

FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE: REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E A PROPOSTA PARA USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL

Sumário

1. Informação preliminar sobre regularização fundiária;
2. Usucapião no Brasil;
3. A tendência de desjudicializar procedimentos no Direito brasileiro;
4. Usucapião Extrajudicial – o exemplo de Portugal;
5. Proposta para implantação no Brasil da Usucapião Extrajudicial;
6. O procedimento previsto no Projeto de Lei.

INFORMAÇÃO PRELIMINAR SOBRE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Conceito Legal de Regularização Fundiária

(Art. 46 da Lei nº 11.977/2009)

A Regularização Fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Abrangência (art. 47, VI)

A regularização fundiária prevista pela Lei nº 11.977/2009, aplica-se a assentamentos irregulares, assim consideradas as ocupações inseridas em parcelamentos informais ou irregulares, localizadas em áreas urbanas públicas ou privadas, predominantemente utilizadas para fins de moradia.

A idéia de regularização fundiária

O conceito de Regularização Fundiária, deve ser compreendido como um PROCESSO SOCIAL-JURÍDICO-ECONÔMICO DE TRANSFORMAÇÃO, mediante a intervenção do Poder Público na propriedade privada ou pública em decorrência de evidente interesse social, a fim de legalizar a permanência de possuidores em áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei, de forma a promover o direito social à moradia, a função social da propriedade e da cidade.

As várias modalidades de regularização fundiária

Para a regularização de imóveis no país, a legislação específica já editada instituiu várias espécies ou modalidades de regularização fundiária, pretendendo, com isso, obter um reordenamento do espaço territorial brasileiro.

Modalidades de regularização fundiária

a) regularização fundiária de interesse social, que é a forma mais popular e talvez a mais revolucionária de nossa história, disciplinada pelos artigos 53 a 60-A da Lei n. 11.977/2009, destinando-se à regularização de imóveis urbanos, públicos ou privados, ocupados de forma consolidada e irreversível, por população de baixa renda, predominantemente para moradia;

b) regularização fundiária de interesse específico, prevista pelos artigos 61 e 62 da Lei n. 11.977/2009, destinada à regularização de parcelamentos surgidos já sob a vigência da atual Lei de Parcelamento do Solo (Lei n. 6.766/1979), mas que permaneceram em situação de irregularidade quanto ao seu registro de parcelamento perante o Registro de Imóveis;

c) regularização fundiária inominada, prevista pelo art. 71 da Lei n. 11.977/2009, sendo destinada à regularização de antigos loteamentos surgidos na vigência da legislação anterior à atual Lei de Loteamentos (Lei n. 6.766/1979);

d) regularização fundiária de interesse social em imóveis públicos, autorizada pela Lei n. 11.481/2007, destinada à regularização de imóveis do patrimônio da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios quanto à sua ocupação por população de baixa renda para garantia do exercício do direito à moradia, por meio de concessões de uso especial para fins de moradia.

As vantagens de regularizar

O direito à moradia pressupõe de um lado regularizar e de outro produzir habitação popular regular para evitar a irregularidade

Antes



Depois



Vila dos Papeiros – Inquérito Civil n.º 80/2006. Imagens fornecidas pela Promotoria de Justiça de Habitação e Defesa da Ordem Urbanística de Porto Alegre/RS.

Da posse à propriedade

A formação do título de propriedade com fundamento na posse prolongada, era realizada, tradicionalmente, no Brasil, somente através do processo judicial de usucapião.

Com o advento da Lei nº 11.977/2009, surgiu a possibilidade de aquisição da propriedade imobiliária (com a formação do respectivo título), em razão da posse prolongada, através da usucapião administrativa, depois de realizado o processo de regularização fundiária.

Usucapião Administrativa

A usucapião administrativa, instituto recente no ordenamento jurídico brasileiro, só pode ser operada, entretanto, no âmbito do processo de regularização fundiária de interesse social, conforme disciplinado pelo art. 60 da Lei nº 11.977/2009.

A Lei nº 11.977/2009

Art. 60. 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.

A importância da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, está em introduzir, na legislação brasileira:

a expressão "legitimação de posse", a qual nada mais é do que uma justificação semelhante ao nosso projeto que está em tramitação nos Ministérios; e

que a usucapião possa ocorrer perante o Oficial de Registro de Imóveis, através da comprovação dos requisitos legais necessários para sua conversão (Eis a novidade!);

A Lei nº 12.424/2011

Posteriormente, a Lei nº 11.977/2009 teve seu texto alterado pela Lei nº 12.424/2011, ampliando o alcance da usucapião administrativa para áreas com mais de 250m²:

"§ 3º No caso de área urbana de mais de 250m² (duzentos e cinquenta metros quadrados), o prazo para requerimento da conversão do título de legitimação de posse em propriedade será o estabelecido na legislação pertinente sobre usucapião."

Etapas envolvidas na regularização jurídica dos imóveis (Lei 11.977)

As fases de regularização jurídica dos imóveis no processo de regularização fundiária são as seguintes:

- Demarcação urbanística pelo Poder Público;
- Impugnação da demarcação urbanística;
- Averbação da demarcação na(s) matrícula(s);
- Parcelamento decorrente do projeto de regularização;
- Registro do parcelamento na matrícula;
- Titulação da legitimação de posse;
- Registro da legitimação de posse na matrícula; e
- Conversão do título de legitimação de posse em propriedade pela usucapião.

FLUXOGRAMA DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL

Fluxograma do Procedimento



USUCAPIÃO NO BRASIL Procedimento Judicial

A usucapião por meio de procedimento judicial está prevista nos artigos 941 a 945 do Código de Processo Civil.

É o instituto pelo qual a parte adquire o *DOMÍNIO* da coisa pela *POSSE* continuada durante certo lapso de tempo (artigos 1.238 e seguintes do Código Civil).

Morosidade do procedimento

O procedimento judicial, regulado pelo atual CPC é bastante moroso (prazo de duração do processo é no mínimo de um ano), tendo em vista a necessidade de citação:

- .dos confinantes;
- .da intimação dos representantes da Fazenda Pública da União, do Estado (ou do Distrito Federal, ou do Território) e do Município.

Modalidades de Usucapião

No Brasil existem várias espécies de usucapião, sendo as principais:

- Usucapião Extraordinária (dois prazos);
- Usucapião Ordinária (dois prazos);
- Usucapião Especial Rural ou *Pro Labore*;
- Usucapião Especial Urbana;
- Usucapião Coletiva;
- Usucapião familiar, entre cônjuges, ou por abandono do lar.

A TENDÊNCIA DE DESJUDICIALIZAR PROCEDIMENTOS NO DIREITO BRASILEIRO

Tendência de Desjudicialização

No Direito Privado

Direitos disponíveis e materiais;
Consenso das Partes/Sem litígio;
Capacidade Civil.

No Direito Público

Regularização de situações jurídicas já consolidadas e de difícil reversão ou irreversíveis.

Tendência de desjudicialização de procedimentos

Depois da reforma do Poder Judiciário pela Emenda Constitucional nº 45/2004, ganhou ênfase a desjudicialização de procedimentos (o preâmbulo da Constituição apregoa a “solução pacífica das controvérsias”) e o oferecimento de opção de sua realização através da via extrajudicial ou administrativa, confere maior celeridade e menores custos aos usuários dos serviços.

Destaque atual conferido ao Sistema Registral

Percebe-se que as legislações deste novo século ressaltam a importância das atividades registras e notariais e a confiabilidade no critério prudente e técnico do Registrador e do Notário, consagrando sua independência (Lei nº 8.935/94) e sua autonomia funcional através de Leis como as seguintes:

1. Relacionadas a direito de família e sucessões
Lei 11.441/2007 (separação, divórcio, inventário e partilha extrajudiciais);
Lei 11.790/2008 (registro tardio de nascimento);
Lei 12.010/2009 (alterações na legislação de adoção);
Lei 12.100/2009 (retificações no Registro Civil de Pessoas Naturais);
2. Relacionadas a gestão urbanística e ambiental
Lei 10.257/2001 (estatuto da cidade);
Lei 10.267/2001 (georreferenciamento);
Lei 10.931/2004 (retificação, patrimônio de afetação, etc.);
Lei 12.651/2011 (novo Código Florestal);
3. Relacionadas a regularização fundiária
Lei 11.481/2007 (regularização fundiária em ZEIS);
Lei 11.977/2009 (regularização fundiária urbana);
Lei 12.424/2011 (ampliação da usucapião extrajudicial);
4. Relacionadas a processo de execução e fiscalização financeira
Lei 11.382/2006 (averbação premonitória, da penhora e outros institutos);
Lei 12.683/2012 (comunicação de operações financeiras ao COAF).

5. Relacionadas a negócios imobiliários

Lei 12.693 (contratos do PMCMV)

Lei 12.703/2012, (portabilidade de financiamentos imobiliários) , alterada pela Lei nº 12.810/2013 (sub-rogação de dívida da garantia fiduciária ou hipotecária)

Lei 12.767/2012 (possibilita o protesto de certidão de dívida ativa).

Fora o conteúdo abrangido por tais Leis, todas as demais regularizações da propriedade imóvel deverão ser procedidas via ação judicial;

Para dar opção ao Interessado/Posseiro (ação judicial ou extrajudicial), é que defendemos a Usucapião na esfera extrajudicial, com a atuação de Notários e Registradores no procedimento, independentemente de suas medidas lineares e do poder aquisitivo de seu proprietário;

USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL - O EXEMPLO DE PORTUGAL -

O exemplo de Portugal

Destacamos o exemplo acertado de Portugal na Usucapião que inicia por Escritura Pública de Justificação da Posse.

Observa-se que em Portugal o registro de um bem no álbum imobiliário não é obrigatório ao contrário do Brasil, porque este adota um sistema misto – constitutivo e declarativo.

Procedimento

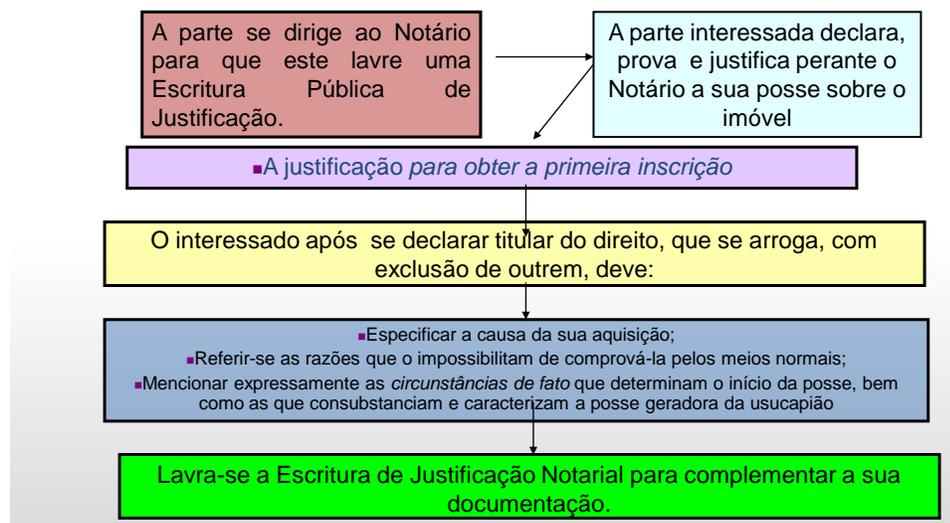
Em Portugal existem dois procedimentos:

A justificação para obter a primeira inscrição;

A justificação para estabelecimento de novo trato sucessivo;

Exemplo de Portugal:

A justificação para obter a primeira inscrição é feita perante a Notaria



Exemplo de Portugal:
A justificação para estabelecimento de novo trato sucessivo

A parte se dirige ao Notário para que este lavre uma Escritura Pública de Justificação.

A parte interessada declara, prova e justifica perante o Notário a sua posse sobre o imóvel

A justificação para estabelecimento de novo trato sucessivo

•Requisitos da Escritura:

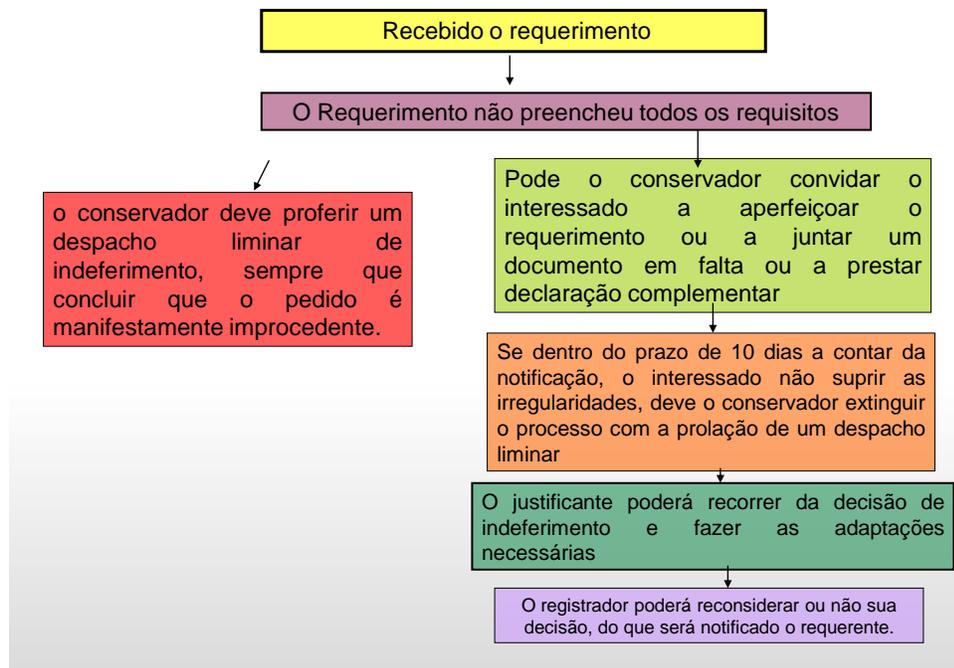
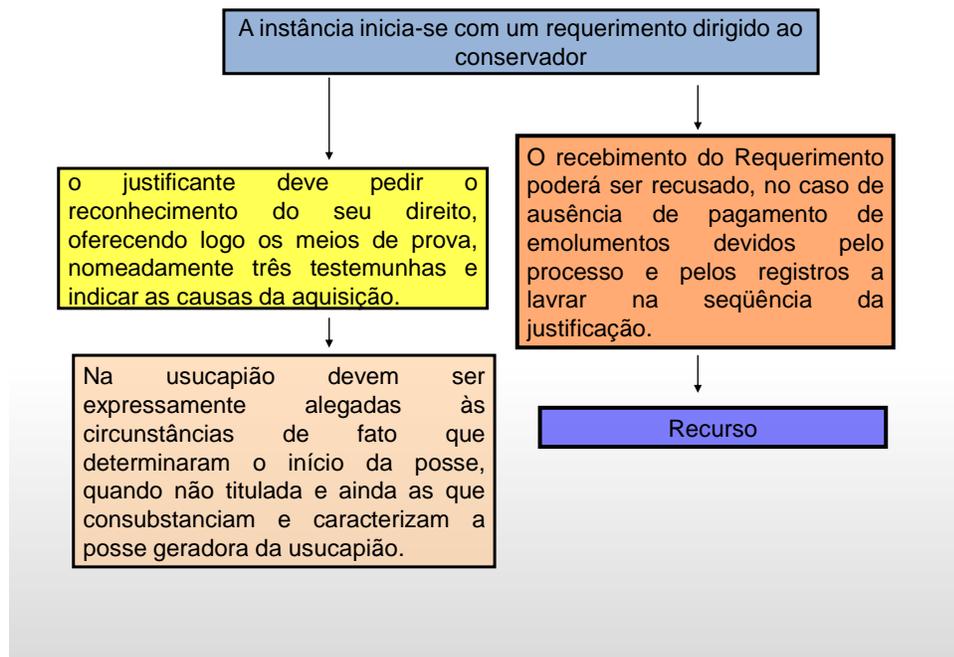
- Dedução das transmissões que a tenham antecedido e das subsequentes;
- Reconstituição das sucessivas transmissões, com especificação das suas causas e identificação dos respectivos sujeitos;
- Indicação relativamente àquelas a respeito das quais o interessado afirme ser-lhe impossível obter o título;
- Menção das razões de que resulte essa impossibilidade e das circunstâncias de fato que determinam o início da posse, bem como das que consubstanciam e caracterizam a posse geradora da usucapião;

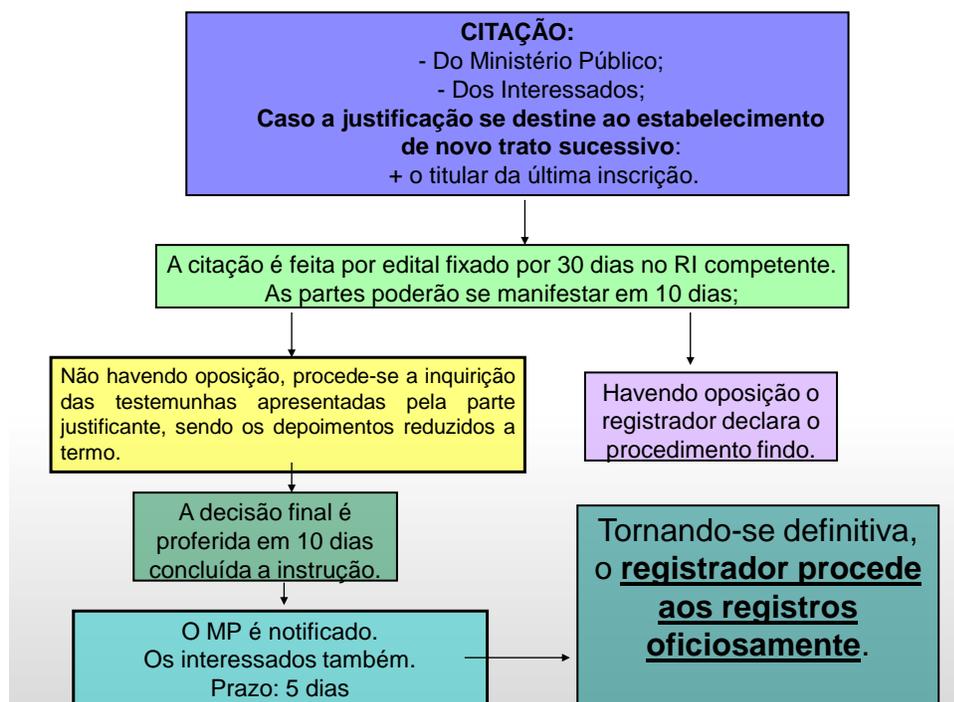
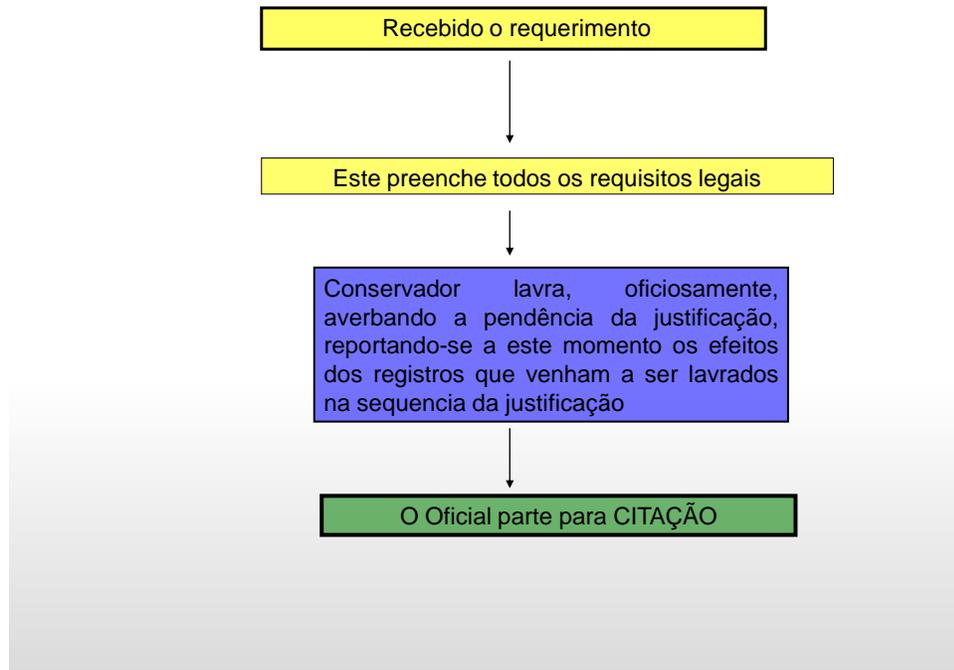
Verificada a regularidade do requerimento e da respectiva prova documental apresentada, deve o notário dar publicidade ao extrato da escritura de justificação

Quando haja impugnação do fato justificado, deve-se requerer ao tribunal a imediata comunicação ao notário da pendência da ação, ficando este impedido de passar quaisquer certidões da escritura impugnada.

Após decorridos trinta dias sobre a data em que os extratos da escritura foram publicados e se nesse mesmo prazo não foi recebida comunicação da pendência de qualquer impugnação.

O Notário poderá expedir as certidões da escritura de justificação, requerida pelo justificante, **a fim de iniciar o processo de registro na conservatória competente**, ficando a partir da feita do registro a gozar da presunção prevista no art. 7º do código do registro predial.





Nota-se que, em Portugal, o Notário se faz presente na lavratura da Escritura Pública de Justificação Notarial.

Contudo, o procedimento como um todo é gerido na Conservadoria Imobiliária sob o comando do Registrador, como ocorre no Brasil, com as Leis ns. 10.931/2004, 11.481/2007 e 11.977/2009.

PROPOSTA PARA IMPLANTAÇÃO NO BRASIL DA USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL

A opção pelo notário

Apesar de algumas leis recentes terem optado pelo desenvolvimento de todo o procedimento perante o Registrador Imobiliário (Lei nº 10.931 e nº 11.977, por exemplo), o projeto optou por desenvolver o procedimento totalmente através do Tabelionato de Notas, nos termos do Código de Processo Civil.

Tal opção decorreu do fato de caber ao Tabelião, como receptor da vontade das partes, expressá-la, em termos jurídicos, para a perfectibilização do ato pretendido.

Além disso, o Notário, hoje, tem demonstrado, como profissional do Direito, grande experiência na condução de atos dessa espécie, como por exemplo, os decorrentes da Lei nº 11.441/2007.

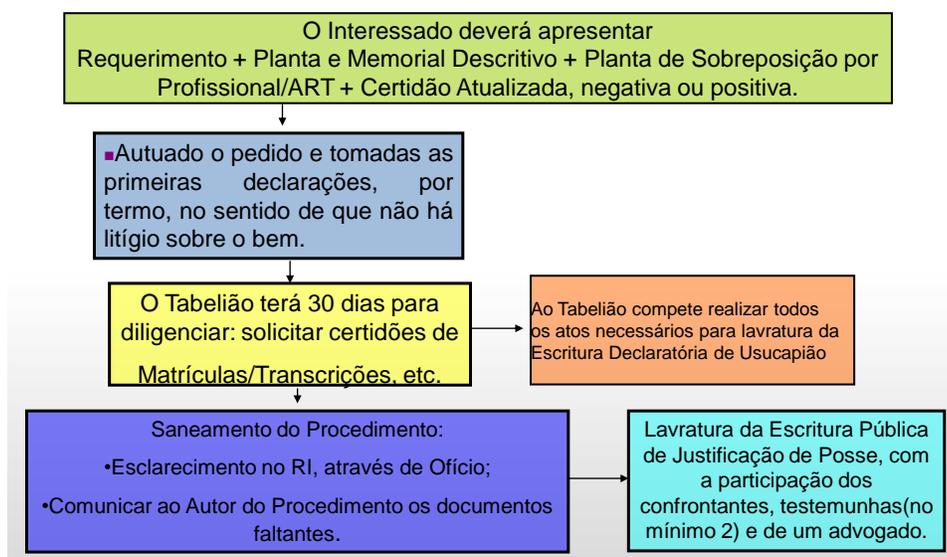
Dessa forma, o novo procedimento ficará a cargo do Tabelião, assim estruturado :

A tomada das primeiras declarações e a justificação de posse;

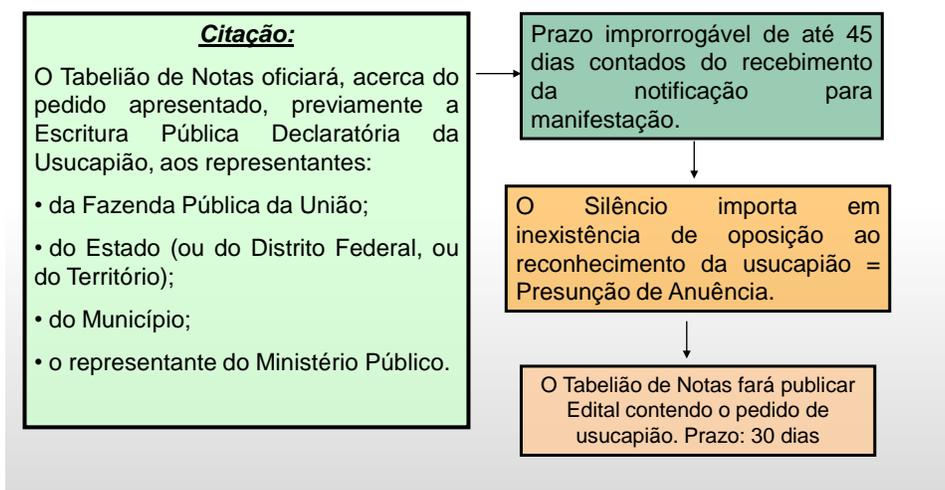
A lavratura da escritura declaratória de usucapião;

Posteriormente, a escritura declaratória será apresentada ao Registrador Imobiliário para o respectivo registro.

Tabelionato de Notas



Tabelionato de Notas



Inexistindo matrícula ou transcrição anterior no Registro de Imóveis e estando a documentação em ordem, ou

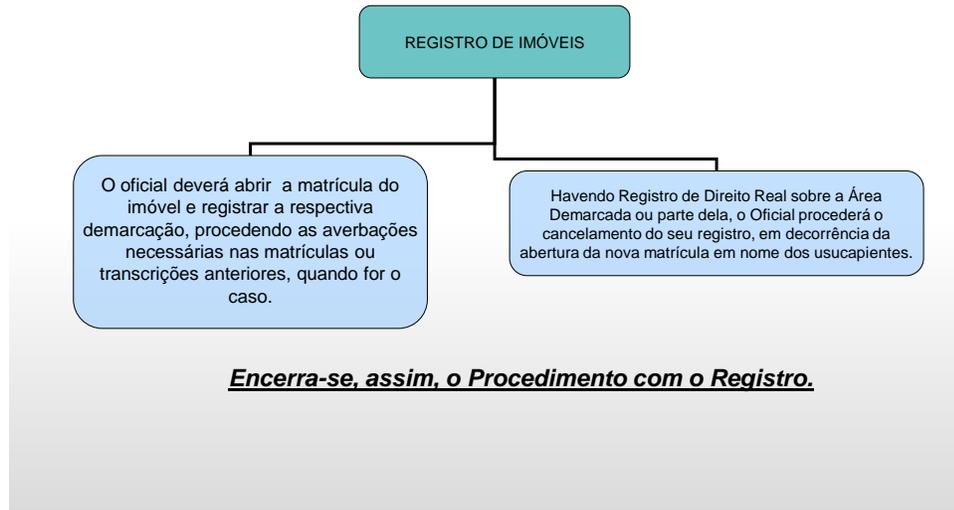
Atendidas as exigências feitas, após o exame preliminar, e não havendo manifestação de oposição por parte dos representantes, o Tabelião de Notas deverá:

lavrar a escritura declaratória, em nome dos requerentes da usucapião, com base nos documentos que especificam a demarcação.

Havendo impugnação, o Tabelião de Notas procederá à audiência de conciliação entre os interessados (assistidos pelos advogados), após ciência ao usucapiente, da oposição apresentada.

Se houver conciliação, o Tabelião de Notas lavrará a Escritura Pública Declaratória em nome dos requerentes da usucapião.

Registro da Escritura



Das vantagens do procedimento extrajudicial

Agilidade, rapidez, celeridade e segurança jurídica;

Mesmo havendo impasse o procedimento já é enviado ao Judiciário com provas robustas e em etapa avançada;

Ao Juiz do caso será facultado, antes de proferir decisão, a oitiva das partes e a produção de mais provas, se assim entender necessário;

Visa atender a população, em especial a economicamente mais carente;

Nenhuma parte envolvida, direta ou indiretamente ficará à margem, sem ser notificada.

Da justificação de posse

Por meio de Escritura Pública, lavrada pelo notário;

Verificação dos pressupostos legais para a lavratura da Justificação, tais como se o justificante não poderia ter obtido de outra forma o título que pretende, por exemplo, se o imóvel objeto da usucapião não é bem público ou passível de ser inventariado, etc.

A usucapião de imóvel na Argentina (em algumas províncias) e o exemplo de publicidade

Na Argentina (cada província tem a sua legislação), a publicidade se dá no lugar, onde está situado o imóvel, isto é, o adquirente pode conferir a situação jurídica do bem *in loco*.

Lá, o imóvel é identificado com uma placa informando:

"Imóvel Sujeito à Prescrição Aquisitiva".



Capacidade

A exemplo do que estabelece a Lei 11.441/2007, as ações envolvendo interesses de menores, incapazes ou litígio não poderão usufruir do procedimento extrajudicial de usucapião.

Da presença do advogado no procedimento

Obrigatória, pela complexidade dos documentos a serem reunidos;

Da mesma forma como ocorre como Lei n.º 11.441/2007, art. 982, (que possibilitou a realização de inventário, partilha, separação consensual e divórcio consensual, via administrativa;

Pelo fato de que o procedimento inicia-se na esfera administrativa e poderá encerrar-se no Judiciário, caso haja litígio.

Das alterações legislativas

Código de Processo Civil;
Lei dos Registros Públicos
(Lei n.º 6.015/73);
Lei n.º 8.935/94.

Considerações finais

A intenção desse trabalho é introduzir no ordenamento brasileiro a usucapião extrajudicial, uma vez que os serviços de Notários e Registradores estão capacitados para absorver a demanda;

O procedimento visa aos casos onde não haja litígio;

A escolha pelo procedimento (judicial ou extrajudicial) será da parte interessada.

O PROCEDIMENTO PREVISTO NO PROJETO DE LEI

Do procedimento extrajudicial de usucapião

Autuado o pedido de usucapião no Tabelionato de Notas e tomadas por termo as primeiras declarações, o Tabelião, no prazo de 30 (trinta) dias, diligenciará no sentido de identificar as matrículas ou transcrições correspondentes à área usucapta (a ser usucapida) examinando os documentos apresentados e comunicando ao requerente, de uma única vez, a existência de eventuais exigências a serem satisfeitas visando à regularidade do pedido.

O Tabelião de Notas, ou preposto a seu serviço, poderá realizar vistorias junto ao imóvel usucapiendo, a fim de esclarecer dúvidas relativamente ao pedido formulado e sua legalidade, certificando sua realização nos autos do procedimento.

Havendo dúvidas a respeito do registro ou da transcrição imobiliária, o Tabelião de Notas oficiará ao competente Registro de Imóveis solicitando esclarecimentos, o que será certificado nos autos do procedimento, juntadas as certidões expedidas e as cópias dos documentos enviados e recebidos.

A lavratura da escritura declaratória da usucapião será necessariamente precedida de justificação de posse, realizada perante o Tabelião de Notas.

O ato notarial deverá contar com a presença dos confrontantes e de, no mínimo, duas testemunhas que atestem inequivocamente a posse do requerente.

Devendo constar, ainda, no texto do ato, os requisitos referidos no *caput* do art. 414 e no art. 415 e parágrafo único do Código de Processo Civil, no tocante à formalização da ouvida de testemunhas.

Para a lavratura do ato notarial a que se refere, na declaração da posse, o Tabelião de Notas:

I – deverá observar, em relação aos confrontantes, o disposto no § 10 do art. 213 da Lei n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973;

II – poderá realizar as notificações que se fizerem necessárias, usando dos serviços do Ofício de Registro de Títulos e Documentos, cujas despesas correrão por conta dos requerentes;

III - poderá exigir dos requerentes a apresentação de documentos que corroborem suas alegações;

IV – deverá exigir a presença do advogado-assistente dos requerentes, o qual necessariamente subscreverá o documento;

O Tabelião de Notas oficiará (podendo, por VIA POSTAL, mediante carta registrada, com aviso de recebimento, em Mão-Própria), acerca do pedido apresentado, previamente à lavratura da escritura declaratória da usucapião, os representantes:

- .das Fazendas Públicas da União;
- .do Estado, Distrito Federal ou Território e do Município;
- .o representante do Ministério Público

Para que estes se manifestem sobre o interesse, ou não.

Prazo: improrrogável de até 45 (quarenta e cinco) dias, contado do recebimento da notificação.

Importando, o silêncio, a inexistência de oposição ao reconhecimento da usucapião.

Comentário: Verifica-se que há uma presunção de anuência.

Pondero, entretanto, que os Entes Públicos, nas ações de usucapião, não informam que estão de acordo com o pedido, mas que não tem nada a opor.

Pode até significar a mesma coisa, mas a ressalva sugerida pode evitar que os Entes Públicos não concordem com o projeto.

É excesso de preocupação, quem sabe?

O Tabelião de Notas fará publicar, para conhecimento de terceiros e de eventuais interessados, edital contendo o resumo do pedido de usucapião:

No edital deverá ter a descrição que permita a identificação da área usucapienda;

Uma Cópia será afixada no Tabelionato e a outra deverá ser publicado, em jornal de regular circulação local, por 2 (duas) vezes, dentro do prazo de 30 (trinta) dias e com intervalo mínimo de 7 (sete) dias entre a primeira e a segunda publicação.

Inexistindo matrícula ou transcrição anterior no Registro de Imóveis e estando a documentação em ordem, ou

Atendidas as exigências feitas, após o exame preliminar referido e não havendo manifestação de oposição por parte dos representantes, o Tabelião de Notas deverá:

lavar a escritura declaratória, em nome dos requerentes da usucapião, com base nos documentos que especificam a demarcação.

Havendo impugnação, observado o prazo de 15 dias, contados da última publicação do edital, o Tabelião de Notas procederá à audiência de conciliação entre os interessados (assistidos pelos advogados), após ciência ao usucapiente da oposição.

Havendo registro anterior, o Tabelião de Notas deverá notificar pessoalmente o titular de domínio, no imóvel, no endereço que constar do registro imobiliário, bem como, se assim requerido, no endereço indicado pelos requerentes, podendo valer-se, para tanto, dos Serviços do Registro de Títulos e Documentos.

Não sendo encontrado o titular do domínio ou os confrontantes, tal fato será certificado pelo Tabelião de Notas, que deverá providenciar, mediante custeio por parte dos requerentes, a notificação daqueles e de eventuais terceiros interessados, através de edital.

O edital conterà resumo do pedido de usucapião, com a descrição que permita a identificação da área usucapienda, devendo ter uma cópia afixada no Tabelionato e ser publicado, em jornal de regular circulação local, por 2 (duas) vezes, dentro do prazo de 30 (trinta) dias e com intervalo mínimo de 7 (sete) dias entre a primeira e a segunda publicação.

No prazo de até 15 (quinze) dias, contados da última publicação, poderá ser apresentada impugnação ao pedido de usucapião perante o Tabelionato de Notas.

Presumir-se-á a anuência dos notificados que deixarem de apresentar impugnação no prazo previsto.

A publicação dos editais de que trata este artigo, no caso de pedido de usucapião promovido por pessoa de baixa renda, será providenciada pela respectiva Administração Municipal, com caráter de plena gratuidade, através de seu órgão oficial.

A Administração Municipal encaminhará ao Tabelionato de Notas os exemplares dos jornais que tenham publicado os editais, relativos à hipótese anterior.

Decorrido o prazo previsto, sem que ocorra impugnação, o Tabelião de Notas lavrará a escritura pública declaratória em nome dos requerentes da usucapião.

Havendo impugnação ao pedido de usucapião, o Tabelião de Notas dará ciência de seus termos ao usucapiente e promoverá a audiência de conciliação entre os interessados que deverão comparecer assistidos por seus advogados.

Havendo acordo entre impugnante e usucapiente, o Tabelião de Notas lavrará a escritura pública declaratória em nome dos requerentes da usucapião.

Não havendo acordo entre impugnante e usucapiente, a questão deve ser encaminhada à apreciação do juízo competente;

Julgada improcedente a impugnação, os autos devem ser restituídos ao Tabelião de Notas para a lavratura da escritura pública declaratória em nome dos requerentes da Usucapião;

Sendo julgada procedente a impugnação, os autos devem ser restituídos ao Tabelião de Notas, para que seja dada ciência aos requerentes;

Dada ciência aos requerentes, serão desentranhados e restituídos os documentos por ele solicitados, certificando-se essa providência no auto do procedimento extrajudicial, o qual permanecerá arquivado no Tabelionato de Notas.

Tratando-se de declaração de usucapião de imóvel rural, o Tabelião de Notas oficiará o INCRA do teor da escritura lavrada, para fins de cadastramento do imóvel.

Comentário: É bom lembrar que os Registros de Imóveis já são obrigados a comunicar ao INCRA todas as alterações envolvendo imóveis rurais, motivo pelo qual pode ser desnecessária a comunicação ao INCRA pelo Tabelionato de Notas.

Autores

Esse projeto foi desenvolvido a pedido da ANOREG-BR e do Secretário Geral do Ministério da Justiça Dr. Rogério Favreto, com a finalidade de desafogar o Poder Judiciário, por:

.João Pedro Lamana Paiva
.Pércio Brasil Alvares
.Ricardo Guimarães Kollet
.Tiago Machado Burtet

Muito Obrigado!

www.lamanapaiva.com.br

USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

AO PROJETO DE LEI Nº _____, DE _____ DE _____ DE 2008.

São muitos os fundamentos pelos quais podemos argumentar sobre a conveniência de realizar a usucapião através de procedimento extrajudicial. Entretanto, no âmbito desta exposição de motivos, ficaremos limitados aos aspectos mais relevantes acerca do referido tema.

Inicialmente podemos referir que os requisitos legais exigíveis à realização do processo judicial da usucapião, urbana ou rural, são passíveis, invariavelmente, de demonstração pela via documental, o que torna a prova a ser produzida predominantemente *objetiva*.

Aliando-se a isso, também é extremamente *objetiva* a possibilidade de verificação e demonstração das circunstâncias fáticas nas quais se evidencia a existência das situações consolidadas quanto à posse legítima dos imóveis *ad usucapionem*.

Dessa forma, apesar de a ação de usucapião de terras particulares ser, nos termos de nosso estatuto processual civil, um instituto que integra os procedimentos especiais de jurisdição contenciosa, a ampla possibilidade de *objetivação* com relação à *prova* a ser nele produzida conferem ao feito uma significativa tranquilidade na apreciação da situação possessória que representa o fundamento básico dessa ação, qual seja, a de existência ou inexistência de *posse ad usucapionem* a ser declarada, na forma da lei, aos interessados na aquisição da propriedade imobiliária pela usucapião.

Em outros termos, vale dizer que não se trata, a usucapião de bem imóvel, de uma questão jurídica de alta indagação que esteja a reclamar, necessariamente, a apreciação por parte do magistrado, o qual se verá desonerado dessa tarefa singela para dar prioridade a questões jurídicas bastante mais relevantes quanto à complexidade, otimizando, assim, a prestação jurisdicional (justiça reparadora).

A atividade notarial que, nos termos do projeto, passará a desenvolver o procedimento extrajudicial para a realização da usucapião não deixa de estar sob controle, orientação e fiscalização do Poder Judiciário, nos termos da Constituição, de modo a garantir que o preconizado em lei chegue, da melhor forma, a seu desiderato. Isso já vem ocorrendo com segurança e atendendo aos anseios da sociedade nos atos extrajudicializados decorrentes da Lei nº 11.441/2007, que, ao alterar o Código de

Processo Civil, passou a possibilitar a realização de inventário, partilha, separação consensual e divórcio consensual pela via administrativa. .

A reforma do Poder Judiciário, instalada a partir da Emenda Constitucional nº 45, de 2004, prevê, entre outras providências para desafogar o Poder Judiciário, a descentralização da atividade jurisdicional. A capilaridade dos serviços notariais, cuja abrangência territorial alcança os diversos rincões do país, contribui para este desiderato.

Em tal sentido, vem crescendo a necessidade de serem disponibilizados à população mecanismos que oportunizem a realização do direito através de instrumentos céleres, ágeis, acessíveis e de menores custos econômicos. Não tem outro objetivo, portanto, a criação da possibilidade de a usucapião vir a ser realizada, também, através de um procedimento extrajudicial que oportunize, com igual eficácia, o mesmo objetivo, ajudando a desonerar a asoerbadada carga de trabalho entregue à jurisdição brasileira. Com isso, pretendemos alcançar um moderno instrumento de incremento dos meios alternativos de solução de conflitos.

Concebe, assim, este projeto, a usucapião extrajudicial como instrumento legal dotado do melhor e mais adequado nível de informações acerca da regularização imobiliária local, com a qual se pode contar, nos mais diversos recantos do país, seja através da organização técnico-jurídica dos Tabelionatos de Notas, seja através dos Registros Imobiliários.

Na elaboração do projeto, procuramos realizar a mais ampla adequação com a legislação vigente, buscando a harmonização do instituto da usucapião extrajudicial às disposições da Constituição, do Código Civil, do Código de Processo Civil, da Lei dos Registros Públicos e da legislação extravagante correlata ao tema, ao mesmo tempo em que buscamos inspiração no paradigma legal recentemente instituído para a regularização fundiária de imóveis de domínio da União, nos termos da Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007.

Optamos por regular a matéria através de diploma legal *autônomo* ao invés de introduzir-se essa regulação através de emenda ao texto do Código de Processo Civil tendo em vista que o diploma processual civil brasileiro destina-se a regular o *processo judicial* e não procedimentos de índole extrajudicial, acrescentando-lhe tão-somente dois parágrafos a seu art. 941 para possibilitar a *opção* pela via extrajudicial.

Em termos de direito comparado, procuramos indagar acerca da aplicação do instituto em países que têm ligação histórica e institucional com a evolução do Estado brasileiro, sendo possível constatar que, em Portugal, instituto semelhante está em prática desde 1956, quando foi instituída a *escritura pública de justificação*, medida que foi amplamente aplaudida pelos Tribunais portugueses porque passou a possibilitar, ao notário, a lavratura de uma escritura pública para aqueles que invocassem a usucapião, passando, desde então, a constituir o procedimento mais aplicável no país, sendo raros, hoje, os casos nos quais a usucapião está fundada em sentença judicial. A justificação surgiu, assim, como meio rápido e acessível através do qual o interessado possuidor do direito pode obter o *título* legal e formal que o habilita ao *registro* da propriedade.

Contemplando, o texto do projeto, uma visão adequada relativamente à organização notarial e registral brasileira, a par de estar em sintonia com a tradição do Direito Imobiliário brasileiro, foi possível conciliar a conveniência de um procedimento extrajudicial ágil e célere à segurança exigível à realização de regularizações fundiárias baseadas no instituto legal da usucapião, enquanto instrumento destinado à promoção da dignidade social à população do país, notadamente àquelas pessoas mais carentes de recursos econômicos.

PROJETO DE LEI Nº ____ DE ____ DE _____ DE 2008

Regula o procedimento extrajudicial para a realização de usucapião, altera o Código de Processo Civil, a Lei dos Registros Públicos e dá outras providências.

Das Disposições Preliminares

Art. 1º. Esta lei regula o procedimento extrajudicial para a realização de usucapião de bem imóvel particular, nas modalidades previstas pela legislação brasileira.

§ 1º. O procedimento extrajudicial a que se refere esta lei visa à obtenção de declaração de domínio sobre o imóvel pela caracterização da usucapião, mediante escritura pública lavrada por Tabelião de Notas, a qual constituirá título hábil perante o Registro Imobiliário, independentemente de homologação judicial.

§ 2º. A lavratura da escritura referida no parágrafo anterior caberá a Tabelionato de Notas da circunscrição territorial na qual estiver situado o imóvel usucapiendo, desde que os requerentes estejam assistidos por advogado.

§ 3º. Estará inviabilizada a utilização do procedimento a que se refere o *caput* quando a questão possessória envolver interesse de incapaz ou de ausente.

§ 4º. O procedimento referido no *caput* poderá ser utilizado opcionalmente pelos usucapiantes, que se podem valer das ações judiciais de usucapião, de acordo com as respectivas previsões legais, visando a que lhes seja declarado o domínio sobre o imóvel de que são possuidores, podendo ser solicitada, a qualquer momento, a suspensão do processo judicial pelo prazo de 90 (noventa) dias, ou a desistência da via judicial, visando à promoção do procedimento na via extrajudicial.

Art. 2º. Poderá ingressar com pedido extrajudicial de usucapião, nos termos desta lei, aquele que possuir, como sua, área urbana ou rural em conformidade com os prazos possessórios e condições estabelecidos em lei, visando a adquirir-lhe o domínio.

§ 1º. Sendo o pedido apresentado por um só dos cônjuges, necessário será o expresso consentimento do outro.

§ 2º. O título de domínio poderá ser conferido ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil, se assim for requerido.

Da Demarcação de Imóveis Para Fins de Usucapião Extrajudicial

Art. 3º. A demarcação de imóveis para fins de usucapião urbano ou rural de que trata esta lei, será realizada com base no levantamento da situação da área a ser usucapida.

§ 1º. O pedido de usucapião a ser apresentado perante o Tabelionato de Notas com atribuições para justificar a posse deverá contar com levantamento destinado à demarcação do imóvel *ad usucapionem*, o qual será instruído com:

I - planta e memorial descritivo da área a ser usucapida, dos quais constem a sua descrição, com suas medidas perimetrais, área total, localização, confrontantes, coordenadas georreferenciadas dos vértices definidores de seus limites, bem como seu número de matrícula ou transcrição, assim como de indicação da pessoa em cujo nome esteja matriculado ou transcrito o imóvel, quando for o caso;

II - planta de sobreposição da área demarcada com a sua situação constante do Registro de Imóveis;

III - certidão da matrícula ou transcrição relativa à área a ser usucapida, emitida pelo Registro de Imóveis competente e das circunscrições imobiliárias anteriormente competentes, quando houver;

IV - certidão negativa de propriedade urbana ou rural em nome dos usucapientes, emitida pelo Registro de Imóveis competente e das circunscrições imobiliárias anteriormente competentes, quando for o caso.

§ 2º. As plantas e memoriais mencionados nos incisos I e II do § 1º deste artigo devem ser assinados por profissional legalmente habilitado, com prova de anotação de responsabilidade técnica (ART) no competente Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CREA).

§ 3º. Quando se tratar de procedimento de usucapião promovido por pessoa de baixa renda, as plantas e memoriais mencionados nos incisos I e II do § 1º deste artigo poderão ser assinados por profissionais legalmente habilitados pertencentes aos órgãos ligados ao parcelamento do solo e à regularização fundiária das respectivas Administrações Municipais, com caráter de plena gratuidade.

§ 4º. No caso de terras devolutas, a usucapião poderá ser reconhecida com base em levantamento realizado através de plantas e memoriais elaborados pelo órgão fundiário competente da União ou do Estado, visando ao reconhecimento administrativo perante os referidos órgãos e expedição do título de domínio, desde que juntados os documentos, aos autos do procedimento, por cópia autenticada pelo respectivo órgão fundiário e deles constem as respectivas coordenadas georreferenciadas homologadas perante o cadastro fundiário da União.

§ 5º. A certidão referida no inciso IV do *caput* deste artigo será substituída pela de âmbito estadual ou nacional, quando o acesso aos respectivos cadastros de imóveis estiver disponível.

§ 6º. Considera-se pessoa de baixa renda, para os efeitos desta lei, aquela cuja renda familiar mensal não seja superior a cinco salários mínimos.

Do Procedimento Extrajudicial de Usucapião

Art. 4º. Atuado o pedido de usucapião no Tabelionato de Notas e tomadas por termo as primeiras declarações, o Tabelião, no prazo de 30 (trinta) dias, diligenciará no sentido de identificar as matrículas ou transcrições correspondentes à área a ser usucapta, examinando os documentos apresentados e comunicando ao requerente, de uma única vez, a existência de eventuais exigências a serem satisfeitas visando à regularidade do pedido.

§ 1º. Ao tomar as primeiras declarações deverá o Tabelião de Notas consignar a manifestação dos requerentes, sob as penas da lei, de que sabem não haver litígio possessório ajuizado, relativamente ao imóvel *ad usucapionem*, ficando cientes de que devem solicitar a suspensão ou a desistência processual a que se refere o § 4º do art. 1º desta lei, quando por eles ajuizada ação de usucapião.

§ 2º. O Tabelião de Notas, ou preposto a seu serviço, poderá realizar vistorias junto ao imóvel usucapiendo a fim de esclarecer dúvidas relativamente ao pedido formulado e sua legalidade, certificando sua realização nos autos do procedimento.

§ 3º. Havendo dúvidas a respeito do registro ou da transcrição imobiliária, o Tabelião de Notas oficiará ao competente Registro de Imóveis solicitando esclarecimentos, o que será certificado nos autos do procedimento, juntadas as certidões expedidas e as cópias dos documentos enviados e recebidos.

§ 4º. A lavratura da escritura declaratória da usucapião será necessariamente precedida de justificação de posse, realizada perante o Tabelião de Notas, mediante ato notarial que deverá contar com a presença dos confrontantes e de, no mínimo, duas testemunhas que atestem inequivocamente a posse do requerente, devendo constar no texto do ato os requisitos referidos no *caput* do art. 414 e no art. 415 e parágrafo único do Código de Processo Civil, no tocante à formalização da ouvida de testemunhas.

§ 5º. Para a lavratura do ato notarial a que se refere o § 3º o Tabelião de Notas:

I – deverá observar, em relação aos confrontantes, o disposto no § 10 do art. 213 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973;

II – realizará as notificações que se fizerem necessárias, podendo, para tanto, usar dos serviços do Ofício de Registro de Títulos e Documentos da Comarca de situação do imóvel ou do domicílio de quem deva recebê-las, ou, ainda, pelo correio, mediante carta registrada com aviso de recebimento, correndo, as despesas, por conta dos requerentes;

III – poderá exigir dos requerentes a apresentação de documentos que corroborem suas alegações;

IV – deverá exigir a presença do advogado assistente dos requerentes, o qual, necessariamente, subscreverá o documento.

Art. 5º. O Tabelião de Notas oficiará, acerca do pedido apresentado, previamente à lavratura da escritura declaratória da usucapião, aos representantes das Fazendas Públicas da União, do Estado, Distrito Federal ou Território e do Município, assim como ao representante do Ministério Público para que manifestem interesse, em prazo improrrogável de até 45 (quarenta e cinco) dias, contado do recebimento do ofício, importando, o silêncio, a inexistência de oposição ao reconhecimento da usucapião.

Parágrafo único. Para a entrega dos ofícios a que se refere o parágrafo anterior, o Tabelião de Notas poderá utilizar-se de serviço postal, mediante carta registrada com aviso de recebimento.

Art. 6º. O Tabelião de Notas, também previamente à lavratura da escritura declaratória da usucapião, fará publicar edital, para conhecimento de interessados e de terceiros, a expensas dos requerentes.

§ 1º. O edital conterá resumo do pedido de usucapião, descrição que permita a identificação da área usucapienda e assinalação do prazo para apresentação de impugnação ao pedido apresentado, o qual, além de ter uma cópia afixada em local visível ao público na sede do Tabelionato, deverá ser publicado, em jornal de regular circulação local, por 2 (duas) vezes, dentro do prazo máximo de 30 (trinta) dias e com intervalo mínimo de 7 (sete) dias entre a primeira e a segunda publicação.

§ 2º. Havendo registro anterior relativo à área usucapienda, deverão constar do edital a que se refere o parágrafo anterior, os nomes do titular de domínio e dos confrontantes constantes do registro, na condição de interessados específicos.

§ 3º. No prazo de até 15 (quinze) dias, contados da última publicação, poderá ser apresentada impugnação ao pedido de usucapião perante o Tabelionato de Notas.

§ 4º. Presumir-se-á a anuência dos notificados que deixarem de apresentar impugnação no prazo previsto no § 3º deste artigo.

§ 5º. A publicação dos editais de que trata este artigo, no caso de pedido de usucapião promovido por pessoa de baixa renda, será providenciada pela respectiva Administração Municipal, com caráter de plena gratuidade, através de seu órgão oficial.

§ 6º. A Administração Municipal encaminhará, ao Tabelionato de Notas, os exemplares dos jornais que tenham publicado os editais relativos à hipótese a que se refere o parágrafo anterior.

Art. 7º. Inexistindo matrícula ou transcrição anterior no Registro de Imóveis e estando a documentação em ordem, ou atendidas as exigências feitas após o exame preliminar referido no *caput* do art. 4º desta Lei e não havendo manifestação de oposição por parte dos representantes referidos no art. 5º, bem como não havendo apresentação de impugnação ao pedido por parte de interessados ou de terceiros, o Tabelião de Notas lavrará a escritura declaratória, em nome dos requerentes da usucapião, com base nos documentos que especificam a demarcação.

1º. Havendo impugnação, observado o prazo a que se refere o § 3º do art. 6º, o Tabelião de Notas passará a proceder de acordo com o que dispõe o art. 9º desta Lei.

2º. Havendo manifestação de oposição à concessão da usucapião por parte de quaisquer representantes referidos no art. 5º, o Tabelião de Notas encerrará o procedimento procedendo na forma do que dispõe o art. 10 desta lei.

Art. 8º. Havendo registro anterior, além de observar as cautelas a que alude o art. 7º desta lei, o Tabelião de Notas deverá notificar pessoalmente os confrontantes e o titular de domínio, no endereço dos respectivos imóveis, em outro endereço que conste do registro existente, bem como, se assim requerido, no endereço indicado pelos requerentes, podendo valer-se, para tanto, do disposto no inciso II do § 5º do art. 4º desta Lei.

§ 1º. Não sendo encontrados o titular de domínio ou os confrontantes, tal fato será certificado junto aos autos do procedimento, pelo Tabelião de Notas, juntando-se os documentos comprobatórios, sendo suprida, a necessária publicidade demandada para os atos, pelo edital a que se refere o art. 6º, observado o que dispõem seus parágrafos 1º e 2º.

§ 2º. Decorrido o prazo previsto no § 3º do art. 6º desta Lei, sem que ocorra impugnação ou oposição à concessão da usucapião por parte de quaisquer dos representantes referidos no art. 5º desta lei, o Tabelião de Notas lavrará a escritura pública declaratória em nome dos requerentes da usucapião.

Art. 9º. Havendo impugnação ao pedido de usucapião, o Tabelião de Notas dará ciência de seus termos ao usucapiente e promoverá audiência de conciliação entre os interessados, que deverão comparecer assistidos por seus advogados.

§ 1º. Havendo acordo entre impugnante e usucapiente, o Tabelião de Notas lavrará a escritura pública declaratória em nome dos requerentes da usucapião.

§ 2º. Não havendo acordo entre impugnante e usucapiente, a questão deve ser encaminhada à apreciação do juiz da Vara dos Registros Públicos ou àquele investido de tais atribuições, na forma da legislação de organização judiciária da respectiva Unidade da Federação.

§ 3º. Julgada improcedente a impugnação, os autos devem ser restituídos ao Tabelião de Notas para a lavratura da escritura pública declaratória em nome dos requerentes da usucapião.

§ 4º. Sendo julgada procedente a impugnação, os autos devem ser restituídos ao Tabelião de Notas, para que seja dada ciência aos requerentes.

§ 5º. O julgamento de procedência da impugnação não impede o ajuizamento de ação de usucapião de terras particulares, perante o juízo competente, de acordo com o rito estabelecido em lei.

Art. 10. Apresentada oposição por parte de quaisquer dos representantes referidos no art. 5º desta lei, o Tabelião de Notas dará ciência do fato aos requerentes.

Parágrafo único. A apresentação da oposição a que se refere o *caput* deste artigo não impede o ajuizamento de ação de usucapião de terras particulares, perante o juízo competente, de acordo com o rito estabelecido em lei.

Art. 11. Dada ciência aos requerentes, serão desentranhados e restituídos os documentos por eles solicitados, os quais serão substituídos por cópias que permanecerão retidas, certificando-se essa providência no auto do procedimento extrajudicial, que permanecerá arquivado no Tabelionato de Notas.

Art. 12. Tratando-se de declaração de usucapião de imóvel rural, o Tabelião de Notas oficiará ao INCRA acerca do teor da escritura lavrada, para fins de cadastramento do imóvel.

Das Disposições Finais

Art. 13. O Oficial do Registro de Imóveis com atribuições sobre o local de situação do imóvel usucapto, de posse da respectiva escritura pública, deverá abrir matrícula do imóvel e registrar a respectiva demarcação, procedendo às averbações necessárias nas matrículas ou transcrições anteriores, quando for o caso.

Parágrafo único. Havendo registro de direito real sobre a área demarcada ou parte dela, o oficial deverá proceder ao cancelamento de seu registro em decorrência da abertura da nova matrícula em nome dos usucapientes.

Art. 14. Para efeito de aplicação do previsto nesta Lei deverá ser observado o que dispõe a legislação específica sobre as áreas indispensáveis à segurança nacional, insuscetíveis de usucapião.

Art. 15. Não constituirão objeto do procedimento de usucapião de que trata esta Lei, as terras tradicionalmente habitadas por silvícolas ou demarcadas como reservas indígenas, as terras de interesse ecológico, consideradas como tais aquelas declaradas reservas biológicas ou florestais e os parques ou unidades de conservação nacionais, estaduais e municipais, assim como aquelas terras particulares possuidoras de tal destinação perante o Poder Público.

Art. 16. É vedada a indicação, pelo Tabelionato de Notas, de advogado aos interessados, que deverão contratar o profissional de sua confiança.

§ 1º. É nula a escritura pública lavrada por Tabelião de Notas, ou pelo Substituto, que possuam, em relação ao advogado constituído pelos requerentes, parentesco consanguíneo ou afim em qualquer grau na linha reta ou, na linha colateral, até o segundo grau, inclusive, ou dele seja cônjuge ou companheiro, sem prejuízo da responsabilidade funcional na forma estabelecida em lei.

§ 2º. Não dispendo, os interessados, de condições econômicas para contratação de advogado, ser-lhes-ão recomendados os serviços da Defensoria Pública, onde houver, ou, na sua falta, os da respectiva Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil.

Art. 17. O valor dos emolumentos deverá corresponder ao efetivo custo e à adequada e suficiente remuneração dos serviços prestados, conforme estabelecido no parágrafo único do art. 1º da Lei nº 10.169, de 20 de dezembro de 2000, observando-se, quanto a sua fixação, as regras previstas no art. 2º da referida Lei.

Art. 18. O art. 941 da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 (Código de Processo Civil), fica acrescido dos parágrafos 1º e 2º com a seguinte redação:

“Art. 941.

“§ 1º. O possuidor poderá valer-se de procedimento extrajudicial, na forma regulada em lei, para a obtenção da declaração a que se refere o *caput* deste artigo, mediante escritura pública, lavrada por Tabelião de Notas da Comarca na qual estiver situado o imóvel usucapiendo, cujos efeitos independarão de homologação judicial.”

“§ 2º. Ajuizada a ação a que se refere o *caput* deste artigo, poderá ser solicitada, pelo autor, a qualquer momento, a suspensão do processo judicial pelo prazo de 90 (noventa) dias ou a desistência da via judicial, para a promoção do procedimento na via extrajudicial.”

Art. 19. O item nº 28 do inciso I do art. 167 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei dos Registros Públicos), passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 167.

I -

“28) das sentenças e escrituras públicas declaratórias de usucapião.”

Art. 20. O art. 8º da Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994, fica acrescido de um parágrafo único, com a seguinte redação:

“Art. 8º.

“Parágrafo único. Não se aplica a regra instituída no *caput* deste artigo quando se tratar da lavratura dos atos notariais relativos à usucapião extrajudicial, cuja competência será determinada com base na localização do imóvel, na forma regulada em lei.”

Art. 21. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.