

**CENTRO UNIVERSITÁRIO SÃO JOSÉ
CURSO DE DIREITO**

**AUTOR
MARCO ANTONIO BARBOSA LOPES**

**PROFESSOR-ORIENTADOR
FLORIANO ANDRÉ GOMES DO CARMO**

**USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL
POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA
DE INTERESSE SOCIAL**

Rio de Janeiro
2022.2

**USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL
POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE
INTERESSE SOCIAL**

**EXTRAJUDICIAL ADVERSE POSSESSION
POSSIBILITY OF APPLICATION IN SOCIAL INTEREST LAND
REGULARIZATION**

Autor:

Marco Antonio Barbosa Lopes

Graduando do Curso de Direito do Centro Universitário São Jose.

Orientador:

Prof. Me. Floriano André Gomes do Carmo

Mestre em Ciências Aeroespaciais pela Universidade da Força Aérea (UNIFA), Prof. Esp. em Direito (Unesa) e Direito, Estado e Cidadania (UGF) e Professor da Escola Judicial do Estado do Rio de Janeiro.

RESUMO

É do conhecimento de todos que os países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento experimentam déficit na prestação dos direitos básicos universais, o que não é diferente quando voltamos o olhar para o Brasil; merecendo uma análise especial o direito à propriedade, garantido nos incisos XXII e XXIII, do artigo 5º e à moradia, no art. 6º da Constituição Federal, o que, a partir da análise de livros, documentos e legislação existente, levará a conclusão da necessidade de medidas reparadoras, valendo-se dos dispositivos previstos no Código Civil Brasileiro, dentre as quais o instituto da Usucapião Extrajudicial, objeto da pesquisa retratada neste Artigo Científico, aplicado de maneira particular aos imóveis que populares, como o Conjunto Habitacional Dom Jaime Câmara, nos bairros de Padre Miguel e Bangu, na cidade do Rio de Janeiro, proporcionando que aos ocupantes dos imóveis, detentores da posse precária, que preencham os requisitos previstos em lei sejam contemplados com a emissão do título de propriedade original, sendo incluídos também no rol de contribuintes do Estado com o recolhimento dos impostos devidos.

Palavras-chave: Usucapião, Propriedade, Desjudicialização.

ABSTRACT

It is common knowledge that underdeveloped or developing countries experience a deficit in providing basic basic rights, which is no different when we look at Brazil; deserving a special analysis the right to property, guaranteed in items XXII and XXIII, of

article 5 and to housing, in art. 6 of the Federal Constitution, which, based on the analysis of books, documents and existing legislation, will lead to the conclusion of the need for remedial measures, making use of the devices provided for in the Brazilian Civil Code, among which the institute of Extrajudicial Usucaption, object of the research portrayed in this Scientific Article, applied in a particular way to popular properties, such as the Dom Jaime Câmara Housing Complex, in the neighborhoods of Padre Miguel and Bangu, in the city of Rio de Janeiro, providing that the occupants of the properties, holders of precarious possession, who meet the requirements provided for by law are contemplated with the issuance of the original property title, also being included in the list of taxpayers of the State with the payment of taxes due.

Keywords: Adverse Possession, Property, Dejudicialization.

INTRODUÇÃO

O Brasil, como é característico dos países em desenvolvimento, atravessa grave dificuldades socioeconômicas, por motivações várias, afetando de maneira mais substancial a população menos favorecida.

Dentre as dificuldades impingidas a esta camada da sociedade, está a crise nos aspectos relacionados a moradia, indo da absoluta falta de moradia, passando pelas moradias em situações precárias até as moradias com situação documental falha ou inexistente.

Como ferramenta capaz de auxiliar a resolução das pendências na questão documental e cartorária das moradias, no que diz respeito a propriedade dos imóveis, o Código Civil apresenta, dentre outros, a possibilidade de emissão de título da propriedade originária através da modalidade usucapião, e valendo-se da necessidade de desjudicialização dos processos, a usucapião extrajudicial, que é o objeto a ser analisado neste trabalho.

Utilizando uma fração que serve como extrato da questão mais ampla, que é a inexistência de títulos de propriedade dos imóveis que compõem os conjuntos habitacionais voltados para a população de baixa renda, como é o caso do Conjunto Habitacional Dom Jaime Câmara, criado em 1969, para abrigar os moradores das favelas do Rio de Janeiro e outros em condições precárias de habitação, esta pesquisa se propõe, primeiramente, a discutir as questões legais do relacionadas a emissão do título originário de propriedade através do instituto da usucapião extrajudicial, como alternativa para regularização imobiliária diante do número crescente de títulos precário de posse (os “contratos de gaveta”) nas comunidades menos favorecidas, em confronto com as iniciativas governamentais para a resolução do déficit de moradia, considerando as diretrizes da Constituição Federal, do Código do Civil e da lei específica sobre o tema, com olhar voltado para as questões alusivas aos direitos e garantias individuais, sobretudo as relacionadas ao direito de propriedade e na função social da propriedade, descritos nos incisos XXII e XXIII, do artigo 5º da Constituição Federal, nos temas relacionados a posse e propriedade de imóvel como estabelecido nos artigos 1196 a 1232 do Código Civil, nas leis que fomentam o acesso a moradia, como as que criam os

conjuntos habitacionais populares, o programa Minha Casa Minha Vida, e nas normas disciplinadoras do instituto da usucapião extrajudicial e sua aplicação, conforme previsão da Lei nº 13105/2015 - Código de Processo Civil, na Lei nº 6015/1973 - Lei de Registros Públicos, na Lei nº 13.465/2017, no que couber, além de doutrinas e jurisprudências norteadoras do exercício do Direito, de que se vale o Órgão Julgador para elucidar discussões sobre o tema.

Desta forma, a pergunta norteadora deste trabalho é: Considerando as características dos imóveis populares, e dos indivíduos a quem eles se destinam, é possível a utilização da usucapião extrajudicial como ferramenta proveitosa para a emissão de título da propriedade originária?

Com o objetivo de responder ao questionamento norteador deste Artigo Científico, qual seja, discutir a viabilidade e possibilidade da regularização fundiária com a emissão de título da propriedade originária através da usucapião extrajudicial; há que se identificar e analisar também outros objetivos correlatos, a saber: a) apresentar os princípios conceituais da propriedade, seus aspectos gerais e históricos como alternativa de resgate da cidadania e segurança jurídica face a instabilidade resultante da ocupação precária consequente da posse de um imóvel, via de regra, ocupado por cidadãos de classes menos favorecidas e com acesso restrito ao Poder Judiciário; b) analisar as ações do Estado para minimizar o problema e a forma como esta ação beneficiará a população, aplicando o regramento possível, possibilitando aos possuidores dos imóveis tornarem-se proprietários dos mesmos, através da atividade notarial e registral necessária – a usucapião extrajudicial, e, por fim, c) apresentar o benefício ao Estado com a arrecadação de impostos e taxas decorrentes do novo status dos ocupantes dos imóveis e a necessidade de especialização dos operadores do Direito para acompanhar todos os procedimentos, que culminarão com a emissão do título de propriedade originária e os registros competentes.

A abordagem metodológica aplicada será a de Procedimentos Técnicos, com a análise de livros, documentos e legislação, a fim de encontrar respostas aos questionamentos levantados por este Artigo, tornando possível sua aplicação àqueles que se enquadrem nas hipóteses levantadas, trazendo luz e compreensão quanto a

situação dos moradores no que diz respeito a não legalização dos seus imóveis e apontando um caminho para que possam fazê-lo.

A relevância de se investigar o tema proposto por este trabalho está em que apesar dos esforços governamentais com a política nacional de habitação ao longo dos anos, esta está voltada para o financiamento de imóveis e não para a regularização fundiária, deixando a margem uma parcela significativa dos imóveis não contemplados pelo Programa Minha Casa Minha Vida e Casa Verde Amarela, sobretudo por ser anteriores a estes, com transmissão hereditária não regularizada ou por “contrato de gaveta”, impedindo o Estado de receber o investimento feito através do recolhimento de impostos decorrentes da regularização e não propiciando aos Advogados atuação neste setor específico do mercado imobiliário.

Para tanto, este trabalho será composto de: Introdução, seguido da Fundamentação Teórica, que aborda o processo de ocupação do Estado, discorrendo sobre a forma como o processo de desenvolvimento e urbanização provocou a ocupação dos grandes centros urbanos. Em seguida, no Capítulo I – veremos o Desenvolvimento das Políticas Públicas para Habitação no Brasil, como resposta do Estado ao problema da moradia irregular. Ato contínuo, temos no Capítulo II – A Segurança Jurídica e os Benefícios da Regularização Fundiária, demonstrando ganhos do proprietário, do Estado e da sociedade na regularização imobiliária. Em seguida, no Capítulo III, será apresentado A Usucapião, a Propriedade e sua Função Social, discutindo de maneira ampla as possibilidades de regularização dos imóveis alcançados pela transmissão irregular e no Capítulo IV - A Usucapião Extrajudicial e os Requisitos Legais para sua Utilização, buscando sua aplicação aos imóveis ocupados por indivíduos das classes sociais C, D e E.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Da chegada dos portugueses ao Brasil em 22 de abril de 1500 até a fundação da Cidade do Rio de Janeiro, em 1º de março de 1565, por Estácio de Sá, entre os morros Cara de Cão e Pão de Açúcar, há uma série de eventos que ajudam a entender o crescimento populacional do Estado, indo da necessidade de permanência na localidade a fim de manter afastados os franceses invasores aliados aos índios tamoios, a transferência da capital do Brasil de Salvador para o Rio de Janeiro em 1763; a exploração do ouro, diamantes, cana de açúcar, café, o comércio escravagista, a fixação da Família Real Portuguesa para o Brasil, até a abertura dos Portos às Nações Amigas em 1808, que valorizaram ainda mais as terras da cidade do Rio de Janeiro e proximidades; tornando-se lugar de residência dos nobres europeus e da população brasileira crescente atraída pelo grande desenvolvimento da região.¹

Com a abolição da escravatura, em 1888, e a Proclamação da República, em 1889, a população que vivia em função das fazendas ganhavam a liberdade mas perdiam suas residências, vendo-se obrigados a construir casas improvisadas nas periferias dos grandes centros, resultando, posteriormente, no surgimento das favelas, que mais tarde, tiveram um incremento populacional resultante do movimento migratório dos brasileiros de outros Estados, aliados ao deslocamento da população rural em direção às cidades, entre 1960 e 1970, desejosos de usufruir das possibilidades de crescimento oferecidos pela Capital².

A urbanização não planejada, ou mal planejada, somada a necessidade de fixar residência próximas ao comércio e indústrias que se estabelece a fragmentação do espaço urbano, e induz a ocupação periférica dos centros urbanos, gerando, no que diz respeito à moradia, a expansão da habitação informal, tanto no aspecto da favelização

¹ LINHARES. Sergio. **Histórico do Estado do Rio de Janeiro**. Disponível em <http://www.inepac.rj.gov.br/application/assets/img/site/Historico_Estado.pdf>, acesso em 05 de setembro de 2022.

² SAMPAIO. Daniel. **Rio 456 anos: curiosidades históricas sobre a fundação da cidade**. Disponível em <<https://vejario.abril.com.br/coluna/daniel-sampaio/rio-456-anos>>. Acesso em 10 de outubro de 2022.

quanto no aspecto da manutenção de um título de propriedade não reconhecido, como alternativa acessível no suprimento de uma necessidade básica.

De acordo com Maricato apud Vaccari (2018, p. 36-37):

o processo de urbanização se apresenta como uma máquina capaz de produzir favelas e agredir o meio ambiente, uma vez que o assentamento da população de baixa renda [...] vai se dar informalmente em áreas desvalorizadas pelo mercado imobiliário formal, desprovidas de infraestrutura e de serviços básicos, especialmente, redes de coleta e tratamento de esgoto e de drenagem, e de coleta de resíduos sólidos [...].

A despeito do necessário salto histórico na narrativa anterior, fica evidenciada a necessidade de intervenção do Estado para suprir o *deficit* habitacional, consolidado e crescente ao longo dos tempos, impactando a cidade não só nos aspectos ligados à moradia propriamente dita, mas também nos aspectos sociais e ambientais, educação, violência, alimentação, serviços públicos etc.

A tentativa de intervenção através da erradicação de favelas a partir da remoção da população para áreas rurais e periféricas sem estrutura se mostrou ineficaz, forçando o Governo a criação de uma estratégia voltada para a questão da moradia, privilegiando a dignidade da pessoa humana e a busca do equilíbrio entre a aspiração da garantia do mínimo existencial e a limitação da reserva do possível, buscando suprir a falta de moradia, embora não ocorresse iniciativas para a legalização dos imóveis já ocupados.

Assim surgem os conjuntos habitacionais populares – construções de baixo custo, entretanto dignas, com um mínimo de estrutura, possibilidades de crescimento, e numa distância razoável do inflado centro urbano do Rio de Janeiro, voltados para população de baixa renda, próximos às grandes rodovias e com acesso aos locais de trabalho.

São claras as iniciativas para minorar o déficit habitacional, mas esparsas as ações buscando legalizar os imóveis atingidos por inadimplências e transferências feitas de maneiras irregulares e não documentadas, em especial nos imóveis pertencentes a população menos favorecida.

I - DESENVOLVIMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA HABITAÇÃO NO BRASIL

Para entender a situação particularizada pela cidade do Rio de Janeiro e sua busca pela resolução do problema da moradia legalizada, é preciso trazer a memória que os processos se reproduzem em todos os grandes centros urbanos nacionais, e que as desigualdades geradas pela distribuição de terras, pelos latifúndios e pela centralização do poder, que a princípio parecia benéfico, tornou-se visivelmente prejudicial ao País, reforçando a ideia da necessidade do fazer algo para minimizar e resolver o impacto desta situação.

É desta forma que, sucedendo a outros programas de menor alcance, surge em 1964 o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) como intervenção mais significativa do Governo no setor habitacional, voltado, *a priori*, para suprir as carências habitacionais das camadas populacionais de baixa renda existente, diante da ineficácia dos programas anteriores e da grande inadimplência consequente a inflação que o País atravessava.

Numa visão macro, o Sistema Financeiro de Habitação era regido pelo Banco Nacional da Habitação (BNH), que aplicava os recursos do FGTS e das cadernetas de poupança na construção prioritariamente dos conjuntos habitacionais sociais, para garantir a liquidez do sistema, condicionado a arrecadação do FGTS e também da adimplência ou inadimplência dos adquirentes dos imóveis, para financiar os imóveis a preços mais acessíveis e juros mais baixos que os bancos privados.

A crise financeira das décadas de 70 e 80 e os sucessivos planos econômicos aumentaram a inadimplência dos mutuários das classes baixas e média, de forma que o arrecadado com o pagamento das parcelas não honravam os custos governamentais, inviabilizando o programa habitacional, nos moldes praticados, chegando a atual intervenção através dos subsídios do Programa Minha Casa Minha Vida.

Em 1986, com a extinção do BNH, a gestão do SFH passa a ser conduzida pela Caixa Econômica Federal, que implementa mudanças nos controles e gestão da política nacional de habitação (PNH) com foco principal no atendimento a necessidade habitacional da população de baixa renda, que comporta aproximadamente 85% do déficit habitacional brasileiro, aumentando a parceria com governos estaduais e municipais para o êxito da política habitacional.

Nas palavras de AZEVEDO, 1995, as ações e programas da política nacional de habitação podem ser entendidas a partir das seguintes etapas:

1. Atuação no financiamento (a fundo perdido ou subsidiado) a estados e municípios para a reurbanização de áreas habitacionais muito degradadas com melhoria das habitações existentes/construção de novas habitações e instalação/ampliação da infra-estrutura dessas áreas, ocupadas principalmente pelas camadas populacionais de renda inferior a três salários mínimos mensais,
2. Atuação na provisão de financiamentos de longo prazo para a construção/melhoria de habitações destinadas principalmente à população de renda mensal até doze salários mínimos mensais, e
3. Políticas voltadas para a melhoria do desempenho do mercado habitacional, tanto na reformulação da legislação quanto no desenvolvimento institucional e tecnológico do setor (AZEVEDO, 1995)³.

Tal narrativa, apesar da sua datação histórica, provocou, ainda em 1964, com a disponibilização de recursos do FGTS através do Banco Nacional de Habitação, a CEHAB-RJ ampliação dos investimentos e construção de dezenas de conjuntos habitacionais na cidade do Rio de Janeiro, dentre eles o Conjunto Residencial Cardeal Dom Jaime Câmara, retratado por PASOS *apud* Galdo; Daflon, 2011

O Conjunto Residencial Cardeal Dom Jaime Câmara foi a evidência dos planos de cisão entre subúrbio e centro. O que já fora o maior conjunto habitacional da América Latina (Assaf, 2001), é a demonstração de que a população empobrecida da cidade do Rio de Janeiro passaria a ter endereço certo. Sete mil e 200 apartamentos, em 180 blocos distribuídos por uma área de cerca de 450 mil metros quadrados (54 vezes o gramado do Maracanã). O maior conjunto habitacional do Rio, o Dom Jaime Câmara, construído em 1969, atravessa dois bairros - Bangu e Padre Miguel - tem cerca de 26 mil moradores (35 mil habitantes em 2021), população superior à de 37 dos 92 municípios do Estado do Rio, e uma quantidade de problemas igualmente superlativa. Em seus 42 anos, a fase de crescimento do conjunto não cessa. Nele, pelo menos 1.800 puxadinhos rompem com a homogeneidade dessa “cidade” de prédios gêmeos. Gatos de energia, prestações acumuladas, praças malconservadas, ausência de escolas de ensino médio e apartamentos invadidos pelo tráfico também compõem o quadro (Galdo; Daflon, 2011).⁴

Segundo informações do Governo do Estado do Rio de Janeiro, a população atual do conjunto é de 35 mil pessoas, que foi considerado na época da inauguração o maior projeto habitacional da América Latina.

³ AZEVEDO, S. **O desempenho do poder público na área habitacional: um breve retrospecto**. In: Déficit habitacional no Brasil — Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1995

⁴ D'ONOFRE. Dan Gabriel, SANTOS. Rodrigo Amado, PASOS. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural. 14 N° 5. **Do pioneirismo à coxia: a memória banguense e sua relação com o turismo**. Outubro 2016 ISSN 1695-7121.

De 2009 a 2020, a Política Nacional de Habitação de Interesse Social foi regida pelo Programa Minha Casa Minha Vida, como parte do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)⁵, tratando-se da “iniciativa do Governo Federal que oferece condições atrativas para o financiamento de moradias nas áreas urbanas para famílias com renda familiar bruta de até R\$ 7.000,00 por mês. Em parceria com estados, municípios, empresas e entidades sem fins lucrativos, o programa vem mudando a vida de milhares de famílias brasileiras. É oportunidade para quem precisa, bem como promove desenvolvimento para o Brasil.⁵”

A partir de dia 26 de agosto de 2020, as operações de financiamento contratadas com recursos do FGTS integram o Programa Casa Verde e Amarela⁶, conforme Lei nº 14.118/2021, que amplia o alcance do Programa e também as possibilidades de financiamento.

Ao analisar atuais programas habitacionais de interesse social, vemos a questão da moradia abordada como uma política pública através da Lei 11.124/2005⁷, afirmando que:

Art. 2º - fica instituído o Sistema Nacional de Habitação, de Interesse Social – SNHIS, com o objetivo de:

I - Viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e a habitação digna e sustentável.

II - Implementar políticas e programas de investimentos e subsídios, promovendo e viabilizando o acesso à habitação voltada à população de menor renda.

III - Articular, compartilhar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor de habitação.

Ainda que necessários, estes programas não resolve o problema da regularização fundiária dos imóveis não contemplados pelos mesmos, sobretudo porque não se trata de uma questão de financiamento imobiliário, mas de regularização dos imóveis existentes.

⁵ **Minha Casa Minha Vida.** Disponível em: <https://www.caixa.gov.br/voce/habitacao/minha-casa-minha-vida/urbana/Paginas/default.aspx>. Acesso em 18 de outubro de 2022.

⁶ **Casa Verde Amarela.** Disponível em: <https://www.caixa.gov.br/voce/habitacao/casa-verde-e-amarela/urbana/Paginas/default.aspx>. Acesso em 18 de outubro de 2022.

⁷ BRASIL. **Lei nº 11.124/2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm.> Acesso em 14 de outubro de 2022.

Tais observações, apontam para outros questionamentos, dentre os quais destacamos: É real a necessidade de um programa de regularização imobiliária específico para as classes C, D, e E? Existe de fato, diferença entre as situações cartorárias dos imóveis das classes A e B e as inferiores?

Vejamos:

Em termos regulamentação fundiária, o que diferencia os imóveis das classes A e B das classes C, D e E, é que enquanto àquelas tem sua aquisição decorrente do recebimento de herança ou da compra de um imóvel regular e devidamente registrado e importem em alto investimento financeiro, estando, portanto, cercada de cuidados e precauções legais, e ainda que tenham, em menor escala, possibilidade de lacunas documentais que justifiquem o uso da usucapião, não são alvo deste Artigo Científico. Por outro lado, os imóveis das classes C, D e E são, muitas vezes, adquiridos através de transferências de posse não legalizada, de uma transmissão hereditária não documentada ou através de programas habitacionais governamentais, que, por sua natureza e destinação, contempla maior elasticidade na questão documental.

Tais fatos apontam para a necessária abordagem da diferenciação econômico-financeira e também para a necessária facilitação a justiça, que neste caso, se fará sem passar pelo Poder Judiciário, sendo este o contexto que aponta para a utilização da usucapião e sobretudo para a usucapião extrajudicial, como ferramenta capaz de responder a uma parcela significativa de situações voltadas a legalização imobiliária.

II - A SEGURANÇA JURÍDICA E OS BENEFÍCIOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

A ideia de propriedade emana da relação de submissão de uma coisa a uma pessoa ou grupo de pessoas, e do respeito pela comunidade em que vivem [...]. O respeito à noção de propriedade foi constituído pela comunidade ao longo do desenvolvimento da humanidade, independentemente da existência de lei, sendo uma regra aceita e cumprida, naturalmente, pelas pessoas.⁸

Ao tratar do desejo de propriedade, o ordenamento jurídico brasileiro condiciona a aquisição da propriedade e outros direitos reais à inscrição do título no Registro de Imóveis, devendo o herdeiro registrar o formal de partilha no caso de sucessão *causa mortis*, e o usucapiente, com a posse consolidada a partir do domínio, envidar esforços para transformação da posse informal em formal, com a aquisição do título de propriedade.

Nas palavras de COUTO, 2019:

a aquisição da propriedade como um processo complexo, muitos podem ser os fatos e atos jurídicos intermediários praticados, mas todos visam atingir um objetivo: a propriedade plena, consolidada como direito real inscrito no Registro de Imóveis.

A usucapião será, neste caso, o mecanismo jurídico que possibilitará o alcance do objetivo, quanto obstáculos forem encontrados.⁹

Ainda, tal pensamento é corroborado por COUTO *apud* ROSENFELD (2019, p. 44), ao afirmar que:

As favelas constituem um terreno particularmente favorável para uma política de regularização fundiária, que possibilitaria a substituição da precariedade da posse pela posse privada. A outorga de um título de propriedade faz com que o cidadão venha a ser senhor dos seus bens, podendo, segundo sua livre escolha, dispor deles. A livre escolha passa a ser um valor incorporado pelos beneficiados, que passariam a agir conformemente a essa nova ideia. [...] Os seus habitantes ganhariam títulos de propriedade, pagariam impostos e teriam, assim, dignidade de cidadãos. A autoestima de um proprietário se sobreporia a indignidade de um favelado.

Um País constituído de proprietários no sentido amplo do termo, um País que valorize a propriedade, um País que assegure aos seus o usufruto de seus bens, é um País em que vigora o estado de direito e onde a sociedade se desenvolve socialmente com crescimento econômico. [...] cidadãos-

⁸ COUTO. Marcelo de Rezende Campo Marinho. **Usucapião Extrajudicial**. 2ª ed., rev. e atual. Salvador: Editora JusPodvm, 2019. p. 29

⁹ COUTO. Marcelo de Rezende Campo Marinho. **Usucapião Extrajudicial**. 2ª ed., rev. e atual. Salvador: Editora JusPodvm, 2019. p. 39-40, 44.

proprietários defendem melhor os seus direitos e os da coletividade como um todo.¹⁰”

O benefício trazido pelos procedimentos de regularização fundiária devem, portanto, alcançar a todos os atores envolvidos, pois o que possui a posse ou propriedade informal se beneficiará com a segurança trazida pela emissão do título de propriedade formal; o Estado se beneficiará com o recebimento referente ao pagamento dos impostos e taxas à ele devidos pela prestação dos serviços ofertados, e a sociedade igualmente se beneficiará pelo fato de um proprietário imobiliário formal tratar a sua propriedade e o seu entorno com um zelo ainda maior.

Desta forma, a falta de recursos decorrentes das sucessivas crises econômicas, aliadas a falta de acesso às possibilidades da justiça e o desconhecimento dos processos para tal regularização imobiliária aumentam ainda mais a necessidade de uma intervenção estatal trazendo ao conhecimento de todos esta possibilidade e favorecendo sua utilização, de acordo com as possibilidades econômico-sociais de cada grupo da sociedade, sendo a usucapião, neste aspecto, uma ferramenta de excelência.

¹⁰ ROSENFELD, Denis Larrer. **Reflexões sobre o direito à propriedade**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008, p. 81-83.

III – A USUCAPIÃO, A PROPRIEDADE E SUA FUNÇÃO SOCIAL

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XXII - é garantido o direito de propriedade;

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

(...)

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição¹¹. Constituição Federal da Republica, 1988.

A leitura, ainda que superficial, da Carta Magna, nos artigos 5º e 6º, garantem a proteção ao direito de propriedade e a moradia digna aos indivíduos, o que, aliado a análise do art. 1228 do Código Civil, ao abordar a figura do proprietário, bem como do art. 1.231 do Código Civil que afirma que “a propriedade presume-se plena e exclusiva, até prova em contrário”, que ao contrário do que se possa pressupor, não instituem o direito a absoluto ou ilimitado da propriedade, mas a exigência da prevalência do interesse público sobre o privado, do bem coletivo sobre o bem individual, requerendo que esta tenha uma função social e regulando assim, o direito constitucional do proprietário no gozar, usar e dispor da propriedade e dos seus frutos, segundo o seu juízo, e que, na hipótese de tratar-se de propriedade urbana, esta exigência da função social relaciona-se ao cumprimento de obrigações estabelecidas pelo convívio social, às leis orgânicas e as exigências do plano diretor da cidade, como trazido pelo art. 182, §2º, da Constituição Federal de 1988, e que o não alcance desses princípios legais, a não destinação correta do imóvel, por negligência do proprietário provocará a intervenção do Estado contra o proprietário, possibilitando, se necessário, a transferência do título de propriedade à terceiros de boa-fé.

Sarmiento (2017, p.1), ao tratar do assunto, leciona que:

A usucapião (...) não representa um ataque ao direito de propriedade, mas sim uma homenagem à posse, em detrimento daquele que, tendo o domínio,

¹¹ Art. 5º, XXII, XXIII e 6º, Constituição Federal da Republica, 1988

abandona o imóvel, deixando que outro o ocupe e destine a função social e econômica mais relevante.¹²

E muito embora o texto constitucional seja relativamente novo, as demandas que regulam o tema propriedade remontam aos princípios da civilização, vez que é próprio da constituição humana o desejo do possuir coisas, o que é claramente percebido na organização civilizatória ao longo da história da humanidade demandando intervenções políticas e legais disciplinadoras da questão.

Assim, jungindo o dito desejo antigo de propriedade ao não cumprimento da função social dos imóveis e a necessidade de intervenção estatal, nasce, como forma de aquisição originária da propriedade, o instituto da Usucapião, objeto de análise deste trabalho, sobretudo na inovadora forma trazida pelo CPC 2015, a Usucapião Extrajudicial.

Entretanto, antes de mergulhar nas particularidades da Usucapião Extrajudicial, convém uma abordagem geral sobre o tema, afim de que se chegue a perfeita compreensão de sua importância.

Segundo o Art. 530 do Código Civil de 1916: “*Adquire-se a propriedade imóvel: I - Pela transcrição do título de transferência no registro do imóvel. II - Pela acessão. III - Pelo usucapião. IV - Pelo direito hereditário*”, sendo esta disposição tratada de maneira mais abrangente pelo Código Civil de 2002, a partir do artigo 1238 e seguintes, entendendo os doutrinadores que a usucapião é uma forma de aquisição originária da propriedade, conceito expresso pela sentença *res nullius*, coisa de ninguém, que em assim sendo, livre de vícios e impedimentos anteriores, sem antigo dono, não sendo relevante a existência de débitos com os impostos que recaem sobre o imóvel.

Em definição sintética, usucapir é tomar pelo uso, não se tratando entretanto, de apossamento desregrado, mas realinhamento ao que se espera de uma propriedade e daqueles que a possuem.

A legislação brasileira, estabelece os requisitos pessoais, reais e formais para se tomar algo pelo uso, a saber:

¹² SARMENTO, Débora Maria Barbosa. **Usucapião e suas modalidades**. In: Série Aperfeiçoamento de Magistrados - Direitos Reais. Disponível em: <https://www.emerj.tjrj.jus.br/serieaperfeicoamentodemagistrados/paginas/series/16/direitosreais_51.pdf>. Acesso em 06 novembro 2022.

1- Requisitos Pessoais

Refere-se a capacidade e legalidade do usucapiente, exigindo-se deste capacidade civil absoluta diante do jurídico, nos termos propostos pelo Código Civil.

2- Requisitos Reais

Determina o que pode ou não ser usucapido, recaindo somente sobre coisas prescritíveis, como as servidões, a propriedade, o usufruto, a habitação e o uso, excluindo-se os bens públicos, dotados de imprescritibilidade, nos termos da CF 88, arts. 183, § 3º, e 191, parágrafo único, Súmula 340 do STF e art. 102 do Código Civil.

3- Requisitos Formais

Determinam as espécies de usucapião e os elementos necessários à sua aplicação, a saber:

- a) A Posse - requisito de maior relevância, exigindo-se que a mesma seja *ad usucapionem* (passível de usucapir de forma mansa, pacífica e contínua), não intermitente, e além de gozar de *animus domini* (vontade de ser dono da coisa), aqui excluídos os detentores da posse direta, exercida temporariamente por alguns indivíduos em situações de locação imobiliária ou de exercício profissional, como no caso dos caseiros.
- b) O Tempo - O tempo estabelecido para aquisição da propriedade por meio da Usucapião condiciona-se ao sistema jurídico da época, do momento histórico e da espécie de usucapião a se utilizar.
- c) O Justo Título - Exigido somente na modalidade ordinária da Usucapião, requer a exclusão de vícios impeditivos para a transmissão do imóvel, com manifestação expressa do usucapiente e do antigo possuidor.
- d) A Boa-fé – a posse de boa-fé ocorre quando o possuidor ignora vícios e/ou obstáculos que lhe impossibilitam a aquisição da coisa, estando atrelada ao justo título, ainda que se tratem de situações jurídicas diferentes. Ela será responsável por embasar eticamente o justo título na convicção que realmente houve a transferência da propriedade.

Espécies da Usucapião

A Usucapião é, portanto, um instituto que tem por objeto bens móveis e imóveis, e se organizado como nos termos previstos pela legislação brasileira, divide-se em 3 (três) espécies, a saber: Usucapião Ordinária (artigo 1.242, do Código Civil), Usucapião Extraordinária (artigo 1238, do Código Civil¹³), e a Usucapião Especial (Lei 6.989/81¹⁴), que se divide em Usucapião Especial Rural¹⁵ e Usucapião Especial Urbana (art. 183, CF), além da modalidade regulamentada no Estatuto do Índio (Lei nº 6.001/1973¹⁶), a Usucapião Indígena e a Usucapião pró-família¹⁷ (artigo 1.240-A, CC).

¹³ BRASIL. **Lei nº 10.046/02. 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.”

¹⁴ BRASIL. **Lei nº 6.969/81.** Dispõe Sobre a Aquisição, Por Usucapião Especial, de Imóveis Rurais, Altera a Redação do § 2º do art. 589 do Código Civil e dá outras providências. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6001.htm>. Acesso em: 28 de setembro de 2022.

¹⁵ Art. 191 da Constituição Federal de 1988: “Aquele 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 cinquenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade.” Parágrafo único. “Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião”

¹⁶ BRASIL. **Lei nº 6.001, de 19 de Dezembro de 1973.** Dispõe sobre o Estatuto do Índio. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6001.htm>. Acesso em: 28 de setembro de 2022.

¹⁷ TARTUCE, Flávio. **A usucapião especial urbana por abandono do lar conjugal.** Disponível em: <<http://www.mp.ce.gov.br/orgaos/CAOCC/dirFamilia/artigos/Tartuce.PDF>>. Acesso em: 14 de agosto de 2022.

IV - A USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL E OS REQUISITOS PARA SUA UTILIZAÇÃO

O objeto de estudo deste artigo científico, a modalidade da Usucapião de Bens Imóveis, na espécie Usucapião Extraordinária (artigo 1.238, do Código Civil), antes tratado como procedimento especial, passa a ser tratado como procedimento comum, nos termos dos artigos 941 a 945 do novo Código de Processo Civil; com inovações em muitos aspectos, dentre os quais as relacionadas a citação no caso de condomínio edilício, seja em relação aos confinantes, a não obrigatoriedade de citação da pessoa quanto tratar de ação autônoma de prédio em condomínio, ou ainda a dispensa da citação dos condôminos e/ou condomínio, representado pelo síndico.

Seu reconhecimento por via de procedimento extrajudicial, previsto no Art. 1.071. da Lei no 6.015/73, Lei de Registros Públicos, possibilita a sentença de caráter declaratório, quando preenchidos determinados requisitos, vez que esta simplesmente atesta e homologa uma situação jurídica já existente.

Ao debruçar na possibilidade trazida pelo procedimento da usucapião extrajudicial, conclui-se que, nos termos previstos no Código de Processo Civil (2015), não estamos diante de uma nova modalidade de usucapião, mas do regramento de um procedimento administrativo que garante ao usucapiente o direito de efetivá-la diretamente no Cartório de Registro de Imóveis sem a necessidade de acionar o Poder Judiciário, promovendo a ampliação do acesso à justiça e beneficiando com a desjudicialização da ação àqueles que ao fazer uso do instituto, com tramitação mais célere que a de um processo no judiciário pode levar anos e anos para sua conclusão, enquanto um procedimento extrajudicial, pode se concluir em até 120 dias, se satisfeitas as exigências do artigo 216-A, da Lei 6015/73, Lei de Registros Públicos.¹⁸

No que diz respeito a essas exigências para a concessão do título de propriedade originária por meio da usucapião extrajudicial¹⁹, o Código Civil traz os requisitos essenciais, quais sejam: apresentação do requerimento, acompanhado de ata

¹⁸ BRASIL. **Lei 6015/1973. Lei de Registros Públicos.** Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015 consolidado.htm>. Acesso em 06 de novembro de 2022.

¹⁹ **Cartilha Procedimento Ata Notarial para Usucapião Extrajudicial**, 26º Tabelionato de Notas. Março de 2016. Disponível em: <https://www.26notas.com.br/blog/wp-content/uploads/2016/03/Cartilha-procedimento-Ata-nota-rial-para-usucapi%C3%A3o-extrajudicial_ok.pdf>. Acesso em 10 de novembro de 2022.

notarial, planta e memorial descritivo do imóvel, além das certidões negativas e outros documentos necessários, na forma como descritos a seguir:

1. Ata Notarial

De acordo com os art. 384, I, e art. 1.071, caput, do CPC 2015, do art. 216-A, da Lei de Registros Públicos e o art. 193, do Código Civil, que norteiam a ação dos tabeliães de notas no processo de regularização fundiária, devidamente instruindo com a Ata Notarial, que, a pedido do interessado, atestará a posse do usucapiente no referido imóvel.

Na ata notarial constará além do tempo de posse, a linha possessória que possibilitará a concessão do direito a usucapião extrajudicial, devendo ser firmada pelo usucapiente e seu cônjuge, nos termos do art. 319, CPC, os documentos de habilitação e representação jurídica/advocatória, com procuração formalizada conforme instruído pelo art. 661, do Código Civil e inciso 11, do art. 221 da Lei de Registros Públicos, descrevendo os poderes especiais e expressos, para requerer do Cartório de Registro Imobiliário o pedido da usucapião pretendida.

2. Planta e Memorial Descritivo

A Planta e Memorial Descritivo do imóvel deverá ser apresentada, devidamente assinados por profissional habilitado, com prova de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) ou Registro de Responsabilidade Técnica (RRT) no respectivo conselho de fiscalização profissional, bem como pelos titulares de direitos reais e de outros direitos registrados ou averbados na matrícula do imóvel usucapiendo, ou com a informação de que não se encontra matriculado ou transcrito, sendo desobrigada sua apresentação se o imóvel usucapiendo for unidade autônoma de condomínio edilício ou loteamento regularmente instituído, devendo apresentar requerimento fazendo menção à descrição constante na respectiva matrícula.

3. Certidões Negativas

O inciso III, do artigo 216-A, elenca a necessidade de apresentação das seguintes certidões negativas:

- a) Certidões do 1º, 2º, 3º e 4º, ofícios distribuidores, 1º e 2º interdições e tutelas, Certidão da Justiça Federal do requerente, do proprietário do imóvel usucapiendo e de todos os demais possuidores, em caso de sucessão de posse, exigindo-se igualmente a apresentação das certidões dos conjugês ou companheiros, se for o caso.
- b) Certidões negativas de distribuição atestando a natureza mansa e pacífica da posse, para fins de usucapião;
- c) Certidão de ônus reais e de ações pessoais e reipersecutórias (até 30 dias);
- f) Certidão negativa de bens;
- g) Certidão de ônus reais e de ações pessoais e reipersecutórias, dos imóveis confinantes (caso tenham matrícula);
- h) Certidão dos órgãos municipais e/ou federais demonstrando a natureza urbana do imóvel usucapiendo (IN 82/2015 Incra e Nota Técnica 2/2016, Incra, (inciso VIII do art. 4º do Provimento CNJ nº 65/17).
- i) Declaração de testemunhas, se houver.

4. Justo Título

O Justo Título, disciplinado pelo inc. IV, do artigo 216-A, é requisito essencial para a efetivação do procedimento, por comprovar a relação negocial entre o proprietário do imóvel e o interessado em adquirir o mesmo através do instituto da Usucapião, na hipótese de se tratar de usucapião ordinária, geralmente, compromisso de compra e venda, mas também para cessão de direitos e promessa de cessão, pré-contrato, proposta de compra, reserva de lote ou outro instrumento, procuração pública com poderes de alienação, cessão de direitos hereditários, documentos judiciais de partilha, arrematação ou adjudicação. Na modalidade extrajudicial substitui-se o justo título por quaisquer outros documentos que demonstrem a origem, a continuidade, a cadeia possessória, a natureza e o tempo da posse, tais como o pagamento dos impostos e das taxas que incidirem sobre o imóvel usucapiendo, tais como IPTU ou ainda contas das concessionárias de serviços públicos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo da Lei 6.015/73, no art. 216-A combinado com das inovações trazidas pelo artigo 1.071 do Código Civil Brasileiro deixa claro a possibilidade da regularização fundiária com a emissão de título da propriedade originária através da usucapião extrajudicial, apontando o legislador para o cumprimento do disposto nos artigos 5º e 6º da Constituição Federal no que concerne a dignidade da pessoa humana, do mínimo existencial e da reserva do possível, demonstrando, dentre outras coisas, a preocupação com a propriedade e sua função social.

Para tanto, o Estado envida esforços dentro da Política Nacional de Habitação a fim de que os menos favorecidos usufruam das mesmas benesses e possibilidades das ditas Classes A e B, pois todos são iguais perante a Lei, e em especial, no que tange a propriedade imobiliária, dando sentindo amplo ao princípio que confere tratamento desigual aos desiguais na medida de sua desigualdade.

Se por um lado o Estado envida esforços para cumprir sua vocação institucional, por outro lado a crise econômica provocou inadimplência nas obrigações imobiliárias ao longo dos anos, trazendo como consequência o desinteresse dos possuidores na regularização da propriedade, sejam as resultantes de aquisição hereditária, sejam as adquiridas através da posse precária, o que demandou ainda mais o Estado na tentativa de resolver o problema.

Desta forma, a desjudicialização da ação de usucapião, na modalidade extrajudicial, que não é outra coisa senão a provocação jurisdicional ao reconhecimento do direito à aquisição de um bem pelo decurso do prazo prescricional, torna-se alternativa mais célere, eficaz e eficiente na regularização dos imóveis populares, conferindo autoridade e autonomia aos tabeliães de notas no processo de regularização fundiária, que certificando o preenchimento dos requisitos legais para o tema, declarará a regularidade da propriedade já existente e procederá a emissão do referido título com as procedimentos necessários.

A despeito da possibilidade de utilização do procedimento extrajudicial para todos os tipos de imóveis e proprietários, respondendo ao questionamento inicial e comprovando a hipótese aventada, a demanda é maior entre os cidadãos das classes

C, D e E, vez que estes não possuem acesso facilitado ao judiciário, com menor possibilidade de arcar com as despesas judiciais e honorários advocatícios, além do desconhecimento legal que permite o procedimento cartorário, bem como a possibilidade de gratuidade de justiça, se demonstrada hipossuficiência econômica, nos termos do art. 99, § 3º, CPC, o que justifica a existência de um programa voltado para esta camada social.

Por razões diversas, em especial pelo conhecimento dos impedimentos que a restrição de crédito produzirá pelo pertencimento a uma classe menos favorecidas, um programa de regularização fundiária nestes termos tem elevada possibilidade de êxito e lucratividade, garantindo a recuperação do investimento do Estado com o recolhimento dos impostos e taxas de serviço e de regularização.

Ainda, mesmo que mantidas as possibilidades do procedimento judicial, pelo princípio da inafastabilidade da jurisdição, a exigência da capacidade postulatória, mesmo que não se esteja tratando de um processo judicial, fomentará o mercado de trabalho dando aos advogados a possibilidade de exercício profissional ao atuarem nos processos de emissão do título de propriedade extrajudicial, o que, como anteriormente afirmado, trará benefícios a todos os envolvidos, justificando por todo o dito, esforços nos sentido de alcançar a população de baixa renda, possuidora de imóveis populares, com um programa que privilegie a legalização dos imóveis por eles ocupados.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição Federal da Republica**, 1988. Art. 5º, XXII, XXIII e 6º.

BRASIL **Lei nº 10.406/2002. Código Civil Brasileiro**, 2002. Art. 1.238 a 1.262.

BRASIL. **Lei nº 6.969/1981**. Dispõe Sobre a Aquisição, Por Usucapião Especial, de Imóveis Rurais, Altera a Redação do § 2º do art. 589 do Código Civil e dá outras providências. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6001.htm>. Acesso em: 28 de setembro de 2022.

BRASIL. **Lei nº 11.124/2005**. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm>. Acesso em 14 de outubro de 2022.

BRASIL. **Lei 6015/1973. Lei de Registros Públicos**. Disponível em <https://http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015 consolidado.htm>. Acess em 06 de novembro de 2022.

BRASIL. **Lei nº 6.001/1973**. Dispõe sobre o Estatuto do Índio. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6001.htm. Acesso em: 28 de setembro de 2022.

Cartilha Minha Casa Minha Vida. Disponível em: <https://www.caixa.gov.br/voce/habitacao/minha-casa-minha-vida/urbana/Paginas/default.aspx>. Acesso em 18 de outubro de 2022.

Casa Verde Amarela. Disponível em: <https://www.caixa.gov.br/voce/habitacao/casa-verde-e-amarela/urbana/Paginas/default.aspx>. Acesso em 18 de outubro de 2022.

COUTO. Marcelo de Rezende Campo Marinho. **Usucapião Extrajudicial**. 2ª ed., rev. e atual. Salvador: Editora JusPodvm, 2019.

MELO, Marco A.B.; PORTO, José Roberto de Mello. **Posse e Usucapião**. 3ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo. Editora JusPodvm, 2022.

AZEVEDO, S. **O desempenho do poder público na área habitacional: um breve retrospecto**. In: **Déficit habitacional no Brasil** — Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1995

D'ONOFRE. Dan Gabriel, SANTOS. Rodrigo Amado, PASOS. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural. 14 N° 5. **Do pioneirismo à coxia: a memória banguense e sua relação com o turismo**. Outubro 2016 ISSN 1695-7121

SARMENTO, Débora M. B. **Usucapião e suas modalidades**. In: Série Aperfeiçoamento de Magistrados - Direitos Reais. Disponível em: <https://www.emerj.tjrj.jus.br/serieaperfeicoamentodemagistrados/paginas/series/16/direitosreais_51.pdf>. Acesso em 06 novembro 2022.

TARTUCE, Flávio. **A usucapião especial urbana por abandono do lar conjugal**. Disponível em: <http://www.mp.ce.gov.br/orgaos/CAOCC/dirFamilia/artigos/Tartuce.PDF>. Acesso em: 14 de agosto de 2022.