

Os procedimentos judicial e extrajudicial da usucapião de bens imóveis no novo Código de Processo Civil: inovações e consequências à Fazenda do Estado de São Paulo

Camila Pintarelli¹

Sumário: 1 – Introdução; 2 – A usucapião de bens imóveis no Brasil; 2.1 – Espécies da usucapião e seu procedimento antes da Lei Federal nº 13105/15; 3 – As alterações trazidas pelo novo Código de Processo Civil na Lei de Registros Público: a extinção do rito procedimental específico de usucapião e o processo extrajudicial de usucapião; 3.1 – Generalidades sobre o processo extrajudicial de usucapião; 3.2 – Implicações práticas trazidas pelas novas disposições; 4 – Conclusão; Referências bibliográficas.

1. Introdução

Depois de anos de tramitação, vem à baila o novo Código de Processo Civil, aclamado por muitos pelas modificações bem-vindas trazidas à sistemática instrumental mais concatenada com a realidade social moderna dos particulares e das instituições.

¹ Procuradora do Estado de São Paulo em exercício da Procuradoria do Patrimônio Imobiliário. Doutoranda e Mestre em Direito Econômico pela PUC/SP. Membro da Comissão de Direito Administrativo da OAB/SP – Seção de São Paulo. Membro do Grupo de Apoio às Ordens Judiciais de Reintegração de Posse – GAORP, do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

Das inúmeras alterações introduzidas, nosso estudo centralizar-se-á naquelas que envolvem os procedimentos para a declaração de propriedade nas usucapiões. Até então disciplinados apenas pelo Código de Processo Civil em vias de revogação, com a nova sistemática as usucapiões poderão ser processadas pela via jurisdicional ou, então, administrativamente, no que se convencionou chamar de processo extrajudicial de usucapião. Antiga demanda de diversos Cartórios de Registros de Imóveis, a previsão da via administrativa para as usucapiões traduz-se, também, em mais um passo do movimento para a desjudicialização de determinados procedimentos, tal como já ocorreu com o divórcio, com o inventário e com a retificação de área. Além disso, mostra-se como uma alternativa para conferir celeridade a conflitos fundiários.

Embora não seja a primeira previsão legal dessa espécie (o art. 60, da Lei 11977/09 – Programa Minha Casa, Minha Vida – já trazia algo semelhante e pontual), a generalização do processo extrajudicial às usucapiões é de fato uma inovação legislativa.

Acrescemos a esta inovação aquelas que também ocorreram no processo judicial da usucapião. Com efeito, o novo Código de Processo Civil simplesmente suprimiu o rito procedimental especial para estas demandas.

Tais alterações, como vemos, merecem uma análise mais detida, especialmente quando as cotejamos ao contencioso administrativo e judicial imobiliário dos entes públicos.

Pretendemos, assim, discorrer em nosso trabalho sobre o instituto da usucapião, trazendo um breve panorama histórico da matéria para, ao depois, tratarmos da forma pela qual a legislação brasileira atual regula materialmente a questão. Com isso, passaremos a analisar o procedimento até então existente para a declaração de propriedade pela usucapião e, com isso, iremos adentrar à sistemática introduzida pelo novo Código de Processo Civil, qual seja, aquela que suprime o rito procedimental especial perante o Judiciário e que traz o processo extrajudicial de usucapião.

Finalmente, passaremos a discorrer sobre as inconsistências que essa nova normatização da matéria pode acarretar na prática, sob a perspectiva principal do contencioso administrativo e judicial imobiliário da Fazenda do Estado de São Paulo, com o objetivo de demonstrar que, a despeito de bem-vindas, tais alterações merecem a devida refle-

xão e, possivelmente, adaptação por meio de orientações e normativas internas de cada Tribunal.

Nosso estudo será construído a partir de um método predominantemente expositivo, com a comparação do antes e o depois sobre a matéria, valendo-nos eventualmente de dados estatísticos para comprovar nosso raciocínio.

2. A usucapião de bens imóveis no Brasil

A usucapião é forma originária de aquisição de direito real pelo exercício da posse com *animus domini*, na forma e durante o lapso temporal exigidos em lei.² No que tange aos bens imóveis, no conceito clássico de Modestino, usucapião é o modo de adquirir a propriedade do bem pela posse continuada durante certo lapso de tempo, com os requisitos estabelecidos em lei: *usucapio est adjectio domini per continuationem possessionis temporis lege definit*.³

Segundo R. Limongi França, no esteio das lições de Savigny e Lafayette, a usucapião da propriedade é um verdadeiro efeito da posse, fundamentada que está na presunção de domínio que esta traz consigo.⁴

É forma originária de aquisição da propriedade, acarretando a extinção do direito do antigo proprietário sobre a coisa sem que se estabeleça qualquer vínculo entre este e o possuidor.

No Brasil, antes do Código Civil de 1916, a disciplina do instituto seguia basicamente o conteúdo das Ordenações Afonsinas, Manuelinas e Filipinas, as quais, em geral, tinham respaldo no Direito Romano. Além destes três diplomas legais, talvez uma das primeiras manifestações legais brasileiras sobre o assunto seja o Decreto n. 601/1850, que trazia em seu artigo 5º uma espécie do que hoje designamos como usucapião *pro labore*.⁵

2 PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de Direito Civil*. 4. ed., v. 4. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

3 GOMES, Orlando. *Direitos Reais*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1976. p. 156.

4 FRANÇA, R. Limongi. *A Posse no Código Civil*. São Paulo: José Bushatsky Editor, 1964. p. 37.

5 Art. 5º, Decreto 601/1850 - Serão legitimadas as posses mansas e pacíficas, adquiridas por ocupação primária, ou havidas do primeiro ocupante, que se acharem cultivadas, ou com principio de cultura, e morada, habitual do respectivo possessor, ou de quem o representante, guardadas as regras seguintes:

§ 1º Cada posse em terras de cultura, ou em campos de criação, compreenderá, além do terreno aproveitado ou do necessario para pastagem dos animaes que tiver o possessor, outrotanto mais de terreno devoluto que houver contiguo, comtanto que em nenhum caso a

Apenas com a promulgação do Código Civil de 1916, é que o país passou a contar com regramento mais detalhado sobre o assunto, tendo sido extintas, também, espécies anômalas de prescrição aquisitiva da propriedade, como a prescrição imemorial e a quarentenária, esta oriunda da tradição luso-romana e do Brasil Império e Colônia. O novo Código instituiu, outrossim, a terminologia “usucapião”, deixando de lado a expressão “prescrição aquisitiva”, preferida nos ordenamentos anteriores, de tradição lusitana.

No âmbito normativo constitucional, a primeira menção expressa feita à usucapião foi na Constituição de 1934, cujo artigo 125 previa uma modalidade de usucapião rural⁶. Essa norma foi reproduzida posteriormente, também, na Constituição de 1937 (art. 148⁷) e na Constituição de 1946 (art. 156, § 3º - aqui, usando o termo “propriedade” ao invés de “domínio”⁸). A Constituição de 1967, em seu artigo 164⁹, e a sua Emenda n. 01/69 (art. 171¹⁰) delegaram ao legislador ordinário a competência para disciplinar a matéria.

extensão total da posse exceda a de uma sesmaria para cultura ou criação, igual às últimas concedidas na mesma comarca ou na mais vizinha.

§ 2º As posses em circunstâncias de serem legitimadas, que se acharem em sesmarias ou outras concessões do Governo, não incursas em comisso ou revalidadas por esta Lei, só darão direito á indemnização pelas bemfeitorias.

- 6 Art. 125, Constituição 1934 - Todo brasileiro que, não sendo proprietário rural ou urbano, ocupar, por dez anos contínuos, sem oposição nem reconhecimento de domínio alheio, um trecho de terra até dez hectares, tornando-o produtivo por seu trabalho e tendo nele a sua morada, adquirirá o domínio do solo, mediante sentença declaratória devidamente transcrita.
- 7 Art. 148, Constituição 1937 - Todo brasileiro que, não sendo proprietário rural ou urbano, ocupar, por dez anos contínuos, sem oposição nem reconhecimento de domínio alheio, um trecho de terra até dez hectares, tornando-o produtivo com o seu trabalho e tendo nele a sua morada, adquirirá o domínio, mediante sentença declaratória devidamente transcrita.
- 8 Art. 156, § 3º, Constituição 1946 - [...] § 3º - Todo aquêlê que, não sendo proprietário rural nem urbano, ocupar, por dez anos ininterruptos, sem oposição nem reconhecimento de domínio alheio, trecho de terra que haja tornado produtivo por seu trabalho, e de sua família, adquirir-lhe-á a propriedade mediante sentença declaratória devidamente transcrita. A área, nunca excedente de cem hectares, deverá ser caracterizada como suficiente para assegurar ao lavrador e sua família, condições de subsistência e progresso social e econômico, nas dimensões fixadas pela lei, segundo os sistemas agrícolas regionais.
- 9 Art. 164, Constituição 1967 - A lei federal disporá sobre as condições de legitimação da posse e de preferência à aquisição de até cem hectares de terras públicas por aqueles que as tornarem produtivas com o seu trabalho e de sua família.
- 10 Art. 171, EC 01/69 - A lei federal disporá sôbre as condições de legitimação da posse e de preferência para aquisição, até cem hectares, de terras públicas por aquêles que as tornarem produtivas com o seu trabalho e o de sua família.

A usucapião rural, por seu turno, também foi regulada no âmbito infraconstitucional pelo Estatuto da Terra (art. 98, Lei Federal n. 4504/64¹¹) e pela Lei Federal n.º 6969/81¹², diplomas estes que traziam duas espécies de usucapião especial.

A Constituição Federal de 1988 inovou no tratamento constitucional do tema, trazendo expressamente a vedação da usucapião de bens públicos, bem como duas espécies de usucapião especial, a urbana (art. 183) e a rural (art. 191), posteriormente reproduzidas tanto no Estatuto da Cidade quanto no novo Código Civil.

Neste último diploma, aliás, tentou-se compilar todas as modalidades de usucapião previstas até então na legislação brasileira, a fim de conferir racionalidade à disciplina material do instituto, o que não evitou que fosse olvidada a usucapião especial urbana residencial coletiva (prevista apenas no Estatuto da Cidade, de 2001) e a inserção, em 2011, de uma nova espécie, a usucapião especial urbana residencial familiar (art. 1240-A, CC).

De toda forma, conforme veremos adiante, atualmente temos um regramento consolidado sobre o instituto, sendo certo que, em se tratando de bens imóveis, a forma procedimental para a declaração da propriedade até então era apenas jurisdicional, matéria esta objeto de alteração pontual inserida pelo novo Código de Processo Civil, que além de revogar o procedimento judicial especial para a usucapião, também previu o processo extrajudicial de usucapião.

11 Art. 98, Lei 4504/64 - Todo aquele que, não sendo proprietário rural nem urbano, ocupar por dez anos ininterruptos, sem oposição nem reconhecimento de domínio alheio, tornando-o produtivo por seu trabalho, e tendo nele sua morada, trecho de terra com área caracterizada como suficiente para, por seu cultivo direto pelo lavrador e sua família, garantir-lhes a subsistência, o progresso social e econômico, nas dimensões fixadas por esta Lei, para o módulo de propriedade, adquirir-lhe-á o domínio, mediante sentença declaratória devidamente transcrita.

12 Art. 1.º, Lei 6969/81 - 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 tornado produtiva 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.

2.1. Espécies de usucapião e seu procedimento antes da Lei Federal nº 13.105/15

A legislação em vigor prevê quatro espécies de usucapião, quais sejam, ordinária, extraordinária, especial rural e especial urbana, nas quais se faz presente obrigatoriamente o requisito da posse *ad usucapionem* por período certo e específico de tempo.

No artigo 1238, do Código Civil, encontra-se a previsão da usucapião extraordinária, cujo requisito é a posse *ad usucapionem* pelo prazo ininterrupto de 15 (quinze) anos. No parágrafo único deste mesmo artigo, o legislador diminuiu este interstício ininterrupto de posse para 10 (dez) anos, caso o possuidor tenha constituído sua moradia habitual no imóvel ou nele tenha realizado obras ou serviços de caráter produtivo.¹³

O Código Civil, em seu artigo 1242, *caput*, elenca a chamada usucapião ordinária, que tem como requisitos o exercício da posse *ad usucapionem* por 10 (dez) anos contínuos, com boa-fé e justo título. No parágrafo único, deste mesmo artigo, o legislador previu um prazo menor de posse (05 anos) para usucapir, caso o imóvel usucapiendo tenha sido adquirido onerosamente, com base em registro regular posteriormente cancelando, bem como sirva de moradia ou tenha sofrido investimentos de interesse social ou econômico por parte do possuidor.¹⁴

Encontramos a usucapião especial rural, também chamada de usucapião constitucional rural ou *pro labore*, no artigo 1239, do Código Ci-

13 Art. 1238, CC - 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 Art. 1242, CC - 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.

vil¹⁵, que reproduz o artigo 191, da Constituição Federal¹⁶, prevendo que o exercício de posse com *animus domini* pelo prazo de 05 (cinco) anos de área rural de até 50 (cinquenta) hectares com a finalidade de moradia confere a propriedade ao possuidor, desde que este também não seja possuidor proprietário de outro imóvel rural ou urbano. Essa espécie de usucapião também se encontra regulada pela Lei Federal n. 6969/81.

Há, ainda, as usucapiões especiais urbanas, que podem ser subdivididas em individual, familiar ou coletiva.

A usucapião especial urbana residencial individual, também chamada de usucapião constitucional urbana individual, encontra-se prevista no artigo 183 e parágrafos, da Constituição Federal¹⁷. Esta espécie de usucapião apresenta natureza sancionatória ao proprietário que deixou de atender à função social desta propriedade urbana de até 250m², conferindo-a, por via de consequência, ao possuidor que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural, e que exerça sua posse pelo prazo mínimo de 05 (cinco) anos, utilizando o local como moradia própria ou de sua família. É um direito que pode ser exercido apenas uma vez pelo possuidor.

O Estatuto da Cidade (Lei Federal n. 10257/01) regulamentou a previsão constitucional desta usucapião, trazendo em seus artigos 9º e seguintes os seus requisitos e seu procedimento judicial. O artigo 1240, do Código Civil¹⁸, também dispõe sobre essa espécie de usucapião, reproduzindo o quanto disposto na Constituição Federal e no Estatuto

15 Art. 1239, CC - 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.

16 Art. 191, CRFB - 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.

17 Art. 183, CRFB - 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.

18 Art. 1240, CC - 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.

da Cidade. Ainda no âmbito do Estatuto da Cidade, encontramos a chamada usucapião especial urbana residencial coletiva, que confere a propriedade de imóvel urbano com área superior a 250m² aos possuidores de baixa renda que estejam no local há mais de 05 (cinco) anos, fazendo dele sua moradia, sem ser possível identificar o terreno de cada possuidor destacadamente. Nesse caso, os possuidores não podem ser proprietários de outro imóvel urbano ou rural.¹⁹

Por fim, e um pouco semelhante à usucapião especial urbana residencial coletiva, é a usucapião especial urbana residencial familiar, prevista no artigo 1240-A, do Código Civil. Aqui, a posse *ad usucapionem* de imóvel urbano com área superior a 250m² deve ser exercida ininterruptamente por pelo menos 02 (dois) anos, destinando-se o imóvel à moradia familiar. O possuidor deve ser de baixa renda, não pode ser proprietário de outro imóvel urbano ou rural, e não pode ter utilizado tal instituto anteriormente.²⁰

Importante mencionar, apenas a título de complemento, o instituto da concessão de uso especial para fins de moradia, previsto no artigo 1º, da Medida Provisória n. 2220/01. Dada a proibição constitucional de usucapião de bens públicos, inovou-se no ordenamento jurídico brasileiro prevendo a possibilidade de ser concedida não a propriedade, mas sim o uso de área pública, desde que cumpridos os requisitos legais.

A concessão de uso especial para fins de moradia, assim, será concedida a todo aquele que, até 30 de junho de 2001 (data da edição da medida provisória), possuir como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área urbana, utilizando este local para sua moradia ou de sua família, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.

19 Art. 10, Lei Federal 10257/01 - 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.

20 Art. 1240-A, CC - 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.

Nosso posicionamento pessoal é no sentido de que tal Medida Provisória padeceria de inconstitucionalidade com relação aos Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, por afrontar a autonomia destes ao dispor genericamente sobre a forma de gestão de seu patrimônio imobiliário, sendo aplicável, portanto, apenas à União. Nesse sentido, inclusive, era a opinião de juristas de escol, como Maria Sylvia Zanella Di Pietro²¹ e Diógenes Gasparini²².

Não obstante nosso entendimento, o E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo já reconheceu a constitucionalidade da MP 2220/01 com relação aos Estados-membros, no bojo da Arguição de Inconstitucionalidade n. 0041454-43.2012.8.26.0000²³.

Feita essa pequena observação sobre o instituto da concessão de uso especial para fins de moradia, voltamos à usucapião, apontando aqui que, antes da edição da Lei Federal 13105/15, que instituiu o novo Código de Processo Civil, o procedimento padrão para a aquisição de propriedade pela usucapião era judicial, contando com disciplina própria.

Embora a sentença a ser proferida fosse meramente declaratória, a via aberta ao possessor era apenas a jurisdicional, seguindo-se, em regra, o

21 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, “Concessão de uso especial para fins de moradia (Medida Provisória 2.220, de 4.9.2001)”. In: *Estatuto da Cidade* (Comentários à Lei Federal 10.257/2001).

22 GASPARINI, Diógenes. *O Estatuto da Cidade*. São Paulo: Editora NDJ, 2002. p. 110.

23 Eis a parte da ementa da arguição de inconstitucionalidade n. 0041454-43.2012.8.26.0000 que interessa ao nosso estudo: “[...] ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE - MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2.220/2001 1 CONCESSÃO DE USO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA (CUEM) - ALEGADA VULNERAÇÃO AO ART. 24, I, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL INOCORRÊNCIA - CONTORNOS DE VERDADEIRA POLÍTICA PÚBLICA DE ABRANGÊNCIA NACIONAL - DEVER DO ESTADO-JUIZ DE INTERPRETALO CONFORME A CONSTITUIÇÃO, A PRESTIGIAR A CORRETA NARRATIVA DA NORMA FUNDANTE, DECORRENTE, IN CASU, DE HISTÓRICA REIVINDICAÇÃO DOS MOVIMENTOS PELA REFORMA URBANA - SITUAÇÃO FUNDIÁRIA DO PAÍS E, EM ESPECIAL, DO ESTADO DE SÃO PAULO QUE DESAUTORIZA DESREGULAMENTAÇÃO DA MATÉRIA - PERIGO DE REPETIÇÃO DO QUE SE OBSERVA NO CASO DO DIREITO DE GREVE, NA MEDIDA EM QUE INEXISTIRIA, DE FORMA INEQUÍVOCA, INTERESSE EM DISCIPLINAR ASSUNTO QUE TOCA ASPECTOS PATRIMONIAIS DE ENORME RELEVO DE ESTADOS E MUNICÍPIOS - RISCO, ADEMAIS, DE VER VULNERADO DIREITO SOCIAL FUNDAMENTAL, NA MEDIDA EM QUE A CUEM REPRESENTA UMA DAS POUCAS HIPÓTESES LEGAIS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL EM IMÓVEIS PÚBLICOS URBANOS - PRECEDENTES DOUTRINÁRIOS - ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE REJEITADA”. Trânsito em julgado aos 11 de setembro de 2013.

procedimento disciplinado no artigo 941 e seguintes, do Código de Processo Civil ainda vigente, com as alterações introduzidas pela Lei Federal n. 8951/94. O posseiro, então, ajuizaria petição inicial expondo os fundamentos de seu pedido, anexando planta e memorial descritivo do imóvel, e requereria a citação do proprietário da área, bem como dos confinantes, e por edital, dos réus em lugar incerto e de eventuais interessados.

As Fazendas Públicas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios interessados seriam intimadas por via postal a se manifestar no feito.

No caso da Fazenda do Estado de São Paulo, ao menos no âmbito da Procuradoria do Patrimônio Imobiliário, tão logo as cartas de intimação eram recebidas, desde que instruídas com a planta e o memorial descritivo da área, elas eram encaminhadas ao Centro de Engenharia e Cadastro Imobiliário para análise da existência de confrontação ou interferência direta a próprio estadual ou autárquico confinante com a área usucapienda, bem como para o exame da localização geográfica no imóvel, que poderia estar inserido em área maior considerada devoluta.

Os processos judiciais de usucapião contavam, também, com intervenção obrigatória do Ministério Público. Quanto a este ponto, vale ressaltar que, desde 2002, o Ministério Público do Estado de São Paulo estava autorizado a não se manifestar em ações de usucapião individual, salvo se houver interesse de incapazes, ou seja, vislumbrado risco, ainda que potencial, de lesão a interesses sociais e individuais indisponíveis (cf. Ato Normativo nº 295-PGJ/CGMP/CPJ, de 12 de novembro de 2002).

Por fim, a sentença declaratória de procedência do pedido inicial era transcrita, mediante mandado, no registro de imóveis, desde que cumpridas as obrigações fiscais.

Na usucapião especial rural, seguia-se o rito procedimental sumário, conforme determinação da Lei Federal n. 6969/81. Já na usucapião especial urbana, o rito era o sumário, conforme previsão do artigo 14, da Lei Federal n. 10257/01.

Eis, assim, um quadro que traz o panorama das espécies de usucapião previstas atualmente pela legislação brasileira e o rito procedimental judicial até então unicamente aplicável:

Espécie de Usucapião/ Previsão legal	Requisitos	Procedimento até então aplicável (antes da Lei 13105/15)
Extraordinária (art. 1238, <i>caput</i> , CC)	<i>Posse ad usucapionem</i> por 15 anos ininterruptos.	CPC (art. 941 e ss.)
Extraordinária (art. 1238, p. único, CC)	<ul style="list-style-type: none"> - <i>posse ad usucapionem</i> por 10 anos ininterruptos; - moradia habitual no imóvel ou realização de obras ou serviços de caráter produtivo; 	CPC (art. 941 e ss.)
Ordinária (art. 1242, <i>caput</i> , CC)	<ul style="list-style-type: none"> - <i>posse ad usucapionem</i> por 10 anos contínuos; - justo título; - boa-fé. 	CPC (art. 941 e ss.)
Ordinária (art. 1242, p. único, CC)	<ul style="list-style-type: none"> - <i>posse ad usucapionem</i> por 05 anos contínuos; - aquisição onerosa do imóvel com base em registro regular posteriormente cancelado; - moradia habitual no imóvel ou realização de investimentos de interesse social e econômico. 	CPC (art. 941 e ss.)
Especial Rural (art. 191, CRFB; art. 1239, CC; e Lei Federal n. 6969/81)	<ul style="list-style-type: none"> - <i>posse ad usucapionem</i> por 05 anos ininterruptos; - área inferior a 50ha situada em zona rural; - moradia no imóvel; - possuidor ter conferido produtividade ao imóvel; - não utilização deste instituto anteriormente. 	CPC (art. 941 e ss.) e Lei Federal 6969/81
Especial Urbana Residencial Individual (art. 183, CRFB; art. 1240, CC; e Estatuto da Cidade)	<ul style="list-style-type: none"> - <i>posse ad usucapionem</i> por 05 anos ininterruptos; - área urbana de até 250m²; - moradia no imóvel; - não ser proprietário de imóvel urbano ou rural; - não utilização deste instituto anteriormente. 	CPC (art. 941 e ss.) e Estatuto da Cidade

Espécie de Usucapião/ Previsão legal	Requisitos	Procedimento até então aplicável (antes da Lei 13105/15)
Especial Urbana Residencial Coletiva (art. 10, Estatuto da Cidade)	<ul style="list-style-type: none"> - posse ad usucapionem por 05 anos ininterruptos; - área urbana superior a 250m²; - moradia de população de baixa renda; - não serem proprietários de imóvel urbano ou rural; - impossibilidade de identificação do terreno de cada possuidor. 	CPC (art. 941 e ss.) e Estatuto da Cidade
Especial Urbana Residencial Familiar (art. 1240-A, CC)	<ul style="list-style-type: none"> - posse ad usucapionem por 02 anos ininterruptos; - área urbana superior a 250m²; - moradia do possuidor de baixa renda; - não ser proprietário de imóvel urbano ou rural; - não utilização deste instituto anteriormente. 	CPC (art. 941 e ss.) e Estatuto da Cidade

Tabela 01 – Quadro das espécies de usucapião da legislação brasileira

Com a Lei Federal n. 13105/15, que introduziu o novo Código de Processo Civil, o procedimento especial judicial para a usucapião foi suprimido, havendo apenas duas menções aos processos judiciais de causas como tais em todo o texto, que disciplinam somente a forma pela qual se dará a citação dos interessados e confinantes. Além dessa substancial alteração, foi acrescentado o artigo 216-A, na Lei de Registros Públicos, trazendo à baila uma nova possibilidade de ser processada a usucapião, por meio de um procedimento administrativo junto ao Cartório de Registro de Imóveis.

Embora o processo extrajudicial não exclua a possibilidade de ajuizamento da ação judicial (até por decorrência do disposto no artigo 5º, inciso XXXV, CRFB), as novidades introduzidas com a nova legislação demandam análise detida, para podermos verificar seus avanços e inconsistências, bem como as modificações que poderão ocorrer nos casos em que houver interesse das Fazendas, especificamente da Fazenda do Estado de São Paulo e de suas autarquias.

3. As alterações trazidas pelo novo Código de Processo Civil na Lei de Registros Públicos: a extinção do rito procedimental específico de usucapião e o processo extrajudicial de usucapião

Na esteira do dito alhures, o novo Código de Processo Civil não reproduziu as disposições previstas nos artigos 941 e seguintes, da redação anterior, que disciplinavam o procedimento específico da usucapião.

As únicas disposições na nova legislação sobre o processo judicial de usucapião versam sobre a necessária citação pessoal dos confinantes²⁴ e sobre a publicação de editais, para conhecimento de todo e qualquer interessado²⁵. No Anteprojeto do Novo Código de Processo Civil, houve a justificativa expressa de que se estava suprimindo o procedimento específico a fim de criar-se o chamado “procedimento edital”, que visa a conferir publicidade da ação a qualquer pessoa interessada em intervir no feito.²⁶

Ao lado desta relevante modificação – cujos efeitos práticos analisaremos adiante – o novo Código de Processo Civil inseriu o artigo 216-A, na Lei de Registros Públicos, prevendo o processo extrajudicial de usucapião.

Antiga demanda dos notários²⁷, que se coaduna com o atual e necessário movimento de “desjudicialização” dos conflitos (especialmente os fundiários), a alteração proporcionada pelo novo Código de Processo Civil é bem-vinda. Embora já houvesse, desde 2009, uma figura similar no âmbito do programa Minha Casa, Minha Vida (art. 60, Lei Federal n. 11.977/09²⁸), a ampliação da possibilidade do uso do procedimen-

24 Art. 246, § 3º, novo CPC: [...] § 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.

25 Art. 259, I, novo CPC - Serão publicados editais: I - na ação de usucapião de imóvel.

26 Anteprojeto ao Novo Código de Processo Civil, p. 26. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/senado/novocpc/pdf/anteprojeto.pdf>>. Acesso em: 22/07/2015.

27 BARCELO, Joice. Novo CPC prevê processo extrajudicial de usucapião. *Valor Econômico*. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/legislacao/4140836/novo-cpc-preve-processo-extrajudicial-de-usucapiao>>. Acesso em: 21/07/2015.

28 Art. 60, Lei Federal 11977/09 - Sem prejuízo dos direitos decorrentes da posse exercida anteriormente, o detentor do título de legitimação de posse, após 5 (cinco) anos de seu registro, poderá requerer ao oficial de registro de imóveis a conversão desse título em registro de propriedade, tendo em vista sua aquisição por usucapião, nos termos do art. 183 da Constituição Federal.

to administrativo a todas as espécies de usucapião constitui verdadeira inovação legislativa no intuito de tornar algumas demandas passíveis de serem processadas de maneira simplificada fora do Judiciário (tal como já ocorre com o divórcio, o inventário e a retificação de área).

Ao possibilitar ao posseiro regularizar sua situação e obter a declaração de propriedade sobre o imóvel por meio de procedimento administrativo junto ao Cartório de Registro de Imóveis, o legislador proporcionou-lhe não apenas a desburocratização da questão, como também a celeridade em solucionar sua situação e consolidar seu direito de propriedade.

Com efeito, estima-se que os processos judiciais de usucapião demorem até dez anos para obter um desfecho²⁹. Em termos práticos, e exemplificando, é como se o possuidor completasse os requisitos temporais para a usucapião ordinária e, após o ajuizamento da demanda, completasse-os novamente, tamanha a delonga para que ações dessa natureza sejam concluídas.

Em se tratando de usucapiões nas quais haja interesse jurídico da Fazenda do Estado de São Paulo, essa estimativa é comprovada na prática, ao verificarmos que aproximadamente 25% (vinte e cinco por cento) destes processos tramitam a mais de cinco anos do Judiciário³⁰, sendo certo que o acervo integral de ações dessa natureza aumenta consideravelmente a cada mês. Apenas no âmbito da Procuradoria do Patrimônio Imobiliário, com sede na capital do Estado, no período compreendido entre janeiro/2015 a julho/2015, foram cadastradas 1975 (mil, novecentos e setenta e cinco) usucapiões novas, com e sem interesse fazendário, em uma média que tangencia quase 300 (trezentos) processos novos por mês.³¹

29 BARCELO, Joice. Novo CPC prevê processo extrajudicial de usucapião. *Valor Econômico*. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/legislacao/4140836/novo-cpc-preve-processo-extrajudicial-de-usucapiao>>. Acesso em: 21/07/2015.

30 Percentual obtido por meio da análise de todas as usucapiões cadastradas no programa PGE.net (software de acompanhamento virtual de processos da Procuradoria Geral do Estado) em que houve o oferecimento de contestação por parte do ente público. Levantamento feito em 21 de julho de 2015 e que não considera, portanto, a eventual existência de pastas físicas não cadastradas no sistema PGE.net nas quais ainda exista trâmite processual.

31 Ao espelho da observação feita na nota de rodapé anterior, esses números foram obtidos em levantamento realizado no final do mês de julho/15, por meio de consulta ao programa PGE.net, utilizando-se os critérios de cadastramento por período certo, classe da ação e unidade responsável por seu acompanhamento (Procuradoria do Patrimônio Imobiliário).

E, dada a existência, até então, de imperativo legal determinando a intimação da Fazenda Estadual para manifestação em todas as usucapiões, os dados acima mencionados ofertam um panorama fiel da realidade dos processos judiciais de usucapião no Estado de São Paulo, tornando ainda mais clara a necessidade existente de um instrumental mais célere e dinâmico para a declaração de propriedade em casos como tais.

Nesse cenário, e na esteira do mencionado supra, o legislador andou bem ao inserir o artigo 216-A, na Lei de Registros Públicos, por meio do novo Código de Processo Civil.

Todavia, a extinção do rito procedimental judicial específico da usucapião e as disposições desse novel processo extrajudicial de usucapião demandam uma análise cotejada com outros preceitos normativos sobre o assunto e com a realidade prática doravante proporcionada, a fim de visualizarmos não apenas os benefícios, mas também os possíveis problemas na aplicação desse novo regramento.

3.1. Generalidades sobre o processo extrajudicial da usucapião

Inicialmente, vale ressaltar que o pedido extrajudicial de usucapião é restrito à usucapião de bens imóveis. Tanto assim que será processado diretamente perante o Cartório de Registro de Imóveis da comarca da situação do imóvel (art. 216-A, *caput*).

O pedido inicial deverá ser instruído com ata notarial do Tabelião, atestando o tempo da posse do requerente e de seus antecessores, certidões negativas dos distribuidores da comarca da situação do imóvel e do domicílio do possuidor, bem como do justo título ou de quaisquer outros documentos aptos a demonstrar a origem, a continuidade, a natureza, o tempo da posse e o pagamento de tributos incidentes sobre o bem de raiz usucapiendo.

Outros dois documentos exigidos pela nova legislação a serem anexados ao pedido preambular são a planta e o memorial descritivo da área, que devem estar assinados por profissional habilitado, pelos titulares dos direitos reais constantes da matrícula do imóvel usucapiendo e nas matrículas dos imóveis confinantes. Em outras palavras, passou-se a exigir, dentre outros requisitos, que o proprietário da área usucapienda assine a planta e o memorial que instruirão o processo. E, acaso qualquer titular de direito real constante dos imóveis supramencionados

não tenha assinado a planta, este será notificado para consentir com a usucapição no prazo de 15 (quinze) dias, interpretando-se seu silêncio como discordância do pedido, o que acarretará a remessa dos autos ao Judiciário (art. 216-A, § 2º, parte final, Lei 6015/71³²).

As Fazendas Públicas também serão científicadas pelo Tabelião para manifestação em 15 (quinze) dias sobre o pedido³³, sendo publicado edital em jornal de grande circulação para ciência de terceiros eventualmente interessados, que terão o mesmo prazo para se manifestar.³⁴

Dúvidas poderão ser elucidadas por meio de informações solicitadas pelo Oficial do Registro de Imóveis, que também poderá realizar diligências locais para tal finalidade.

Transcorridos os 15 (quinze) dias para que cada ente ou pessoa científicada manifeste-se sobre o pedido, havendo a concordância de todos os titulares de direitos reais do imóvel usucapiendo e daqueles confinantes, e estando ausentes quaisquer outras pendências, o Oficial do Registro de Imóveis registrará a aquisição do imóvel, sendo permitida a abertura de matrícula, se for o caso.³⁵ Por outro lado, se algum dos documentos não estiver regular, o pedido será rejeitado, o que não impede o posterior ajuizamento da ação judicial de usucapião.³⁶

32 Art. 216-A, § 2º, Lei 6015/73 – [...] § 2º - Se a planta não contiver a assinatura de qualquer um dos titulares de direitos reais e de outros direitos registrados ou averbados na matrícula do imóvel usucapiendo e na matrícula dos imóveis confinantes, esse será notificado pelo registrador competente, pessoalmente ou pelo correio com aviso de recebimento, para manifestar seu consentimento expresso em 15 (quinze) dias, **interpretado o seu silêncio como discordância.** (negritamos)

33 Art. 216-A, § 3º, Lei 6015/71 – [...] § 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.

34 Art. 216-A, § 4º, Lei 6015/71 – [...] § 4º - O oficial de registro de imóveis promoverá a publicação de edital em jornal de grande circulação, onde houver, para a ciência de terceiros eventualmente interessados, que poderão se manifestar em 15 (quinze) dias.

35 Art. 216-A, § 6º, Lei 6015/71 – [...] § 6º - Transcorrido o prazo de que trata o § 4º deste artigo, sem pendência de diligências na forma do § 5º deste artigo e achando-se em ordem a documentação, com inclusão da concordância expressa dos titulares de direitos reais e de outros direitos registrados ou averbados na matrícula do imóvel usucapiendo e na matrícula dos imóveis confinantes, o oficial de registro de imóveis registrará a aquisição do imóvel com as descrições apresentadas, sendo permitida a abertura de matrícula, se for o caso.

36 Art. 216-A, § 9º, Lei 6015/71 – [...] § 9º - A rejeição do pedido extrajudicial não impede o ajuizamento de ação de usucapião.

E, conforme dito acima, havendo a discordância com o pedido por parte de qualquer interessado – ainda que decorrente do silêncio de um deles (art. 216, § 2º, Lei 6015/71) –, os autos serão remetidos ao Poder Judiciário, para prosseguimento, podendo o possuidor emendar a peça vestibular para adequá-la aos trâmites jurisdicionais do assunto (art. 216-A, § 10, Lei 6015/71³⁷).

Este é, então, o panorama do processo extrajudicial de usucapião, traçado em dez parágrafos do novo artigo 216-A, da Lei de Registros Públicos.

3.2. Implicações práticas trazidas pelas novas disposições

Uma das primeiras inconsistências que salta aos olhos pela análise do artigo 216-A, da Lei de Registros Públicos, é o grande leque de situações que acarretarão a remessa do pedido extrajudicial à análise pelo Judiciário. Com efeito, qualquer irregularidade documental ou discordância – independentemente da extensão ou natureza desta – implicará o processamento judicial do caso.

Esse ponto inicial merece destaque uma vez que, aparentemente, conflita com as intenções legislativas que ensejaram a criação desta via ao possuidor, quais sejam, conferir maior celeridade à declaração de propriedade e, também, propiciar a desjudicialização de conflitos fundiários desta espécie, que podem perfeitamente tramitar perante os Cartórios de Registro de Imóveis.

É certo que a tutela da propriedade merece todas as cautelas, porém este obstáculo não se coaduna nem mesmo com a sistemática legal empregada a questões similares a estas quando tramitam extrajudicialmente.

Com efeito, o processo administrativo de retificação de área guarda, com as devidas ressalvas e proporções, muitos pontos de contato com o pedido feito na usucapião, pois envolve a delimitação correta da propriedade, sendo comuns as situações em que o interessado ocupa irre-

37 Art. 216-A, § 10, Lei 6015/71 – [...] § 10 - Em caso de impugnação do pedido de reconhecimento extrajudicial de usucapião, apresentada por qualquer um dos titulares de direito reais e de outros direitos registrados ou averbados na matrícula do imóvel usucapiendo e na matrícula dos imóveis confinantes, por algum dos entes públicos ou por algum terceiro interessado, o oficial de registro de imóveis remeterá os autos ao juízo competente da comarca da situação do imóvel, cabendo ao requerente emendar a petição inicial para adequá-la ao procedimento comum.

gularmente imóvel confinante, mas quer regularizar este fato, podendo, então, fazê-lo de acordo com o procedimento previsto no artigo 213 e seguintes, da Lei de Registros Públicos, sem prejuízo da via jurisdicional.

Nesses casos, havendo discordância de qualquer interessado com o pedido feito da retificação, abre-se, na própria via administrativa, a possibilidade de apresentação de impugnação (art. 213, § 5º, segunda parte, Lei 6015/73). Além disso, e diferentemente do que prescreve o artigo 216-A, parágrafo 2º, da Lei de Registros Públicos, o silêncio de qualquer confrontante ou interessado devidamente cientificado será interpretado como anuência ao pedido de retificação, inclusive no que diz respeito à existência ou não de assinaturas nas plantas que instruem o pedido vestibular.

Logo, os casos de retificação administrativa de área apenas são judicializados diante da manifesta impossibilidade de transação amigável entre os confrontantes a fim de solucionar o impasse trazido com a impugnação (art. 213, § 6º, Lei 6015/73).

Poder-se-ia argumentar que as duas situações acima narradas são incomparáveis, visto que na usucapião é a propriedade em si que está em discussão. E, de fato, não olvidamos aqui a diferença qualitativa dos direitos que estão em discussão em uma e em outra situação.

Todavia, se a intenção do legislador – ao propiciar a via extrajudicial ao possuidor – era a de agilizar o andamento de seu pedido, poderia perfeitamente ter seguido o exemplo da previsão existente à retificação administrativa de área, viabilizando aos interessados que apresentassem suas impugnações no próprio bojo do processo administrativo. A remessa ao Judiciário poderia ser feita em um segundo momento, diante da constatação da existência real de dúvida quanto ao cumprimento dos requisitos da usucapião ou da sobreposição da área usucapienda a outra.

Além disso, diante dos prazos exigidos pela legislação brasileira para a consolidação do direito a usucapir, mostra-se irrazoável, após a realização de uma única cientificação, interpretar como objeção o silêncio do titular do imóvel ou do de algum direito real existente em sua matrícula ou em matrículas dos imóveis adjacentes³⁸. Ora, se durante todos os anos exigidos

38 Art. 216-A, § 2º, Lei 6015/73 – [...] § 2º - Se a planta não contiver a assinatura de qualquer um dos titulares de direitos reais e de outros direitos registrados ou averbados na matrícula

pela legislação da usucapião, a posse do interessado foi mansa e pacífica (requisitos legais para usucapir), já há uma presunção inicial de desinteresse do titular da área usucapienda e daqueles que eventualmente sejam titulares de direitos reais sobre ela, sendo desnecessário, em nosso sentir, que estes titulares anuem de forma expressa com o procedimento extrajudicial.

Seria mais eficaz, nesse panorama, que as cientificações a estes interessados fossem feitas ao menos três vezes, a fim de constatar seu real desinteresse na causa, valendo lembrar que o artigo 216-A, parágrafo 2º, traz o exíguo prazo de 15 (quinze) dias para a manifestação dos interessados.

Outro corolário trazido por esta suposição de discordância com o pedido inicial atingirá diretamente a atuação das Fazendas nas usucapiões deduzidas administrativamente. Trazendo a questão ao âmbito do Estado de São Paulo, vimos acima que apenas na Procuradoria do Patrimônio Imobiliário do Estado de São Paulo, cerca de 300 (trezentas) intimações judiciais em usucapião são recebidas mensalmente e, feita a verificação interna, naquelas em que não houver interesse público, o Estado simplesmente deixa de se manifestar na causa, ao espelho, inclusive, do que lhe é franqueado no procedimento de retificação administrativa de área (art. 213, § 4º, Lei 6015/73³⁹).

Com a nova sistemática da usucapião extrajudicial, se o Estado ou qualquer autarquia tiver interesse na usucapião, ofertará impugnação e o caso será automaticamente remetido ao Judiciário, seguindo os trâmites procedimentais judiciais (art. 216-A, § 10, Lei 6015/71).

Ocorre que a nova legislação não traz expressamente em seu corpo a presunção de concordância derivada do silêncio dos entes públicos no prazo estipulado para sua manifestação. Em outras palavras e ao contrário da normatização da retificação administrativa de área, na usucapião extrajudicial o silêncio dos entes públicos não acarreta automaticamente a presunção de concordância com o pedido.

do imóvel usucapiendo e na matrícula dos imóveis confinantes, esse será notificado pelo registrador competente, pessoalmente ou pelo correio com aviso de recebimento, para manifestar seu consentimento expresso em 15 (quinze) dias, **interpretado o seu silêncio como discordância.** (negritamos)

39 Art. 213, § 4º, Lei 6015/71 – [...] § 4º - § 4º Presumir-se-á a anuência do confrontante que deixar de apresentar impugnação no prazo da notificação.

E, diante disso e da previsão legal de que a não manifestação de qualquer interessado no prazo de 15 (quinze) dias implicará discordância tácita com o pedido (conforme visto acima), a conclusão a que se chega é a de que o Estado passará também a ter a obrigação de manifestar-se favoravelmente em todos os pedidos em que não tiver interesse no desfecho da causa. Essa circunstância, cotejada com o volume de processos dessa natureza que são distribuídos mensalmente, pode e certamente causará problemas de ordem prática.

Isso porque o prazo para a manifestação fazendária concedido pela nova sistemática é deveras pequeno (15 dias) perto da quantidade de casos que o Centro de Engenharia e Cadastro Imobiliário – CECI e os Serviços de Engenharia e Cadastro Imobiliário – SECI têm que analisar, aos quais são acrescidos aqueles decorrentes da demanda normal de consultas pela Administração Pública. No específico caso do CECI, que tem sede na Procuradoria do Patrimônio Imobiliário, a situação é agravada pelo fato de este órgão também ter, atualmente, a atribuição de atuar em casos em curso na Grande São Paulo e em algumas unidades regionais do interior do Estado.

Esse cenário traz à baila a constatação de que haverá situações em que ocorrerá a judicialização acidental do pedido administrativo de usucapião, simplesmente pelo fato de o Estado não ter conseguido manifestar sua concordância nos exíguos 15 (quinze) dias previstos pela legislação, o que, evidentemente, acarretará prejuízo direto ao possuidor.

Diante dessa situação, entendemos ser prudente, por parte dos Cartórios de Registros de Imóveis, que, ao cientificarem os entes públicos na forma do artigo 216-A, parágrafo 3º, da Lei de Registros Públicos, estendam-lhes o prazo para manifestação, à luz da razoabilidade, bem como consignem que o silêncio será interpretado como concordância com o pedido, até porque a nova legislação não é clara neste tocante, conforme visto acima.

Outro ponto que merece reflexão é a abrangência material que este procedimento extrajudicial terá: ele é aplicável a todas as espécies de usucapião previstas na legislação brasileira? Entendemos que não.

A princípio, as usucapiões especiais urbanas já podem ser excluídas dessa sistemática, pelo fato de as três espécies demandarem, por moti-

vos diversos, a intervenção obrigatória do Ministério Público, seja por determinação legal (art. 12, § 1º, Lei 10257/01), seja pela existência de circunstâncias fáticas que demandam sua participação processual.

É certo que a exigência legal para que o *Parquet* nelas intervenha pode ser relativizada na prática à luz do Ato Normativo nº 295-PGJ/CGMP/CPJ, de 12 de novembro de 2002, acima mencionado. Porém, é importante frisar que nas três modalidades de usucapião especial urbana há causa específica a ensejar a participação do Ministério Público.

De fato, tanto na usucapião especial urbana residencial coletiva quanto na familiar, há a hipossuficiência econômica dos interessados, bem como litígio coletivo envolvendo posse de terra urbana, circunstâncias estas que demandam a intervenção obrigatória do *Parquet*, nos termos do artigo 178, incisos I e III, do novo Código de Processo Civil. E no caso da usucapião especial urbana residencial individual, a intervenção justifica-se pela tutela do patrimônio urbanístico.

No que tange às usucapiões extraordinária, ordinária e especial rural, entendemos que seu processamento pela via extrajudicial apenas será possível se estiverem ausentes as hipóteses de intervenção específica do Ministério Público, nos termos do artigo 178, do novo Código de Processo Civil⁴⁰. Dessa forma, se o Oficial do Registro de Imóveis constatar de plano a presença de interesse público, social ou de incapaz, ou ainda a possível existência de litígio coletivo envolvendo a posse da terra rural ou urbana, deverá remeter o pedido administrativo ao Judiciário, para prosseguimento.

Além destas peculiaridades envolvendo o processo extrajudicial, o novo Código de Processo Civil, como vimos supra, suprimiu o rito procedimental especial para o processamento da usucapião perante o Judiciário.

Assim sendo, embora uma das maiores novidades no assunto seja a previsão de um processo extrajudicial de usucapião, a análise dos aspectos judiciais destes casos ainda é de extrema relevância, sobretudo quan-

40 Art. 178, novo CPC – O Ministério Público será intimado para, no prazo de 30 (trinta) dias, intervir como fiscal da ordem jurídica nas hipóteses previstas em lei ou na Constituição Federal e nos processos que envolvam: I - interesse público ou social; II - interesse de incapaz; III - litígios coletivos pela posse de terra rural ou urbana.

do verificamos que algumas espécies de usucapião deverão continuar a ser processadas somente pela via judicial, bem como quando constatamos existir amplo espectro de situações que acarretarão a remessa do pedido administrativo ao Judiciário, conforme constatado pela leitura do artigo 216-A, da Lei de Registros Públicos, descortinado acima.

Com a extinção do rito procedimental especial para a usucapião que existia no corpo do Código de Processo Civil, sobressaem algumas lacunas sobre trâmites que antes eram obrigatórios e agora simplesmente não são mencionados.

Uma dessas lacunas diz respeito à redação do antigo artigo 943, que previa a intimação via postal dos representantes das Fazendas Públicas para que manifestassem interesse na causa. O novo Código de Processo Civil simplesmente suprimiu tal exigência, a despeito de ter mantido a necessidade de intimação pessoal dos confinantes da área usucapienda e a ciência por edital de quaisquer interessados.

A questão que se coloca, com essa inovação, é a de que as Fazendas aparentemente deixarão de ser intimadas a manifestar interesse nas usucapiões judiciais quando não forem confinantes do imóvel usucapiendo. E, com relação à ciência por edital dada a todo e qualquer interessado, tal disposição não se aplica aos entes públicos, *ex vi* artigo 242, parágrafo 3º, e artigo 246, parágrafo 2º, ambos do novo Código de Processo Civil.

Especificamente no caso da Fazenda do Estado, tal supressão pode acarretar problemas práticos e confusões fundiárias, na medida em que o interesse público não se manifesta apenas naqueles casos em que o Estado ou suas autarquias sejam confinantes da área usucapienda, mas também – e principalmente – nos processos judiciais de usucapião de imóvel inserido em área maior considerada devoluta, mas em vias de discriminação e de demarcação judicial.

Essa situação é muito comum nos casos acompanhados pela Procuradoria do Patrimônio Imobiliário, e envolve geralmente áreas situadas nos Perímetros de São Miguel Paulista ou dentro de grandes glebas públicas de terra, como parques, por exemplo.

Entendemos que a falta de previsão da obrigatoriedade de intimação das Fazendas no novo Código de Processo Civil deva ser resolvida na prática, por meio de orientações normativas internas dos Tribunais,

como forma de tutelar o patrimônio público e conferir efetividade aos mandamentos constitucionais que preveem a imprescritibilidade aquisitiva dos bens públicos.

4. Conclusão

O novo Código de Processo Civil certamente trouxe inúmeros avanços na sistemática processual civil brasileira, sobretudo ao atualizar determinados procedimentos à dinâmica da realidade social moderna. E a previsão do procedimento administrativo de usucapião consagra não apenas a necessária agilidade que as demandas fundiárias precisam ter nessa quadra, como também viabiliza a desjudicialização de mais um processo, garantindo celeridade e eficiência ao particular na consolidação do direito à propriedade.

Não obstante isso, as inovações legislativas trazidas na seara da usucapião demandam interpretação cautelosa, especialmente quando estamos diante de questões que envolvam ou possam envolver interesses de entes públicos. A exclusão da intimação via postal nas usucapiões judiciais e a implementação prática das disposições da usucapião administrativa podem trazer prejuízos à tutela do patrimônio público e, também, ao próprio particular, na medida em que o anseio da agilidade procedimental quase sempre acabará não sendo cumprido.

Embora os exemplos trazidos a título de ilustração refram-se unicamente a problemas que podem ser enfrentados pela Fazenda do Estado e suas autarquias, as conclusões e as reflexões realizadas devem ser estendidas a todos entes públicos, para que a aplicação dos novos dispositivos seja feita de maneira coerente e alcance seu objetivo final, qual seja, a declaração de propriedade de forma eficaz e célere.

Devemos saudar o novo Código de Processo Civil por todas as modificações benéficas trazidas ao dia a dia forense após tantos anos de tramitação. Porém, e com a efetiva vigência do novo regramento, devemos proceder a mais ponderações sobre a aplicabilidade e os efeitos práticos que as novas regras sobre os procedimentos da usucapião causarão tanto no âmbito particular quanto, e principalmente, no contencioso administrativo e judicial dos entes públicos, como forma de verificar a própria efetividade deste novel dispositivo.

Referências bibliográficas

Anteprojeto ao Novo Código de Processo Civil. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/senado/novocpc/pdf/anteprojeto.pdf>>. Acesso em: 22/07/2015.

BARCELO, Joice. Novo CPC prevê processo extrajudicial de usucapião. *Valor Econômico*. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/legislacao/4140836/novo-cpc-preve-processoextrajudicial-de-usucapiao>>. Acesso em: 21/07/2015.

FRANÇA, R. Limongi. *A Posse no Código Civil*. São Paulo: José Bushatsky Editor, 1964.

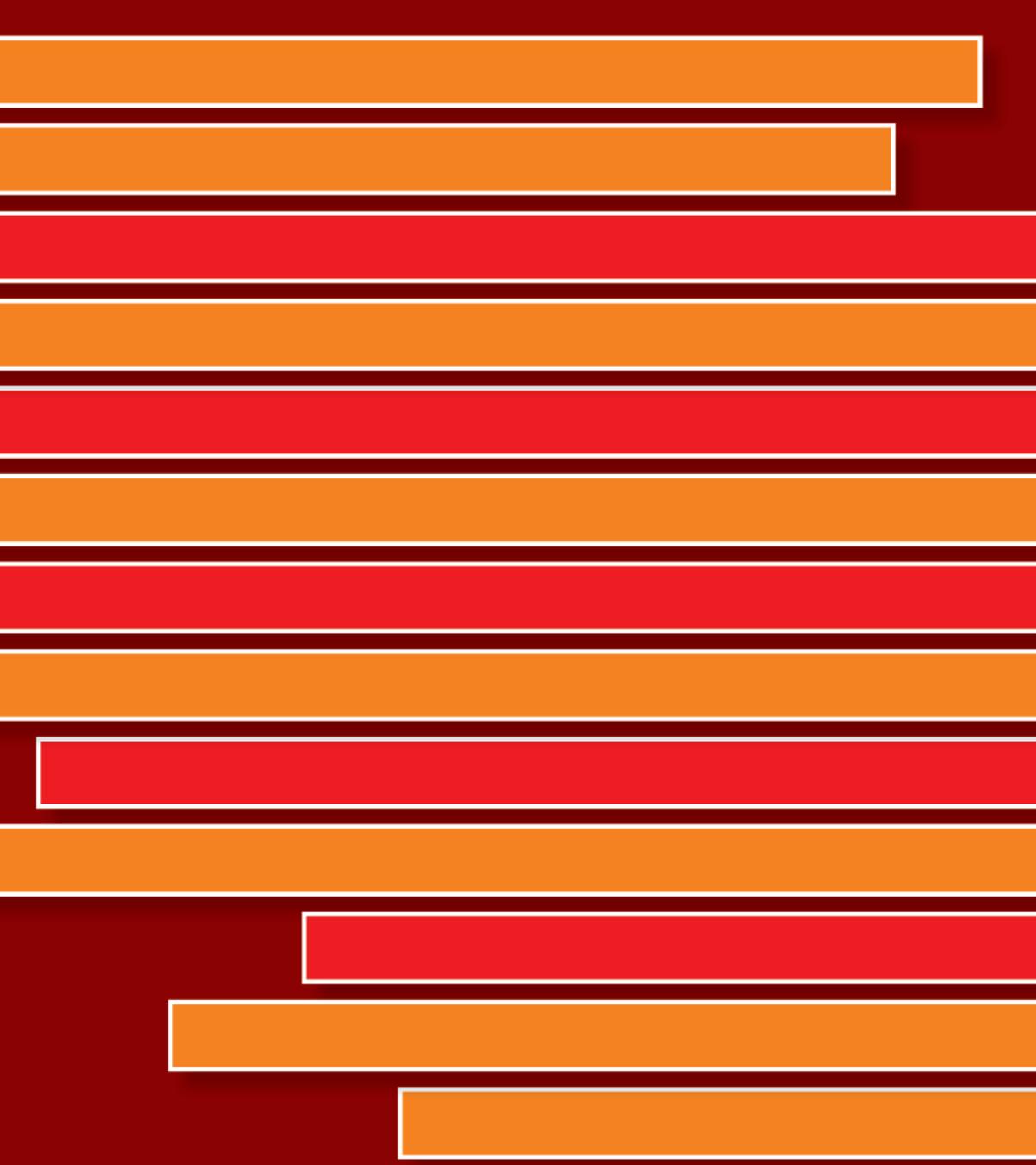
GOMES, Orlando. *Direitos Reais*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1976.

MEIRA, Silvio. Aquisição da Propriedade por Usucapião. Disponível em: <<http://www.revistas.ufg.br/index.php/revfd/article/viewFile/11608/7619>>. Acesso em: 21/07/2015.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de Direito Civil*. 4. ed., v. 4. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

editoração, impressão e acabamento

imprensaoficial
GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO



CEPGE

CENTRO DE ESTUDOS DA PROCURADORIA
GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO