

A usucapião extrajudicial como instrumento de desjudicialização do acesso ao direito de propriedade

Extrajudicial usucapio as a tool for dejudicialization of access to property right

Marco Antônio de Oliveira Lemos Júnior*

Adegmar José Ferreira**

Artigo recebido em 22/01/2021 e aprovado em 24/02/2021

Resumo

Não é de hoje que o Estado brasileiro vive uma instabilidade jurídica concernente à regularização fundiária de grande parte de seu território, principalmente quanto ao intrincado processo de diferenciação das suas próprias terras, ditas devolutas, das terras concedidas aos particulares, por meio do sistema sesmario de concessões de terras. A partir dessa problemática, inúmeros conflitos fundiários se instalaram no campo e na cidade, apesar da existência de institutos jurídicos e disposições legais que tentam garantir o direito fundamental de acesso à terra, tal como a usucapião. O Estado se coloca como protagonista na questão fundiária por determinação constitucional, mas diante de crises políticas, financeiras e sociais, observa-se uma estrutura organizacional insuficiente para efetivar os direitos e garantias prometidas constitucionalmente de acesso à terra. Existem vários instrumentos de acesso ao direito de propriedade, porém a problematização da pesquisa se concentra na usucapião extrajudicial. A temática proposta é de suma importância para debates acadêmicos e sociais para fins de divulgação do instituto da usucapião extrajudicial como mecanismo de acesso à terra, desde que preenchidos os requisitos legais. O presente artigo tem por objetivo analisar a efetividade do instituto da usucapião extrajudicial como instrumento de desjudicialização ao direito de propriedade. Para a realização desta pesquisa foi utilizado o método de abordagem dedutivo partindo de assuntos gerais para específicos, ou seja, da contextualização histórica das terras no Brasil até o procedimento de usucapião extrajudicial, e, como procedimentos técnicos, a pesquisa foi eminentemente bibliográfica.

Palavras-chave: Usucapião extrajudicial. Desjudicialização. Direito de propriedade.

Abstract

It is not new that the Brazilian State is experiencing a legal instability regarding the land tenure regularization of a large part of its territory, mainly regarding the intricate process of differentiation of its own lands, said to be vacant, from the lands granted to private individuals through the allotment institute. Based on this problem, countless land tenure conflicts were settled in the countryside and in the city, despite the existence of legal institutes and legal provisions that try to guarantee the fundamental right of access to land, such as adverse possession. The State was placed as a protagonist in the land issue due to constitutional determination, but in the face of political, financial and social crises, organizational structure are insufficient to implement the constitutionally promised rights and guarantees land access. There are several instruments to assure property rights, but the questioning of the research is concentrated on extrajudicial adverse possession. The purpose of this article is to analyze the effectiveness of the extrajudicial usucapio institute as an instrument to de-judicialize the right to property. To carry out this research, the deductive general-to-specific approach method was applied, that is, it starts from the historical contextualization of lands in Brazil to the procedure of extrajudicial usucapio, and, concerning to technical procedures, the research was eminently bibliographic.

* Mestrando em direito agrário pela Universidade Federal de Goiás – UFG. Especialista em direito agrário pela Faculdade Casa Branca – Facab. Bacharel em direito pela Faculdade Escola Superior Associada de Goiânia – Esup

** Professor-doutor do Programa de Mestrado em Direito Agrário da UFG. Pós-doutor pela Universidade Nacional de Córdoba — Centro de Estudos Avançados – CEA. Doutor em educação pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás – PUC-Goiás.

Keywords: Extrajudicial adverse possession. Judicialization. Property right.

1 Introdução

Desde o período colonial o Brasil vem sofrendo com a insegurança jurídica do atual modelo de aquisição de terras. Reflexo disso são os inúmeros conflitos sociais originados da luta pelo acesso igualitário a terra, muitos dos quais resultam em morte. Tal violência ligada à questão fundiária marcou o processo histórico de ocupação do solo nacional, sendo possível citar a Guerra de Canudos, entre os anos de 1893 a 1897, que deixou milhares de mortos, numa atuação desastrosa do Estado brasileiro (COGGIOLA, 2007).

Grande parte da insegurança jurídica é originada das contradições constantes pelo qual o próprio Estado vivencia, sempre na tentativa de coadunar os interesses da população com os do capital, em um sistema produtivo de circulação de bens que secundariza as questões sociais ligadas à ocupação do solo. Símbolo disso é a concentração de terras públicas, que não cumprem o ideal de produtividade, uso social e socioambiental exigido pelo próprio Estado. Nesse cenário, não é exagero dizer que o Estado detém a maior parte das terras em situação irregular de ocupação.

Neste sentido, qualquer reflexão que aborde a questão jurídica subjacente aos conflitos fundiários deve partir da evolução histórica do sistema de aquisição de terras desenvolvido no Brasil. Isso porque a irregularidade fundiária observada na atualidade tem raízes no conturbado processo histórico de ocupação do solo nacional, além das construções jurídicas frutos da tentativa constante dos legisladores em esculpir medidas que trouxessem segurança jurídica a tal processo.

Prova disso é a diversidade de modalidades de usucapião, que visam abarcar todo tipo de fato social ligado à ocupação da terra. E mesmo o processamento de tais medidas o Estado tem procurado descentralizar e desburocratizar, criando caminhos mais céleres como a da usucapião extrajudicial, foco principal do presente trabalho.

A usucapião extrajudicial segue a tendência atual de desjudicialização, efetivada nas serventias extrajudiciais, novidade trazida pelo Código de Processo Civil de 2015, que passou a vigorar em 2016. Tal medida visa trazer celeridade no reconhecimento da prescrição aquisitiva em situações com baixa litigiosidade. O presente trabalho visa avaliar a usucapião extrajudicial como medida instrumental de acesso ao direito de propriedade.

Para desenvolver o objetivo da pesquisa, tem-se que a primeira parte abordará um breve recorte histórico da aquisição de terra no Brasil, desde o período colonial até o republicano, abordando os procedimentos, leis e institutos jurídicos típicos desses escopos temporais. Já a segunda seção do artigo discorrerá sobre a usucapião, conceito, origem, modalidades e atualizações legais sobre a usucapião extrajudicial. Por fim, a terceira seção dedicará à conceituação e especificação do novo procedimento administrativo da usucapião extrajudicial, bem como as conclusões acerca da efetividade ou não como instrumento de regularização fundiária no Brasil.

Para a realização desta pesquisa foi utilizado o método de abordagem dedutivo partindo de assuntos gerais para específicos e como procedimentos técnicos a pesquisa foi eminentemente bibliográfica.

1 Breve evolução histórica sobre a aquisição de terras no Brasil

1.1 O primeiro regime de aquisição de terras: as sesmarias

No início da colonização do Brasil foi utilizado, como forma de garantir a propriedade da terra virgem, o regime de sesmarias, tratando-se de regime de regulação da ocupação do solo importado de Portugal.

A Lei das Sesmarias foi uma elaboração do conselho de juristas do reinado de D. Fernando I, que tinha como finalidade contingenciar a escassez de mão de obra e crise de abastecimento, ocasionadas pela diminuição populacional portuguesa em decorrência da Peste Negra de 1348. O objetivo principal do sistema das sesmarias era fomentar a produção de alimentos, sendo o fator produtivo o condicionante para a permanência nas terras tidas por sesmarias (JONES, 1997).

Outro conceito herdado do direito lusitano era a ideia de “terras devolutas”, uma vez que aqueles que não atingissem a produtividade almejada deveriam devolver a terra ao originário dono, ou seja, a Coroa Portuguesa. Logo, as sesmarias portuguesas eram um regime de propriedade condicionada, da qual o não cumprimento dos requisitos da concessão ocasionava a retomada das terras à Coroa Portuguesa.

As terras no Brasil eram virgens, diferente do regime de sesmaria em Portugal. Pode-se afirmar que foi um instituto parecido com a enfiteuse, pois havia a transferência apenas do domínio útil (TRECCANI, 2006, p. 9).

Tal regime foi transplantado no Brasil pelas Ordenações Filipinas, para contingenciar questões diferentes das de Portugal. Nesse as sesmarias eram instrumentos jurídicos para o cultivo de terras abandonadas, por carência populacional, sendo que no Brasil buscava-se tornar produtivas terras desconhecidas, que jamais haviam sido cultivadas.

O ponto coincidente era que tanto em Portugal como no Brasil a terra possuía um único dono originário: a Coroa Portuguesa. Nesse contexto, cabia ao rei a decisão pessoal de conceder as terras a quem lhe aprovesse e tivesse condições de produzir, seguindo a política mercantilista que orientava as metrópoles europeias na época.

Nessa lógica, a propriedade de escravos era mais importante do que a da terra. Mesmo porque o sistema de cultivo era rudimentar, havendo o rápido esgotamento dos nutrientes do solo, obrigando os produtores a migrarem constantemente de território.

Logo, as sesmarias do período colonial brasileiro eram típicas propriedades não absolutas, cuja posse era condicionada a inúmeras obrigações perante a Coroa Portuguesa, e o descumprimento dessas ocasionava a revogação da concessão e o retorno da terra ao domínio originário.

Mas várias questões dificultavam o controle lusitano sobre o próprio sistema de sesmarias implantado, tais como a dificuldade de fiscalização das terras devido às grandes dimensões das doações, além da dificuldade de localização exata das áreas, aliada às imprecisões geográficas das cartas de doações. Na tentativa de exercer mais controle sobre as concessões, a Coroa instituiu, por meio da Carta Régia de 27 de dezembro de 1695, um foro incidente sobre a concessão de sesmarias. O objetivo era desestimular o sesmeiro a permanecer nas terras sem cultivá-las. Outra tentativa de controle foi a obrigatoriedade de confirmação das sesmarias concedidas pelo el-Rei, medida pouco efetivada.

A realidade territorial no período colonial brasileiro era caótica, pois não havia um controle efetivo das sesmarias concedidas e de suas demarcações, quanto mais das posses clandestinas, que fugiam ao conhecimento da Coroa. Além disso, o próprio sistema sesmarial era muito oneroso e burocrático, tornando mais atrativa a posse não reconhecida das terras.

Importante considerar que existem muitas críticas ao regime sesmarial implantado no Brasil à época, pois nem todos tinham acesso às doações de terras para fins de colonização, e, ainda, esse regime influenciou para a formação de latifúndios, haja vista o tamanho das áreas distribuídas, aproximadamente com uma extensão de 100 léguas de terras. Nesse sentido, José Edgar Penna Amorim Pereira complementa:

A sesmaria é o latifúndio, inacessível ao lavrador sem recursos. A posse é, pelo contrário — ao menos nos seus primórdios, — a pequena propriedade agrícola, criada pela necessidade, na ausência de providência administrativa sobre a sorte do colono livre, e vitoriosamente firmada pela ocupação (PEREIRA, 2003, p. 25).

Segundo historiadores, as concessões de terras no regime sesmarial foram realizadas a pessoas privilegiadas que, muitas vezes, não reuniam condições para explorar toda a extensa gleba de terras, porém, tinham condições de pagar o tributo.

Observa-se assim uma prática clientelista que impulsionou a formação de latifúndios presentes até hoje na estrutura imobiliária brasileira. Inúmeros trabalhadores vindos de Portugal, na esperança de obterem uma concessão de terra, quando não conseguiam acesso às cartas sesmariais, ocupavam sobras de sesmarias e invadiam propriedades alheias, gerando pequenas propriedades, contribuindo também para a formação de minifúndios.

Tal tendência se intensificou, culminando com a Resolução de 17 de julho de 1822, que pôs fim ao regime de sesmarias, inaugurando o chamado regime de posses. Nesse contexto, Stedile destaca que:

A Lei nº 601, de 1850, foi então o batistério do latifúndio no Brasil. Ela regulamentou e consolidou o modelo da grande propriedade rural, que é a base legal, até os dias atuais, para a estrutura injusta da propriedade de terras no Brasil (STEDILE, 2012, p. 25).

1.2 O segundo regime “possível” de aquisição de terras: as posses

Com a independência do Brasil, houve o fim do regime de sesmarias, passando a vigorar como forma quase que oficial de aquisição das terras as posses ou simples ocupações, que nada mais eram do que a ocupação das terras devolutas, forma quase que legítima de colonização do período inicial de independência do Brasil. Tanto é que a Provisão de 14 de março de 1822 preceituava que os possuidores de terras efetivamente produtivas teriam suas posses conservadas mesmo em detrimento dos títulos de sesmarias posteriormente concedidas.

Importante frisar que as posses aceitas eram aquelas que comprovassem o efetivo cultivo e produtividade do solo. Logo, a situação fática de produtividade da terra era mais valorizada naquela época do que a situação de direito representada pelo título formal de concessão das sesmarias. Mesmo porque as próprias sesmarias eram concessões temporárias das terras condicionadas à produtividade.

Relevante ressaltar que tal entendimento reinou no Brasil até a decretação da Lei de Terras de 1850. Mesmo com a promulgação da Carta Constitucional de 1824, que previa em seu art. 179 a proteção da propriedade, não houve a instituição de dispositivo legal que regulasse a aquisição da terra. Da mesma forma, as Ordenações Filipinas versavam sobre a transmissão da propriedade, mas ficavam silentes quanto à sua aquisição. Tal período ficou conhecido como “regime jurídico de posses”, fomentando a concentração de terras e a consolidação outra mazela no sistema fundiário brasileiro: o latifúndio.

Entretanto, com a expansão da economia cafeeira e a pressão da Inglaterra para que o Brasil abandonasse o trabalho escravo, passou a existir uma necessidade premente de regulamentar a propriedade privada. A economia brasileira passava por uma efervescência, uma vez que o capital antes empregado no trabalho escravo passava a circular para outros empreendimentos. Tal capital era incrementado pelo empréstimo público concedido pelo Banco do Brasil, que necessitava de um sistema de garantia para o pagamento das dívidas. Dessa forma, era premente a criação de um sistema de hipotecas, além de um regramento que propiciasse a titulação da terra.

O primeiro foi criado pela Lei Orçamentária 317 de 1843, constituindo o Registro Hipotecário ou o Registro Geral de Hipotecas, com a finalidade principal de criar um sistema de garantias dos empréstimos estatais. Ocorre que tal medida foi malsucedida, pois necessitava para funcionar de um tratamento jurídico definitivo quanto a aquisição e titulação da terra, um sistema que efetivasse a propriedade absoluta dos imóveis e com eles as garantias reais.

Treccani (2006, p. 9) observa que foi nesse regime que tiveram origem dois institutos jurídicos existentes ainda hoje: legitimação de posse e usucapião.

1.3 O terceiro regime “absoluto” de aquisição de terras: a Lei de Terras de 1850

Com a independência do Brasil, o sistema de sesmarias deixou de existir, passando a vigorar o regime de livre ocupação ou posse da terra, o que tornou a questão fundiária brasileira ainda mais caótica. Aliado a isso, o desenvolvimento de uma crescente economia de mercado, baseado na produção em massa para exportação de café subsidiado pelo Estado, exigia a organização de um sistema que assegurasse a propriedade privada.

A Lei de Terras substituiu o sistema de posse até então em vigor e iniciou o processo de implementação da propriedade privada no Brasil. Daí em diante a terra seria obtida apenas pelos mecanismos de mercado. Tal nova sistemática permitia ao Estado arrecadar impostos e taxas, pois essa lei previa a necessidade de registro e demarcação de terras. Os recursos obtidos eram utilizados para financiar a vinda de imigrantes ao Brasil em virtude da baixa disponibilidade de mão de obra escrava.

Logo, a terra passaria de uma propriedade condicionada ao aproveitamento produtivo para um modelo cuja titulação era fator em si de riqueza, seja para venda ou para garantia de empréstimos.

Sendo assim, os primeiros projetos de lei para a organização da propriedade privada foram inspirados nas teorias neocolonialistas do inglês Wakefield, inicialmente concebidas para a colonização da Austrália. Tratava-se da

regulação da propriedade com a finalidade de dificultar o acesso a ela, tendo como objetivo manejar a mão de obra escassa para o trabalho nas fazendas, na forma assalariada (BANDEIRA, 1975).

No Brasil tal medida era ainda mais importante, pois a intenção era substituir o trabalho escravo por imigrantes, que deveriam encontrar quando aqui chegassem um sistema de propriedade privada rígido e excludente. Assim, as terras devolutas seriam vendidas a um preço elevado, a fim de constituir um fundo de imigração para formação de mão de obra, além de um imposto territorial baseado no tamanho da propriedade, também para subsidiar a importação da força de trabalho. Contribuiu com tal entendimento Emília Viotti da Costa, assim dizendo que:

De acordo com as modernas ideias de lucro e produtividade, os legisladores procuraram forçar o proprietário rural a usar a terra de uma maneira mais racional. Conscientes da necessidade de um novo tipo de trabalho para substituir o escravo, eles recorreram à imigração como fonte de trabalho. Finalmente, supondo que num país onde a terra era disponível em grandes quantidades o imigrante poderia se tornar proprietário rural em vez de trabalhar numa fazenda, eles tentaram tornar mais difícil o acesso à terra, a fim de forçar os imigrantes a trabalharem nas fazendas (COSTA, 1999, p. 180-181).

Em setembro de 1850, contemplando os ideais de Wakefield, foi promulgada a Lei 601, também conhecida como “Lei de Terras”, mesmo ano em que se proibia por lei o tráfico de escravos. Estavam aí lançadas as bases jurídicas de um sistema de produção mais alinhado às ideias do capitalismo comercial, baseado na propriedade absoluta e individual da terra, sendo a produtividade elemento sempre pertinente, mas não mais condicional para a titulação dela.

O novo sistema de propriedade trazida pela Lei de Terras, em seus arts. 5º e 8º, reconheceu a propriedade dos posseiros de terras com cultivo efetivo, desde que procedessem a medição delas e se submetessem ao controle do Estado, caso contrário, cairiam em comisso.

Outra questão que foi contingenciada pela nova Lei de Terras foi a definição, em seu art. 3º, das terras do Estado, ditas devolutas, nos seguintes termos:

Art. 3º São terras devolutas:

§ 1º As que não se acharem aplicadas a algum uso publico nacional, provincial, ou municipal.

§ 2º As que não se acharem no domínio particular por qualquer titulo legitimo, nem forem havidas por sesmarias e outras concessões do Governo Geral ou Provincial, não incursas em comisso por falta do cumprimento das condições de medição, confirmação e cultura.

§ 3º As que não se acharem dadas por sesmarias, ou outras concessões do Governo, que, apesar de incursas em comisso, forem revalidadas por esta Lei.

§ 4º As que não se acharem occupadas por posses, que, apesar de não se fundarem em titulo legal, forem legitimadas por esta Lei.

Além disso, a mesma lei criou dispositivos legais (arts. 1º e 2º) que proibiam a aquisição das terras públicas por qualquer título que não fosse o da compra, além dos preços mínimos das terras devolutas (art. 14). Tudo para implementar o pensamento de Wakefield, que previa em sua teoria que as terras estatais seriam vendidas e teriam preço mínimo elevado para que os trabalhadores imigrantes não tivessem acesso facilitado a elas e fossem obrigados a vender sua mão de obra aos empreendimentos produtivos locais.

A Lei de Terras foi responsável, também, pela criação do que ficou conhecido como “Registro do Vigário”. Tratava-se da obrigação legal para que os títulos de propriedade ou posse fossem levados a registro perante os vigários das freguesias do Império.

Tais figuras eclesiásticas eram responsáveis, mediante a cobrança definida por número de letras, a receber as declarações e proceder o registro com o nome do possuidor, a designação da freguesia em que se localizava o imóvel e a extensão dele, compreendendo os seus limites. Caso encontrassem algum erro ou inexatidão na declaração do pretense proprietário ou posseiro, ainda assim não poderiam recusar o registro.

Os registros dos vigários eram arquivados em uma das suas vias nas paróquias e a outra formava um livro de registro, que era remetido ao Registro Geral das Terras Possuídas no Império. Nota-se aí um primórdio dos serviços registraes como atualmente conhecemos, não possuindo, entretanto, a pretensão de conferir a propriedade aos possuidores direitos, servindo apenas como levantamento estatístico para as ações desenvolvidas no Brasil Império.

Apesar de ser um marco histórico no processo de ocupação do solo brasileiro, em verdade a Lei de Terras obteve pouco êxito. Isso porque as mesmas dificuldades encontradas no regime de sesmarias puderam ser verificadas na implementação da Lei de Terras, quais sejam: dificuldade de delimitação das terras, notadamente as devolutas; falta de informações confiáveis acerca das posses e mesmo das sesmarias; grandes dimensões das áreas e a falta de profissionais e técnicas para a mensuração delas; resistência de muitas províncias em acatar a Lei de Terras, como foi proposta. Soma-se a isso a falta de um aparelho estatal organizado para fiscalizar o cumprimento da lei e a baixa confiabilidade dos padres, representantes locais do Estado, haja vista que a própria Igreja Católica era uma grande proprietária de terras no Brasil.

1.4 O Código Civil de 1916 e o regime registral imobiliário

A Lei de Terras teve como principal contribuição a tentativa de instituição pelo Estado de um sistema de controle de aquisição de terras. A ausência de tal sistema permitia que a situação fundiária no Brasil permanecesse caótica, gerando insegurança às transações financeiras, principalmente àquelas que dependiam da terra como garantia hipotecária. Dessa forma, não se tinha certeza de que os empréstimos seriam pagos, pois não havia um sistema que garantisse a propriedade particular como meio de garantia real.

Assim, era urgente a criação de um sistema de aquisição da propriedade que trouxesse segurança jurídica hábil. Nesse sentido, várias medidas foram implementadas, cabendo citar a criação da Lei Hipotecária 1.237, de 24 de setembro de 1864, que criou verdadeiro sistema de publicidade das hipotecas, permitindo a oponibilidade *erga omnes* dos direitos reais de garantia.

Tem-se que o objetivo era substituir a tradição pela transcrição como pedra fundamental para o desenvolvimento de uma nova estrutura proprietária. Medida similar foi tomada em 1890 pelo Governo Provisório, que criou, por meio dos Decretos 451-B e 955-A, os chamados Registros Torrens, que inicialmente eram obrigatórios para a alienação de terras públicas. Consistia na apreciação por um magistrado dos títulos de posse e propriedade, que, assim validados, não poderiam mais ser refutados.

Apesar de tais medidas, foi o Código Civil de 1916 que efetivou um serviço registral que pudesse trazer segurança jurídica baseada na titulação da propriedade. Era baseado em um sistema similar ao germânico, consistente na inscrição das aquisições e transferências da propriedade; no princípio da presunção de veracidade do registro (presunção relativa — ou *juris tantum*); no princípio da fé pública registral; além do princípio da inscrição, segundo o qual adquire-se a propriedade pela transcrição do título de transferência no registro de imóveis (art. 530 do Código Civil de 1916).

De fato, o Código Civil de 1916 lançou as bases para um sistema registral de aquisição de terras seguro e confiável. Entretanto foi a Lei dos Registros Públicos, ou Lei 6.015 de 1973, que efetivamente delineou os contornos finais dos serviços registrais como conhecemos hoje, principalmente com a criação do instrumento da matrícula. Tal elemento registral possibilitou que o marcador pessoal fosse deslocado para o real, ou seja, o registro passou a ser organizado a partir dos imóveis e sua existência jurídica. Dessa forma, pelo sistema de matrícula, ficam averbados as várias transformações, limitações e onerações componentes da história do imóvel ali registrado.

Importante ressaltar que o Código Civil de 2002 pouco alterou no regime registral, trazendo mais alterações nos institutos da usucapião e função social da propriedade, assuntos a serem desenvolvidos na seção seguinte.

2 O instituto jurídico da usucapião de bens imóveis

2.1 Origem da prescrição aquisitiva

Tem-se por definição do conceito de usucapião “[...] a aquisição da propriedade ou outro direito real pelo decurso do tempo estabelecido e com observância dos requisitos instituídos em lei” (PEREIRA, 1981, p. 119).

O instituto jurídico da usucapião teve origem no direito romano, objetivando proteger o adquirente que recebeu a coisa sem as solenidades hábeis a comprovar o seu domínio legítimo. Seriam duas as situações que

configurariam a aquisição imperfeita: falta das formalidades essenciais ao ato e quando a coisa foi alienada por pessoa não titular da propriedade.

No Brasil, as ordenações lusitanas, a citar, as Ordenações Afonsinas, as Manuelinas e as Filipinas, trouxeram o instituto da usucapião à esfera jurídica brasileira, perdurando tal regulação até o surgimento do Código Civil de 1916. No geral, as ordenações seguiam os preceitos e fundamentos romanos a respeito da matéria, com algumas inovações. Em 1534, Dom João III ordenou que as ordenações fossem alteradas a fim de não permitirem a usucapião do possuidor de má-fé.

Era possível distinguir três tipos de prescrições aquisitivas em tais normativos de origem portuguesa: a prescrição ordinária, acessível àquele que mantivesse a posse pelo prazo de 10 anos se morasse na mesma comarca do anterior proprietário, ou 20 anos se em comarcas diferentes; a prescrição extraordinária, que dispensava como requisito o justo título, mas exigia um lapso de tempo maior de 30 anos, desde que a posse fosse de boa-fé, sendo que os bens de domínio do Estado poderiam ser usucapidos se a posse remontasse lapso temporal de 40 anos; por último, a prescrição imemorial, caracterizada pela posse cujo começo não há memória entre os vivos.

Interessante notar que a classificação da usucapião trazida pelo Código Civil de 1916 seguiu ou teve raízes nas Ordenações Portuguesas. Apesar disso, vale notar que das três espécies de usucapião supracitadas apenas duas foram recepcionadas pela legislação civil, a usucapião ordinária e a extraordinária.

Além disso, com a promulgação do Código Civil de 2002, atualmente em vigor, os prazos das prescrições aquisitivas foram modificados, reduzindo de 15 para 10 anos no caso da usucapião ordinária e de 20 para 15 anos na extraordinária. Outra mudança importante foi a criação de novos tipos de usucapião, assunto a ser tratado mais adiante.

2.2 Conceito e caracterização da usucapião

A usucapião é definida pela doutrina majoritária como a aquisição da propriedade pelo modo originário, alcançada pela posse exercida de forma pública (não clandestina), continuada e ininterrupta, obedecendo a certo requisito de tempo definido por lei, além da verificação de condições específicas para cada tipo de usucapião, tais como o justo título, a boa-fé, a moradia, etc.

Logo, de forma geral, articulam-se como elementos essenciais da prescrição aquisitiva a posse e o tempo, valendo ressaltar que a posse deve ser exercida com ânimo de dono, ou também denominada de *animus domini*.

[...] um modo originário de aquisição, pelo qual a pessoa que exerce a posse em um imóvel, por certo prazo previsto em lei, adquire-lhe o domínio, desde que sua posse tenha satisfeito certos requisitos, ou seja, revele que sempre foi pacífica, mansa e ininterrupta, sem oposição alguma do titular do domínio e com o *animus domini* (FARIAS; ROSENVALD, 2012, p. 264).

Importante mencionar que a usucapião, como forma de aquisição da propriedade, é mais um fundamento para a função social da propriedade. Nesse sentido, Orlando Gomes descreve:

[...] a usucapião dá prêmio a quem ocupa a terra, pondo-a a produzir. É certo que o verdadeiro proprietário perdeu seu domínio contra sua vontade. Mas não é injusta a solução legal, porque o prejudicado concorre com sua desídia para a consumação de seu prejuízo. O direito de propriedade é conferido ao homem para ser usado de acordo com o interesse social, e evidentemente, não o usa dessa maneira quem deixa sua terra ao abandono por longos anos (GOMES, 2012, p. 1670).

A sentença de usucapião produz efeitos meramente declaratórios, pois reconhece apenas que a posse foi exercida sobre o imóvel atendendo os requisitos para a aquisição da propriedade pela prescrição aquisitiva e título hábil ao registro público, passando a ter efeitos *erga omnes*. Importante frisar que a sentença de usucapião produz efeitos retroativos (*ex tunc*) à data de sua configuração.

Quanto aos pressupostos ou requisitos gerais da usucapião, serão melhor abordados no próximo tópico, que fará uma distinção entre os tipos de prescrição aquisitiva previstos na lei.

2.3 Principais espécies de usucapião

A divisão mais tradicional da usucapião individualiza duas formas principais: a usucapião ordinária, configurada pelo justo título e pela boa-fé, além da usucapião extraordinária, que não exige os pressupostos da espécie anterior, mas possui um lapso maior de comprovação de posse.

A usucapião ordinária tem como previsão legal o art. 1.242 do Código Civil de 2002, preceituando que adquire a propriedade do imóvel “aquele que, contínua e incontestadamente, com justo título e boa-fé, o possuir por dez anos”. Nota-se pela leitura do dispositivo legal a exigência do pressuposto de justo título, que pode ser entendido por qualquer documento hábil a comprovar a transferência do domínio, mas que não possui a formalidade exigida para operar o pleno direito da propriedade, ou mesmo que padece de defeito que inviabiliza o seu registro. Já o pressuposto de boa-fé compõe o elemento do justo título, representando a ignorância do adquirente quanto ao obstáculo legal ou formal do instrumento de transferência.

Salienta-se que o parágrafo único do art. 1.242 do Código Civil de 2002 prevê ainda a redução do prazo na usucapião ordinária para 5 anos no caso do imóvel adquirido onerosamente, mas cujo registro foi posteriormente cancelado. Trata-se de falha do registrador ou vício do título do alienante, exigindo-se para sua configuração o fato de o possuidor vir a ter nesse imóvel a sua moradia, além de ter realizado investimentos de interesse social e econômico. Cuida-se, nesta hipótese, de prescrição denominada de tabular, pois apoiada em registro e não propriamente em justo título, mas que apresenta vício formal que exige do registrador o cancelamento da matrícula do imóvel.

A outra espécie tradicional de usucapião é a extraordinária, prevista no art. 1.238 do Código Civil vigente. Consiste em usucapião com requisitos mais simplificados, pois não exige para sua configuração o justo título e a boa-fé, assim como exige a ordinária, mas sim um lapso de tempo maior de posse *ad usucapionem*, contínua e incontestada, de 15 anos. Entretanto, tal prazo pode ser reduzido para 10 anos no caso do possuidor ter estabelecido sua moradia habitual no imóvel, ou mesmo tenha realizado obras ou serviços de feições produtivas, desde que a posse tenha sido ininterrupta e sem oposição, assim como previsto na usucapião tabular, supracitada.

Percebe-se nesses casos de redução do prazo prescricional da usucapião uma tendência do legislador em verificar a ocorrência da função social da posse, corolário da função social da propriedade, prevista constitucionalmente. Nesse sentido, utilizando-se do mesmo raciocínio jurídico, foi criada, ainda na Constituição Federal de 1934 (art. 125) a usucapião especial rural, ou também conhecida como *pro labore*. Representa forma de usucapião destinada a regularizar a posse do trabalhador rural de pequena extensão de terra, limitada a 10 hectares, desde que trabalhada pela família e que o possuidor não tenha outro imóvel rural.

No ano de 1981 foi editada a Lei 6.969, alterando alguns requisitos de caracterização da usucapião especial rural, reduzindo o prazo para 5 anos, além de aumentando a área máxima a ser usucapida, de 10 para 25 hectares. Atualmente, tal espécie de prescrição aquisitiva é regulada pelo Código Civil de 2002, no art. 1.239, além do art. 191 da Constituição Federal de 1988.

Outra usucapião com vertente social é a especial urbana, dirigida à população de baixa renda e à necessidade de contingenciar a carência de moradias nas cidades. Trata-se de verdadeira inovação de envergadura constitucional, prevista no art. 183 da Constituição Federal de 1988 e no art. 1.240 do Código Civil vigente. Assemelha-se quanto aos requisitos de caracterização à usucapião extraordinária, que dispensa o justo título e a boa-fé, mas tem prazo reduzido em comparação àquela, de 15 para 5 anos, além de limitação da área ou edificação a ser usucapida em até 250 metros quadrados.

Seguindo a explanação das espécies de usucapião, foi incluído pela Lei 12.424, de 2011, ao Código Civil de 2002, o art. 1.240-A, prevendo a usucapião familiar ou de meação. Funda-se na possibilidade de prescrição aquisitiva pela posse do imóvel, de forma ininterrupta e sem oposição, pelo prazo de 2 anos, em decorrência do abandono do lar de ex-cônjuge ou ex-companheiro. Um fator relevante nessa modalidade é que o usucapiendo deve ser coproprietário do bem e não alguém estranho à relação conjugal.

O Estatuto da Cidade, Lei 10.257 de 2001, instituiu a usucapião coletiva, direcionada à população de baixa renda que ocupa o solo urbano de forma desordenada, sem o menor controle pelo Poder Público. Consiste em

verdade de uma com posse, na qual várias pessoas ocupam um espaço urbano há mais de 5 anos, sem oposição. Há uma exigência para que as áreas individuais dos possuidores não ultrapassem 250 metros quadrados.

Também na seara coletiva, existe previsão da usucapião indígena, trazida pela Lei 6.001 de 1973, estabelecendo em seu art. 33 que “o índio, integrado ou não, que ocupe como próprio, por dez anos consecutivos, trecho de terra inferior a cinquenta hectares, adquirir-lhe-á a propriedade plena”. Os requisitos são posse ininterrupta há mais de 10 anos, além do limite de 50 hectares para a área usucapável.

3 Da usucapião extrajudicial: conceito e procedimento

Com o objetivo de desempenhar políticas públicas que garantam o acesso ao direito de propriedade, o Poder Legislativo tem normatizado institutos jurídicos que fomentem a aquisição e a transmissão de bens imóveis da forma mais segura e rápida possível. Prova disso foi a formação de um sistema registral, que não foi criado pronto e acabado, mas passou por inúmeras formulações e reformulações até chegarmos ao modelo atual, conforme exposto na primeira parte do artigo acerca dos registros de hipotecas, Torrens e de indicador real, instituídos pela Lei 6.015/1973, denominada Lei dos Registros Públicos.

E mais uma vez o Poder Legislativo, modificando o ordenamento jurídico, criou a previsão de processamento da usucapião na esfera administrativa, conhecida como usucapião extrajudicial. Veja que não se trata de nova espécie de prescrição aquisitiva, que foram sucintamente relacionadas nos tópicos acima, mas nova forma de processamento de tal análise e declaração da usucapião de bens, diferente da via judicial.

Mas porque preferir a via judicial para ter a usucapião declarada? Ocorre que, assim como existem inúmeros casos de irregularidade fundiária, é crescente o número de ações judiciais para resolver tal questão, fato que vem extrapolando a capacidade do Poder Judiciário de processar de forma célere tais ações declaratórias. Falta ao Estado recursos financeiros e mão de obra para contingenciar em tempo hábil as prescrições aquisitivas, sendo que o tempo nesse caso é elemento crítico, pois a demora pode tornar a medida inócua, podendo a pessoa vir a morrer antes de ter seu direito declarado.

A sociedade urge de uma Justiça célere para resolver conflitos e efetivar direitos. “A justiça que não cumpre suas funções dentro de ‘um prazo razoável’ é, para muitas pessoas, uma justiça inacessível” (CAPPELLETTI e GARTH, 1988, p. 21).

Tal iniciativa da usucapião extrajudicial é tendência atual de desjudicialização, a citar o reconhecimento de paternidade perante os serviços de registro civil de pessoas naturais (Lei 8.560/1992); possibilidade do processamento extrajudicial dos inventários, separações e divórcios, nos casos em que não houver conflitos de interesses e partes menores ou incapazes (Lei 11.441/2007); entre outras iniciativas.

A ideia central é que os serviços extrajudiciais possam realizar cognição sobre questões que acabariam por apreciar por ocasião da confecção da escritura ou do registrar. São demandas ou assuntos de baixa ou nenhuma litigiosidade, que não dependem, como regra, de juízo de valor ou de diligências probatórias por parte dos registradores e tabeliães.

Desta forma, concentremos nossa atenção ao procedimento de usucapião extrajudicial em si. Trata-se de inovação trazida pelo Código de Processo Civil em vigor, que em seu art. 1.071 previu o incremento na legislação registral (Lei 6.015/1973) do art. 216-A, permitindo que todo o processamento do reconhecimento da usucapião fosse realizada diretamente no registro imobiliário da circunscrição do imóvel.

Para tanto, deve ser possível o enquadramento da situação fática a alguma das espécies de usucapião previstas legalmente. Após verificada tal possibilidade, o interessado deve, devidamente acompanhado de seu advogado, levar todas as provas necessárias à comprovação dos requisitos temporais e de posse que a espécie de usucapião demandada exige ao tabelionato de notas, para que este lavre a ata notarial. Em seguida os seguintes documentos devem ser apresentados no registro de imóveis da circunscrição do imóvel: a) ata notarial lavrada pelo tabelião de notas, atestando o tempo da posse e de seus antecessores; b) planta e memorial descritivo assinados por profissional habilitado para tal, pelos titulares de direito registrados ou averbados na matrícula do imóvel e pelos proprietários dos imóveis confinantes; c) certidões negativas dos distribuidores da comarca da situação do imóvel usucapido,

além do domicílio do requerente; d) justo título ou quaisquer outros documentos que demonstrem a boa-fé do interessado (ALVES, 2015).

Importante pontuar que o procedimento de usucapião extrajudicial ampliou a atividade de análise pelos registradores de imóveis não só dos documentos apresentados, mas também da situação fática em análise. Tal liberdade de cognição não chega ao patamar dos magistrados, mas com certeza é maior do que em outras iniciativas de desjudicialização.

Francisco Carlos Duarte sugere, já no ano de 2005, que seja estimulado um movimento de desjudicialização, por meio do qual se retire da esfera de competência dos tribunais os atos e procedimentos cuja administração possa ser transferida a outras entidades, salvaguardando assim o núcleo essencial da função jurisdicional (DUARTE, 2005).

Ressalta no procedimento supracitado a necessidade de assinatura de todos os envolvidos na planta e no memorial descritivo, incluindo aí o profissional responsável pelas medições da área e os proprietários vizinhos à terra usucapida. Tal medida visa evidenciar a inexistência de controvérsia quanto à posse do interessado (LOUREIRO, 2013).

Caso haja manifestação de recusa em assinar tais documentos, fica caracterizada a litigiosidade da questão, que deve ser dirimida pelo Poder Judiciário. O silêncio já foi considerado como discordância até a promulgação da Lei 13.465/2017, que entre outras questões alterou o texto da Lei dos Registros Públicos para modificar o entendimento, que passou a militar a favor da pretensão do reconhecimento da usucapião.

Importante dizer que o procedimento aqui tratado foi regulamentado pelo Provimento 65/2017 do Conselho Nacional da Justiça, que traçou procedimentos gerais que deveriam ser complementados pelas corregedorias-gerais de justiça dos estados, a fim de contemplar as peculiaridades regionais.

Importante constar que o grau de simplicidade que reveste o procedimento da usucapião extrajudicial implicará numa maior facilidade para que o possuidor/usucapiente consiga, de modo efetivo, seguir com a aquisição da propriedade imobiliária fundada na posse prolongada, desde que se encontrem preenchidos os requisitos essenciais previstos em lei (PAIVA, 2016).

Fica evidente a aptidão que possui o novo procedimento de usucapião extrajudicial para trazer celeridade aos reconhecimentos de usucapião. Entretanto tal aptidão pode ser mitigada se houver exigências excessivamente burocráticas pelas legislações estaduais.

4 Considerações finais

O presente trabalho teve como objetivo principal explicar sobre o instituto jurídico da usucapião extrajudicial, tendo em vista o contexto de irregularidade fundiária no Brasil. Para tanto, foi realizado um exercício narrativo de revisitar a evolução jurídica que norteou a criação de um sistema de aquisição de terras nacionais. Como resultado, foi possível constatar que tal processo de ocupação do solo brasileiro sempre apresentou uma estrutura caótica e multifacetada quanto aos mecanismos jurídicos de ordenação do solo. Tais características são resultados diretos das pretensões estatais, na maioria das vezes bem diferentes da questão fundiária.

Nesse sentido, no período colonial, a Coroa Portuguesa não estava preocupada em fomentar a ocupação ordenada do solo da colônia. Antes de tudo, o regime de aquisição inicial visou estimular a produtividade com vistas a garantir o máximo de lucro à metrópole. Assim, nessa lógica, era tolerável a posse de grandes áreas, desde que fosse desenvolvida a chamada cultura efetiva.

Logo, foi possível depreender do levantamento histórico que a posse irregular do solo brasileiro foi a regra geral, chegando mesmo a ter preferência legal em detrimento de outros meios oficiais de aquisição da terra, como as sesmarias. Não à toa, o sistema de posse foi a única forma de aquisição do território nacional entre o período de 1822, com o fim do sistema de sesmarias, e a Lei de Terras de 1850.

Mais tarde, com o florescimento de uma economia de mercado baseada na produção de café e na substituição da mão de obra escrava pela assalariada, novamente o Estado brasileiro dirigiu o processo fundiário com finalidade diversa da ocupação ordenada. Seguindo os ideais de Wakefield, fomentou a criação de um sistema hipotecário de garantias reais, com a finalidade de salvaguardar os empréstimos do Estado aos produtores agrícolas. Entretanto, tal

medida foi uma evolução para a criação de um sistema que viabilizasse a propriedade absoluta da terra, consistindo em um primórdio do sistema registral.

Verifica-se então que o sistema de aquisição de terras no Brasil tem raízes profundas no longo processo histórico de ocupação do solo nacional. O próprio sistema registral em vigor vivenciou essa evolução de institutos jurídicos. Podendo mesmo dizer que tal sistemática de registro e escrituração alcançou razoável maturidade jurídica a possibilitar que várias questões tradicionalmente tratadas na esfera judicial possam ser processadas no foro extrajudicial.

Tal tendência é denominada de desjudicialização, da qual faz parte a usucapião extrajudicial, medida consistente na possibilidade de processamento do reconhecimento de usucapião direto no registro de imóveis. Entretanto, é excessivo dizer que a usucapião extrajudicial, por si só, viabilizará a regularização fundiária no Brasil, pois, assim como estudado, existem muitas questões alheias à questão fundiária que movem a atuação estatal.

Pergunta-se se o atual sistema produtivo, ainda baseado no latifúndio exportador, sob a roupagem de um agronegócio, se coaduna com um sistema de aquisição de terra igualitário e socialmente responsável. Parece que a resposta guarda relação com os ideais de Wakefield, nos quais a dificuldade de acesso à terra consiste em estratégia para fomentar reserva de mão de obra barata e disponível.

5 Referências

ALVES, Gabriel Augusto Martins. *Usucapião extrajudicial: avaliação do novo procedimento introduzido pela Lei n. 13.105 de 2015*. Trabalho de conclusão de curso (Graduação em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/157112/TCC%20usucapi%C3%A3o%20extrajudicial.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 18 out. 2020.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. *Cartéis e desnacionalização: a experiência brasileira: 1964-1974*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1988.

COGGIOLA, Osvaldo. La cuestión agraria en Brasil. *Razón y Revolución*, v. 17, p. 60-75, 2007. Disponível em: <http://www.rebellion.org/docs/39143.pdf>. Acesso em: 19 out. 2020.

COSTA, Emília Viotti da. *Da monarquia à república: momentos decisivos*. 7. ed. São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 1999.

DUARTE, Francisco Carlos. Direito e Justiça. In: *Conferência Nacional de Advogados aprova teses sobre Reforma da Justiça*, 19., Florianópolis, n. 3, 6 nov. 2005. Disponível em: <http://www.paranaonline.com.br/canal/direito-e-justica/news/147765>. Acesso em: 10 out. 2020.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Curso de direito civil: reais*. 8. ed. Salvador: JusPodivm, 2012.

GOMES, Orlando. *Direitos reais*. 21. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

JONES, Alberto da Silva. *A política fundiária do regime militar: legitimação privilegiada e grilagem especializada (do instituto de sesmaria ao Estatuto da Terra)*. 1997. 414p. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de São Paulo, 1997.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. *Registros públicos: teoria e prática*. 4. ed. São Paulo: Método, 2013.

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: 3 nov. 2020.

PEREIRA, José Edgar Penna Amorim. *Perfis constitucionais das terras devolutas*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

PEREIRA, Caio Mario da Silva. *Instituições de direito civil*. 4. ed. 1981. v. 4

STEDILE, João Pedro (org). *A questão agrária no Brasil: o debate na esquerda: 1960-1980*. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2012.

TRECCANI, Girolamo Domenico. *Aspectos histórico-políticos da ocupação das terras no Brasil*. Carta de Sesmaria: A mãe do latifúndio nacional. Belém: 2006.