíveis legítimas críticas a algumas das opções do legislador diante da pesquisa ora realizada, sendo certo que o procedimento extrajudicial está se demonstrando estar apto no sentido de atribuir solução mais rápida e eficiente à usucapião consensual, bem como a se tornar um instrumento muito útil quanto são os procedimentos extrajudiciais de inventário, divórcio e a retificação, contribuindo, portanto, para legalizar situações consolidadas e promover regularização fundiária.

João Pedro Lamana Paiva, presidente do Instituto de Registro Imobiliário do Brasil, afirma que:

A característica diferencial desse novo procedimento será, entretanto, o da celeridade, sendo possível estimar que terá uma duração aproximada de 90 a 120 dias, uma vez que se assemelha à retificação consensual prevista nos artigos 212 e 213 da Lei de Registros Públicos (Lei nº 6.015/1973).

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm> Acesso em: 29/05/2016.

BRASIL. **Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3071.htm> Acesso em: 16/04/2016.

BRASIL. **Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4504.htm> Acesso em: 08/06/2016.

BRASIL. **Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6015compilada.htm> Acesso em: 20/01/2016.

BRASIL. **Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8935.htm> Acesso em: 07/06/2016.

BRASIL. **Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9492.htm> Acesso em: 07/06/2016.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm> Acesso em: 16/04/2016.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm> Acesso em: 20/04/2016

BRASIL. **Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm Acesso em: 17/04/2016.

BRASIL. **Lei nº 13.286, de 10 de maio de 2016**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13286.htm#art2> Acesso em: 07/06/2016.

BRASIL. **Medida Provisória nº 2.220, de 04 de setembro de 2001**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2220.htm> Acesso em: 07/06/2016.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. **Apelação Cível 20110111913112**. Relator Desembargador Sebastião Coelho, Data do Julgamento: 08/04/2015. Disponível em: <<http://tj-df.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/183176477/apelacao-civel-apc-20110111913112>> Acesso em: 29/05/2016.

BRASIL. **REsp 575572/RS. Recurso Especial 2003/0149533-9**, Relator(a): Ministra Nancy Andrighi, Terceira Turma, DJ 06-2-2006. p. 276.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 647357/MG. Recurso Especial 2004/0038693-7**, Relator(a): Ministro Castro Filho, Terceira Turma, DJ 23-10-2006. p. 300.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1133451/SP. Recurso Especial 2009/0065300-4**. Relator(a): Ministra Nancy Andrighi, Terceira Turma, DJe 18-4-2012.

BARRUFINI, José Carlos Tosetti. **Usucapião Constitucional Urbano e Rural: função social da propriedade**. São Paulo: Atlas, 1998.

BEVILÁQUA, Clóvis. p. 1030-1033; Ferreira. 1983.

BEVILÁQUA, Clóvis. *Direito das Coisas*, Ed. Justiça.

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

CHALHUB, Melhim Namem. **Direitos reais**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

Concessão de uso especial para fins de moradia (Medida Provisória 2.220, de 4-9-2001), In DALLARI, Adilson Abreu, FERRAZ, Sérgio (Coordenadores). *Estatuto da cidade (Comentários à Lei federal 10.257/2001)*. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 163.

DE CICCIO, Claudio. **História do Pensamento Jurídico e da Filosofia do Direito**. 6.ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro**, volume 4: direito das coisas. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro: Direito das Coisas**. 27.ed. São Paulo: Saraiva, 2012, v.4.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanela. **Concessão de uso especial para fins de moradia (Medida Provisória 2.220, de 4.9.2001)**. In: DALLARI, Adilson Abreu, FERRAZ, Sérgio (Coordenadores). *Estatuto da cidade (Comentários à Lei federal 10.257/2001)*. São Paulo: Malheiros, 2002.

FARIAS, Cristiano Chaves; ROSENVALD, NELSON. **Curso de Direito Civil – Volume 5**. 9ª Edição. Salvador: Editora Juspodivm, 2013.

FERREIRA, Durval. **Posse e Usucapião**. 2. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

FIUZA, César. Procedimentos para a Ação de Usucapião ficam claros no NCPC, de 17 de agosto de 2015. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-ago-17/direito-civil-atual-procedimentos-acao-usucapiao-fica-claro-cpc>> Acesso em: 05/06/2016.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Responsabilidade civil**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

Instituições de direito civil. 18. ed. **Revista e atualizada por Caitlin Mulholland**. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 1268-70.

JARDIM, Mónica. **Escritos de Direito Notarial e Direito Registral**. Coimbra: Almedina, 2015, pos. 9299 (e-book)

MONTEIRO, Washington de Barros. **Curso de direito civil**, volume 3: direito das coisas. 43 ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

NETTO, Eugênio Fachinni. Comentários ao art. 5º, inciso XXIII. In: CANOTILHO, Joaquim José Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; _____ (Coords.). Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Editora Saraiva/Almedina, 2013.

NUNES, Pedro. **DO USUCAPIÃO**. 4ª ed. rev., atual., amp. Evandro Nunes. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1984.

PAIVA, João Pedro Lamana. **Novo CPC Introduz a Usucapião Extrajudicial no País**. Disponível em: <http://irib.org.br/be/app/webroot/files/editor/files/Artigo_Lamana_Paiva_Usucapiao.pdf> Acesso em: 14/06/2016.

PENTEADO, Luciano de Camargo. **Direito das coisas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

Responsabilidade civil do Estado decorrente de atos notariais e de registro. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

Responsabilidade civil, penal e administrativa dos notários e registradores e o dano moral (versão atualizada com o Código Civil de 2002), In: BRANDELLI, Leonardo (Coordenador). **Direito civil e registro de imóveis**. São Paulo: Método, 2007.

RIBEIRO, Benedito Silvério. **Tratado de usucapião**. 8. ed. v. 1. São Paulo: Saraiva, 2012.

RIBEIRO, Luís Paulo Aliende. **Regulação da Função Pública Notarial e de Registro**. São Paulo: Saraiva, 2009.

RODRIGUES, Sílvio. **Direito Civil: Direito das Coisas**. 28.ed. 6ª tiragem. São Paulo: 80 Saraiva, 2009, v. 5.

SALLES, Venício. **Direito Registral Imobiliário**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

SAVELLE et. al. 1971.

STOCO, Rui. **Tratado de responsabilidade civil**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

TEIXEIRA DE FREITAS, Augusto. **Consolidação das Leis Civis**. 3. ed. Rio de Janeiro: Garnier, 1875.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito civil**, volume 5: Direitos reais. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

In. A Lei das XII Tábuas. Disponível em: <http://helciomadeira.sites.uol.com.br/PDF/AULAS/DR/4_XII_Tabulae.pdf>. Acesso em 16/04/2016.