

VI ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

FORMAS CONSENSUAIS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS I

SÉRGIO HENRIQUES ZANDONA FREITAS

PATRICIA AYUB DA COSTA

SÍLZIA ALVES CARVALHO

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU - São Paulo

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

Comunicação:

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicritiba - Paraná

Eventos:

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UMICAP - Pernambuco

F723

Formas consensuais de solução de conflitos I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Patricia Ayub da Costa; Sérgio Henriques Zandona Freitas; Sílzia Alves Carvalho – Florianópolis; CONPEDI, 2023.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-709-0

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Direito e Políticas Públicas na era digital

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Formas consensuais. 3. Solução de conflitos. VI Encontro Virtual do CONPEDI (1; 2023; Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



VI ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

FORMAS CONSENSUAIS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS I

Apresentação

É com muita satisfação que apresentamos o Grupo de Trabalho e Pesquisa (GT) de Artigos denominado “FORMAS CONSENSUAIS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS I” do VI Encontro Virtual do CONPEDI (VIEVC), com a temática “Direito e Políticas Públicas na era digital”, promovido pelo Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito (CONPEDI), Sociedade Científica do Direito no Brasil, e apoio da Faculdade de Direito de Franca e das Faculdades Londrina, em evento realizado entre os dias 20 e 24 de junho de 2023, de forma telepresencial, com a utilização da Plataforma ConferênciaWeb RNP.

Assim, o Grupo de Trabalho - 50 recebeu 16 artigos que abordam diferentes aspectos relacionados às formas consensuais de solução de conflitos, devendo ser ressaltado que todos os trabalhos direta ou indiretamente trataram da qualidade da prestação da justiça oferecida por meio dos métodos adequados de resolução de conflitos. A apresentação dos trabalhos foi dividida em dois blocos, não havendo especificidades temáticas em cada um deles. Observa-se que houve a inclusão de um artigo adicional com a temática da impenhorabilidade.

Inicia-se com o estudo a respeito da importância quanto à escolha do método adequado para cada espécie de conflito. O trabalho se desenvolve com fundamento na teoria de Warat aplicada à mediação. Neste sentido, a justiça restaurativa como método de mediação deve ser aplicada com o propósito de resolver os conflitos de forma humana e amorosa. A gestão itinerante de conflitos é desenvolvida no sentido de se reconhecer sua potencialidade e também seus desafios. Para tanto, é mencionado o apoio do Banco Mundial por meio do Documento 319, propondo-se a reflexão entre o interesse na segurança jurídica e os riscos do enfraquecimento do Poder Judiciário. Quanto aos acordos de não persecução civil, destaca-se a aplicação do sistema multiportas de resolução de conflitos e a inaplicabilidade da autonomia privada da vontade, considerando a improbidade administrativa. O artigo a respeito da usucapião extrajudicial explora a ausência da previsão legal da gratuidade dos serviços cartorários nesse caso, propondo o ressarcimento das despesas por meio do Poder Público. A justiça restaurativa também é estudada nos casos de enfrentamento à violência doméstica, considerando a possibilidade de mudanças no perfil do agressor a partir dos círculos reflexivos, bem como o apoio às vítimas para a cura dos traumas. A técnica da constelação familiar é estudada a partir da experiência do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, com as práticas da composição sistêmica no CEJUSC. Destaca-se o artigo que analisa a importância da fase pré-mediação, pois a informação e preparação adequada das partes

estabelece entre elas um comportamento colaborativo, até mesmo quando se alcança a plena resolução do conflito. O problema fundiário no Distrito Federal, que envolve a Terracap aponta a necessidade do diálogo constante entre os poderes estatais. Assim é apresentada uma reflexão a partir dos diálogos de Conrado Hübner Mendes.

No segundo bloco de artigos inicia-se destacando o aspecto fundamental do respeito à ética e à dignidade humana. Desse modo, se reconhece a inevitabilidade dos conflitos e a exigência da adequação na determinação do método adequado para sua solução, sendo que a metáfora entre a discussão e a guerra são estudados nestes termos. Chama a atenção a pesquisa que analisa os impactos da desjudicialização nos casos de alterações do nome, de acordo com a Lei nº 14.382/22, como o reconhecimento do direito existencial à busca da felicidade. Adentra-se no mundo das novas tecnologias digitais no estudo sobre o metaverso como um instrumento a ser usado para a aplicação dos meios alternativos de soluções de conflitos. Ainda sobre o ambiente digital, a análise da autocomposição judicial online após a pandemia é realizada com vista a traçar críticas e analisar as perspectivas de adequação para melhorar o acesso à justiça. A prescrição e a decadência estão apresentadas no estudo sobre sua aplicação nos procedimentos extrajudiciais de solução consensual de conflitos. O artigo sobre a comparação entre os princípios da mediação portuguesa e os princípios da mediação brasileira possibilita a conclusão que os sistemas são similares, destacando-se, entretanto o fato de que o sistema português é mais preciso em relação ao domínio das partes quanto à mediação. A Resolução nº 5 do CNE/MEC é estudada para ressaltar a importância do desenvolvimento da cultura não adversarial, ou da consensualidade. Esta alteração na matriz curricular poderá levar à compreensão a respeito do eurocentrismo e da descolonização. Também são estudados os princípios da justiça restaurativa para que se defina as diferenças fundamentais entre esta e a justiça distributiva. Conclui-se com o trabalho que visa responder à questão de como resolver o problema da impenhorabilidade no caso de preclusão, considerando-se a ordem pública.

Em linhas gerais, os textos reunidos traduzem discursos interdisciplinares maduros e profícuos, reflexo de pesquisas e pesquisadores de todas as regiões do país.

Na oportunidade, os Organizadores prestam sua homenagem e agradecimento a todos que contribuíram para esta louvável iniciativa do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI), das instituições parceiras e, em especial, a todos os autores que participaram da presente coletânea de publicação, com destaque pelo comprometimento e seriedade demonstrados nas pesquisas realizadas e na elaboração dos textos de excelência.

Convida-se a uma leitura prazerosa dos artigos apresentados de forma dinâmica e comprometida com a formação de pensamento crítico, a possibilitar a construção de um Direito voltado à concretização de preceitos insculpidos no Estado Democrático Constitucional de Direito.

23 de junho de 2023.

Professora Dra. Patrícia Ayub da Costa

Docente e vice-coordenadora do PPGD Negocial da Universidade Estadual de Londrina

patricia.ayub@uel.br

Professora Dra. Sílzia Alves Carvalho

Docente da Universidade Federal de Goiás

silzia.ac@gmail.com

Professor Dr. Sérgio Henriques Zandona Freitas

Coordenador e Docente Permanente do PPGD e do PPGMCult da Universidade FUMEC e do Instituto Mineiro de Direito Processual (IMDP)

sergiohzf@fumec.br

JUSTIÇA MULTIPORTAS: GRATUIDADE E USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL

MULTIPOINT JUSTICE: GRATUITY AND EXTRAJUDICIAL USUCAPTION

Diego Hasmann Souza
Julio Cesar Franceschet

Resumo

O presente artigo tem por finalidade abordar o instituto da usucapião extrajudicial no Brasil quanto ao seu modo de cobrança e ausência de previsão de gratuidade. Introduzida no ordenamento jurídico pela Lei 13.105/2015 – Código de Processo Civil e alterando a Lei 6.015/1973, a usucapião extrajudicial inovou ao criar mais uma modalidade de aquisição de propriedade. O novo instituto possibilitou o reconhecimento da aquisição da propriedade pelo decurso do tempo na via extrajudicial, e com isso, trouxe inegável avanço e agilidade. Contudo, poderia ter ido além, prevendo uma maneira alcançar um número ainda maior de pessoas. Neste contexto, a falta de previsão de gratuidade para a usucapião extrajudicial, a exemplo do que ocorre no processo judicial que concede a gratuidade processual às pessoas hipossuficientes, elitizou o procedimento e limitou seu alcance. Com efeito, este artigo, utilizado métodos de pesquisa qualitativo e bibliográfico, tem por objetivo demonstrar a possibilidade da criação de um fundo de ressarcimento aos notários e registradores para a realização de procedimentos de usucapião extrajudicial de forma gratuita, e justifica-se na medida que, a previsão de gratuidade, diminuiria sobremaneira o número de processos de usucapião tramitando na via judicial, trazendo, por consequência, melhor prestação do serviço público e concretizando a aplicação de uma Justiça Multiportas.

Palavras-chave: Usucapião extrajudicial, Via administrativa, Gratuidade, Métodos adequados de solução de conflitos, Fundo de compensação

Abstract/Resumen/Résumé

The purpose of this article is to address the institute of extrajudicial adverse possession in Brazil in terms of the method of collection and the absence of a provision for gratuity. Introduced in the legal system by Law 13.105/2015 – Code of Civil Procedure and amending Law 6.015/1973, extrajudicial adverse possession innovated by creating yet another modality of property acquisition. The new institute made it possible to recognize the acquisition of property over time in the extrajudicial way, and with that, it brought undeniable progress and agility. However, it could have gone further, providing a way to reach an even greater number of people. In this context, the lack of provision for gratuity for extrajudicial adverse possession, similar to what happens in the judicial process that grants procedural gratuity to low-income people, elitized the procedure and limited its scope. Indeed, this article, using qualitative and bibliographic research methods, aims to demonstrate the possibility of creating a compensation fund for notaries and registrars to carry out extrajudicial adverse

possession procedures free of charge, and is justified, as that, the provision of gratuity, would greatly reduce the number of usucaption processes being processed through the courts, bringing, as a consequence, better provision of the public service and implementing the application of a Multiport Justice.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Extrajudicial adverse possession, Administrative process, Gratuity, Appropriate conflict resolution methods, Compensation fund

Introdução

1- Da Usucapião

1.1 – A Aquisição da Propriedade Imóvel e a Usucapião

O estudo sobre o Direito de Propriedade sempre foi objeto de grandes debates entre os civilistas.

De início, vale destacar que o próprio conceito de propriedade não é uníssono na doutrina. O ilustre doutrinador Clóvis Bevilacqua conceitua “[...] a propriedade como sendo o poder assegurado pelo grupo social à utilização dos bens da vida física e moral”. (BEVILAQUA, 2003. V.1, p.127).

Nas palavras de Caio Mário da Silva Pereira a propriedade é “Direito real por excelência, direito subjetivo padrão ou direito fundamental (Pugliatti, Natoli, Plainol Ripert e Boulanger), a propriedade mais se sente do que se define à luz dos critérios informativos da civilização romano-cristã. A ideia de ‘meu e teu’, a noção do assenhoreamento de bens corpóreos ou incorpóreos independe do grau de cumprimento ou do desenvolvimento intelectual [...]. (PEREIRA, 2004. p. 89-90).

Segundo os ensinamentos de Orlando Gomes, a propriedade é um direito complexo que pode ser conceituado sob três critérios: (i) sintético; (ii) analítico; e (iii) descritivo. Para o nobre doutrinador a propriedade sob o ponto de vista sintético é a submissão de uma coisa, em todas as suas relações, a uma pessoa. Já no sentido analítico a propriedade está relacionada com os direitos de usar, fruir, dispor e alienar. E, por fim, sob o aspecto descritivo a propriedade é um direito complexo, absoluto, perpétuo e exclusivo, pelo qual uma coisa é submetida à vontade de uma pessoa, sob os limites da lei (GOMES, Orlando, 2004. p. 109).

Por sua vez, Maria Helena Diniz define a propriedade como sendo “o direito que a pessoa física ou jurídica tem, dentro dos limites normativos, de usar, gozar, dispor de um bem corpóreo ou não corpóreo, bem como de reivindicá-lo de quem injustamente o detenha” (DINIZ, 2010. P. 848).

A Constituição Federal de 1988 assegura o direito de propriedade com um direito fundamental¹, mas estabelece o cumprimento da função social como um limite².

Doutrinariamente, a aquisição da propriedade imóvel se divide em: (i) forma derivada – que ocorre por meio do registro imobiliário e da sucessão hereditária; e, (ii) forma originária – que se dá pelas acessões (formação de ilhas, aluvião, avulsão, álveo abandonado, plantações e construções) e pela usucapião.

A usucapião, palavra originária do Latim “*usucapio*”, que significa adquirir pelo uso, é o instituto pelo qual se adquire a propriedade de coisa móvel, imóvel, ou até mesmo de direitos reais, em virtude da posse prolongada no tempo.

¹ Artigo 5º [...] - XXII – é garantido o direito de propriedade.

² Artigo 5º [...] - XXIII - a propriedade atenderá a sua função social.

O instituto da usucapião de bem imóvel encontra aparo na Constituição Federal e em outros diplomas legais, a exemplo do Código Civil e da Lei 10.257/2001, denominada Estatuto das Cidades.

As modalidades de usucapião se distinguem principalmente em virtude do decurso do tempo e de sua finalidade, sendo classificadas em: (i) extraordinária³; (ii) especial rural⁴; (iii) especial urbano⁵; (iv) especial familiar⁶; (v) ordinária⁷; e (vi) coletiva⁸.

1.2- Da Usucapião Extrajudicial

Até a publicação do Código de Processo Civil de 2015, a aquisição da propriedade imóvel pela usucapião dependia, necessariamente, de uma sentença declaratória reconhecendo a aquisição da propriedade imóvel em razão do decurso no tempo.

Entretanto, com a alteração da Lei 6.015/1973 pelo Código de Processo Civil de 2015, surgiu uma nova modalidade de usucapião no ordenamento jurídico pátrio, qual seja, a usucapião extrajudicial.

Com efeito, o reconhecimento da aquisição da propriedade imóvel pela usucapião deixou de ser um ato exclusivo do Poder Judiciário e, por consequência, é possível que o ato seja realizado perante o Registrador Imobiliário do local do imóvel.

Assim, com a finalidade de regulamentar a usucapião extrajudicial, o legislador incluiu o artigo 216-A na Lei 6.015/1973, que dispõe que, sem prejuízo da via judicial, é admitido o reconhecimento extrajudicial da usucapião, processado diretamente

³ CC/2002 - Art. 1.238. Aquele que, por quinze anos, sem interrupção, nem oposição, possuir como seu um imóvel, adquire-lhe a propriedade, independentemente de título e boa-fé [...]. Parágrafo único. O prazo estabelecido neste artigo reduzir-se-á a dez anos se o possuidor houver estabelecido no imóvel a sua moradia habitual, ou nele realizado obras ou serviços de caráter produtivo.

⁴ CC 2002 - Art. 1.239. Aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como sua, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra em zona rural não superior a cinquenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade.

⁵ CC 2002 - Art. 1.240. Aquele que possuir, como sua, área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

⁶ CC 2002 - Art. 1.240-A. Aquele que exercer, por 2 (dois) anos ininterruptamente e sem oposição, posse direta, com exclusividade, sobre imóvel urbano de até 250m² (duzentos e cinquenta metros quadrados) cuja propriedade divida com ex-cônjuge ou ex-companheiro que abandonou o lar, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio integral, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural

⁷ CC 2002 - Art. 1.242. Adquire também a propriedade do imóvel aquele que, contínua e incontestadamente, com justo título e boa-fé, o possuir por dez anos.

⁸ Lei 10.257/2001 - Art. 10. Os núcleos urbanos informais existentes sem oposição há mais de cinco anos e cuja área total dividida pelo número de possuidores seja inferior a duzentos e cinquenta metros quadrados por possuidor são suscetíveis de serem usucapidos coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural.

perante o cartório do registro de imóveis da comarca em que estiver localizado o imóvel [...]º.

Fundado no poder de fiscalização, de expedir provimentos e outros atos normativos, o Conselho Nacional de Justiça publicou em 14 de dezembro de 2017 o provimento nº 65, que estabelece diretrizes para o procedimento de usucapião extrajudicial nos serviços notariais e registrais¹⁰.

Importante ressaltar, inicialmente, que o procedimento da usucapião na via extrajudicial é uma faculdade, o qual abrange, além da aquisição da propriedade, o reconhecimento dos outros direitos reais passíveis de serem usucapidos.

Em que pese o procedimento ocorra na via extrajudicial, todos os requisitos da petição inicial, elencados no artigo 319 do Código de Processo Civil¹¹, devem ser observados. Além disso, devem ser indicadas: a modalidade de usucapião pretendida e sua base legal; a origem e as características da posse; a indicação de benfeitorias ou acessões e a data da realização; nome e estado civil dos possuidores anteriores, quando houver somatória do tempo de posse; o número da matrícula ou transcrição do imóvel no registro imobiliário; e o valor atribuído ao imóvel.

2- Do Procedimento da Usucapião na Via Extrajudicial

O procedimento da usucapião na via extrajudicial transcorre eminentemente perante o registrador de imóveis da comarca onde localizado o imóvel. O artigo 4º do Provimento 65/2017 – CNJ¹² estabelece o interessado deve estar representado por advogado ou defensor público e prevê, ainda, a necessidade de lavratura de ata notarial de usucapião.

Ata notarial é o instrumento pelo qual o tabelião de notas ou escrevente autorizado narra fatos jurídicos por ele presenciado, sem a emissão de juízo de valor ou manifestação de vontade. A ata notarial, para fins de usucapião, tem por finalidade atestar a posse do bem, móvel ou imóvel, e suas características e nela podem constar documentos, imagens, sons em arquivos eletrônicos e depoimento de testemunhas.

⁹ Art. 216-A. Sem prejuízo da via jurisdicional, é admitido o pedido de reconhecimento extrajudicial de usucapião, que será processado diretamente perante o cartório do registro de imóveis da comarca em que estiver situado o imóvel usucapiendo, a requerimento do interessado, representado por advogado.

¹⁰ Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2527>. Consultado em 05/04/2023.

¹¹ CPC - Art. 319. A petição inicial indicará: I - o juízo a que é dirigida; II - os nomes, os prenomes, o estado civil, a existência de união estável, a profissão, o número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas ou no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica, o endereço eletrônico, o domicílio e a residência do autor e do réu; III - o fato e os fundamentos jurídicos do pedido; IV - o pedido com as suas especificações; V - o valor da causa; VI - as provas com que o autor pretende demonstrar a verdade dos fatos alegados; VII - a opção do autor pela realização ou não de audiência de conciliação ou de mediação.

¹² CNJ – Conselho Nacional de Justiça.

Ademais, em que pese seja livre a escolha do usuário o tabelião de notas¹³, para fins de realização de ata notarial de usucapião o tabelião deverá ser, necessariamente, do município onde localizado o imóvel ou a maior parte dele.

O tabelião poderá comparecer pessoalmente no local para realizar a ata, se entender necessário, não sendo permitido, contudo, que a ata notarial seja baseada somente na declaração dos requerentes.

Ao finalizar a ata notarial, é dever do tabelião consignar no ato e cientificar as partes que a ata notarial não tem por escopo confirmar o estabelecimento de propriedade, servindo apenas para instrumentalizar o requerimento que será dirigido ao oficial do registro imobiliário, onde tramitará o procedimento da usucapião extrajudicial.

Apresentado o requerimento e os documentos ao registro imobiliário, este será autuado e prenotado, prorrogando-se os efeitos da prenotação até o acolhimento ou rejeição do pedido.

A planta do imóvel apresentada junto com os demais documentos deverá estar assinada pelos titulares de direitos registrados/averbados na matrícula do imóvel usucapiendo ou dos imóveis confinantes, ou poderá, ainda, ser apresentado documento autônomo com anuência. Caso isso não ocorra, deverá o registrador de imóveis notificá-los para que manifestem o consentimento no prazo de quinze dias.

Caso as intimações resem infrutíferas, o registrador de imóveis certificará o fato e promoverá a notificação por edital, publicando-o duas vezes em jornal de grande circulação, pelo prazo de 15 dias.

O silêncio do notificando é interpretado como concordância com o procedimento da usucapião extrajudicial, situação que trouxe maior efetividade aos procedimentos.

Estando o requerimento regularmente instruído com todos os documentos, o oficial do registro de imóveis dará ciência à União, ao Estado, ao Distrito Federal ou ao Município para manifestação sobre o pedido no prazo de 15 dias.

A ausência de resposta do poder público não impede o regular andamento do procedimento nem o eventual reconhecimento da usucapião extrajudicial. Entretanto, caso seja apresentada qualquer ressalva, óbice ou oposição do ente público, o procedimento extrajudicial será encerrado e enviado ao juízo competente para análise na via judicial.

Após a notificação do ente público, se não houver qualquer óbice, o registrador imobiliário expedirá edital para ciência de terceiros e eventuais interessados, os quais também poderão se manifestar no prazo de quinze dias, garantindo, com isso, ampla publicidade ao procedimento.

¹³ Lei 8.935/94 - Art. 8º É livre a escolha do tabelião de notas, qualquer que seja o domicílio das partes ou o lugar de situação dos bens objeto do ato ou negócio.

Após a apresentação do requerimento, documentos, elucidação de dúvidas e manifestação de confrontantes e interessados, o registrador imobiliário decidirá sobre a procedência ou rejeição do pedido.

No caso de persistirem dúvidas, incertezas, imprecisões, ausência ou insuficiência de documentos, o oficial rejeitará o pedido mediante nota de devolução fundamentada. Importante destacar que a rejeição do pedido não impede o ajuizamento da ação de usucapião no foro competente.

Caso haja impugnação do pedido apresentada por qualquer dos titulares de direito real ou outros direitos registrados ou averbados na matrícula do imóvel usucapiendo ou confrontante, por ente público ou terceiros interessados, o oficial de registro tentará promover a conciliação ou a mediação entre as partes.

Infrutífera a conciliação, o registrador entregará os autos do procedimento de usucapião ao requerente, junto com relatório circunstanciado. Munido destes documentos, poderá a parte emendar a inicial, adequando ao procedimento judicial cabível, e distribuí-lo ao juízo competente da comarca da localização do imóvel.

Estando em ordem a documentação e não havendo impugnação, o oficial de registro emitirá nota fundamentada de deferimento e efetuará o registro da usucapião, não podendo ser exigido o recolhimento do Imposto de Transmissão de bens Imóveis – ITBI, por tratar-se de modo aquisição originário.

3- Dos Emolumentos e das Gratuidades nas Serventias Extrajudiciais

3.1- Emolumentos

Os serviços notariais e registrais são remunerados por meio de emolumentos, pago pelo usuário requerente do serviço, na forma do parágrafo 2º do artigo 236 da Constituição Federal¹⁴.

Na definição de João Pedro Lamana Paiva, “com o advento da atual Constituição Federal, pode-se passar a designar por emolumentos à contraprestação remuneratória devida em razão da prestação dos serviços de notas e registros públicos [...]” (PAIVA, 2016. P. 171).

Em que pese a atividade notarial e registral seja prestada na esfera privada, é pacífico o entendimento no Supremo Tribunal Federal de que os emolumentos têm natureza jurídica de taxa e que devem ser fixados pelos Estados membros e pelo Distrito Federal, conforme art. 1º da Lei 10.169/00¹⁵, responsável por regulamentar o parágrafo 2º do artigo 236 da Constituição Federal.

¹⁴ Art. 236. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público. § 2º Lei federal estabelecerá normas gerais para fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro.

¹⁵ Art. 1º Os Estados e o Distrito Federal fixarão o valor dos emolumentos relativos aos atos praticados pelos respectivos serviços notariais e de registro, observadas as normas desta Lei. *Parágrafo único.* O valor fixado para os emolumentos deverá corresponder ao efetivo custo e à adequada e suficiente remuneração dos serviços prestados.

Taxa é espécie tributária que remunera determinado serviço público ou o exercício do poder de polícia do Estado. Trata-se, portanto, de tributo vinculado, cujo fato gerador se relaciona especificamente a uma atividade desempenhada pelo Estado.

Há quem não concorde com a afirmação de que taxa tem por finalidade remunerar o serviço público ou o exercício do poder de polícia, tendo em vista que não se exige que o valor de tal tributo corresponda, exatamente, ao custo da prestação do serviço. Neste sentido, defende Hugo Brito Machado que “a atuação estatal que constitui fato gerador da taxa há de ser relativa ao sujeito passivo desta, e não à coletividade em geral” (MACHADO, 2002. p 373).

Ainda, segundo o mesmo autor, “Taxa, em síntese, é espécie de tributo cujo fato gerador é o exercício regular do poder de polícia, ou o serviço público, prestado ou posto à disposição do contribuinte. Isto é o que se pode extrair do disposto no art. 145, inciso II, da Constituição Federal e no art. 77 do Código Tributário Nacional” (MACHADO, 2002. p. 373).

A seu turno, Paulo de Barros Carvalho afirma que “taxas são tributos que se caracterizam por apresentarem, na hipótese da norma a descrição de um fato revelador de uma atividade estatal, direta e especificamente dirigida ao contribuinte” (CARVALHO, 1999. p.30).

Dos ensinamentos de Hugo de Brito Machado é possível observar que, para o autor, o conceito de taxa traz consigo a ideia de serviço público de forma ampla, e não exclusivamente da atividade desempenhada por notários e registradores, e se desvincula da necessidade de haver relação sinalagmática entre o custo do serviço prestado e o valor da taxa do tributo a ser pago. Entretanto, em que pese o valor da taxa não seja matematicamente idêntico ao custo do serviço, há necessidade de contraprestação justa pelos serviços prestados.

Neste sentido, no âmbito das atividades públicas *latu sensu*, prestadas por entes privados, temos por certo que os emolumentos, assim como as taxas, têm a finalidade de remunerar um serviço prestado ao cidadão.

No que tange a natureza jurídica dos emolumentos, é pacífico o entendimento no Supremo Tribunal Federal que possuem natureza tributária e são qualificados como taxa, conforme se extrai do julgamento da ADI 1.378/ES, de Relatoria do Eminentíssimo Ministro Celso de Mello¹⁶.

Assim, correto afirmar que os emolumentos pagos aos notários e registradores têm natureza jurídica tributária de taxa. Impossível, de outro lado, afastar deles os princípios que norteiam este ramo do direito, como, aliás, decidiram expressamente o Supremo Tribunal Federal.

¹⁶ “[...] A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou orientação no sentido de que as custas judiciais e os emolumentos concernentes aos serviços notariais e registrares possuem natureza tributária, qualificando-se como taxas remuneratórias de serviços públicos, sujeitando-se, em consequência, quer no que concerne à sua instituição e majoração, quer no que se refere à sua exigibilidade, ao regime jurídico-constitucional pertinente a essa especial modalidade de tributo vinculado, notadamente aos princípios fundamentais que proclamam, dentre outras, as garantias essenciais (a) da reserva de competência impositiva, (b) da legalidade, (c) da isonomia e (d) da anterioridade [...].”

3.2- Gratuidade no Serviço Extrajudicial

Nos termos do art. 28 da Lei 8.935/94, notários e registradores têm direito a percepção dos emolumentos integrais pelos atos praticados¹⁷.

Segundo André Ramos Tavares, o “regime de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro foi disciplinado pela Constituição do Brasil como matéria afeta ao condomínio legislativo” (TAVARES . 2016).

Não são poucas as situações em que notários e registradores, seja em razão de lei ou por meio de decisões judiciais, praticam atos gratuitos sem a devida previsão orçamentária de custeio pelo ente concedente.

Neste mesmo sentido são os ensinamentos de Eduardo Arruda Alvim e Eduardo Aranha Ferreira, que defendem que “[...] referidas atividades têm sido rotineiramente afetadas pela cada vez maior quantidade de atos gratuitos que devem ser praticados, sem que haja, de parte do Poder Público, a necessária (ou efetiva) compensação dos gastos, afinal, os notários e registradores atuam de maneira privada” (ALVIM e FERREIRA, 2017. P. 83)

O sistema de registros públicos brasileiro compõe específico modelo que goza de alta credibilidade e é um importante elo de ligação na efetivação de direitos fundamentais. Neste sentido, é necessário estar atento para alinhar este perfil institucional com o perfil subjetivo imposto pela Constituição.

No que tange ao registro civil das pessoas naturais, a primeira Constituição Republicana de 1891 e a Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926, no §4º do art. 72, já estabeleciam a imunidade tributária relativa à gratuidade da celebração do casamento¹⁸.

Seguindo o mesmo caminho, as Constituições de 1934, 1946 e 1967, bem como a Emenda Constitucional 1/1969, também consagravam esta imunidade.

Entretanto, a Constituição de 1934 inovou ao ampliar o instituto da gratuidade à habilitação de casamento “quando o requisitadas por Juízes Criminais ou de menores, nos casos afetos a sua competência, protegendo pessoas necessitadas”.

O artigo 6º do Decreto-Lei nº 3.200/1941 ampliou, ainda, a isenção de emolumentos para o registro e primeira certidão do casamento civil, além da habilitação e celebração às pessoas reconhecidamente pobres, mediante atestado firmado pelo prefeito ou funcionário designado.

Na Constituição Federal de 1988 as gratuidades alcançaram status de direitos e garantias fundamentais. Neste ponto, o artigo 5º, inciso LXXVI prevê a imunidade de

¹⁷ Lei 8.935/94, Art. 28. “Os notários e oficiais de registro gozam de independência no exercício de suas atribuições, têm direito à percepção dos emolumentos integrais pelos atos praticados na serventia e só perderão a delegação nas hipóteses previstas em lei”.

¹⁸ Art.72 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes á liberdade, á segurança individual e a propriedade, nos termos seguintes: § 4º A Republica só reconhece o casamento civil, cuja celebração será gratuita.

emolumentos no que tange aos assentos de nascimento e óbito aos reconhecidamente pobres, nos termos da lei.

Inegável reconhecer que estamos diante de normas constitucionais que visam fortalecer e garantir o exercício da cidadania, isto porque, o registro de nascimento e de óbito são instrumentos indispensáveis para garantir segurança jurídica e o exercício da cidadania.

A Lei 9.534/97, por sua vez, alterou o artigo 30 da Lei 6.015/73 para, além de prever a gratuidade dos emolumentos pelo registro civil de nascimento e de óbito, estender o benefício às respectivas primeiras certidões.

Referida norma infraconstitucional acrescentou, também, o inciso IV ao art. 1º à Lei 9.265/96, que estabeleceu a gratuidade a qualquer pessoa, não somente aos reconhecidamente pobres, por considerar que o registro de nascimento e de óbito são documentos necessários ao exercício da cidadania. Ademais, garantiu aos reconhecidamente pobres a gratuidade de qualquer certidão requerida perante o registro civil, ampliando as gratuidades muito além do que previamente estabelecido pelo texto Constitucional.

Mais adiante, o Código Civil de 2002 estabeleceu que a habilitação para o casamento e a primeira certidão são isentos de selos, emolumentos e custas, sendo suficiente, para fazer jus à referida benesse, mera auto declaração de pobreza, sob as penas da lei.

Destacada a importância das serventias extrajudiciais no exercício da cidadania e garantia de direitos fundamentais, a gratuidade, nos termos constitucionais, apresenta-se como uma marca típica de Estados preocupados em superar a grave marca da pobreza.

Em que pese louvável a iniciativa do legislador, a medida não levou em consideração que as serventias extrajudiciais, embora serviços eminentemente públicos, são prestados em caráter privado, por meio de delegação a particulares que fazem jus ao recebimento integral dos emolumentos pelos atos que praticam, nos termos do art. 28 da Lei 8.935/94.

Ainda que a norma tenha onerado sobremaneira as serventias, colocando, à época, em risco a continuidade na prestação dos serviços de várias serventias, a constitucionalidade da redação do artigo 30 da Lei 6.015/73 foi confirmada no julgamento da ADI nº 1800-1, Relator Ministro Ricardo Lewandowski. Na ocasião, entendeu-se que tais registros seriam indispensáveis ao exercício da cidadania.

Oportuno destacar que, embora compreensível o tom social dado pelo STF neste caso, absolutamente nada foi dito quanto aos ônus financeiros que tal medida acarretaria às serventias extrajudiciais.

Atualmente, há diversas concessões de gratuidades sendo impostas às serventias extrajudiciais sem a devida previsão de contraprestação do ente concedente, a exemplo da redução de emolumentos no registro de imóveis decorrentes de programas habitacionais, originários do programa Minha Casa Minha Vida, entre outros.

A possibilidade do estabelecimento de gratuidade no âmbito das serventias extrajudiciais vai além da previsão expressa constante da Lei 10.169/00, que regulamentou o artigo 236 da Constituição Federal. Encontra amparo em diversos diplomas legais vigentes, assim como no Código de Processo Civil de 2015¹⁹.

A gratuidade concedida por meio de determinação judicial, tratada pelo Código de Processo Civil de 2015, abrange todos os atos judiciais e alcançam atos notariais e registrais, embora diversas as esferas de atuação.

É possível afirmar que a amplitude desta gratuidade está atrelada a ideia de acesso à Justiça, conforme previsto no art. 5º, inciso XXXV da Constituição Federal, que visa garantir àqueles sem condições financeiras acesso à tutela jurisdicional estatal²⁰.

Neste mesmo, defendem Nelson Nery Junior e Rosa Maria de Andrade Nery: “O acesso à Justiça, por aqueles que não têm condições de suportar os custos da ação judicial, é garantido pelo texto constitucional que dá operatividade ao direito constitucional de ação” (NERY JR e NERY. 2016. p 140).

Tal entendimento reforça a teoria de que as gratuidades estão diretamente ligadas ao princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional, dever do Estado que acaba por transferir o ônus aos notários e registradores sem a adequada contraprestação.

Importante não perder de vista que as gratuidades no âmbito judicial são garantidas por meio verbas públicas, ao passo que, nas serventias notarias e registrais o serviço é prestado em caráter privado, sem a participação de nenhuma verba pública.

Neste sentido, Celso Antônio Bandeira de Mello já preconizou: “Sem dúvidas a natureza da função pública exige que o Poder Público proporcione aos notários/registradores poderes e meios necessários ao cumprimento efetivo de tais deveres; entre eles se incluem os indispensáveis meios econômico-financeiro para o suporte e remuneração da sobredita atividade”.

O renomado jurista defende, ainda, que “É perfeitamente cabível aplicar às delegações notariais e registrais regime jurídico análogo ao da concessão de serviço público no que concerne à garantia do equilíbrio econômico-financeiro. Daí que o Poder Público (federal e estadual), a bem de realizar políticas públicas, não pode, sem a correspondente previsão de uma compensação econômico-financeira, obrigar notários/registradores a prestarem serviços gratuitamente, suportando, assim, com seus patrimônios pessoais, os ônus decorrentes desta política pública” (MELLO, 2017. p. 76).

¹⁹ CPC – Art. 98 A pessoa jurídica, brasileira ou estrangeira, com insuficiência de recursos para pagar as custas, as despesas processuais e os honorários advocatícios tem direito à gratuidade da justiça, na forma da lei. §1º A gratuidade da justiça compreende: [...] IX –os emolumentos devidos a notários ou registradores em decorrência da prática de registros, averbações ou qualquer outro ato notarial necessário à efetivação de decisão judicial ou à continuidade de processo judicial no qual o benefício tenha sido concedido”.

²⁰ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.

3.3- Competência para Instituição de Gratuidade e seu Alcance

Assim como a Lei 1.060/50, o CPC/15 e outros tantos diplomas legais que tratam da gratuidade no âmbito extrajudicial são Leis Federais.

Neste sentido, importante frisar que a concessão de gratuidades nada mais é que a concessão, por Lei Federal, de isenção tributária, incluindo nesta lista os emolumentos referentes aos atos extrajudiciais, que têm natureza jurídica de taxa.

Segundo Paulo de Barros Carvalho, “Guardando a sua autonomia normativa, a regra de isenção investe contra um ou mais dos critérios da norma-padrão de incidência, mutilando-os, parcialmente. É óbvio que não pode haver supressão total do critério, porquanto equivaleria a destruir a regra-matriz, inutilizando-a como norma válida no sistema. O que o preceito de isenção faz é subtrair parcela do campo de abrangência do critério do antecedente ou do consequente” (CARVALHO, 1999. p. 331). Vale destacar que, dependendo do dispositivo legal que trata da isenção, pode-se ter a completa exclusão ou apenas a suspensão de sua exigibilidade.

O art. 98 do CPC/15 é um exemplo de suspensão da exigibilidade do crédito tributário, pois prevê seu §3º que tudo o que não for pago pelo vencido na causa, quando beneficiário da justiça gratuita, poderá ser cobrado, caso haja alteração de sua situação financeira no prazo de cinco anos. Há, portanto, mera suspensão da exigibilidade, pois a concessão da gratuidade está sujeita a condição de pobreza analisada naquele momento, situação que pode ser alterada.

Como dito anteriormente, o art. 1º da lei 10.169/00, que regulamenta o disposto no art. 236, §2º da Constituição Federal, reservou aos Estados e ao Distrito Federal a competência para fixar os valores dos emolumentos devidos a notário e registradores.

Trata-se, por óbvio, de competência tributária, já que, como visto anteriormente, os emolumentos têm natureza jurídica tributária de taxa.

Neste contexto, é possível afirmar que no caso de instituição de isenção tributária por Lei Federal, quando, na verdade, a competência para o ato é dos Estados e do Distrito Federal, estaríamos diante de um flagrante ato de ilegalidade, haja vista que a competência para criar isenção é do ente que tem a competência para a instituição do tributo. A esse respeito, valiosa lição de Roque Carraza: “só a pessoa que validamente criou (ou pode criar), por meio de lei, tributo, é que pode criar a isenção, desde que o faça, também, por meio de lei” (CARRAZA, 1991. p. 334).

Assim, se os emolumentos são instituídos por lei estadual ou distrital, somente tais espécies normativas é que poderão instituir suas respectivas isenções.

Nos casos das isenções estabelecidas pelo CPC/15, que é lei federal, emanada do Poder Legislativo da União, há quem defenda tratar-se de evidente ilegalidade, haja vista ser vedado expressamente a instituição e isenção de tributos pela União de atos cuja

competência seja dos Estados, Distrito Federal ou Municípios, na forma do art. 151, inciso III, da Constituição Federal²¹.

A vedação à instituição de isenções tributárias que não observem a competência dos entes federados presta-se, em última análise, a preservar o federalismo fiscal. Neste sentido, segundo Paulo Caliendo, “O poder de tributar e não tributar (isentar) é determinado de modo rígido pela distribuição de competência estabelecido na CF/88, sendo que o exercício deste poder somente pode ser realizado de modo expresso no texto constitucional. A isenção heterônoma caracteriza-se como exercício do poder de isentar por ente federado diverso daquele que possui o poder constitucional de instituir tributos” (CALIENDO, 2013. p. 1.678).

O autor ainda defende que “O fundamento desta vedação decorre da proteção do federalismo fiscal, previsto como um dos elementos nucleares da CF/88. O objetivo desta vedação é manter a repartição constitucional de receitas entre os membros da federação, impedindo que a União utilize de subterfúgios fiscais para erodir a autonomia financeira dos demais entes federados” (CALIENDO, 2013. p. 1.678).

Há quem sustente que o art. 98 do CPC/15 seria verdadeira norma de isenção tributária e, portanto, inconstitucional. Entretanto, para os defensores da constitucionalidade do artigo, referida norma é meramente expletiva, na medida que decorreriam dos incisos LXXIV, LXXVI e LXXVII do art. 5º do Constituição Federal.

Por fim, independentemente da posição adotada, a instituição de isenções de emolumentos no que tange os atos notariais e registrais, seja pela União, Estados ou Distrito Federal, precisa estar vinculado a um modo de ressarcimento aos prestadores do serviço, de maneira que notários e registradores não sejam responsáveis pelo custeio destes atos.

4- Do Fundo de Compensação

Sem perder de vista que notários e registradores são profissionais do direito que fazem jus à percepção integral dos emolumentos pelos atos que praticam, no que tange as gratuidades nas serventias extrajudiciais, prevê o artigo 8º, caput, da Lei Federal 10.169/00 que compete aos Estados e ao Distrito Federal meios de estabelecer compensações aos registradores civis de pessoas naturais pelos atos gratuitos que praticam²².

Assim, referido diploma legal foi responsável por outorgar aos Estados e ao Distrito Federal poderes para fixação do valor dos emolumentos relativos aos atos

²¹ Art. 151 É vedado a União: [...] III- Instituir isenções de tributos da competência dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios.

²² Lei 10.169/2000 Art. 8º Os Estados e o Distrito Federal, no âmbito de sua competência, respeitado o prazo estabelecido no art. 9º desta Lei, estabelecerão forma de compensação aos registradores civis das pessoas naturais pelos atos gratuitos, por eles praticados, conforme estabelecido em lei federal.

praticados pelos serviços notariais e de registro²³, bem como, a competência para criação da forma de compensação dos registradores civis de pessoas naturais pelos atos gratuitos praticados.

Importa anotar que a Administração Pública não pode quebrar o equilíbrio econômico-financeiro originalmente estabelecido pela delegação do serviço público e sua forma de remuneração. Referida afirmação é encontrada nas valiosas lições de Hely Lopes Meirelles, ao afirmar que cabe à Administração Pública “operar os necessários reajustes econômicos para o restabelecimento do equilíbrio financeiro” (MEIRELLES, 2016. p. 243).

Com o objetivo de resolver essa equação, foram criados os fundos de compensação dos atos gratuitos, pois seria incabível pensar que registradores civis assumissem sozinhos o ônus que é do Estado.

Diante desse cenário, foram adicionados valores aos emolumentos pagos pelos usuários dos serviços extrajudiciais para composição de um fundo de ressarcimento dos atos gratuitos praticados pelos registradores civis de pessoas naturais.

De forma didática, toda vez que o usuário realiza um reconhecimento de firma, uma escritura pública ou registra um imóvel, um percentual, determinado por lei, é adicionado no valor dos emolumentos e destinado ao fundo de compensação, que tem por objetivo restituir ao registrador civil das pessoas naturais os atos gratuitos que pratica por força de lei.

Essa foi a forma encontrada pelo sistema de equilibrar a questão das gratuidades, constitucionais e legais, e o direito dos registradores civis de pessoas naturais de receber o valor integral dos emolumentos pelos atos que praticam. Contudo, tanto os emolumentos quanto os acréscimos são definidos por lei de âmbito estadual e cada Estado da Federação vive uma realidade e nem todos têm condições de estabelecer valores capazes de atender de forma satisfatória essa demanda e, em consequência, não ressarcir os atos pelo valor total previsto na tabela de custas ou, ainda, não tem condições de ressarcir o número total de atos gratuitos praticados.

Vale frisar que a previsão do artigo 8º da Lei 10.169/2000 refere-se apenas à compensação dos atos gratuitos praticados pelo Registro Civil das Pessoas Naturais, deixando a deriva todas as outras especialidades.

5- Ausência de Previsão de Gratuidade na Usucapião Extrajudicial.

O valor do procedimento da usucapião extrajudicial não foi definido por lei. Ficou a cargo do provimento 65/2017 do CNJ regulamentar a situação.

De acordo com o artigo 26 do referido Provimento, enquanto não for editada, no âmbito dos Estados e do Distrito Federal, legislação específica acerca da fixação de emolumentos para o procedimento da usucapião extrajudicial, serão adotadas regras

²³ Lei 10.169/2000 Art. 1º Os Estados e o Distrito Federal fixarão o valor dos emolumentos relativos aos atos praticados pelos respectivos serviços notariais e de registro, observadas as normas desta Lei.

específicas para a parte do procedimento que transcorre no tabelionato de notas e para parte que é realizada no registro de imóveis, servindo como base os valores previstos na Tabela de Custas de cada Estado.

No que toca ao tabelionato de notas, responsável pela lavratura da ata notarial de usucapião, a ata será considerada um ato com conteúdo econômico, sendo assim, será tomado por base para a cobrança dos emolumentos o valor venal do imóvel lançado para fins do Imposto de Propriedade Territorial Urbana - IPTU, ou para os imóveis rurais o Imposto Territorial Rural - ITR, ou, ainda, quando não estipulado, o valor aproximado de mercado.

Já no registro de imóveis, local da tramitação do procedimento da usucapião, os emolumentos a serem pagos pelo requerente são divididos em duas etapas. A primeira é devida em decorrência do processamento do pedido de usucapião e corresponde ao equivalente a 50% (cinquenta por cento) do valor previsto para o registro do imóvel segundo a tabela de emolumentos do Estado. Em caso de deferimento do pedido, cabe ao requerente o pagamento da segunda parte dos emolumentos que corresponde aos outros 50% (cinquenta por cento) do valor previsto na tabela, perfazendo o total dos 100% (cem por cento) dos emolumentos devidos na aquisição de um imóvel.

Nos casos de indeferimento do pedido, o registrador fará jus aos 50% relativo ao processamento do pedido.

O Provimento do CNJ não trouxe nenhuma previsão expressa de gratuidade em âmbito nacional, situação que poderia tornar o instrumento da usucapião extrajudicial ainda mais efetivo, pois alcançaria um número ainda maior de pessoas que necessitam do serviço e não tem condições de arcar com os custos do procedimento.

O Estado do Rio Grande do Sul, por meio do Provimento nº 38/2018 da Corregedoria Geral da Justiça, instituiu a gratuidade nos procedimentos de usucapião extrajudicial para as pessoas que comprovarem a insuficiência de recursos para pagar as respectivas despesas, e determinou a criação de modo de ressarcimento a notários e registradores pelo FUNORE (fundo responsável pelo ressarcimento de atos gratuitos no Estado).

Naquele Estado, o pedido de concessão da gratuidade será encaminhado pelo tabelião de notas, sem ônus à parte, instruído com todos os documentos que comprovam a hipossuficiência, ao juiz de direito da comarca, o qual decidirá no prazo de dez dias.

Ao analisar o pedido, o juiz poderá mandar complementar a documentação; se o pedido for indeferido, da decisão não caberá recurso, sendo facultada à parte o ingresso na via judicial para requerer a gratuidade; por fim, se o pedido de gratuidade for deferido, o procedimento tramitará na esfera extrajudicial.

O valor do ressarcimento de notários e registradores gaúchos segue a previsão do artigo 26 do Provimento 65 do CNJ, como acima referido.

Neste ponto, importante destacar o pioneirismo e a atenção que Estado do Rio Grande do Sul dá, quando o assunto é a compensação de atos gratuitos realizado por notários e registradores, posicionamento que garante qualidade e eficiência na prestação dos serviços à população

O estabelecimento da gratuidade nos procedimentos da usucapião extrajudicial potencializa a atuação das serventias extrajudiciais como auxiliares do Poder Judiciário e contribui na redução do número de processos, deixando para o Poder Judiciário somente os casos onde sua intervenção é indispensável, ou seja, nos casos envolvendo litígio entre as partes.

A previsão da gratuidade da usucapião na esfera extrajudicial em âmbito nacional, se levado em consideração os prazos exíguos a que estão adstritos notários e registradores, nos permite imaginar que, se não a totalidade, a esmagadora maioria dos procedimentos de usucapião que não envolvem litígio, seriam, por escolha das partes, levados às serventias extrajudiciais.

Neste contexto, ao fomentar a atividade extrajudicial estar-se-ia indo ao encontro das intenções do legislador ao aprovar o Código de Processo Civil, que buscou a ampliação de métodos adequados de solução de conflitos e a implementação de uma Justiça Multiportas.

Tal medida traria grande economia ao Poder Judiciário e reduziria significativamente o tempo do interessado na solução do seu caso.

A agilidade na regularização da propriedade imóvel traz, ainda, reflexos positivos na economia nacional como um todo, já que a o mercado imobiliário, de uma forma geral, representa fatia importante nos indicadores econômicos.

A concessão da gratuidade no procedimento da usucapião extrajudicial em âmbito nacional seria materializar o conceito de acesso à Justiça por meios alternativos e efetivamente instrumentalizar os institutos da Justiça Multiportas e de métodos adequados de solução de conflitos.

A exemplo do que ocorre no Rio Grande do Sul, importante destacar que ao falarmos em gratuidade no procedimento da usucapião extrajudicial não significa transferir os custos do procedimento a notários e registradores.

Para compreender melhor o objetivo proposto é importante ter em mente o custo e o tempo exigido em um processo judicial de usucapião, até uma sentença de mérito, e comparar com o custo e o tempo necessário para a entrega de um título hábil a registro na esfera extrajudicial.

O que se pretende demonstrar é que, neste ponto, o serviço custeado pelo Estado poderia alcançar melhores resultados se prestados na esfera extrajudicial. Ou seja, o valor gasto para custear um processo amigável de usucapião judicial de partes beneficiárias da justiça gratuita poderia ser transferido às serventias extrajudiciais, as quais, por sua vez, entregariam uma resposta com definitividade e segurança jurídica, certamente mais rápida se comparada com o Poder Judiciário.

Para alcançar este objetivo de forma uniforme em todo país, é necessário que haja diversificação na aplicação dos recursos do Poder Judiciário para melhor atender à população, ou seja, investir em métodos adequados de solução de conflitos que podem apresentar resultados imediatos.

Neste sentido, direcionar parte do orçamento ao custeio dos processos judiciais para a criação e ampliação de fundos de ressarcimento a notários e registradores pelos atos que praticassem, e que, naturalmente, deixariam de tramitar na via judicial, parece uma forma de melhor aproveitamento do dinheiro público.

Com efeito, os processos de usucapião sem litígio deixariam de tramitar na via judicial e seriam tratados pelas serventias extrajudiciais às expensas do Estado, não atribuindo ônus a notários e registradores que não suportariam tamanha demanda.

Notários e registradores, recebendo pelos serviços, teriam condições de realmente atender um grande número de procedimentos e, por consequência, significaria uma redução importante do número de processos em andamento.

Vale destacar que o modelo de fundo de ressarcimento não é novidade na esfera extrajudicial, como tratado anteriormente. A grande diferença do fundo de ressarcimento destinado ao custeio das usucapiões extrajudiciais proposto para o modelo de fundos já existentes seria a origem do dinheiro. Neste ponto, enquanto os fundos já existentes são custeados sem qualquer verba pública, o fundo de ressarcimento para realização da usucapião extrajudicial seria composto por parte do orçamento do Poder Judiciário.

É possível, ainda, sugerir outra fonte complementar de custeio desses atos, que seria o fim do repasse de valores a instituições que não tem nenhuma ligação com o sistema extrajudicial e a destinação deste percentual ao custeio destes atos.

Sem que o usuário do serviço extrajudicial mais atento perceba, junto ao valor pago a título de emolumentos são embutidos outros valores ao preço final do serviço. Sem que o usuário do serviço tenha qualquer escolha, ao solicitar um serviço extrajudicial a ele incumbe contribuir com o Ministério Público, a Defensoria Pública e até realizar uma doação à Santa Casa de Misericórdia, tudo isso a depender do Estado onde o serviço é solicitado.

Em verdade, ao contrário do que a grande maioria pensa, apenas parte do valor pago na serventia pertence ao tabelião ou oficial. Boa parte do percentual pago pelo usuário são destinados a outros órgãos ou entidades, tornado o serviço mais caro para o usuário.

A forma sugerida de complementação do fundo de ressarcimento pelos procedimentos gratuitos de usucapião realizados na esfera extrajudicial deveria ser composta pela totalidade destes repasses que, em que pese tenham as mais variadas naturezas jurídicas, em nada contribuem para o desenvolvimento da atividade extrajudicial.

Desta forma, falar em viabilizar a prestação destes serviços de forma gratuita na esfera extrajudicial é falar em cooperação e atuação conjunta entre as serventias extrajudiciais e Poder Judiciário, com objeto de garantir acesso à Justiça de forma célere e eficiente.

Conclusão

Durante muito tempo no direito brasileiro a aquisição da propriedade pela usucapião dependia, necessariamente, de uma ação judicial para o seu reconhecimento.

Entretanto, este panorama mudou com a alteração da Lei 6.015/1973 pelo Código de Processo Civil de 2015, que trouxe uma nova modalidade de usucapião ao ordenamento jurídico.

Com efeito, o reconhecimento da usucapião deixou de ser um ato exclusivo do Poder Judiciário, podendo ser realizado também na esfera extrajudicial.

O Provimento 65/2017 CNJ - que regulamentou a usucapião extrajudicial e a atuação das serventias extrajudiciais, não previu qualquer espécie de gratuidade para o procedimento, o que poderia ter ampliado sobremaneira o alcance da nova norma.

A destinação de parte do orçamento do Poder Judiciário e o fim dos repasses a outras entidades pelas serventias extrajudiciais com o objetivo de custear os processos gratuitos de usucapião extrajudicial possibilitaria que grande parte das ações de usucapião que hoje tramitam perante o Poder Judiciário passassem à esfera extrajudicial, contribuindo, por consequência, na redução do número de processos em andamento.

Por fim, implantar a gratuidade da usucapião extrajudicial em todo país aumentaria a atuação de notários e registradores, representando verdadeiro incremento da atividade extrajudicial como auxiliar ao Poder Judiciário, de maneira eficiente e célere, sem mencionar a concreta realização de uma Justiça Multiportas e o incentivo à cultura de métodos adequados de solução de conflitos no Brasil.

Referências

BEVILÁQUA, Clóvis. Direito das Coisas. Coleção Histórica do Direito Brasileiro. Brasília: Senado Federal, 2003. V1, p. 127.

DINIZ, Maria Helena. Código Civil anotado. 15. Ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 848.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. Instituição de Direito Civil. 18. Ed. Atualizador: Carlos Edison do Rêgo Monteiro Filho. Rio de Janeiro: Forense, 2004. p. 89-90.

GOMES, Orlando. Direitos Reais. 19. Ed. Atualizador: Luiz Edson Fachin. Rio de Janeiro: Forense, 2004. p. 109.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Concessão de Gratuidades no Registro Civil. Coord. Ricardo Dip. São Paulo: Quartier Latin, 2017. p. 76.

ALVIM, Eduardo Arruda e FERREIRA, Eduardo Aranha. Concessão de Gratuidades no Registro Civil. Coord. Ricardo Dip. São Paulo: Quartier Latin, 2017. p. 83.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo, Malheiros, 2016. p. 243.

Constituição Federal: Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Consultado em:
10/04/2023.

Código Civil de 2002. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Consultado em:
10/04/2023.

Lei 10.257/2001 – Estatuto da Cidade. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Consultado em:
10/04/2023.

Lei 6.015/1973 – Lei de Registros Públicos. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm. Consultado em:
10/04/2023.

Provimento 65/2017 Conselho Nacional de Justiça – CNJ. Disponível em:
<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2527>. Consultado em 05/04/2023.

Código de Processo Civil: Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Consultado em:
10/04/2023.

Lei 8.935/1994 – Lei dos Notários e Registradores. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8935.htm. Consultado em: 10/04/2023.

PAIVA, João Pedro Lamana. Gratuidade Emolumentar no novo CPC. IN: DIP, Ricardo (coord.). Direito Registral e o Novo Código de Processo Civil. 1B ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p.171.

MACHADO, Hugo de Brito. Curso de Direito Tributário. 21ªed. São Paulo: Malheiros, 2002, p.373.

CARVALHO, Paulo de Barros. Curso de Direito Tributário. 11ª ed. São Paulo: Saraiva, 1999, p.30.

TAVARES, André Ramos, Curso de Direito Constitucional.14ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016. Direito Constitucional Concretizado: hard cases e soluções juridicamente adequadas. Vol. 3. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2011

NERY JR., Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. Constituição Federal Comentada e Legislação Constitucional. São Paulo: RT, 2016, p. 140.

CARVALHO, Paulo de Barros. Curso de Direito Tributário. 11ª ed. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 331.

CARRAZA, Roque Antônio. Curso de Direito Constitucional Tributário. 2ª ed. São Paulo: RT, 1991, p. 334.

CALIENDO, Paulo. Comentário ao art. 151. In: CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES Gilmar F; STRECK, Lenio L.; SARLET, Ingo W. Comentários à Constituição do Brasil. 1ª ed. São Paulo: Saraiva/Almeida, 2013, p. 1.678.