

# ***O MINISTÉRIO PÚBLICO E O PROCEDIMENTO EXTRAJUDICIAL DE USUCAPIÃO: INOVAÇÕES DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015***

*MARCELO DE OLIVEIRA MILAGRES*

O procedimento extrajudicial de Usucapião, inovação do Código de Processo Civil de 2015, não afasta a atuação do Ministério Público, que deve ser intimado, preferencialmente de forma eletrônica, para identificação de eventual interesse social que justifique sua intervenção nesse procedimento.

## **O Ministério Público e o procedimento extrajudicial de usucapião: inovações do Código de Processo Civil de 2015**

**Marcelo de Oliveira Milagres**  
**Promotor de Justiça/MG**

### **Comissão II – Áreas cível e especializadas**

#### **1. Síntese dogmática da proposição**

O procedimento extrajudicial de usucapião, inovação do Código de Processo Civil de 2015, não afasta a atuação do Ministério Público, que deve ser intimado, preferencialmente de forma eletrônica, para identificação de eventual interesse social que justifique sua intervenção nesse procedimento.

#### **2. Fundamentação da proposição**

É de comum senso que precisamos combater a intensa litigiosidade de nossa sociedade, mediante a efetiva resolução e composição de conflitos. Nesse sentido, reconhece-se a importância da arbitragem, da conciliação, da mediação e de outros e possíveis meios de composição.

Os métodos judiciais devem coexistir com os mecanismos extrajudiciais de resolução das controvérsias. Em pleno século XXI, devemos superar a distância estrutural entre normatividade e efetividade.<sup>1</sup>

Em nosso ordenamento jurídico, contamos, nessa perspectiva, com a possibilidade de arbitragem (Lei n.º 9.307/1996), com o divórcio, a separação e o inventário extrajudiciais (Lei n.º 11.441/2007) e, ainda, com o denominado usucapião administrativo (Lei n.º 11.977/2009, alterada pela Lei n.º 12.424/2011).

O Código de Processo Civil de 2015 (CPC/2015), em sua parte geral, também destaca que “a conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial”. (art. 3.º, § 3.º).

No âmbito dessa codificação de 2015, destaca-se o processamento administrativo da pretensão de usucapião.

Com efeito, o CPC/2015 manteve os procedimentos especiais de consignação em pagamento (arts. 539 a 549), de prestação de contas (arts. 550 a 553), das ações possessórias (arts. 554 a 568), da divisão e da demarcação de terras (arts. 569 a 598), do inventário e da partilha (arts. 610 a 673), dos embargos de terceiro (arts. 674 a 681), da habilitação (arts. 687 a 692), da restauração de autos (arts. 712 a 718), da ação monitória (arts. 700 a 702), da alienação judicial (art. 730), da homologação do penhor legal (arts. 703 a 706), do divórcio e da separação consensuais (arts. 731 a 734), dos testamentos e codicilos (arts. 735 a 737), da herança jacente (arts. 738 a 743), dos bens do ausente (arts. 744 e 745), das coisas vagas (art. 746), da interdição (arts. 747 a 758), da organização e da fiscalização das fundações (arts. 764 a 765). No entanto, suprimiu os procedimentos

---

<sup>1</sup> FERRAJOLI, Luigi. *Derechos y garantías: la ley del más débil*. Madrid: Trotta, 2004, p. 25.

especiais de depósito, de anulação e substituição de títulos ao portador, de nunciação de obra nova, de vendas a crédito com reserva de domínio, de especialização da hipoteca legal e, principalmente, de usucapião imobiliário.<sup>2</sup>

A supressão do procedimento especial de usucapião, evidentemente, não afasta o seu processamento judicial pelo procedimento comum (art. 318 do CPC/2015). O ponto de debate é que, no procedimento extrajudicial, consoante o art. 1071 do CPC/2015,<sup>3</sup> não se prevê a atuação do Ministério Público. Interessante notar que, segundo o art. 60 da Lei n.º 11.977/2009, também não se prevê a intervenção ministerial na conversão do título de legitimação de posse em propriedade.

Segundo a inovação, o pedido de usucapião poderá ser processado diretamente perante o cartório de registro de imóveis da comarca em que estiver situado o imóvel usucapiendo, instruído com ata notarial atestando o tempo de posse, planta e memorial descritivo, certidões negativas da situação do imóvel, documentos que comprovem a origem, continuidade, natureza e tempo da posse.

Prevê-se a interveniência dos titulares de direitos reais e de outros direitos registrados ou averbados na matrícula do imóvel usucapiendo e na matrícula dos imóveis confinantes; ciência, pessoal ou por correio, da Fazenda Pública; e ciência, por edital, de terceiros interessados.

Sobreleva notar que o § 3.º do art. 246 do CPC/2015 determina que, na ação de usucapião de imóvel, os confinantes serão citados pessoalmente. O art. 259, I, prevê que será publicado edital em ação de usucapião imobiliário.

Não há, porém, previsão de ciência do Ministério Público.

Essa ausência afastaria a atuação ministerial nesses procedimentos administrativos de usucapião?

A resposta é negativa.

O Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), ao fundamento da necessária racionalização da intervenção do Ministério Público no processo civil, em função da utilidade e da efetividade dessa intervenção em proveito de interesses sociais, expediu a Recomendação n.º 16, de 28 de abril de 2010, alterada pela Resolução n.º 19, de 18 de maio de 2011.

Segundo art. 5.º, inciso XI, dessa Recomendação, uma vez identificado o objeto da causa e respeitado o princípio da independência funcional, é desnecessária a intervenção do Ministério Público, em procedimento de usucapião de imóvel regularmente registrado, ressalvadas as hipóteses da Lei n.º 10.257/2001. As ressalvas se explicam pelas espécies de usucapião especial urbano, individual e coletivo, que têm por finalidade a realização do direito fundamental da moradia.

O simples fato de a pretensão se cingir ao usucapião, como forma de aquisição originária de direitos reais, por si só, não afasta a intervenção ou a atuação do Ministério Público. A causa pode ir muito além de interesses puramente patrimoniais.

A Constituição da República de 1988 prevê o usucapião especial urbano ou usucapião *pro moradia* (art. 183), o usucapião especial rural ou *pro labore* (art. 191) e o usucapião em favor dos quilombolas (art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias).

O Código Civil prevê, ainda, o usucapião extraordinário (art. 1238), o ordinário (art. 1242), além da novidade intitulada de usucapião familiar ou por meação (art. 1240-A).

<sup>2</sup> Cf. THEODORO JÚNIOR, Humberto; OLIVEIRA, Fernanda Alvim Ribeiro; REZENDE, Ester Camila Gomes Norato. *Primeiras lições sobre o novo direito processual civil brasileiro*. Rio de Janeiro: GEN, 2015.

<sup>3</sup> O art. 1071 determina que o Capítulo III do Título V da Lei n.º 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos), passa a vigorar com o acréscimo do art. art. 216-A.

No âmbito da legislação especial, tem-se o usucapião indígena (art. 33 da Lei n.º 6.001/1973), o especial coletivo (art. 10 da Lei n.º 10.257/2001) e o denominado usucapião administrativo (art. 60 da Lei n.º 11.977/2009).

Diante de todas essas modalidades, quem deve, com exclusividade, analisar se a pretensão veicula interesse que justifique, ou não, a intervenção do Ministério Público, é a própria Instituição.

Comentando o art. 944<sup>4</sup> do Código de Processo Civil de 1973, destaca Emerson Garcia<sup>5</sup> que “essa intervenção é justificável e compatível com a Constituição da República na medida em que o processo de usucapião consubstancia uma forma anômala de aquisição de propriedade, destinando-se a intervenção do Ministério Público a evitar qualquer prejuízo a todos os interessados no objeto da lide, máxime àqueles cuja identidade é ignorada e que desconhecem a própria propositura da ação, bem como em razão da influência direta da decisão a ser proferida no registro público. [...] No que concerne aos imóveis não registrados, a intervenção é necessária quer pelas razões já declinadas, quer pela possível existência de terras devolutas.”

Inclusive o art. 178 do CPC/2015 determina que o Ministério Público será intimado, para, no prazo de 30 (trinta) dias, intervir como fiscal da ordem jurídica nas hipóteses previstas em lei ou na Constituição da República. Essa regra não pode ser excluída pela desjudicialização do procedimento de usucapião.

A inovação trazida pelo CPC/2015 deve ser analisada à luz do art. 127, *caput*, da Constituição da República. Subsistindo interesse de relevância social, independentemente da modalidade de usucapião, afigura-se imprescindível a atuação do Ministério Público. A propósito, destacam-se interesses ambientais e de urbanização como justificadores dessa atuação. Ou, até mesmo, o imóvel usucapiendo pode ser público ou estar afetado à satisfação de interesse público primário.

O Superior Tribunal de Justiça já reconheceu nulidade manifestada pelo Ministério Público pela sua não intervenção em processo de usucapião. No caso, o MP pugnou pela ocorrência de prejuízo pela ausência de intimação.<sup>6</sup>

Mas como efetivar essa atuação, se o Código de Processo Civil não prevê a intimação ministerial?

Em tempos de crescente e de novas tecnologias, o processamento administrativo de usucapião poderia se verificar, também, de forma eletrônica.

O próprio CPC/2015, em seu art. 193, preceitua que os atos processuais podem ser total ou parcialmente digitais, de forma a permitir que sejam produzidos, comunicados, armazenados e validados por meio eletrônico, na forma da lei. O parágrafo único estende essa possibilidade a atos notariais e de registro. Trata-se de dispositivo que se insere na dinâmica procedimental modernizadora pelas Leis 9800/1999, 11280/2006, 11314/2006 e 11419/2006.

O § 1.º do art. 246 do CPC/2015 determina que as empresas públicas e privadas são obrigadas a manter cadastro nos sistemas de processo em autos eletrônicos, para efeito de recebimento de citações e intimações, as quais serão efetuadas preferencialmente por esse meio. Tal regra, a teor do parágrafo único do art. 270, aplica-se ao Ministério Público.

Em tempos de desmaterialização e de intensa velocidade, não se pode vislumbrar óbice intransponível à atualização e à informatização, também, dos registros públicos.

---

<sup>4</sup> Art. 944. Intervirá obrigatoriamente em todos os atos do processo o Ministério Público.

<sup>5</sup> GARCIA, Emerson. *Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico*. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 488.

<sup>6</sup> RESP 1184752/PI, Rel. Min. Felipe Salomão, j. 16/10/2014.

Em síntese, não se afasta a possibilidade inovadora de procedimento administrativo de usucapião, reconhecendo-se, porém, a necessária comunicação do Ministério Público, para identificação de eventual interesse social que justifique sua intervenção nesse procedimento. Tal comunicação pode se verificar, preferencialmente, por meio eletrônico, evitando-se maiores entraves burocráticos à efetividade da ordem jurídica.

### **3. Enunciado/Conclusão**

Nesse sentido, propõe-se o seguinte enunciado/conclusão:

Em tempos de superação da distância estrutural entre normatividade e efetividade, reconhece-se a importância do procedimento administrativo de usucapião – inovação do CPC/2015 –, resguardando-se a necessária comunicação, preferencialmente de forma eletrônica, do Ministério Público, para identificação de eventual interesse social que justifique sua intervenção nesse procedimento.

### **4. Referências bibliográficas**

FERRAJOLI, Luigi. *Derechos y garantías: la ley del más débil*. Madrid: Trotta, 2004.

GARCIA, Emerson. *Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico*. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

THEODORO JÚNIOR, Humberto; OLIVEIRA, Fernanda Alvim Ribeiro; REZENDE, Ester Camila Gomes Norato. *Primeiras lições sobre o novo direito processual civil brasileiro*. Rio de Janeiro: GEN, 2015.