

“A DESJUDICIALIZAÇÃO DO DIREITO À AQUISIÇÃO DA PROPRIEDADE POR MEIO DA USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL: PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA”

"THE DISCHARGING OF THE RIGHT TO THE ACQUISITION OF THE PROPERTY THROUGH THE EXTRAJUDICIAL USUCATION: MY HOUSE PROGRAM MY LIFE"

Regina Vera Villas Bôas¹

Fábia de Oliveira Rodrigues Maruco²

Resumo: O reconhecimento ao direito de propriedade por meio da usucapião e seus fundamentos legais não representam nenhuma novidade no mundo jurídico. Contudo, com a entrada em vigor da Lei 13.105/15 que alterou dispositivos do Código de Processo Civil, surge a usucapião extrajudicial, que atribui às serventias notariais e registras, papel que, anteriormente, era delegado exclusivamente ao Poder Judiciário. É a desjudicialização dos conflitos e a regularização da propriedade. O Programa Minha Casa Minha Vida, Lei 11.977/09, exemplo de usucapião extrajudicial, possibilita a regularização da propriedade à concretização do direito à moradia. O presente artigo objetiva analisar a eficácia dessa modalidade de usucapião o que se faz por meio de levantamento bibliográfico.

Palavras-chave: Usucapião Extrajudicial –Desjudicialização -Programa Minha Casa Minha Vida - Regularização da propriedade

Abstract: The recognition of the right to property through usucapion² and its legal foundations are not new in the legal world. However, with the entry into force of Law 13.105 / 15, which amended provisions of the Code of Civil Procedure, extrajudicial

¹Pós-Doutora em Democracia e Direitos Humanos pela Universidade de Coimbra - *Ius Gentium Conimbrigae*. Graduada em Direito, Mestre em D.Rel. Sociais e Bi-Doutora em D.Rel. Sociais (Direito Privado) e em D. Difusos e Coletivos, todos pela PUC/SP. Professora e Pesquisadora nos Programas de Grad. e Pós-Grad. PUC/SP e UNISAL/SP (Lorena). E-mail: regvboas@terra.com.br

²Mestranda em Direito pelo Centro Universitário Salesiano de São Paulo – U.E. Lorena E-mail: fabiamaruco@hotmail.com

²Pós-Doutora em Democracia e Direitos Humanos pela Universidade de Coimbra. Doutora e Mestre em Direito Civil pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Doutora em Direito Difusos e Coletivos pela PUC/SP. E-mail: regvboas@terra.com

misappropriation arises, it attributes to notaries and registrars the role formerly delegated exclusively to the Judiciary. It is the dissolution of conflicts and the regularization of property. The My Home My Life Program, Law 11.977 / 09, an example of extrajudicial misappropriation, makes it possible to regularize property for the realization of the right to housing.

The present article aims to analyze the effectiveness of this type of usucapion, which is done through a bibliographic survey.

Keywords: Usucapion Extrajudicial –Disjudicialization - My Home My Life Program

Introdução

A usucapião extrajudicial constitui uma inovação trazida pelo Código de Processo Civil que entrou em vigor a partir de março de 2016.

Veio com o intuito de facilitar o reconhecimento do Direito e agilizar a atividade jurisdicional, atribuindo às serventias notariais e registrais o papel antes delegado exclusivamente ao Poder Judiciário, nos casos onde haja conflito de interessados.

Em termos gerais, a usucapião é o direito de aquisição pelo exercício da posse de forma contínua, pacífica e com ânimo de proprietário.

O reconhecimento do direito à usucapião e seus fundamentos legais não são nenhuma novidade para o mundo jurídico e as regras aplicáveis não foram alteradas pela inovação legislativa.

Por meio da usucapião extrajudicial oferta-se a possibilidade de opção pela via administrativa mais célere e consensual, nos casos de usucapião de bens imóveis.

A consensualidade é requisito indispensável para que o procedimento possa ser realizado administrativamente, observada a não possibilidade de controvérsia ou litígio em relação ao bem usucapiendo e aos confrontantes, aos confinantes, às Fazendas Públicas e demais interessados. E, caso isso se verifique, necessária se faz a intervenção do Poder Judiciário.

A possibilidade de usucapião extrajudicial surge no ordenamento jurídico com o Programa Minha Casa Minha Vida (Lei 11.977/09) regularizando o direito à moradia sob o prisma do interesse social.

O Código de Processo Civil de 2015 (Lei 13.105/15) ampliou o instituto da usucapião, sendo possível o requerimento via administrativa, mediante documentação exigida e demais requisitos legais. E, por se tratar de tema recente, ainda há uma série de questionamentos a serem refletidos e aprimorados pela legislação e pela prática cartorial, de

modo a tornar a usucapião cada vez mais aplicável, acessível, reduzindo a intervenção judicial, podendo a aplicação da usucapião extrajudicial promover a regularização da propriedade e o direito social à propriedade de maneira mais digna e justa.

1. A usucapião e reconhecimento pelo procedimento extrajudicial

A Usucapião é o modo aquisição de propriedade de bens móveis ou imóveis pelo exercício da posse, decorrente de certo lapso temporal previsto em lei.

Constitui-se uma situação de aquisição do domínio, ou mesmo de outro direito real, pela posse prolongada e, com isso, para adquirir o domínio da coisa basta apenas que a posse venha sendo exercida de forma prolongada e que o judiciário seja instigado a declarar o direito que a parte detém, transformando a situação fática em jurídica, desde que preenchidos os requisitos legais (TARTUCE, 2016,p.181).

A posse e o tempo são elementos essenciais para a aquisição da propriedade, não podendo conter vícios e para se converter em propriedade deve durar o prazo estipulado em lei. Para qualquer modalidade de Usucapião, é necessário que a posse seja mansa e contínua por todo tempo exigido.

O proprietário do bem necessita explorá-lo para que a coisa se torne útil para a sociedade. A negligência do proprietário acarreta a perda do direito de propriedade, para aquele que se apossou do bem e que imprimiu ao bem uma destinação social, pois, o direito de propriedade não é um direito absoluto ao passo que, a Constituição Federal de 1988 em seu art. 5º, XXIII, estabeleceu que a propriedade deve atender a sua função social.

Para obter a propriedade através da Usucapião, o interessado deve provar que possui certos requisitos, ditos como indispensáveis para qualquer modalidade de Usucapião prevista em lei.

Desta feita, aquele que pretender seja declarada como propriedade sua, determinado bem imóvel ou móvel, necessariamente terá que se submeter às exigências da lei, cumprindo especificidades legais, técnicas e probatórias, que convença o registrador imobiliário no sentido de que este proceda ao registro da pretensão aquisitiva, dando origem e identificação a uma nova propriedade independentemente de haver sido destacado de outra.

A Lei 13.105/2015 (que altera o Código de Processo Civil) apresenta uma revolução na abordagem da usucapião imobiliária.

O artigo 318 do Código de Processo Civil de 2015 estabelece que nos casos em que não houver disposição no Código ou em Lei, será aplicado a todas as causas o procedimento

comum, no qual a ação de Usucapião será inserida, tendo em vista que o Código atual não prevê rito específico para tal ação.

A ação inicia-se com o requerimento do interessado, diretamente ao Serviço de Registro de Imóveis do local da situação do imóvel, onde este deverá indicar na petição inicial os fatos e os fundamentos jurídicos do pedido. Deve apresentar a sua causa de pedir, que consiste no motivo pelo qual está em juízo, nas razões fático-jurídicas que justificam o seu pedido (ARENHART; MARINONI; MITIDIERO, 2015).

Nos termos do § 3º do artigo 246, do novel diploma, na ação de Usucapião de imóvel, os confinantes serão citados pessoalmente, excetuando-se quando o objeto da pretensão aquisitiva, se tratar de unidade autônoma de prédio em condomínio, caso em que, conforme o mesmo dispositivo legal, tal citação é dispensada, constituindo, dita exceção uma novidade (TARTUCE,2016).

O artigo 259, do Código de Processo Civil de 2015, dispõe acerca da necessidade de publicação de editais para todas as demandas de Usucapião, como forma de dar cumprimento ao princípio da publicidade no sentido de resguardar direitos de eventuais interessados em tais demandas.

Além disso, será feita a citação da pessoa em cujo nome o imóvel estiver registrado, e de todos os demais interessados, estes por edital, que devem ser publicados (artigo 259, I).

Em todos os atos do processo deverá intervir o representante do Ministério Público, por se tratar de matéria de interesse social a teor do artigo 178, I do Código de Processo Civil.

A sentença que reconhece a usucapião continua tendo natureza declaratória, na qual o juiz apenas reconhece o seu direito e declara aquisição por Usucapião, que ao ser prolatada, deverá ser transcrita no Registro de Imóveis.

O Código de Processo Civil de 2015, através do seu artigo 1.071, alterou a Lei de Registros Públicos, incluindo o artigo 216-A, introduzindo no ordenamento jurídico um modelo inédito de reconhecimento da Usucapião, que abarca a possibilidade de declarar a aquisição da propriedade através de um procedimento administrativo, iniciando-se no Tabelionato de Notas e recepcionado pelo Registro de Imóveis, para posterior registro.

A concessão da usucapião por via extrajudicial foi desenvolvida no Brasil por meio da Lei nº 11.977/09, mas sua aplicação se restringia a regularização fundiária de interesse social, por outro lado o reconhecimento da usucapião introduzido pelo Código de Processo Civil tem uma ampla abrangência, onde o procedimento poderá ser aplicado às diversas espécies de Usucapião prevista em lei.

Esta modalidade de Usucapião compõe uma ousada forma de consolidação do amparo constitucional de moradia e da função social da propriedade, estando implantada na

ideia de desjudicialização de conflitos civis, ao mesmo tempo em que promove a regularização da propriedade.

Até a entrada em vigor do Novo Código de Processo Civil, quando a aquisição da propriedade de bens imóveis se dava somente após o processo judicial, os documentos que instruíam o processo eram analisados pelo Juiz e ao final, em caso de procedência, era proferida uma sentença com eficácia declaratória, onde o interessado, com a sentença em mãos se dirigia até o Ofício de Registros do local do imóvel e efetuava a escritura.

Após a alteração do Código de Processo Civil, caso o interessado opte pela via administrativa do procedimento, não há que se falar em sentença, mas sim, o reconhecimento pelo Oficial de Registro de imóveis, que efetuará o devido registro de aquisição originária do imóvel, de acordo com o artigo 216 – A, § 6º da Lei 6.015/1973 (VENOSA, 2017, p. 242-243).

Por outro lado, alguns observam com certa cautela o fato de ter o legislador colocado tamanha responsabilidade nas mãos dos Tabelionatos e Cartórios de Registro de Imóveis, isto porque, a imensa maioria das serventias extrajudiciais seja por desconhecimento jurídico, seja por imitações burocráticas arraigadas à atividade cartorária podem deixar a desejar seu desempenho, por exemplo, no papel de dar ampla publicidade ao procedimento da Usucapião extrajudicial, pode ficar muito aquém do tratamento deferido ao tema, na esfera judicial.

Estado ao possibilitar a via cartorária ao procedimento da Usucapião, na realidade não está apenas facilitando e aproximando o cidadão desse mecanismo, mas, e, principalmente, fiscalizando mais de perto a aquisição desse direito.

Tal modalidade de Usucapião dispensa a intervenção do Ministério Público, contrariando a obrigatoriedade da intervenção do Órgão Fiscal da Lei, nas ações de Usucapião.

Em se tratando de bens imóveis, não é possível a dispensa da participação do Ministério Público, uma vez que este funcionará como guardião da lei.

A Usucapião é procedimento de interesse público e necessária a intervenção do Ministério Público nas ações que demandam a aquisição de propriedade imóvel, mesmo na esfera extrajudicial, essa vigilância do Ministério Público, se concretiza ante à obrigatoriedade imposta aos titulares das serventias extrajudiciais de Registro Notarial, de exigir daquele que buscar esse novo caminho da desjudicialização da Usucapião, o cumprimento irrestrito e indispensável de todo o rol de requisitos legais, para a concretização do procedimento, sob pena de recusa por parte do Notário em iniciar ou dar seguimento ao feito.

A Ata Notarial lavrada pelo tabelião, instrumento amplamente utilizado como conteúdo probatório processual, no contexto da Usucapião extrajudicial, tal instrumento, revestido de uma maior robustez, conferida pelo legislador processual civil, ao atestar o tempo de posse do requerente e seus antecessores sobre o bem objeto da Usucapião administrativa, constitui-se de ferramenta apropriada para atestar e certificar atos e fatos com fé pública e como prova plena de oponibilidade *erga omnes*.

O advento da Usucapião Extrajudicial traz consigo além da possibilidade da celeridade do procedimento, em contraponto ao longo e penoso período que se aguarda, entre o início da demanda até uma decisão judicial favorável, reforça aspectos social e econômico em torno da propriedade

A via judicial de usucapião continua vigorando da mesma forma, e o procedimento extrajudicial de usucapião é uma opção, não uma obrigação do requerente.

Entretanto, para utilizar-se desta opção, é necessário que todos os confrontantes estejam de acordo, ou seja, não pode existir litígio ou conflito de interesses.

Assim como no procedimento judicial, no procedimento extrajudicial também é indispensável a pessoa do advogado, que através de uma petição ao Cartório de Registro de Imóveis da comarca onde estiver localizado o imóvel usucapiendo, redigirá o pedido do procedimento extrajudicial.

Acompanhando essa petição, o advogado e o requerente deverão acrescentar os documentos estabelecidos no rol taxativo do art. 216-A da Lei de Registros Públicos, trazido pelo Código de Processo Civil de 2015, que são:

I – ata notarial lavrada pelo tabelião, atestando o tempo de posse do requerente e seus antecessores, conforme o caso e suas circunstâncias; II – planta e memorial descritivo assinado por profissional legalmente habilitado, com prova de anotação de responsabilidade técnica no respectivo conselho de fiscalização profissional, e pelos titulares de direitos 10 reais e de outros direitos registrados ou averbados na matrícula do imóvel usucapiendo e na matrícula dos imóveis confinantes; III – certidões negativas dos distribuidores da comarca da situação do imóvel e do domicílio do requerente; IV – justo título ou quaisquer outros documentos que demonstrem a origem, a continuidade, a natureza e o tempo da posse, tais como o pagamento dos impostos e das taxas que incidirem sobre o imóvel. (BRASIL, 2015).

A ata notarial é instruída pelo artigo 384, do Código de Processo Civil de 2015: “A existência e o modo de existir de algum fato podem ser atestados ou documentados, a requerimento do interessado, mediante ata lavrada por tabelião”. É o instrumento que irá atestar por exemplo: o tempo de posse do requerente, a origem da aquisição do imóvel; a

cadeia possessória que configure o direito à aquisição da propriedade imobiliária pela usucapião; características e confrontações do imóvel e outros dados inerentes ao procedimento.

Tocante ao inciso II mencionado no artigo trata-se da planta e memorial descritivo que deverá ser assinado por um profissional legalmente habilitado, o topógrafo. Também, pelo titular do direito registrado na matrícula do imóvel (atual possuidor), e pelos titulares dos direitos registrados nas matrículas dos imóveis confrontantes, os vizinhos. Só é possível ingressar com a ação de usucapião extrajudicial caso todos os confrontantes estejam de acordo e assinem a planta e o memorial descritivo.

O requerimento também deverá ser acompanhado da planta do imóvel, com memorial descritivo e anotação de responsabilidade técnica. A ART é a prova de que a planta e o memorial foram elaborados por profissional habilitado perante o conselho profissional competente. A planta ainda desempenha uma importante função, pois é nela que os confinantes e os titulares de direitos sobre o imóvel usucapiendo assinam, manifestando sua anuência ao pedido e caracterizando o consenso no usucapião (ALBUQUERQUE JUNIOR, 2015).

Conforme disposto no inciso III, é necessário apresentar tais certidões para atestar que o a posse do requerente é mansa e pacífica, que não houve qualquer discussão ou litígio no decorrer do tempo necessário.

E por último, o inciso IV, dispõe sobre a provada continuidade da posse do requerente, comprovando todos os pagamentos de impostos ou de taxas que incidiram sobre o imóvel ao decorrer dos anos foram devidamente pagos pelo requerente.

Importante frisar que a usucapião extrajudicial, na modalidade urbana, possui alguns requisitos:

1. Posse mansa, pacífica e ininterrupta com *animus domini* por 5 (cinco) anos.
2. Área urbana de até 250m².
3. Ser utilizado para a sua moradia ou de sua família.
4. Não pode ser proprietário de outro imóvel rural ou urbano.
5. Não será conferida a propriedade por usucapião especial urbana mais de uma vez.

Tais requisitos deixam claro o ânimo em atender o direito mínimo de moradia e a função social da posse.

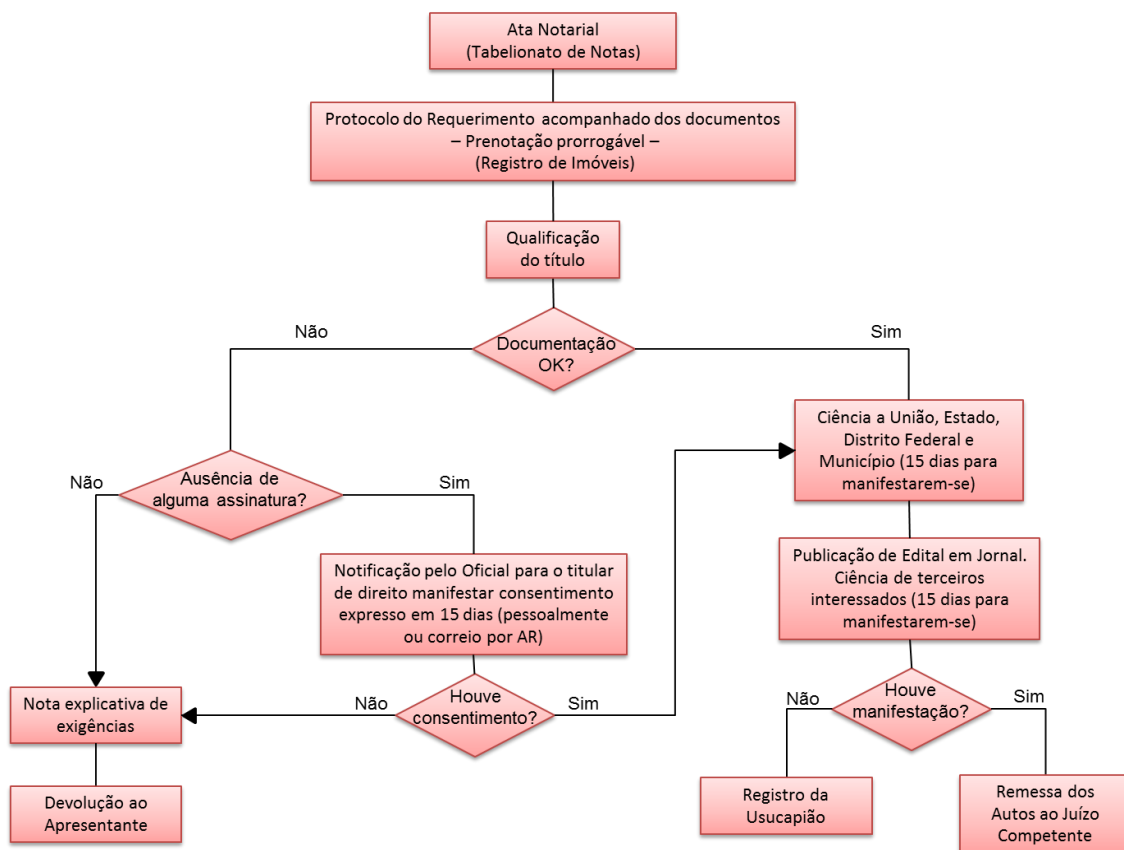
Mais uma interrogação é deixada: durante o desenrolar do procedimento extrajudicial, seria possível o ajuizamento?

A princípio, a resposta teria de ser positiva, vez que não há vedação legal e, menos ainda, constitucional.

Contudo, uma leitura atenta do interesse de agir autorizaria conclusão diversa, sob pena de sobrecarregar o Judiciário com pedido que eventualmente seria resolvido de forma mais célere antes mesmo da resposta impositiva do juiz. É ultrapassada a quadra do acesso irrestrito, porque irracional, ao Judiciário.

Evidentemente, em havendo alguma peculiaridade que justifique a provocação da jurisdição, como uma excessiva demora na resposta do tabelião ou exigências probatórias infundadas do mesmo, abre-se a via em questão (inclusive, por meio do mandado de segurança, caso se objetive apenas o prosseguimento do procedimento extrajudicial, na forma da lei).

Seja como for, reitere-se que o pedido negado em sede cartorária pode ser dirigido ao Judiciário, por meio de uma ação ordinária de usucapião.



Fonte: PAIVA, João Pedro Lamana. O Procedimento da Usucapião Extrajudicial.

2. A desjudicialização dos conflitos como ferramenta de acesso à Justiça e de regularização da propriedade

O Código de Processo Civil de 2015 trouxe, em seu artigo 3º, o comando de que “não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito”, enquanto o texto constitucional, em seu artigo 5º, XXXV, entende que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

A jurisdição é essencialmente uma função estatal.

À luz do conceito moderno de acesso à justiça, o princípio da inafastabilidade da jurisdição deve passar por uma releitura, não ficando limitado ao acesso ao Judiciário, mas se estende às possibilidades de solucionar conflitos no âmbito privado. Nessas searas, também devem ser asseguradas a independência e a imparcialidade do terceiro que irá conduzir o tratamento do conflito.

Como já temos falado em diversas oportunidades, a via judicial deve estar sempre aberta, mas isso não significa que ela precise ser a primeira ou única solução.

O sistema deve ser usado subsidiariamente, até para evitar sua sobrecarga, que impede a efetividade e a celeridade da prestação jurisdicional.

Não é compatível com as modernas teorias sobre o Estado Democrático de Direito a ideia de que o processo em juízo seja a forma preferencial de solução de controvérsias, nada obstante essa visão quer seja pela tradição, ou mesmo pelo receio da perda de uma parcela de poder, mantenha-se em alguns seguimentos.

Nesse contexto, é preciso assentar a ideia de um Estado-juiz minimalista.

Cabe ao juiz assumir seu novo papel de gerenciador do conflito, de modo a orientar as partes, mostrando-lhes o mecanismo mais adequado para tratar aquela lide específica.

Primeiramente há uma questão terminológica: se a desjudicialização pode ser caracterizada como um quarto meio de resolução de conflitos.

O ordenamento escolhe conceder tratamento diverso à pretensão que poderia vir a ser resistida e originária a lide que iria ocasionar o nascimento da demanda. Chega-se a um consenso pela atividade negocial das partes ou pela intervenção de um terceiro (conciliação ou mediação), valendo-se das ferramentas extrajudiciais.

O fenômeno da desjudicialização não era imaginado pela comunidade jurídica em décadas anteriores, pela utilização de um conceito restrito de jurisdição. Mesmo assim, sutilmente, já era possível vislumbrar casos de desjudicialização na sociedade brasileira.

Ousa-se afirmar que desde a edição da Lei 6.015/73 (Lei de Registros Públicos) já se apontava para a desjudicialização dos ritos presentes nessa lei, ou seja, para os casos de procedimentos que não necessitavam de atividade decisória judicial para existir, mas há ingerência estatal para lhes assegurar segurança jurídica, e atribuir-lhes oponibilidade *erga omnes*.

A desjudicialização não perde a natureza de intervenção estatal - há, apenas, uma materialização estruturada de forma diversa do processo judicial. Os conceitos de informalização e desjudicialização, em sentido amplo, manifestam-se por meio de diferentes realidades que permitem prevenir ou resolver um litígio.

Assim, em 1973, com a aprovação da Lei de Registros Públicos (LRP - Lei 6.015), buscou-se a unificação dos procedimentos que não precisavam de cunho decisório jurisdicional para produzir efeitos contra terceiros, de modo que nessa seara, há muito já se exerce jurisdição voluntária extrajudicial.

A partir de 1992, a desjudicialização acentua-se, com a promulgação da Lei 8.560, que institui formas de reconhecimento de paternidade diretamente no registro de nascimento, pela escritura pública ou escrito particular arquivado na serventia, por testamento, mesmo que incidental, e ainda pela via judicial. Há a facultatividade da escolha do procedimento.

Registre-se que, desde 2012, esse reconhecimento foi ampliado de forma que o pai não precisa nem ir à Serventia onde se localiza o assento de nascimento do filho, podendo reconhecer a paternidade em qualquer Serventia de Registro de Pessoas Naturais do Brasil.

Em 1994, com a Lei nº 8.951, a consignação em pagamento passou a poder ser feita extrajudicialmente, com a inserção do § 1º, no art. 890 do CPC/73.

Em 1997, a lei 9.514, que trata de alienação judiciária de bem imóvel, permitiu o registro da alienação fiduciária em garantia de coisa imóvel e averbação do termo de securitização de créditos imobiliários, quando submetidos a regime fiduciário.

A sub-rogação de dívida, da respectiva garantia fiduciária ou hipotecária e da alteração das condições contratuais, em nome do credor que venha a assumir tal condição também pode ser registrada na forma do disposto pelo art. 31 da Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997, ou do art. 347 do Código Civil.

O procedimento é realizado em ato único, a requerimento do interessado, devidamente instruído com documento comprobatório firmado pelo credor original e pelo mutuário, pela redação dada pela Lei nº 12.810, de 2013. O registro desse gravame permite a troca de propriedade do bem sem a necessidade de intervenção do Poder Judiciário.

Já a Lei 10.931/04, que dispõe sobre o patrimônio de afetação nas incorporações imobiliárias, introduziu a averbação da cessão de crédito imobiliário e o instituto da retificação administrativa, que é o modelo a ser utilizado pela usucapião extrajudicial. Na retificação, há a possibilidade de se corrigirem erros relacionados ao registro imobiliário, prescindindo de decisão judicial.

O divórcio e inventário extrajudiciais foram introduzidos pela Lei nº 11.441/07, permitindo aos maiores capazes, sem filhos menores, com ou sem bens, que se utilizassem dessa via de forma facultativa e célere para regularizar a situação de término da sociedade conjugal ou inventariar e repartir os bens deixados pelo *de cujus*.

Também podem seguir esses procedimentos o inventário negativo, que visa a dizer que o falecido não deixou bens, e para o divórcio com ou sem bens a partilhar, com o intuito de extinguir os deveres do casamento e decidir sobre pensão alimentar ao cônjuge e filho maior.

Em 2008, a Lei nº 11.790 desjudicializou o procedimento de registro de nascimento após o prazo legal. A providência pode ser tomada pelo genitor ou pelo próprio interessado em ter seu assento de nascimento, em seu lugar de residência, com a assinatura de duas testemunhas. Caso o Oficial do registro não se convença acerca da identidade do registrando, pode exigir prova suficiente e realizar diligências complementares. Caso persista a dúvida, ele deverá remeter o procedimento à via judicial.

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), trazido pela Lei nº 11.977/09, permitiu aos detentores do título de legitimação de posse registrada, após cinco anos, a conversão em propriedade, pela modalidade de usucapião, sem a necessidade de processo judicial. Para áreas com mais de 250m², o prazo da conversão da posse em propriedade é estabelecido na legislação específica sobre usucapião. A doutrina batizou o instituto de usucapião administrativo ou extrajudicial.

Ainda em 2009, a Lei nº 12.100 permitiu a correção de erros facilmente constatáveis pelo Oficial, mediante provocação ou mesmo sem, independentemente de qualquer pagamento, após manifestação conclusiva do Ministério Público, sem necessidade de intervenção judicial.

O Código de Processo Civil de 2015 se manteve nessa linha e acrescentou novas hipóteses de desjudicialização.

O art. 1.071 autoriza a desjudicialização do procedimento de usucapião.

A postulação é dirigida diretamente ao Cartório do Registro de Imóvel, incorporando-se o rito para a usucapião na lei de registros públicos (Lei n. 6.015/73, art. 216-A) No caso de

se judicializar a usucapião, não há mais previsão de rito específico, devendo seguir o procedimento comum.

Aliás, o código vigente, excluindo o procedimento especial para a ação de usucapião, apenas menciona o tema em três momentos: além da inserção na lei notarial mencionada acima, ao tratar da citação dos confinantes (que deverá ser pessoal, salvo quando o bem imóvel objeto do processo seja unidade autônoma de prédio em condomínio (art. 246 §3^a) e ao prever a publicação de editais (art. 259, inciso I).

Não há mais menção explícita à participação dos entes públicos, senão quando proprietários dos imóveis confrontantes, logicamente, nem do Ministério Público. De todo modo, é possível entender pela atuação ministerial nas hipóteses do artigo 178: interesse social (apenas se especialmente justificado, não pelo simples fato de ser um pleito *ad usucapionem*), interesse de incapaz (se este for proprietário ou possuidor) e litígios coletivos pela posse de terras (para os fins do presente estudo, ações que buscam a usucapião coletivo).

Mesmo nos casos em que a legislação extravagante (Estatuto da Cidade e Lei 6.969/81) exige obrigatória intervenção ministerial, é bastante questionável que esta se mantenha como requisito necessário tão somente pela previsão legal.

Com o artigo 1.071, além de outros dispositivos, o CPC/2015 consolida o movimento de desjudicialização.

- a) art. 571 – permite que a demarcação e a divisão de terras possam ser realizadas por escritura pública, desde que maiores, capazes e concordes todos os interessados.
- b) art. 703, § 2^a – autoriza a homologação do penhor legal pela via extrajudicial.

Quanto à função conciliatória, o notário e o registrador já exercem, por derivação, a tarefa de pacificação social do conflito. As partes podem ir à serventia com uma lide, e ele poderá aconselhá-las sobre o meio mais adequado para resolver aquele litígio, formalizando juridicamente sua vontade através de um documento dotado de fé pública.

Na realidade, também o novo Código de Processo reconhece esse importante papel de tais atores extrajudiciais, ao trazer a ata notarial como meio de prova típico. Sabidamente, a praxe forense habituou-se com o referido instrumento, no qual o tabelião lavra ata atestando a ocorrência de um fato, ou o modo como ocorreu. Pelo fato de ser um documento dotado de fé pública, reveste-se de maior valor probatório.

Ontologicamente, o código revogado previa autorização para que o delegatário declarasse fatos que ocorreram em sua presença (artigo 364 do CPC/73).

No entanto, ainda que existisse regulamentação infralegal acerca do instrumento público em questão, a doutrina vinha semostrando bastante assente quanto à atipicidade do referido meio probatório.

Diante desse panorama, o legislador preferiu delinear, de maneira breve, porém suficiente, a *ata notarial* no novo código, em seu artigo 384.

O requerimento do interessado ao tabelião para que ateste a existência do fato (ou seu “modo de existir”, menção inédita) sai do abstrato rolde provas atípicas e ingressa na literalidade normativa.

Interessante notar que o parágrafo único do dispositivo, atento à realidade moderna, permite que seja certificada, inclusive, a constatação de imagens ou sons gravados em arquivos eletrônicos (o que seguramente robustece alegações das partes sobre eventuais mensagens enviadas ou recebidas nas mídias sociais ou no celular, bem como vídeos e fotos), evitando que uma eventual perda desses voláteis arquivos implique em uma impossibilidade quase que absoluta de convencimento do magistrado. Estando presente na Seção III do Capítulo XII do Código, destinado às provas, a ata notarial apenas se segue às disposições gerais e à produção antecipada de provas, antecedendo os meios probatórios típicos da atividade jurisdicional (depoimento pessoal, confissão, testemunhal, entre outros)

Os exemplos são variados, sendo de relevo também o papel pacificador exercido pelo tabelião diante de conflitos colocados à sua observância – outra manifestação da importante dinâmica desjudicializante, oriunda do acesso à justiça.

Agora, diante da discussão acerca do reconhecimento extrajudicial da usucapião, espera-se que o tabelião decida a questão, e, em não sendo possível, que esclareça e concilie os envolvidos. O acesso à justiça é realizado, primeiramente, pela educação em direitos, e o cartório goza de protagonismo nessa peça, estando (espera-se) face a face com a população.

A desjudicialização tem como principal meta o desafogamento do judiciário, a manutenção e reintegração de posse, contido no artigo 565, bem como nas ações de família constante do artigo 694 e seguintes, todos do Novo Código de Processo Civil.

Desta forma, conclui-se que, entendendo a relevância que tem o instituto da ação de Usucapião para o bom desenvolvimento do direito de propriedade o legislador, com intuito de facilitar e regularizar a propriedade, tornando-a mais acessível, trouxe a possibilidade da transformação da posse em propriedade pela via administrativa.

3. O Programa Minha Casa Minha Vida e a concretização ao direito de moradia

A construção da política habitacional brasileira tem sido marcada, ao longo da história, por mudanças na concepção e no modelo de gestão desta por parte do poder público.

Nesse sentido, no que tange a questão habitacional, verifica-se que, esta apenas ganha destaque de forma mais incisiva, quando, questões como a crise econômica internacional passou a assolar a nação e influenciar diretamente nas questões internas, somado ao déficit habitacional, que sempre fora apontado como um antigo problema brasileiro.

Em 2009, no segundo mandato do governo do presidente Lula, obtivemos um amplo destaque, no que diz respeito ao desenvolvimento da Política Habitacional Brasileira, com a instituição do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

Sendo a criação deste programa apresentado enquanto resposta a todos os anseios arraigados na questão habitacional do país, cabendo destaque, o fato deste programa ser implementado com a promessa da entrega de milhões de moradias, além da geração de emprego, renda e sustentação econômica para um país temeroso à crise.

Distante destas questões fundamentais, o debate recente sobre a política de habitação no Brasil ressalta o protagonismo do principal programa de provisão habitacional, o Minha Casa, Minha Vida, na configuração das cidades brasileiras, acentuando tendências passadas de segregação e exclusão das populações inseridas nas faixas de renda representativas da base da pirâmide socioeconômica. Este debate revela, com razão, as grandes limitações de um programa habitacional enquanto instrumento majoritário de política urbana e no processo de construção de cidades mais equitativas e sustentáveis, ressalta igualmente a grande dificuldade encontrada pelo país para superar as mazelas históricas de nossa sociedade (OTERO;SILVA, 2014, p.53).

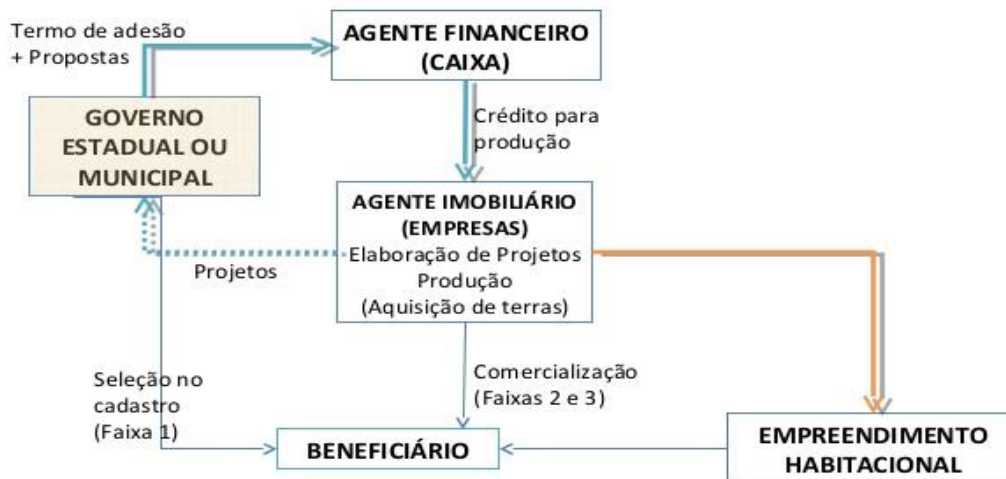
O Programa Minha Casa Minha Vida resultou num intenso processo de especulação fundiária e imobiliária promovendo a majoração nos preços dos imóveis e da terra, funcionando da seguinte forma:

- União aloca recursos por área do território nacional e solicita apresentação de projetos.
- Estados e municípios realizam cadastramento da demanda e após triagem indicam famílias para seleção, utilizando as informações do cadastro único.
- Construtoras apresentam projetos às superintendências regionais da CAIXA, podendo fazê-los em parceria com estados, municípios, cooperativas, movimentos sociais ou independentemente.

- Após análise simplificada, a CAIXA contrata a operação, acompanha a execução da obra pela construtora, libera recursos conforme cronograma e, concluído o empreendimento, realiza a sua comercialização.

Qualidade do Projeto da Habitação Social - HIS

AGENTES ENVOLVIDOS – PRODUÇÃO DA HIS (PMCMV - organograma simplificado):



Fontes:

*Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida;

* Normativo CAIXA. Disponível em <http://www.caixa.gov.br/poder-publico/programas-uniao/habitacao/minha-casa-minha-vida/Paginas/default.aspx>

Ressalta-se nesse sentido, que, variados são os trabalhos no campo das políticas públicas, que tem analisado a questão habitacional no país desde sua implantação até os dias atuais, com evidências de que o Estado ainda não se manifestou enquanto capaz de lidar satisfatoriamente com os impasses postos pela questão habitacional, haja vista a incapacidade de atender de forma otimizada a população de baixa renda, uma vez que esta política foi construída com cunho mais economicista, dispensando o seu aspecto social, o que, em muitas regiões brasileiras, tem resultado numa segregação social e territorial, com infraestruturas inadequadas e ausência políticas de saúde, assistência social e educação nas regiões onde são criados os conjuntos habitacionais.

A criação do Programa Minha Casa Minha Vida, que tender às demandas da Política Nacional de Habitação, primando a universalização do acesso á moradia digna, em especial, para a população de baixa renda, a partir do manejo de uma política de subsídios, bem como o reforço da capacidade institucional dos agentes públicos, privados e sociais, buscando a ampliação da fonte de recursos.

A partir da pesquisa realizada, fez-se possível inferir que análise do processo de construção da Política de habitação brasileira é essencial para compreensão da dinâmica que

rege o território na atualidade. Haja vista a lógica de produção do espaço que se tem materializado no território nacional, bem como os impactos desta no cotidiano da população.

O Estado como instrumento concretizador do princípio da dignidade da pessoa humana e do desenvolvimento social deve lutar para que o “Minha Casa, Minha Vida” seja implantado de forma mais eficaz, possibilitando o acesso aos recursos de construção das unidades habitacionais de forma mais célere, além de cobrar dos outros entes federativos os sistemas de saúde, lazer, transporte e educação no entorno das moradias.

Considerações Finais

Por meio do presente estudo, foi possível compreender o progresso que a usucapião extrajudicial representa à concretização do direito à moradia e à função social da propriedade, simultaneamente, cumprindo a finalidade de desafogar o judiciário por meio da desjudicialização dos conflitos, ao mesmo tempo em que promove a regularização da propriedade. Representou um importante avanço na ampliação do acesso à justiça, estigmatizada pelos jurisdicionados como morosa e custosa.

O procedimento apresentado pelo legislador cuida de tutelar os interesses do requerente da usucapião extrajudicial, dos potenciais titulares de direitos reais e outros direitos, e ainda de terceiros interessados, equilibrando de forma exemplar o cumprimento da função social da propriedade, a propriedade individual, contraditório e devido processo legal.

Foi executada uma breve análise do programa habitacional “Minha Casa, Minha Vida” criado em 2009, pelo Governo Federal, a fim de combater as precárias condições de moradia existentes no Brasil, sendo uma política pública que visa à intervenção do Estado como meio para alcançar o direito social à moradia.

Constatou-se tratar-se de um programa extremamente importante, sendo um marco das mudanças sociais que estão acontecendo no país, porém, carente ainda, de aperfeiçoamento. É exemplo da usucapião extrajudicial.

Entre os assuntos mais controvertidos trazidos, destacou-se: i) a ata notarial se mantém como forma para atestar o tempo da posse e utilidade do bem, através da colheita de declaração de testemunhas; ii) da planta e memorial descritivo assinado por profissional devidamente habilitado, pelo titular de algum direito registrado ou averbado na matrícula do imóvel usucapiendo, e ainda pelos confinantes titulares de domínio ou de direitos reais, a

doutrina entende pela flexibilização deste requisito, para também aceitar a assinatura daqueles que detêm apenas a posse dos imóveis confinantes; iii) necessidade das certidões dos distribuidores da comarca de situação do imóvel para atestar a existência de ações que discutam posse ou propriedade; iv) os efeitos da prenotação permanecem válidos até o julgamento de eventual pedido de dúvida; v) necessidade de consentimento expresso dos notificados na forma do art. 216-A, § 2º da LRP; vi) os prazos serão contados em dias corridos, uma vez que a LRP é expressa quando os mesmos são em dias úteis.

A possibilidade de suscitação de dúvida e ajuizamento de ação de usucapião em caso de rejeição do pedido demonstra o comprometimento do legislador em criar um instituto vivo e funcional no nosso ordenamento jurídico, exaltando e fomentando o acesso à justiça para todos os cidadãos.

Por derradeiro, conclui-se que a temática apreciada no artigo é de suma importância para a formação acadêmica, apontando a aplicação prática dos conhecimentos obtidos, a partir das referências bibliográficas, com base na desjudicialização dos conflitos referentes ao direito de propriedade, por meio da usucapião extrajudicial, necessário à execução de um futuro projeto que busque refletir, discutir e averiguar o papel do Estado na propagação de políticas públicas habitacionais.

Referências

ALBUQUERQUE JÚNIOR, Roberto Paulino de; Artigo: **O usucapião extrajudicial no novo Código de Processo Civil**; publicado em 18/05/2015, in Consultor Jurídico; Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2015-mai-18/direito-civil-atual-usucapiao-extrajudicial-codigo-processo-civ..>. Acesso em: 03 mai. 2018.

ARENHART, Sérgio Cruz; MARINONI, Luiz Guilherme; MI-TIDIERO, Daniel. **Novo Código de Processo Civil Comentado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

BRASIL. **Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973**. Código Civil. VadeMecumJuspdvm, 2017. Salvador: Juspodivm, 2017.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível

em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 28 mar. 2018.

_____. Lei nº 10406, de 10 de janeiro de 2002. **Código Civil**. Brasília, DF, 10 jan. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 28 fev. 2018.

_____. Lei nº 11977, de 07 de julho de 2009. **Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.3. Dispõe Sobre O Programa Minha Casa, Minha Vida – Pmcmv e A Regularização Fundiária de Assentamentos**. Brasília, DF, 07 jul. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm>. Acesso em: 28 fev. 2018.

_____. Lei nº 13105, de 16 de março de 2015. **Código de Processo Civil**. Brasília, DF, 16 mar. 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/13105.htm>. Acesso em: 28 fev. 2018.

_____. Lei nº 6015, de 31 de dezembro de 1973. **Lei de Registros Públicos**. Brasília, DF, 31 dez. 1973. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm>. Acesso em: 28 fev. 2018.

CARDOSO, Marcos José Silva; CARDOSO, Fernando da Silva. **O advento da usucapião extrajudicial brasileira à luz da Lei 13.105/2015**: perspectivas a partir de um estudo empírico em uma vara única do agreste de Pernambuco. Disponível em: http://www.cidp.pt/publicacoes/revistas/rjlb/2018/3/2018_03_0967_1008.pdf>. Acesso em 02 mai.2018.

CORRÊA, Cláudia Franco; BAPTISTA, Bárbara Gomes Lupetti. **A usucapião extrajudicial**: entre Expectativas Teóricas e Possibilidades Empíricas. In: XXIV Encontro Nacional do CONPEDI. Aracaju-SE, jun 2015.

EVANGELISTA, Márcio. **A desjudicialização é um caminho sem volta, diz Juiz da Corregedoria Nacional**.Disponível em <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/85675-a-desjudicializacao-e-um-caminho-sem-volta-diz-juiz-da-corregedoria-nacional>. Acesso em 2 mai. 2018.

GRECO, Leonardo. **Instituições de Processo Civil**, vol. I, 5ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 2015.

OTERO, Ruben; SILVA, Luis Octavio de Faria e. **Habitação e Cidade**. 5ª ed. São Paulo: Editora da Cidade, 2014.

PAIVA, João Pedro Lamana. **O procedimento da usucapião extrajudicial**. Disponível em: <http://registrodeimoveis1zona.com.br/wp-content/uploads/2016/07/O-PROCEDIMENTO-DA-USUCAPI%C3%83O-EXT.pdf>>. Acesso em 03 mai.2018.

PEREIRA, Raimara Gonçalves; PEREIRA, Anete Marília; MIRANDA, Samira de Alkimin Bastos. **Desenvolvimento da política habitacional brasileira e a criação do Programa Minha Casa Minha Vida**. Disponível em: <http://www.periodicos.unimontes.br/sesoperspectiva/article/view/752>>. Acesso em 03 mai. 2018.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina; PORTO, José Roberto Sotero de Mello. **A Desjudicialização Enquanto Ferramenta de Acesso à Justiça no CPC/2015: A Nova Figura da Usucapião por Escritura Pública**. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/110300>>. Acesso 03 mai.2018.

_____. **Manual de Direito Civil**. 6. ed. Rio de Janeiro: Método, 2016.

_____, Fernanda. **O novo CPC e os atos extrajudiciais cartoriais: críticas, elogios e sugestões**. Disponível em <http://www.fernandatartuce.com.br/wp-content/uploads/2016/12/Atos-extrajudiciais-cartoriais-no-NCPC.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2018B.

_____, Flávio. **Direito civil: direito das coisas**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017. v. 4.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito Civil: Reais**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2017. v. 4.

_____, Sílvio de Salvo. **Direito Civil: teoria geral das obrigações e teoria Geral dos Contratos**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2007. v. 2.

VILLAS BÔAS, Regina Vera. **Perfis dos Conceitos de Bens Jurídicos**. Revista de Direito Privado. SP: RT, ano 10, nº 37, jan-mar/2009, pp. 209/241; _____. Perfis dos Conceitos de bens Jurídicos – Edições Especiais – Revista dos Tribunais – 100 anos – Org. Ministro Gilmar Mendes e Rui Stoco – Doutrinas Essenciais – Responsabilidade Civil, Penal, empresarial, Tributário, Ambiental, Consumidor, Constitucional, Obrigações e Contratos, Direito Penal Econômico, Família e Sucessões e Direitos Humanos – Doutrinas Essenciais - Vol. IV – Capítulo 4, “Dos bens” - 1ª Tiragem – 2011- Ano 100, jun/2011.

_____. **Comentários aos artigos 8º e 9º do Estatuto do Idoso**, inseridos no Capítulo I (Direito à vida), do Título II (Dos Direitos Fundamentais), pp. 101 -124, na Obra Coletiva: Comentários ao estatuto do idoso: efetivação legislativa, administrativa e jurisdicional, organizado por Anna Candida da Cunha Ferraz, Fernando Pavan e Ariosvaldo de Souza Pinto Filho. Osasco: EDIFIEO, 2015.

_____. **“O ensino praticado na escola contemporânea, os ensinamentos de São João Bosco e a construção do saber jurídico”**, pp. 246 a 264, inserido na Obra Coletiva: Direitos Humanos e Sistema Educacional de Dom Bosco, organizado por Regina Vera Villas Bôas e M. Ap. Alkimin. São Paulo: Clássica, 2013.