

A USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL, APESAR DE ESQUECIDA, É EFETIVA?

Is extrajudicial usucapiation, although forgotten, effective?

Davi Santos Costa¹

Resumo: O instituto da usucapião na modalidade judicial é amplamente ensinado, discutido e aplicado. No entanto, a modalidade extrajudicial tem pouco destaque. Neste artigo, analisar-se-á quais os requisitos para a usucapião extrajudicial; bem como se avaliará se sua Lei, a de nº 13.465/2017, tem efetividade na prática dos conflitos fundiários. Ao final, concluiu-se que, depois das modificações promovidas pela Lei 13.465/2017, a usucapião administrativa se tornou mais efetiva. Ato contínuo, entendeu-se que a não contenciosidade é um último e necessário entrave para sua efetividade, tendo em vista a natureza de jurisdição graciosa e o trâmite administrativo promovido, não por Juízes de Direito, mas por Oficiais de Registros em Cartórios de Registros de Imóveis.

Palavras-chave: Usucapião, extrajudicial, administrativa, Lei 13.465/2017

Abstract: The institute of adverse possession in the judicial modality is widely taught, discussed, and applied. However, the extrajudicial modality has little prominence. In this article, the requirements for extrajudicial adverse possession will be analyzed; as well as evaluating if the Brazilian Law nº 13.465/2017, is effective in the practice of land conflicts. In the end, it was concluded that, after the changes promoted by Law 13.465/2017, administrative adverse possession became more effective. Subsequently, it was understood that non-litigation is a last and necessary obstacle to its effectiveness, in view of the nature of graceful jurisdiction and the administrative procedure promoted not by Judges of Law, but by Registration Officers in Real Estate Registry Offices.

Keywords: Adverse possession, extrajudicial, Law 13.465/2017

Sumário: 1. Introdução; 2. Como a doutrina (não) aborda o tema. a falta de destaque doutrinário do instituto é justificável?; 3. A classificação da usucapião quanto à natureza da jurisdição: contenciosa ou voluntária?; 4. O instituto da usucapião extrajudicial; 5. Documentos necessários para a usucapião administrativa; 6. A exigência

¹ Davi Santos Costa, Bacharelado em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia (UFBA). 2022. E-mail: davisantoscosta07@gmail.com.

da concordância: a controvérsia em torno do requisito que mitigou a eficácia do instituto; 7. Seria possível dar mais eficiência ao rito extrajudicial? O instituto hoje é subutilizado? Como conjugá-lo com a mediação? 8. Conclusão; Referências bibliográficas.

1. INTRODUÇÃO

Entende-se como usucapião extrajudicial a possibilidade da convalidação da posse em propriedade, sem a necessidade da propositura de uma ação judicial, já que a Lei nº 13.465/2017 trouxe a possibilidade de se atingir o mesmo resultado útil através de um processo extrajudicial no Tabelionato de Notas e no Cartório de Registro de Imóveis – desde que cumpridos os requisitos inerentes ao instituto e os adicionais criados por esta Lei, que veremos adiante.

Esta modalidade extrajudicial foi recebida com grande expectativa, coberta de promessas de desburocratização, celeridade, efetividade e desoneração do judiciário. No entanto, a prática evidenciou requisitos que põem em xeque a efetividade do procedimento.

Dentre os requisitos que promovem a ineficiência do instituto, o mais hostilizado é a necessidade da aquiescência do antigo proprietário e dos vizinhos limítrofes ao imóvel a ser usucapido extrajudicialmente. O silêncio de qualquer deles deveria, ainda, ser interpretado como discordância, prejudicando o procedimento. Por isso, o instituto foi amplamente rechaçado pela Doutrina.

Diante de tal cenário, será analisado se os requisitos permanecem com condições que prejudicam a eficiência do instituto. Ademais, será avaliado criticamente se a ojeriza acadêmica é justificável ou se o instituto trouxe o máximo de desburocratização possível, sem se exceder e acabar por ofender os princípios constitucionais básicos, como o do contraditório e do devido processo legal.

A pesquisa justifica-se, pois, trata de um instituto de grande potencial prático para a persecução da justiça fundiária; na mesma, é pouco utilizado e lecionado na graduação. Assim, é preciso esclarecer se existe uma ineficiência incapacitante do instituto, bem como se o Legislador promoveu uma desburocratização ao máximo possível, cuidando para que também não se promova uma inconstitucionalidade por violação do princípio do contraditório e da ampla defesa no bojo do devido processo

legal.

Esta pesquisa foi de natureza exploratória e bibliográfica. Foram adotadas fontes secundárias de informação, através de uma revisão da literatura acadêmica atinente ao tema: peças extraídas dos mais diversos repositórios institucionais do Brasil. E, por fim, tem-se que a metodologia aplicada foi qualitativa.

2. COMO A DOCTRINA (NÃO) ABORDA O TEMA. A FALTA DE DESTAQUE DOCTRINÁRIO DO INSTITUTO É JUSTIFICÁVEL?

Em uma antitética ironia, a primeira característica notável do instituto da usucapião extrajudicial é sua invisibilidade. Seja nas graduações ou nos manuais, esta possibilidade não é lecionada, ou, quando mencionada, apenas abordada superficialmente.

Tal instituto encontra guarida apenas em livros específicos (desatualizados), artigos e dissertações. Senão, vejamos.

Pablo Stolze e Rodolfo Pamplona² apresentam, em seu manual de Direito Civil, o tema apenas mencionando sua existência e transcrevendo o texto da lei. No entanto, deixa de dar enfoque à importância do instituto, nem demonstra que hoje o instituto encontra-se plenamente maturado. Flávio Tartuce³, por sua vez, também deixa a desejar, pois apenas cita a existência e discorre sobre como surgiu o instituto. Ambos os manuais deixam de analisar detidamente: os requisitos; o trâmite; a relevância do instituto; a interpretação do silêncio dos proprietários ou vizinhos; e a relevância do instituto para a promoção da justiça fundiária etc.

Já Carlos Roberto Gonçalves⁴, no vol. 5 de sua coletânea de Direito Civil, mostra com excelência os requisitos e os trâmites necessários para a usucapião administrativa, sendo o que melhor apresentou tais pontos. No entanto, deixa de analisar a controvérsia acerca da interpretação do silêncio dos proprietários ou

² GAGLIANO, Pablo Stolze; e PAMPLONA Fo., Rodolfo. Manual de Direito Civil: volume único, 6. ed. - São Paulo : SaraivaJur, 2022. E-pub, p. 289.

³ TARTUCE, Flávio. Manual de Direito Civil: volume único / Flávio Tartuce. – 11. ed. – Rio de Janeiro, Forense; Método, 2021

⁴ GONÇALVES, Carlos Roberto. Direito das coisas - Direito civil brasileiro volume 5 – 15. ed. – São Paulo : Saraiva Educação, 2020.

vizinhos. Além disso, discorre somente sobre a técnica, não valorando a importância do instituto para a desjudicialização e para a promoção da justiça e regularização fundiária.

Leonardo Brandelli, por fim, empreendeu grandes esforços na redação de um livro dedicado exclusivamente à usucapião administrativa. No entanto, o mesmo fora redigido antes das grandes reformas da Lei nº 13.465/2017, não sobrevivendo nenhuma nova edição. Portanto, já se encontra muito defasado, principalmente na questão da interpretação do silêncio dos proprietários ou vizinhos – objeto da reforma que garantiu grande efetividade ao instituto.

A prática também revela uma baixa popularidade. Basta consultar as tabelas de custas e emolumentos dos cartórios de registros de imóveis dos diversos estados brasileiros para se verificar que o procedimento da usucapião administrativa sequer é listado no rol de serviços prestados pelos cartórios, tão baixa é sua adesão e popularidade.

Além das supracitadas tabelas de custas e emolumentos dos cartórios de registros de imóveis⁵, a percepção da baixa notoriedade do instituto também se constata no Youtube. É comum para estudantes, advogados e clientes absorverem noções gerais através de videoaulas educativas sobre os temas de interesse, como forma de começar os estudos e adquirir uma visão global. Assim, a título de referência, o vídeo mais visto no momento (setembro de 2022) sobre usucapião judicial possui 592 mil visualizações⁶. Por outro lado, o vídeo mais visto no momento sobre a usucapião administrativa possui 154 mil visualizações⁷. Nítido contraste que mostra o baixo engajamento da usucapião extrajudicial.

Igual conclusão se chega ao analisar os dados públicos fornecidos pelo Google. A plataforma “Google Trends” fornece gratuitamente as estatísticas das pesquisas de determinadas palavras-chaves no buscador. Em consulta a tal banco de dados, verifica-se que em média para cada 2 pesquisas com a o termo “usucapião administrativa” há 51 pesquisas com o termo “usucapião”. Como se depreende do

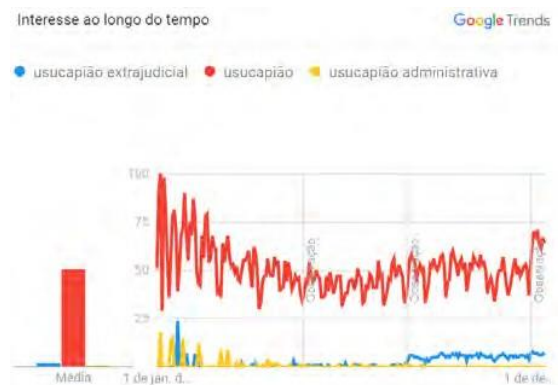
⁵ Tribunal de Justiça da Bahia. Tabela III – 2022 atos dos oficiais de registro de imóveis. Disponível em: <<https://www.3risalvador.com.br/index.php?pG=X190YWJlbGFz>>. Acesso em: 06 de setembro de 22.

⁶ WURSTER, Glaucio. Cuidado para não perder seu imóvel, usucapião. Publicado em 2017. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=ZRUK6dh0Xts>>. Acesso em: 13 de setembro de 22.

⁷ ENOREG RJ. Usucapião extrajudicial – Aula1/7. Publicado em 2020. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=D4jLZLZiRQ0>>. Acesso em: 13 de setembro de 2022

gráfico apresentado como Figura 1, na qual é representada as proporções de pesquisas dos termos. Tal gráfico também pode ser consultado na íntegra e em detalhes através do link em rodapé⁸

Figura 1 – Comparação gráfica das pesquisas Google entre 01/01/2004 e 13/09/2022.



Fonte: Google, 2022.

Tal plataforma, de forma surpreendente, ainda mostra que sequer há um número estatisticamente relevante de pesquisas sobre “usucapião extrajudicial” ou “usucapião administrativa” nos estados: Acre; Alagoas; Amapá; Amazonas; Piauí; Rondônia; Roraima; Sergipe; Tocantins (em ordem alfabética)

Figura 2 – Detalhamento comparado por sub-região das pesquisas Google dos termos “usucapião extrajudicial” e “usucapião administrativa” entre 01/01/2004 e 13/09/2022.



Fonte: Google, 2022.

Isso não quer dizer que não exista nestes estados pesquisas sobre os termos “usucapião extrajudicial” ou “usucapião administrativa”. Significa, na verdade, que o

⁸ Figura 1 também disponível em:

<<https://trends.google.com.br/trends/explore?date=all&geo=BR&q=usucapi%C3%A3o%20extrajudicial,usucapi%C3%A3o>>. Acesso em: 13 de setembro de 2022

número de pesquisas é tão pequeno que é estatisticamente irrelevante quando comparado para os demais estados da federação.

Considerando que o Google se trata da porta de entrada da absoluta maioria das pesquisas feitas na internet; bem como considerando que em muitos estados as pessoas sequer praticamente não pesquisam tais termos; conclui-se que o instituto em análise é desprezado e recebe quase nenhuma visibilidade em 9 estados brasileiros.

Assim, como visto acima, conclui-se que o instituto possui baixíssima capilaridade na Doutrina e na prática, sendo lecionada sem economias de palavras somente em artigos e dissertações específicas sobre o tema.

A seguir, analisaremos alguma dessas peças acadêmicas que evidenciam o papel de destaque do instituto na regularização de terras, através de um célere reconhecimento da usucapião, o que resulta na promoção da justiça fundiária.

3. A CLASSIFICAÇÃO DA USUCAPIÃO QUANTO À NATUREZA DA JURISDIÇÃO: CONTENCIOSA OU VOLUNTÁRIA?

Antes de adentrar em detalhes do instituto, é de grande valia uma breve análise acerca da natureza da jurisdição do instituto. Dessa forma, notemos que as diferenças conceituais entre a jurisdição contenciosa e a graciosa fazem parte do rol de conceitos básicos do Direito, sendo, portanto, já exaustivamente tratado pela Doutrina.

Mas, para fins de uma breve recapitulação, podemos sintetizar que a jurisdição contenciosa lida com partes em conflito, com litígio, com processo judicial. Em poucas palavras: a jurisdição contenciosa trata matérias onde há litigiosidade.

Por outro lado, a jurisdição Graciosa (também chamada de voluntária ou integrativa) não comporta lide (conflito de interesses, pretensão resistida). Em outras palavras, jurisdição graciosa não dá margem para que o magistrado aprecie eventual controvérsia – seja ela existente desde a propositura da ação, ou que venha a surgir ao longo do feito.

Neste sentido, Fredie Didier⁹ a define como:

A jurisdição voluntária é uma atividade estatal de integração e fiscalização. Busca-se do Poder judiciário a integração da vontade, para torná-la apta a produzir determinada situação jurídica. Há certos efeitos jurídicos decorrentes da vontade humana, que somente podem ser obtidos após a integração dessa vontade perante o Estado-juiz, que o faz após a fiscalização dos requisitos legais para a obtenção do resultado almejado.

Ante tais conceitos, a usucapião se mostra ambígua, podendo admitir as duas modalidades supracitadas. É inquestionavelmente contenciosa quando no caso se verificar conflito de interesses entre o usucapiente e usucapiendo – que é a maioria avassaladora dos casos. Todavia, embora raras, existem situações nas quais a usucapião não importa em conflito; sendo, portanto, desnecessário dispende tamanhos recursos com a judicialização de uma questão já pacífica.

Tendo em vista tais situações pacíficas, foi editada a Lei nº 13.465/2017. Nesta oportunidade, se admitiu a possibilidade de usucapir sem litígio, bem como se delegou aos cartórios de imóveis o poder-dever de tramitar tal procedimento de jurisdição voluntária.

Assim, a usucapião poderá ser enquadrada como provida de natureza tanto contenciosa quanto voluntária, a depender da situação concreta e qual a modalidade estudada.

Neste estudo, analisemos a usucapião extrajudicial: que tramita perante cartórios de registros de imóveis, que inadmite litígios e que em seu âmago se trata de uma atividade estatal de integração e fiscalização dos imóveis. Trata-se de um rito pelo qual os interessados buscam o Estado - não pelo poder judiciário, mas pela atividade cartorial - com o ímpeto de integrar sua vontade de se tornar proprietário, convalidar a posse em propriedade e tornar tal direito apto a produzir efeitos nas relações jurídicas que eventualmente existam.

Portanto, é possível se afirmar que a usucapião extrajudicial tem natureza de jurisdição graciosa.

⁹ DIDIER Jr., Fredie. Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento I Fredie Didier Jr. - 17. ed. - Salvador: Ed. Jus Podivm, 2015. Pg 186.

4. O INSTITUTO DA USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL

Em 2015, a Lei nº 13.105/15 inseriu o seguinte artigo 216-A na Lei dos Registros Públicos (LRP), a Lei n. 6.015/73:

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: [...]

Neste dispositivo, além da previsão da possibilidade, elencou-se um extenso rol de requisitos, cuja transcrição se mostra inadequada pelo tamanho, mas é de valiosa leitura na íntegra¹⁰.

Para o prosseguimento com a usucapião extrajudicial, é necessário que o interessado legitimado faça um requerimento expresso e especial, consubstanciado em um instrumento público ou particular com firma reconhecida. Neste requerimento, conforme leciona Leonardo Brandelli¹¹, deverá:

[...] “requerer a instauração do procedimento administrativo bem como o registro da usucapião ao final, justificando pormenorizadamente o seu direito à usucapião, detalhando qual a espécie de usucapião aplicável ao caso, no seu entender, bem como relatando minuciosamente acerca do preenchimento dos requisitos materiais para a aquisição pela usucapião no caso concreto alegado, o que deverá, por certo, ser provado subsequentemente ao Oficial de Registro pelos meios de prova admitidos”.

Ou seja, tal qual se requer perante um juiz, é necessário que o interessado redija uma petição com fundamentação de fato e direito sobre qual o tipo de usucapião que julga ter direito, bem como as provas que podem atestar os fatos narrados. Assim, os mesmos requisitos elencados no tópico anterior fazem-se também presentes no

¹⁰ BRASIL. Lei n. 6.015/73, a Lei dos Registros Públicos (LRP), Brasília, 1973. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm>. Acesso em 02 de agosto de 22.

¹¹ BRANDELLI, Leonardo. Usucapião administrativa: De acordo com o novo código de processo civil. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 65.

rito administrativo. Por isso, o artigo 216-A da LRP, determinou a obrigatoriedade de representação por advogado para se proceder com tal pedido.

Neste pedido administrativo de usucapião, deve o requerente apresentar os seguintes documentos:

Art. 216-A [...]

- ata notarial lavrada pelo tabelião, atestando o tempo de posse do requerente e de seus antecessores, conforme o caso e suas circunstâncias, aplicando-se o disposto no art. 384 da Lei no 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil);

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

- certidões negativas dos distribuidores da comarca da situação do imóvel e do domicílio do requerente;

- 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.

Este rol de documentos exigidos merecem uma análise detida, a ser feita no tópico a seguir, onde analisaremos cada exigência e os requisitos gerais para o usucapiante pelas vias extrajudiciais.

5. DOCUMENTOS NECESSÁRIOS PARA A USUCAPIÃO ADMINISTRATIVA

Primeiramente, em virtude da exigência da LRP, somente advogados possuem capacidade postulatória para a usucapião administrativa. Assim, o usucapiante precisa, antes de tudo, da representação de advogado. Tal patrono deverá apresentar procuração com poderes suficientes para requerer a usucapião extrajudicial ou comprovar que advoga em causa própria, caso seja ele mesmo o requerente.

Tal procuração pode ser por instrumento público ou por particular. E, em qualquer dos cenários, deverá outorgar poderes especiais e expressos, tendo em vista

que a usucapião extrapola a mera administração (art. 661 CC). No caso de ser por instrumento particular, há ainda a exigência de reconhecimento de firma, face ao art. 221, II da LRP.

Apesar de ser uma burocracia desnecessária, a peça inicial do procedimento, o próprio requerimento da usucapião administrativa, precisa também ser consubstanciado em instrumento público ou particular com firma reconhecida (art. 221, II, da LRP).

Neste requerimento, cuja forma é análoga à uma petição judicial, o legitimado deve fundamentar e comprovar seu direito à usucapião, qualificando qual a espécie de usucapião cabível no caso.

Posto que deve fundamentar e comprovar seu direito, a depender da modalidade de usucapião invocada, deverá detalhar se há, ou não, por exemplo: (i) *accessio possessionis*; (ii) justo título; (iii) posse mansa, pacífica e ininterrupta; (iv) pelo prazo necessário etc.

Ato contínuo, os incisos I a IV do art. 216-A elencam os documentos que necessariamente devem acompanhar o procedimento cartorial. Vejamos.

O primeiro deles é a ata notarial atestando o tempo de posse, do usucapiente ou de seus antecessores (caso haja *accessio* ou *successio possessionis*), aplicável ao caso invocado de usucapião.

A ata notarial é o instrumento público mediante o qual o notário capta, por seus sentidos, uma determinada situação, um determinado fato, e o translada para seus livros de notas ou para outro documento. É a apreensão de um ato ou fato, pelo notário, e a transcrição dessa percepção em documento próprio.

Ou seja, a ata notarial deverá atestar os fatos jurídicos acerca do tempo da posse de sua espécie de usucapião. Observe-se que o legislador exige que o requerente apresente todas as características relevantes à posse (art. 216-A, IV, da LRP); mas, dentre elas, somente o tempo da posse demanda reconhecimento via ata notarial (art. 216-A, I, da LRP).

Deverão também instruir o pedido inicial de usucapião planta e memorial descritivo contendo a descrição do imóvel usucapiendo, assinados por profissional legalmente habilitado pelo CREA ou pelo CAU.

A planta e o memorial descritivo deverão indicar o imóvel usucapiendo e seus

confrontantes mediante seus números de matrícula ou transcrição, indicando ainda os titulares de direitos sobre tais imóveis, com seu nome e qualificação mínima que permita sua identificação, tal como número de CPF ou carteira de identidade, a fim de que possa o Registrador identificar em tais documentos os imóveis e os titulares de direito envolvidos no processo.

A planta e memorial descritivo precisam ser assinados pelo requerente e por profissional legalmente habilitado, com prova de autoria e anotação de responsabilidade técnica no respectivo conselho de fiscalização profissional.

Antigamente era preciso a assinatura dos antigos proprietários e credores (titulares de direitos registrados ou averbados na matrícula do imóvel usucapiendo) ou, alternativamente, a dos vizinhos confinantes. No entanto, tal exigência gerou certa controvérsia por cobrar a assinatura – e, portanto, a anuência – dos confinantes e dos credores que tenham averbado direitos na matrícula do imóvel usucapido. Por isso, tal exigência foi revogada pela Lei nº 13.465/2017. Em virtude da maior complexidade do assunto, abordá-lo-emos em específico no tópico seguinte, após finda a análise acerca dos demais requisitos para a usucapião administrativa.

A próxima exigência é a das certidões negativas (da comarca da situação do imóvel e do domicílio do requerente). Imagina-se que tais certidões refiram-se a todos os distribuidores judiciais, da Justiça Estadual comum, bem como da Justiça Federal, comum e especial. Assim, deveriam ser buscadas certidões na Justiça Estadual comum, civil e criminal, na Justiça Federal comum, civil e criminal, e na Justiça do Trabalho, que são as costumeiras certidões buscadas quando se pretende explicitar a situação judicial de certa pessoa. Não se costuma incluir neste rol a Justiça Militar, Estadual e Federal.

Por fim, o pedido do requerente deverá ser instruído com o justo título, se for o caso. Além dele, qualquer outro documento que faça prova dos requisitos cabíveis à espécie de usucapião invocada, nos termos do inciso IV do aludido artigo.

No entanto, o Justo Título, embora facilitador, não é estritamente necessário. Somente é preciso comprová-lo se a espécie de usucapião o invocar. Na sua falta, existem outras espécies que podem ser invocadas, já que não o exigem. A regra, contudo, é a mesma: o requerente deve comprovar os fatos constitutivos de sua espécie de usucapião, como por exemplo: a origem, continuidade, natureza e tempo

de posse (este último registrado em ata notarial).

Estas constituem as exigências documentais para o procedimento administrativo em tela. Diante de tais exigências, a conclusão lógica e inevitável é a do considerável valor para adquiri-las, já que dependem de contratação de serviços de advogados, engenheiros ou arquitetos. Além disso, se constata, ainda, o alto valor cartorial do próprio procedimento, das atas notariais, dos reconhecimentos de firma ou dos instrumentos públicos. Impreciso seria, no entanto, quantificá-los, já que variam muito em virtude do tempo, do Estado dos cartórios, e dos profissionais contratados.

De forma simplificada, entende-se que, para a usucapião administrativa, o requerente deve apresentar: uma ata notarial atestando o tempo de posse; a planta e o memorial descritivo do imóvel; certidões negativas; comprovação de justo título ou o as características da posse. Vejamos em detalhes no tópico a seguir a controvérsia decorrente da exigência (revogada) da anuência dos antigos proprietários, credores ou dos confinantes.

6. A EXIGÊNCIA DA CONCORDÂNCIA: A CONTROVÉRSIA EM TORNO DO REQUISITO QUE MITIGOU A EFICÁCIA DO INSTITUTO.

Como dito, o requisito gravado no Art. 216-A, II, da LRP trouxe grande dificuldade para os usucapientes, já que sem a localização e concordância dos vizinhos imediatos, denominados como confinantes, e daqueles que eventualmente tenham promovido algum gravame no imóvel; o pedido seria necessariamente indeferido, o que tornariam infrutíferos todos os gastos de tempo e dinheiro.

A Doutrina recebeu tal o Instituto com grande louvor, em virtude da desjudicialização, economicidade e celeridade que trouxera. No entanto, tal requisito formulado no Art. 216-A, II, da LRP não teve a mesma sorte: foi apontado como um gargalo operacional com condão de comprometer a eficácia do Instituto.

A ineficiência decorrente da exigência de aceitação foi bem retratada pela publicação de Daniéle Dornelles e Flávio Cassel Júnior¹², vejamos:

¹² DORNELLES, Daniéle; e CASSEL Jr. Flávio. Viabilidade da usucapião extrajudicial no ordenamento jurídico brasileiro. XII Seminário Internacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea (UNISC). Santa Cruz do Sul. 2015.

Conforme se depreende, este parágrafo parece-nos bastante rígido. O registro competente para notificação é o registro de Imóveis, está claro no texto, mas seria possível tal notificação via títulos e documentos? E, uma vez, interpretado o silêncio como discórdia, não prejudicará a via extrajudicial? Pois havendo tal impugnação por uma das partes acima citadas, o Oficial remeterá os autos ao Juízo competente. E mais, suponhamos que uma das partes citadas no §2º, não seja localizada, há anos está em lugar incerto e não sabido? Como proceder?

E de fato lhes assistia razão, vez que tais requisitos realmente impunham burocracias desnecessárias e óbices à efetividade da usucapião administrativa. Dessa forma, em atenção às críticas dessa natureza, foi editada a Lei nº 13.465/17 e o Provimento 65/2017 do CNJ, que retificaram e complementaram a Lei 13.105/15 que criara a usucapião extrajudicial.

Yuri Shimada¹³, na sua tese de conclusão do curso de Direito na UFBA; apresentou de forma exemplar que a referida Lei 13.465/2017 e o Provimento 65/2017 do CNJ sanaram tais controvérsias e aprimoraram a efetividade do instituto. Vejamos:

A Lei 13.465/2017 surgiu para sanar os pontos controvertidos no art. 216-A da LRP. **A principal mudança se referiu a interpretação do silêncio de qualquer um dos possíveis prejudicados como concordância, suprimindo assim a principal queixa do procedimento original e abrindo novas esperanças a efetividade do procedimento.** Outras mudanças se referem a possibilidade de a notificação ser feita por edital e a desnecessidade de notificar os confinantes das unidades autônomas de condomínios edifícios. (grifo meu).

Assim, o rito hoje encontra-se plenamente maturado, devendo seguir os seguintes requisitos e procedimentos, discriminado no art. 216-A da Lei de Registros Públicos (Lei nº 6.015/1973) mencionado anteriormente.

No entanto, resiste um último entrave para uma melhor produção de efeitos da usucapião administrativa: a eventualidade de um conflito fundiário. Nessa hipótese,

¹³ OLIVEIRA, Yuri Shimada. Usucapião extrajudicial: uma análise da sua efetividade a partir da lei nº 13.465/2017. Orientador: Tércio Spínola Gomes. 2018. 72 fls. Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Programa Graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, como requisito para obtenção do grau de Bacharel em Direito. Disponível em: <<https://repositorio.ufba.br/handle/ri/26409>>. Acesso em: 01 de agosto de 22.

o tabelião, em respeito à instrumentalidade das formas, deverá remeter os autos para distribuição no juízo competente.

Em se tratando de um simples requerimento em cartório, não é admissível que no bojo desta usucapião haja qualquer conflito (com conflito entenda: lide, composição de partes, contraditório). Esta inadmissibilidade decorre pelo simples motivo de que o tabelião não possui competência (jurisdição) para intervir no conflito, nem os meios para apurar os fatos e provas apresentados.

É também por isso que as decisões tomadas por Tabelião também não fazem coisa julgada. Desse modo, quaisquer conclusões tomadas em âmbito administrativo podem ser a qualquer tempo reformadas judicialmente – sendo possível, inclusive, reverter a usucapião administrativa, devolvendo-se a propriedade para o antigo titular.

Observa-se, ainda, que a inexistência de coisa julgada (administrativa) é utilizada como contrapeso; serve-nos para contrabalancear a desburocratização que: (a) removeu o requisito de aceitação do proprietário/vizinhos; (b) e inverteu a interpretação do silêncio, que da recusa passou a significar aceitação.

Portanto, conforme dito acima e no tópico 3, é possível se afirmar que a usucapião administrativa é equiparável à jurisdição graciosa. Assim sendo, é justa e adequada a existência da impossibilidade de litígio, que apesar de limitar a eficácia do instituto, é necessária para evitar colisões frontais com o estado de direito e o devido processo legal. Assim, conclui-se que hoje referido instituto chegou à máxima descomplicação e desburocratização admissível em um rito extrajudicial - equiparável à jurisdição graciosa.

7. SERIA POSSÍVEL DAR MAIS EFICIÊNCIA AO RITO EXTRAJUDICIAL? O INSTITUTO HOJE É SUBUTILIZADO? COMO CONJUGÁ-LO COM A MEDIAÇÃO?

Não obstante o rito tenha alcançado a máxima desburocratização, é possível conferi-lo mais eficiência nos casos em que exista conflito fundiário, através da sua conjugação com a conciliação, mediação e a arbitragem.

Neste sentido, a Doutrina já fez grandes considerações acerca da grande valia

da mediação na resolução de conflitos fundiários. Rachel Lopes Queiroz Chacur e Celso Maran De Oliveira¹⁴, por exemplo, sinalizam a importância contrastada pela subutilização da mediação na resolução de conflitos fundiários.

O instituto da Mediação de conflitos nas questões ambientais e urbanísticas tem-se mostrado um sistema adequado parcial e pouco utilizado, com experiências isoladas, pois possibilita, inicialmente, o diálogo entre todos os envolvidos, proporciona a conservação e melhoria da interrelação existente e, em um segundo momento, permite a prevenção de futuras disputas, ao mesmo tempo em que leva à conscientização ecológica daqueles atores, pelos compromissos assumidos nos Termos de Conduta firmados entre os mediados (OLIVEIRA; ESPÍNDOLA; ZANQUIM, 2016)

Apesar de valiosa e subutilizada, a mediação é uma valiosa ferramenta pela pacificação fundiária; seja fomentada através de políticas públicas, seja usada como ferramenta privada para sanar conflitos por terras.

Tendo em vista isso, os supracitados Rachel Lopes Queiroz Chacur e Celso Maran De Oliveira¹⁵ documentaram e analisaram boas experiências no Ceará; onde a institucionalização de uma autocomposição logrou êxito em comunidades de baixa renda, promovendo significativa pacificação social.

A partir da pesquisa realizada foi possível constatar a importância de se construir uma cultura institucional voltada para a resolução pacífica de conflitos coletivos. **As experiências analisadas nos mostram que o diálogo e a atuação interinstitucionais são capazes de trazer importantes contribuições para a real compreensão dos conflitos fundiários, destravando a atuação dos órgãos e a execução de políticas públicas de democratização do acesso à terra e moradia.** Por fim, espera-se que o presente trabalho se preste a documentar essas experiências institucionais de mediação, com o intuito que contribuir para o aprimoramento da política de direitos humanos no estado do Ceará.(grifo meu).

¹⁴ CHACUR, Rachel Lopes Queiroz; e OLIVEIRA, Celso Maran de. Modelo descentralizado de mediação para resolução de conflitos de reforma fundiária urbana, Brasília, V.3, n.1, p 35-50, Jan/Jun. 2017. Disponível em: <<https://core.ac.uk/download/pdf/210566276.pdf>>. Acesso em: 26 de agosto de 2022.

¹⁵ Ibidem, idem.

Resta evidente que a mediação, então, contribui com a pacificação dos conflitos fundiários, evitando-se a escalada das desavenças. Com tal autocomposição, os interessados podem consubstanciar o acordo com a usucapião extrajudicial. Evitando-se, assim, que levassem tal questão ao judiciário.

Logo, conclui-se que a eventualidade de um conflito fundiário, tida no tópico anterior como o último entrave para uma maior efetividade da usucapião extrajudicial, pode ser transposta com o uso das já populares conciliação, mediação ou arbitragem.

A combinação de tais institutos perpassa pela combinação sinérgica dos operadores do direito responsáveis (o advogado que instrui o pedido, o tabelião avaliador do pedido e o segundo tabelião registrador da ata notarial).

Como dito, o 216-A da LRP traz a exigência do patrocínio de advogado. A ele incumbe, além de esclarecer e representar o usucapiente, diligenciar e zelar pela preservação do pedido. Para tanto, tão logo note uma lide (pretensão resistida), deve encaminhar os interessados (se possível) para o acordo via conciliação, mediação ou arbitragem.

Desta feita, entende-se que é papel do Advogado diagnosticar a existência de uma lide antes mesmo da propositura da usucapião administrativa; encaminhando os interessados para a resolução não contenciosa do conflito.

O êxito da mediação conduzida por mediador extrajudicial habilitado ainda provê ao usucapiente um Termo de Acordo dotado de eficácia de título executivo extrajudicial – por força da Lei 13.140/15. Tal título pode (e deve) ser usado no pedido da usucapião extrajudicial como uma prova robusta dos limites consensuais do imóvel e da inexistência de conflito. Assim, aumenta-se consideravelmente a probabilidade de deferimento e concede significativa segurança jurídica aos interessados.

No entanto, vale ponderar que não pode o mesmo Advogado patrocinar o feito e atuar como conciliador, mediador ou árbitro; já que sua função é necessariamente parcial, ele advoga pela causa de seu cliente, o usucapiente. Assim, se esvai a imparcialidade, condição “*sine qua non*” para intermediar um conflito como conciliador, mediador ou árbitro.

Além disso, caso o Advogado também seja o Mediado, ele contaminará o ambiente que deveria também ser seguro para a outra parte. Pode, inclusive, ser reconhecido como conduta antiética, já que ao usar suas prerrogativas de mediador

acabará por prover ao seu cliente certa vantagem (ilícita).

A cumulação da atividade advocatícia com a mediação dentro de um mesmo caso concreto também não passou despercebido pelo Legislador, que por julgar tal conduta inadequada, editou o Art. 6º da Lei da Mediação (Lei 13.140/15), onde expressamente vedou ao mediador advogar em prol de qualquer das partes.

Art. 6º O mediador fica impedido, pelo prazo de um ano, contado do término da última audiência em que atuou, de assessorar, representar ou patrocinar qualquer das partes.

Também entende-se ser inadequado delegar aos tabeliães a responsabilidade de intermediar um eventual conflito existente no rito da usucapião extrajudicial. Note que no rito da usucapião há ao menos dois tabeliães: o avaliador do pedido e o registrador da ata notarial.

O tabelião avaliador tem o poder-dever de decisão sobre o pedido de usucapião extrajudicial. Já os mediadores, por sua vez, têm como função intermediar e facilitar a decisão das partes. Percebe-se, portanto, que são funções bem distintas e não cumuláveis: aquele que deve decidir após ser convencido pelos fatos e provas não deve também atuar de forma neutra para facilitar a decisão de outros, sob pena de contaminar com a parcialidade tanto sua atuação como mediador quanto sua atuação como avaliador.

Observa-se, ainda, que o mediador não atua para descobrir a verdade dos fatos, para ele pouco importa se as pessoas estão ou não mentindo; ele atua, sim, buscando o consenso mútuo dentro de um caminho construído pelas próprias pessoas. Tal conduta, embora adequada para mediação, é completamente divergente da atividade cartorial, posto que esta busca certificar a verdade, dando efeito jurídico e fé pública para fatos registrados. Por isso, o tabelião registrador da ata notarial, em virtude de seu dever de atestar a verdade dos fatos, também não deve mediar.

Foi tendo em vista a inadequação da cumulação da atividade de avaliador e mediador que o Legislador editou o Art.7º da Lei da Mediação (Lei 13.140/15), onde expressamente vedou ao mediador arbitrar ou testemunhar.

Art. 7º O mediador não poderá atuar como árbitro nem funcionar como testemunha em processos judiciais ou arbitrais pertinentes a conflito em que tenha atuado como mediador.

Ao se debruçar acerca disso, surgiriam várias outras justificativas pela não mediação por tabeliães, por exemplo: a necessidade de capacitação e credenciamento dos tabeliães mediadores; o desvio de finalidade do cartório de registro de imóveis; a criação de mais uma atividade burocrática que somente enriqueceriam mais os cartórios etc.

Portanto, conclui-se que a usucapião administrativa é um valioso instituto, que mesmo diante pretensões resistidas ainda pode ser utilizado, desde que conjugado com sucesso com outras ferramentas de autocomposição, especialmente a mediação. Contudo, o mediador necessariamente não deve nem advogar para qualquer dos interessados, nem atuar como tabelião no caso.

8. CONCLUSÃO

Diante do exposto, concluiu-se que a usucapião extrajudicial ainda é muito desprezada pela Doutrina, é pouco popular; não obstante, deveria ser muito mais lecionada e utilizada. Afinal, as reformas promovidas pela Lei nº 13.465/2017 deram grande eficiência prática ao instituto. Por tais reformas, hoje o silêncio dos proprietários, confinantes e credores é assumido como concordância com o rito.

Portanto, entende-se que a usucapião extrajudicial alcançou a máxima efetividade possível para um procedimento com natureza de jurisdição graciosa.

E, caso sobrevenha algum conflito com potencial de inviabilizar o procedimento extrajudicial; tem-se disponível a mediação: ferramenta já madura e amplamente difundida para a resolução amistosa de conflitos.

Assim, não se vislumbra outro entrave para sua efetividade, que não a baixa adesão e a baixa repercussão Doutrinária.

Logo, incumbe principalmente aos acadêmicos e advogados absorver e difundir tal tecnologia jurídica, para que possa ser mais utilizada, promovendo-se, assim, a justiça fundiária, a segurança jurídica e a pacificação social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRANDELLI, Leonardo. Usucapião administrativa: De acordo com o novo código de processo civil. São Paulo: Saraiva, 2016. Pg. 65.

BRASIL. Lei n. 6.015/73, a Lei dos Registros Públicos (LRP), Brasília, 1973. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm>. Acesso em 02 de agosto de 22.

CHACUR, Rachel Lopes Queiroz; e OLIVEIRA, Celso Maran De. Celso Maran De. Modelo descentralizado de mediação para resolução de conflitos de reforma fundiária urbana, Brasília, V.3, n.1, p 35-50, Jan/Jun. 2017.

DIDIER Jr., Fredie. Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento I Fredie Didier Jr. - 17. ed. - Salvador: Ed. Jus Podivm, 2015.

DORNELLES, Daniéle; e CASSEL Jr. Flávio. Viabilidade da usucapião extrajudicial no ordenamento jurídico brasileiro. XII Seminário Internacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea (UNISC). Santa Cruz do Sul. 2015

ENOREG RJ. Usucapião extrajudicial – Aula1/7. Publicado em 2020. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=D4jLZLZiRQ0>>. Acesso em: 13 de setembro de 2022

GAGLIANO, Pablo Stolze; e PAMPLONA Fo., Rodolfo. Manual de Direito Civil: volume único, 6. ed. - São Paulo : SaraivaJur, 2022.

GONÇALVES, Carlos Roberto. Direito das coisas - Direito civil brasileiro volume 5, São Paulo : SaraivaJur, 2022

OLIVEIRA, Yuri Shimada. Usucapião extrajudicial: uma análise da sua efetividade a partir da lei nº 13.465/2017. Orientador: Técio Spínola Gomes. 2018. 72 fls. Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Programa Graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, como requisito para obtenção do grau de Bacharel em Direito. Disponível em: < <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/26409> >. Acesso em: 01 de agosto de 22.

TARTUCE, Flávio. Manual de Direito Civil: volume único / Flávio Tartuce. – 11. ed. Rio de Janeiro, Forense; Método, 2021

Tribunal de Justiça da Bahia. Tabela III – 2022 atos dos oficiais de registro de imóveis. Disponível em: < <https://www.3risalvador.com.br/index.php?pG=X190YWJlbGFz> >. Acesso em: 06 de setembro de 22.

WURSTER, Glaucio. Cuidado para não perder seu imóvel, usucapião. Publicado em 2017. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=ZRUK6dh0Xts>>. Acesso em: 13 de setembro de 22.