

FGV DIREITO SP
MESTRADO PROFISSIONAL

Como operacionalizar a desjudicialização dos processos de usucapião finalizando-os na via extrajudicial: projeto piloto na comarca de Virgíópolis-MG

Michely Freire Fonseca Cunha

Projeto de pesquisa apresentado ao
Mestrado Profissional da FGV Direito SP.

Versão de 23/09/2022

1. Tema, contexto e delimitação de escopo

O art. 216-A da Lei nº 6.015/73 introduzido pela Lei nº 13.105/15 e alterado pela Lei nº 13.465/17 passou a admitir a usucapião na via extrajudicial, hipótese em que o interessado apresentará ao Cartório de Imóveis o pedido de reconhecimento da prescrição aquisitiva sobre determinado imóvel.

O Conselho Nacional de Justiça regulamentou o procedimento através do Provimento nº 65/2017 e as corregedorias estaduais disciplinaram questões locais em normativas próprias.

O art. 2º do referido provimento admite que o interessado solicite a via judicial ou extrajudicial a qualquer tempo, ou seja, é possível iniciar um procedimento extrajudicial e dele desistir para concluí-lo na via judicial aproveitando os documentos elaborados ou, que interessa nesse trabalho, iniciar o procedimento na via judicial e concluí-lo na seara extrajudicial, mediante aproveitamento das provas realizadas no âmbito judicial. Veja-se a redação do dispositivo:

Art. 2º Sem prejuízo da via jurisdicional, é admitido o pedido de reconhecimento extrajudicial da usucapião formulado pelo requerente – representado por advogado ou por defensor público, nos termos do disposto no art. 216-A da LRP –, que será processado diretamente no ofício de registro de imóveis da circunscrição em que estiver localizado o imóvel usucapiendo ou a maior parte dele.

§ 1º (...)

§ 2º Será facultada aos interessados a opção pela via judicial ou pela extrajudicial; podendo ser solicitada, a qualquer momento, a suspensão do procedimento pelo prazo de trinta dias ou a desistência da via judicial para promoção da via extrajudicial.

§ 3º Homologada a desistência ou deferida a suspensão, poderão ser utilizadas as provas produzidas na via judicial.

A questão central, portanto, é como podem ser aproveitados os atos já praticados em juízo e quais requisitos adicionais devem ser cumpridos na via extrajudicial de modo a obter a maior eficiência e segurança na desjudicialização incentivada na lei, considerando-se a lacuna normativa atual.

Um modelo de transição e aproveitamento de atos foi objeto do projeto-piloto na Comarca de Virginópolis-MG de modo a operacionalizar essa permissão normativa na prática¹, considerando que há, pelo menos, 62 (sessenta e dois) processos que se concluídos não poderiam ser objeto de registro sem nova medição e anuência de confrontantes.

Quanto à necessidade de medição e nova anuência de confrontantes como condição ao registro de mandados de usucapião, esclarece-se que são processos de usucapião de imóveis rurais com georreferenciamento incompatível com a certificação exigida pelo INCRA, em razão da exigência fixada pelo Decreto nº 5.570, de 01 de novembro de 2005.

Dessa forma, os mandados expedidos para registro imobiliário exigiriam nova medição e, em razão do lapso temporal entre a propositura da ação e o registro (6 anos em média), nova anuência de confrontantes que não seriam mais os mesmos da época da propositura da ação e a atual certificação do imóvel no SIGEF/INCRA. Tal exigência onera a fase registral ou até mesmo inviabiliza o registro do título face ao acúmulo de custos simultâneos à fase registral (medição e registro imobiliário), considerando que muitos dos casos acima são de requerentes beneficiados pela assistência judiciária.

Além das ações envolvendo imóveis rurais que sofrem com a falta de certificação no INCRA, há os processos em trâmite que não possuem impugnação e que poderiam ser concluídos na via extrajudicial para obter o mesmo resultado prático em menor tempo, a pedido dos autores,

Segundo dados extraídos do sistema informatizado do cartório, os mandados registrados no cartório de imóveis de Virginópolis-MG no período de maio de 2014 até maio de 2022, o prazo de tramitação de um processo judicial de usucapião varia de 02 (dois) anos a 12 (doze) anos, com média de 6 (seis) anos até a conclusão por sentença ao passo que um procedimento na via extrajudicial na mesma comarca e período pode ser concluído entre 39 (trinta e nove) dias a 434 (quatrocentos e trinta e quatro) dias, com média de 141,78 dias (pouco mais de 4 meses). A variação dos prazos no extrajudicial está atrelado à diligência da parte interessada em cumprir com maior ou menor celeridade eventual exigência documental e ao fato que a maioria dos casos foi protocolizada em plena pandemia estando vigente o prazo em dobro para aguardar as impugnações das partes notificadas (Provimento 94/CNJ).

¹ Notícia publicada em 15/03/2019: Comarca agiliza solução de ações de usucapião. Disponível em: [Comarca agiliza solução de ações de usucapião | Portal TJMG](#), acesso em 08/06/2022.

Outro dado relevante extraído dos livros e matrículas da referida serventia imobiliária é que de 1927 até 31/12/1975 (fim do regime de transcrições) foram registrados apenas 5 (cinco) mandados de usucapião².

A partir da Lei nº 6.015/73 que instituiu o regime de matrículas até maio de 2022, foram registrados 36 (trinta e seis) mandados judiciais e 60 (sessenta) procedimentos na via extrajudicial, sendo que esta via somente passou a ser utilizada pelos interessados na comarca em 27/01/2017 quando foi aberta a primeira matrícula através da usucapião extrajudicial.

	Usucapião Judicial	Usucapião Extrajudicial
Prazo médio (2014-2022) ³	2.190 dias	141,78 dias
Títulos registrados	41 mandados (1927 a maio de 2022)	60 procedimentos (27/01/2017 a maio de 2022)
Eficiência	40,59% do total de 101 imóveis ao longo de 95 anos.	59,41 % do total de 101 imóveis ao longo de 5 anos.
Custo	Advogado Medição do Imóvel Custas Judiciais Registro do mandado	Advogado Medição do Imóvel Emolumentos da ata notarial Registro do mandado
Arrecadação Tributária	O imóvel circula no mercado à margem do sistema, sem cobrança de ITBI de forma sucessiva durante a tramitação do processo. Na maioria das vezes, o mandado registrado gera o registro da escritura de compra e venda para o último adquirente do imóvel.	O imóvel é adquirido em nome do último ocupante em curto prazo, fazendo com que as próximas alienações já transitem dentro do sistema, com a incidência das tributações.
Capital Morto	O período de tramitação do processo faz com que o imóvel praticamente seja um ativo morto: não consegue financiamento imobiliário, não há sequência de registros de	O imóvel entra no sistema em curto espaço de tempo, podendo ser prontamente utilizado para geração de capital e riqueza para o proprietário e para o Estado.

² Livro 3H, registro 3788, em 08/03/1950; Livro 3M, registro 7809, em 12/10/1962; Livro 3N, registro 8981, em 04/04/1965 e registro 9081, em 18/06/1965; Livro 3Q, registro 11300, em 17/11/1972.

³ A data de 2014 refere-se ao momento de informatização da serventia e aos dados nele lançados até 2022 que compreende a totalidade das matrículas do cartório e exclui os registros em livros de transcrição.

	propriedade, há insegurança dos gravames, cláusulas, negócios jurídicos que incidem sobre o imóvel.	
--	---	--

Logo, ao longo de 95 (noventa e cinco) anos de existência do cartório de imóveis foram regularizados 101 (cento e um) imóveis através da usucapião, mas a via extrajudicial produziu 59,41% das regularizações em apenas 5 (cinco) anos.

O cartório reflete o alto grau de irregularidade imobiliária ao possuir apenas 8.466 matrículas até 01/06/2022 numa circunscrição que abrange 5 (cinco) municípios com população estimada de 35 (trinta e cinco) mil habitantes, sendo: 2.679 representativa de imóveis rurais com matrículas vigentes; 5.176 matrículas representativas de imóveis urbanos vigentes, 611 matrículas encerradas.

Considerando o alto grau de irregularidade fundiária e o mecanismo extrajudicial da usucapião recentemente disponibilizado à sociedade, a questão central resume-se a identificar o modo de processamento da usucapião extrajudicial aproveitando-se documentos e etapas cumpridas em âmbito judicial.

Para responder à questão socorre-se ao modelo de pesquisa de estudo de caso.

2. Quesitos, fontes de pesquisa e formas de acesso

Contextualização fática

O que faz um procedimento judicial ser finalizado em até 12 (doze) anos na comarca?

- F1.1 A resposta pode ser obtida pela análise dos processos em andamento no fórum e, se houver dificuldade no acesso aos dados, em entrevistas com advogados da comarca associado com os dados de mandados arquivados no cartório de imóveis de Virgíópolis-MG.

Quais as dificuldades encontradas para registro dos mandados judiciais?

- F1.2 As dificuldades podem ser extraídas das notas devolutivas expedidas no cartório de imóveis e a partir dos processos em trâmite na comarca.

Qual (is) motivação (ões) faz (em) com que a parte desista do processo judicial para concluí-lo na via extrajudicial e o que motiva a parte a continuar no âmbito judicial sabendo que renovará atos e fases antes do registro imobiliário?

- F1.3 A resposta pode ser obtida através de questionários ou entrevistas direcionada aos advogados da Comarca.

Referencial teórico-normativo

Quais as normas e leis existentes para a tramitação da usucapião extrajudicial desjudicializado?

- F1.1 Consulta às normas das corregedorias estaduais e do Conselho Nacional de Justiça. Não há normativa expedida pelo CNJ disciplinado o tema.

Abordagem analítica

Quais as dificuldades procedimentais as partes encontram ao desjudicializar sua demanda?

É necessária a apresentação de requerimento, ata notarial e documentos elencados no Provimento 65/CNJ/2017?

As notificações para a União, Estado, Município, confrontantes e proprietários tabulares, bem como o edital podem deixar de ser renovadas na via extrajudicial se concluídas na fase judicial?

Quais os principais desafios para a desjudicialização?

Em que medida incentivar a desjudicialização e aproveitamento dos atos foi adequado sob o ponto de vista jurídico e prático?

Quais os pontos positivos e negativos da desjudicialização?

- F1.1 Consulta aos 60 procedimentos finalizados na comarca, incluindo os desjudicializados;
- F1. 2 Consulta aos procedimentos concluídos na comarca, ainda que fora do projeto de desjudicialização;
- F1.3 Entrevista com advogados para relatar os óbices encontrados após a desjudicialização para lavrar a ata ou adequar o procedimento no cartório de imóveis.
- F1.4 Doutrina e jurisprudência.

Recomendações finais

É possível fixar um procedimento padrão para a desjudicialização de processos de usucapião?

2. Relevância prática, caráter inovador e potencial de impacto

O trabalho é relevante considerando que há uma percepção que a usucapião extrajudicial não encontrou adesão da população, além da percepção que o processo judicial é mais barato.

A prática pode revelar que o tempo de tramitação do processo pode, na verdade, onerar a parte interessada em mais custos após a conclusão, além de permanecer como capital morto por todo o período médio de 06 anos entre a propositura e a expedição do mandado de registro na comarca de Virgíópolis-MG.

Além disso, os custos para realizar o mesmo procedimento na via extrajudicial podem revelar-se baixos diante da valorização do imóvel, da possibilidade de obtenção de crédito ou pela circulação do imóvel pelo sistema financeiro de habitação.

A inovação do trabalho reside justamente em, havendo omissão legislativa sobre o tema, tentar fixar o procedimento mínimo adequado para garantir que os processos em trâmite sejam aproveitados e concluídos sem maiores complicações jurídicas e financeiras.

Uma vez facilitada a desjudicialização, o imóvel fica apto para novos registros e circulação no mercado gerando crédito e circulação de riquezas no município.

3. Familiaridade com objeto da pesquisa

- ✓ detalhar experiência própria do pesquisador
- ✓ destacar possíveis vieses

A autora é registradora de imóveis com foco em regularização fundiária há 8 (oito) anos e já adota o projeto similar na comarca desde 2019.

Os casos, desjudicializados ou não, revelam dados bem promissores e que podem estimular a usucapião extrajudicial no País, conforme tabela abaixo extraída dos dados existentes no Cartório de Registro de Imóveis de Virgíópolis-MG, o qual indica o gasto médio de 6,70% do valor do imóvel para regularização na via extrajudicial.

DIAS	MESES	ANOS	VALOR DO REGISTRO	VALOR DA ESCRITURA	VALOR TOTAL	VALOR DO IMÓVEL	%
110	3	0	R\$ 6.832,57	R\$ 2.115,96	R\$ 8.948,53	R\$ 145.000,00	6,17%
120	3	0	R\$ 6.353,27	R\$ 3.338,14	R\$ 9.691,41	R\$ 170.000,00	5,70%
96	3	0	R\$ 5.466,00	R\$ 2.675,03	R\$ 8.141,03	R\$ 98.000,00	8,31%
113	3	0	R\$ 6.473,08	R\$ 3.411,50	R\$ 9.884,58	R\$ 172.600,00	5,73%
83	2	0	R\$ 5.486,10	R\$ 1.452,89	R\$ 6.938,99	R\$ 99.985,60	6,94%
115	3	0	R\$ 6.537,12	R\$ 3.390,80	R\$ 9.927,92	R\$ 112.175,00	8,85%
94	3	0	R\$ 5.941,55	R\$ 3.061,68	R\$ 9.003,23	R\$ 110.000,00	8,18%
98	3	0	R\$ 6.128,55	R\$ 3.252,93	R\$ 9.381,48	R\$ 205.000,00	4,58%
247	8	0	R\$ 9.867,96	R\$ 7.675,35	R\$ 17.543,31	R\$ 286.000,00	6,13%
195	6	0	R\$ 7.133,57	R\$ 3.554,34	R\$ 10.687,91	R\$ 254.000,00	4,21%
113	3	0	-	-	-	-	-
98	3	0	R\$ 4.669,95	R\$ 2.007,25	R\$ 6.677,20	R\$ 50.000,00	13,35%
93	3	0	R\$ 4.791,37	R\$ 1.885,38	R\$ 6.676,75	R\$ 50.000,00	13,35%
89	2	0	R\$ 5.553,23	R\$ 2.698,78	R\$ 8.252,01	R\$ 90.000,00	9,17%
133	4	0	R\$ 6.148,75	R\$ 3.000,00	R\$ 9.148,75	R\$ 100.000,00	9,15%
70	2	0	R\$ 5.936,98	R\$ 2.894,92	R\$ 8.831,90	R\$ 104.551,00	8,45%
154	5	0	R\$ 8.032,74	R\$ 4.539,38	R\$ 12.572,12	R\$ 180.000,00	6,98%
210	6	0	R\$ 6.002,01	R\$ 1.785,25	R\$ 7.787,26	R\$ 55.000,00	14,16%
71	2	0	R\$ 5.910,15	R\$ 3.244,88	R\$ 9.155,03	R\$ 132.590,00	6,90%
89	2	0	R\$ 9.164,40	R\$ 3.279,14	R\$ 12.443,54	R\$ 733.741,00	1,70%
108	3	0	-	-	-	-	-
132	4	0	R\$ 18.611,02	R\$ 12.013,92	R\$ 30.624,94	R\$ 839.000,00	3,65%
39	1	0	R\$ 9.538,69	R\$ 3.697,75	R\$ 13.236,44	R\$ 200.000,00	6,62%
141,78	4,14	0,04	R\$ 6.289,57	R\$ 3.045,35	R\$ 9.077,00	R\$ 211.963,60	6,70%

