

ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO NA USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL

Guilherme Streit Carraro¹

Jussara Borges Ferreira²

Resumo: A presente pesquisa tem por objeto proceder uma análise econômica do direito no âmbito da usucapião extrajudicial, orientada para o atual cenário da realidade brasileira, por meio de uma averiguação de aspectos legais e doutrinários, através de uma análise crítica e transdisciplinar. Desse modo, questiona-se: Quais os limites e possibilidades da análise econômica do direito na aquisição da propriedade por meio da usucapião extrajudicial? Para que fosse possível a realização da pesquisa, dividiu-se a análise em dois tópicos que trabalham a relação entre o direito e a economia e a análise econômica no que tange à usucapião extrajudicial. Como método de abordagem, aplicou-se o dedutivo, partindo-se de premissas tidas como verdadeiras para se chegar a uma conclusão lógica. Como método de procedimento, empregou-se o monográfico. À vista do exposto, veiculou-se a possibilidade de associação da análise econômica do direito sobre a usucapião extrajudicial, no intuito de direcionar a atuação jurídica com enfoque na resolução efetiva das impugnações no âmbito do procedimento extrajudicial da usucapião.

Palavras-Chave: Análise Econômica. Direito. Usucapião. Extrajudicial.

¹ Doutorando em Direito pela Universidade de Marília. Mestre em Direito pela Universidade de Marília. Mestre em Direito pela Escola Paulista de Direito. Oficial Registrador do Cartório de Registro de Imóveis de Rancharia, SP.

² Doutora em Direito das Relações Sociais pela PUC-SP. Professora Titular do PPGD da Universidade de Marília - UNIMAR do Programa de Mestrado em Direito e Cidadania da Universidade Paranaense - UNIPAR. Advogada.

Abstract: The present research aims to carry out an economic analysis of the law in the context of extrajudicial adverse possession, oriented to the current scenario of the Brazilian reality, through an investigation of legal and doctrinal aspects, through a critical and transdisciplinary analysis. Thus, the question is: What are the limits and possibilities of the economic analysis of law in the acquisition of property through extrajudicial adverse possession? In order to carry out the research, the analysis was divided into two topics that work on the relationship between law and economics and economic analysis with regard to extrajudicial adverse possession. As a method of approach, the deductive approach was applied, starting from premises taken as true to reach a logical conclusion. As a method of procedure, the monograph was used. In view of the above, the possibility of associating the economic analysis of the right on extrajudicial adverse possession was conveyed, in order to direct legal action with a focus on the effective resolution of challenges in the scope of the extrajudicial adverse possession procedure.

Keywords: Economic Analysis. Right; Adverse Possession. Extrajudicial.

INTRODUÇÃO



A presente pesquisa tem por objeto proceder uma análise econômica do direito no âmbito da usucapião extrajudicial, orientada para o atual cenário da realidade brasileira, por meio de uma averiguação de aspectos legais e doutrinários, através de uma análise crítica e transdisciplinar. Desse modo, questiona-se: Quais os limites e possibilidades da análise econômica do direito na aquisição da propriedade por meio da usucapião extrajudicial?

A partir dessa concepção, estrutura-se a produção em dois tópicos de análise, sendo esses: a relação entre o direito e a economia, e a análise econômica no que tange à usucapião extrajudicial.

Buscou-se, neste estudo, responder às questões referentes aos elementos fundamentais e diretrizes que devem ser seguidas ao se confrontar e implementar a análise econômica do direito na efetivação do procedimento extrajudicial de reconhecimento da propriedade pela usucapião.

Pondera-se que essa temática apresenta, modernamente, traços de um objeto novo e instigador para a academia, principalmente na seara do Direito, com ênfase na ação prática no Direito Registral. Contudo, registra-se o aspecto negativo do escasso referencial no tocante à temática. Apesar disso, elaborou-se um tratamento oportuno, crítico e reflexivo sobre a análise econômica do direito como forma de orientação para a resolução de conflitos que se apresentarem no trâmite do procedimento extrajudicial da usucapião.

Neste artigo, foram utilizadas formas de abordagem e procedimento que são adequados para responder o problema da pesquisa que se pretende tratar. Como método de abordagem aplicou-se o dedutivo, partindo-se de premissas verdadeiras para se obter uma conclusão lógica.

Como método de procedimento, empregou-se o monográfico, fazendo-se uso de pesquisas bibliográficas a respeito do tema proposto, no intuito de serem abordadas as linhas teóricas sobre o tema com um aprofundamento no estudo sobre a análise econômica do direito no âmbito da usucapião extrajudicial, na realidade brasileira.

Como procedimento, o trabalho desenvolvido utilizou análise bibliográfica acerca da temática. Como técnica de coleta de dados, utilizou-se a produção de fichamentos e resumos expandidos.

Por derradeiro, ressalva-se que este artigo tem relevância

e se encontra inserido no eixo temático Análise Econômica do Direito, visto que se trata de um estudo direcionado para a análise do contexto de pressão tanto econômica quanto social sobre a aquisição da propriedade pela usucapião extrajudicial, no contexto da realidade brasileira.

1. RELAÇÃO ENTRE DIREITO E ECONOMIA

Em linhas iniciais, é possível referir que o direito está estritamente relacionado à economia, principalmente no que tange à visão determinada para a racionalidade econômica diante do discurso jurídico contemporâneo, a partir do que preconiza Posner (2014), com a Análise Econômica do Direito, assim como as diversas correntes de *Law and Economics* que trabalham com postulados metodológicos diversos, que explicam o nexo entre o direito e a economia, a partir de elementos da microeconomia, do comportamento dos atores do mercado e da análise do ordenamento jurídico.

O direito, com a previsão de regras de conduta que conduzem as relações pessoais, deve considerar os impactos econômicos juntamente com os efeitos de distribuição de recursos e incentivos. “O Direito influencia e é influenciado pela Economia, e as Organizações influenciam e são influenciadas pelo ambiente institucional” (ZYLBERSZTAJN; SZTAJN, 2005, p. 18).

A inserção de custos de transação na análise econômica estabelece as formas organizacionais sociais. Para tanto, Ronald Coase disserta que a inserção dos custos de transação na economia e na Teoria das Organizações acarreta a relevância do direito na determinação de resultados econômicos (POSNER, 2014).

Posner (2014) descreveu, em sua interpretação e teoria, descritiva e prescritiva do direito, sobre a submissão do direito à uma racionalidade econômica que substituiria a valoração moral (com isso, a visão central estaria na maximização da riqueza).

Tal racionalidade exclusivamente econômica pode ser

analisada como indiferente em relação à justiça firmada com considerações morais, de valoração ou parâmetros de aplicação do direito, o que se demonstra, também, indiferente ao valor da igualdade, por entender que a interpretação do direito estaria independente tanto da igualdade como da justiça.

Logo, questões como redistribuição de renda seriam tomadas estritamente por meio de análise econômica de custos sociais (expressos em dinheiro), desassociadas de critérios morais ou de justiça. Em um segundo momento, Posner (2014) adota a tese de que os argumentos morais não podem fundamentar um juízo sobre a correção ou incorreção de uma decisão.

Contudo, posicionamento diferente é defendido por outros doutrinadores, tal como Washington Peluso Albino de Souza, que apresenta uma reivindicação normativa dos princípios da Constituição e analisa de forma crítica a maximização da riqueza com força de valor – valor social máximo que garante eficiência da sociedade e instituições, tal como o Judiciária. É a partir desse posicionamento que Derzi e Bustamante (2013) trabalham com a alusão à teoria de Niklas Luhmann.

De modo esclarecedor, Derzi e Bustamante (2013, p. 334) destacam que: “a grande questão da chamada teoria ‘econômica’ do direito é que ela nega o direito, ela o destrói, porque ela o reduz ao fato econômico. Com isso, ela arbitrariamente rejeita o Estado de Direito”.

É justamente na ideia de Estado de Direito que Luhmann, na teoria dos sistemas, estabelece a autonomia funcional do sistema jurídico diante do sistema econômico e político (DERZI; BUSTAMANTE, 2013).

Para Luhmann, os sistemas funcionam como construções de sentido com a função de redução das complexidades em prol da orientação da vida e da ação humana (DERZI; BUSTAMANTE, 2013). O referido trabalha com o procedimento do consenso como instrumento de legitimação próprio do Estado Democrático de Direito, em que o ato legislativo e o ato político

se vinculam a fins, objetivos e programas condicionais. O direito seria um sistema normativamente fechado, mas cognitivamente aberto, o que significa a possibilidade de aperfeiçoamento da ordem positiva.

Diante do cenário da aquisição da propriedade pela usucapião extrajudicial, salienta-se o estudo voltado ao fenômeno da maximização da eficiência, que diz respeito à realização de determinados processos com a maximização de resultados pela menor utilização de meios. A eficiência econômica tem o sentido de maximização de determinados bens sociais quando eleitos esses como de grande relevância.

Para tanto, exige-se uma unidade de medida para que melhor seja analisado o critério de eficiência. Desse modo, os bens poderiam ser escolhidos a partir dos critérios de: utilidade, dinheiro, riqueza humana e felicidade.

Existem quatro visões a respeito do entendimento sobre a justiça e a eficiência, sendo esses: autonomia, primado, contradição e conexão.

A primeira posição trata que a justiça e a eficiência seriam racionalidades diversas, aplicadas em campos distintos da realidade. A racionalidade jurídica seria fundada na justiça e a racionalidade econômica nas ideias de eficiência, ou seja, seriam dois conceitos distintos e aplicáveis separadamente.

A segunda posição trata que a justiça poderia ser explicada pela eficiência ou vice-versa, o que significaria que um sistema justo seria um sistema eficiente e um sistema eficiente seria justo.

A terceira posição trabalha com a existência de contradição entre a justiça e a eficiência, o que seria uma relação inversa em que a distribuição equitativa teria a eficiência prejudicada e o sistema que privilegia a eficiência poderia levar a resultados injustos.

Por fim, a quarta posição dispõe a ideia de conexão em cinco sentidos, que seriam (CALIENDO, 2008, p. 76):

1º) Sociedade idealmente justa é uma sociedade eficiente;

2º) Sociedade justa e equitativa dificilmente desperdiça;

3º) A eficiência é um componente da justiça;

4º) A eficiência, entendida como processo de maximização da riqueza social, exige intervenções regulatórias, corretivas ou estratégicas do Estado no mercado;

5º) Existe uma utilidade em observar se os mecanismos jurídicos de controle são eficientes na produção de riqueza social.

Verifica-se que o mercado não é perfeito e sua funcionalidade nem sempre é adequada e eficiente. Algumas companhias se comportam inadequadamente, o que gera externalidades, podendo ser citado como exemplo, as práticas nocivas ao meio ambiente, bem como à concorrência.

Desse modo, é possível que haja a intervenção ou a regulação pelas instituições jurídicas frente à presença de falhas no mercado (a existência de custos de transação, o abuso de poder econômico, a assimetria de informações e as externalidades), o que pode dificultar o alcance de situações mais eficientes para a sociedade.

No que tange à neutralidade fiscal, salienta-se que essa recebe as informações do subsistema da economia que exige uma neutralidade econômica, no que se refere à menor produção de efeitos por parte da tributação nas escolhas dos agentes. A leitura dessas mensagens ocorre sob o código próprio da linguagem jurídica, especialmente na consideração da exigência de eficiência econômica sob a égide da justiça.

A justiça fiscal funcionará como um critério seletor de proposições normativas possíveis para compor a estrutura sintática da norma jurídica. A neutralidade fiscal vem estabelecer um valor ou fim, que se refere à diminuição legítima dos efeitos da tributação sobre a decisão dos agentes econômicos, de modo a se evitar distorções e consequentes ineficiências no sistema

econômico.

Quando os mercados são imperfeitos, há custos de transação, que referem aos custos que os agentes assumem em uma economia. Do ponto de vista econômico, quanto melhores as instituições, mais desenvolvido será o mercado, justamente devido aos baixos custos de transação. Tais custos de transação se relacionam com as incertezas diante dos campos econômicos, políticos e jurídicos.

Conforme dispõe Coase, é porque existem custos de transação que as regras jurídicas afetam a alocação eficiente dos recursos na sociedade. O Teorema de Coase trata que a lei pode incentivar a barganha pela diminuição dos custos de transação (TIMM, 2008).

O direito pode ser visto como custo de transação para a economia quando se trata das formas de proteção dos interesses, tal como observado no contrato, na perspectiva do direito e da economia, visto como uma transação de mercado em que cada parte busca seus interesses, tal como um jogo armado de estratégias (individualismo).

Logo, a cooperação entre as partes ocorrerá apenas quando puder desfrutar de algum benefício proporcionado pelo jogo, a menos que o direito contratual ou a moral ditem regras ao contrário.

Observa-se que “a excessiva intervenção judicial nos contratos pode trazer instabilidade jurídica e insegurança ao ambiente econômico, acarretando mais custos de transação às partes, para que negociem e façam cumprir os pactos” (TIMM, 2008, p. 4).

Como exemplos, citam-se: No direito do trabalho, a excessiva interferência judicial nos contratos que pode gerar instabilidade jurídica e insegurança, o que gera maiores custos de transação às partes, para que negociem e façam cumprir os pactos.

No direito ambiental, observa-se a existência de custos

de transação decorrentes de diversas imposições normativas que podem vir a impedir a alocação eficiente dos recursos na sociedade, no tocante à preservação do bem-estar ambiental coletivo de modo eficiente. No direito processual civil, verifica-se a grande lentidão na resolução dos conflitos levados a juízo, que aumentam os custos de transação e acaba por criar incentivos às quebras contratuais. No direito civil, no que se refere aos efeitos suportados por terceiros quando o risco de perda do litígio da “parte mais forte” tende a ser repassado para coletividade, que paga pelo mais fraco judicialmente protegido, tal como ocorre com as taxas de juros bancários, com os contratos de seguro e contratos de financiamento.

As induções econômicas e os custos da regulação são mensurados a partir das intervenções, que têm o condão de aumentar os custos de transação. Sendo assim, o resultado das intervenções é o aumento dos custos de transação sem a resolução dos problemas presentes no mercado em situações de imperfeição, o que afasta ainda mais as partes da alocação eficiente.

Com a elevação dos custos de transação, o direito contratual acaba por poder retirar algumas práticas negociais do mercado ou, ainda, aumentar o preço de bens e serviços sem que haja, em contrapartida, algum benefício proporcional em termos de satisfação social, o que, por sua vez, gera externalidades nos contratos em cadeia e contribui para o decréscimo de riqueza na sociedade.

Os custos estariam vinculados aos meios de organização e coordenação das atividades econômicas, que resultariam nas diferentes formas de alocação dos recursos produtivos.

No intuito de redução dos custos de transação, destaca-se a função do Direito na tratativa de facilitação das relações entre os agentes. Evitam-se, desse modo, distorções e ineficiências no sistema econômico. Analisa-se que as políticas econômicas podem servir como um meio de intervenção tanto para o estímulo de determinados comportamentos quanto para o

desestímulo de certas condutas.

Nesse sentido, perante uma análise econômica da aquisição da propriedade pela usucapião extrajudicial, destaca-se a busca pela maximização da eficiência, com a realização de certos atos com a maximização de resultados e menor utilização de meios. Acredita-se que a eficiência econômica está associada com o reconhecimento da usucapião pela via extrajudicial, no sentido de maximização de determinados bens sociais, tal como a propriedade, quando eleitos esses como de grande relevância. Sendo assim, prossegue-se a produção voltada para a análise econômica da aquisição da propriedade pela usucapião por meio da via extrajudicial.

2. ANÁLISE ECONÔMICA DA AQUISIÇÃO DA PROPRIEDADE PELA USUCAPIÃO POR MEIO DA VIA EXTRAJUDICIAL

Em uma abordagem inicial voltada para a usucapião extrajudicial, salienta-se a análise que se relaciona com o estudo que envolve a teoria dos jogos como uma ferramenta importante de análise do fenômeno jurídico, tendo em vista que tanto o direito quanto a teoria dos jogos, tratam dos comportamentos envolvidos na interação entre dois ou mais agentes e das decisões que esses tomam sobre as expectativas mútuas.

Essa teoria demonstra uma forma de simplificação da realidade social, com o intuito de revelar as forças básicas de uma determinada interação social.

Existem diversos modelos de jogos, sendo: jogos em formas normais, jogos na forma extensiva, jogos repetidos, jogos em ação coletiva, jogos de barganha cooperativos e não-cooperativos.

Os jogos em formas normais são aqueles em que dois indivíduos interagem entre si e devem decidir sem ter conhecimento de qual será a decisão do outro. Existem, então, os

jogadores, as estratégias e o resultado. O exemplo de utilização está nas regras de responsabilidade civil na tentativa de desencorajar comportamentos que possam ocasionar acidentes entre pedestres e motoristas (MONTEIRO, 2008).

Os jogos na forma extensiva são aqueles que exigem uma atuação dinâmica, com uma sequência de ações em que os jogadores utilizam as informações da sequência anterior para definir as estratégias futuras. O exemplo está na estratégia entre credor e devedor diante de um contrato de empréstimo de determinada quantia pelo período de um ano, quando o tomador adquire meios suficientes para solver o débito, mas tem dúvida sobre a decisão de pagar. Tal situação faz com que os custos decorrentes da distinção entre ameaças prováveis e improváveis e dos meios para evitar a sua ocorrência devam ser levados em consideração (MONTEIRO, 2008).

Os jogos repetidos são uma das modalidades dos jogos em forma extensiva. Neles, determinadas estratégias adquirem uma importância particular. A cooperação, por exemplo, geralmente desperta-se como uma conduta possível. É um tipo de jogo que pode explicar diversos comportamentos não-conflitivos. O exemplo está no estabelecimento de regimes especiais de tributação, em que o fisco concede um regime especial para determinado contribuinte desde que se comprometa com determinado grau de transparência (MONTEIRO, 2008).

Os jogos em ação coletiva se referem àqueles em que os agentes possuem incentivos para agir no interesse da sociedade como um todo. Um exemplo diz respeito à avaliação da instituição da contribuição de melhoria em uma determinada localidade (MONTEIRO, 2008).

Os jogos de barganha cooperativos são os que apresentam grupos de jogadores que suportam comportamentos cooperativos. Já os jogos de barganha não-cooperativos são os que a cooperação somente pode existir sob a exigência de mecanismos de obrigação ao cumprimento da cooperação (MONTEIRO,

2008).

A teoria dos jogos apresenta possibilidades de suporte à compreensão referente ao fenômeno da tributação, principalmente no que diz respeito ao comportamento sobre a sonegação, planejamento tributário, política fiscal, além de diversos campos de tributação específica, tal como tributação do comércio exterior, da propriedade intelectual e do mercado de capitais (MONTEIRO, 2008). De igual forma, a teoria dos jogos pode vir a sustentar as técnicas de difusão acerca dos aspectos da negociação como um passo estratégico para a solução eficaz dos conflitos, no âmbito da usucapião extrajudicial.

Sendo assim, em um primeiro ponto, referenda-se a exposição acerca dos estágios a serem observados como fundamentais para sedimentar uma negociação e se associa a imprescindibilidade da abordagem ética, que, inclusive, torna-se um forte passo estratégico de êxito nas negociações.

Avalia-se que os procedimentos de conciliação e de mediação nos serviços notariais e de registro, no Brasil, possuem um valor proeminente que permite avaliar a possibilidade de incorporação das estratégias da teoria da negociação nos meios conciliatórios ou de mediação sem alterar as especificidades de cada modalidade de autocomposição.

Para a aquisição da propriedade pela usucapião, alguns requisitos são tratados como indispensáveis para qualquer uma das modalidades, quais sejam: posse, decurso de tempo e bem passível de ser usucapido, além de justo título e boa-fé (ambos nas hipóteses de prazo mais curto). Nessa abordagem, avaliam-se as diretrizes de atuação dos serviços de Registro de Imóveis a partir do provimento nº 65/2017 do Conselho Nacional de Justiça, de acordo com a Lei 13.465/2017.

Fora da esfera da jurisdição estatal, vem sendo difundido, no ordenamento jurídico brasileiro, o processo de desjudicialização, que retira a apreciação sobre determinadas demandas do crivo restrito do Poder Judiciário. A busca pela resolução de

conflitos pela via extrajudicial desponta como uma alternativa de grande valia perante a crise que se encontra o Judiciário brasileiro.

Pode-se dizer, mesmo, que a crise judiciária hoje existente no país estaria muitíssimo mais grave não fosse o alívio proporcionado pelas diversas iniciativas de desjudicialização. Essa redução da plethora judiciária tem íntima relação com o postulado constitucional de duração razoável do processo, viabilizando, assim, a realização mais breve dos direitos individuais, seja pela alternativa propiciada pela desjudicialização, seja pela melhoria de performance geral do próprio Judiciário (NOBRE, 2018, p. 49).

Com a crescente demanda junto ao Poder Judiciário, de modo proporcional, foi se destacando a insuficiência do Estado-juiz, devido, principalmente, ao desenvolvimento da sociedade que exige soluções mais eficazes para as relações sociais e jurídicas.

De acordo com Farias e Roselvald (2016, p. 515), o prolongado decurso temporal de um processo reduz a sua segurança como meio eficaz de solução de conflitos. A sobrecarga de burocratização somada com a demora da prestação jurisdicional acentua a baixa credibilidade do Judiciário.

Desse modo, a busca por formas alternativas de solução de conflitos propagou-se, acentuando forças nos meios relacionados com a conciliação, a mediação e a arbitragem. Acrescido a isso, destacam-se as novas atribuições que foram sendo conferidas às serventias notariais e de registro que, aliás, têm garantido uma maior celeridade e eficiência na prestação de serviços públicos.

A transferência de atribuições aos notários e Registradores tem colaborado na prevenção de litígios e, conseqüentemente, tem garantido maior segurança jurídica na resolução das demandas.

Diante dos diversos procedimentos de jurisdição voluntária, foi concedida, em inúmeros casos, sua apreciação aos notários e Registradores. Tal atribuição delega atividades

administrativas, com predomínio do interesse privado, para a esfera extrajudicial. Com a incumbência de uma maior eficiência e segurança, a atuação dos notários e Registradores tem sido enfatizada nos atos de jurisdição voluntária, sem caráter conflituoso. Dentre os principais procedimentos extrajudiciais, salienta-se, nesta produção, a usucapião.

Não há hierarquia entre a usucapião e os outros modos de aquisição de propriedade imóvel previstos pelo Direito brasileiro (registro, acessão, sucessão hereditária e comunicação conjugal). Daí se considerar que o registro, no registro de imóveis, do ato judicial ou extrajudicial que reconhece a usucapião, tem natureza declaratória do direito do adquirente, e não constitutiva. Noutras palavras, o usucapiente já é proprietário desde que o momento em que reunidos os requisitos da usucapião, e a ação judicial ou o pedido extrajudicial visam, apenas, restabelecer a harmonia do registro com a realidade jurídica (NOBRE, 2018, p. 30).

O direcionamento introduzido no ordenamento jurídico brasileiro com o Novo Código de Processo Civil, no Art. 1.071, apresentou o acréscimo do Art. 216-A na Lei de Registros Públicos (Lei 6.015/1973). Tal dispositivo exibiu o instituto do procedimento extrajudicial da usucapião. Posteriormente, com a Lei 13.465/2017, no Art. 7º, o texto do artigo 216-A foi alterado e ampliado.

A usucapião extrajudicial trata-se de uma relativa novidade na seara do Direito Registral. O Art. 216-A da Lei de Registros Públicos pode ser aplicado, em tese, para qualquer bem imóvel, urbano ou rural, desde que restem observados os limites constitucionais e legais de cada modalidade de usucapião.

Evidencia-se que a usucapião extrajudicial não é reconhecida como uma nova modalidade, mas uma nova forma procedimental. Trata-se de uma faculdade desenvolvida ao usucapiente.

Importante é chamar atenção para o fato de que o procedimento extrajudicial não é uma fase obrigatória para se ter início ao processo judicial, haja vista que a própria Constituição garante o acesso direto ao Judiciário, ao estabelecer, no inciso XXXV

do art. 5º, que ‘a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito’ (COUTO, 2018, p. 115).

Apesar de o Art. 216-A da Lei de Registros Públicos ser autoaplicável, demonstrou-se necessário fixações do CNJ e Corregedorias no sentido de orientar as serventias extrajudiciais de notas e de Registro de Imóveis.

Deve-se ter em linha de consideração que a atividade notarial-registral é atividade delegada do poder público, e, de conformidade com o contorno constitucional do tema, sobre a mesma incide a fiscalização pelo Poder Judiciário. A comunidade de aplicadores e intérpretes da lei, portanto, é formada por fiscalizadores e fiscalizados (NOBRE, 2018, p. 61).

É de evidente notoriedade a necessidade de regulamentação do Art. 216-A da Lei de Registros Públicos, haja vista sua ainda restrita aplicação prática. Em São Paulo, cita-se a presença do Provimento 58/2015 da CGJ do TJSP, substituído pelo Provimento 51/2017.

São Paulo foi o primeiro Estado a regulamentar o procedimento de usucapião extrajudicial, tendo a CGJ do TJSP editado, em 17.12.2016, o Provimento 58/2015. O ato normativo se limitou a repetir a redação trazida pela Lei 13.105/15 (CPC), sem maiores avanços. Em 18.12.2017 foi editado o Provimento 51/2017, que alterou as normas do processamento da usucapião no Registro de Imóveis, mantendo a redação dos itens 138.1 a 138.3, relativa à ata notarial, conferida pelo Provimento 58/2015. Nessa alteração, houve apenas o ajuste das regras das Normas de Serviço do Extrajudicial para a nova redação do art. 216-A da LRP, conferida pela Lei 13.465/2017 (COUTO, 2018, p. 570-571).

Em vista de uma interpretação coerente e harmônica com os desafios dispostos na sociedade brasileira, o procedimento da usucapião extrajudicial vem, de modo recente, apresentar um cenário novo para os serviços notariais e registrais. Considera-se que sua implementação merece associar a indumentária jurídica com a utilização de técnicas de facilitação de solução de conflitos. Nesse sentido, é importante levar em conta o papel exercido pelos doutrinadores e pela jurisprudência que devem ser responsáveis pela consolidação desses preceitos, o que tende a afiançar

o respeito às partes, em conformidade com a legislação pátria, asseverando-se o que disciplinam, da mesma forma, os diferentes instrumentos que vêm consolidando as relações entre as referidas partes, ressalvando-se a sua liberdade, a sua autonomia, os seus interesses.

A doutrina e a jurisprudência deverão sedimentar as melhores interpretações acerca desta temática, incumbindo aos aplicadores do direito, dentre eles os notários e Registradores, procederem de forma a garantir maior segurança e eficiência aos atos por ele elaborados, sempre respeitando os interesses e as liberdades das partes neles envolvidas (EL DEBS, 2016, p. 1147).

O Provimento nº 65 do Conselho Nacional de Justiça, de 14 de dezembro de 2017, estabeleceu as diretrizes para o procedimento da usucapião extrajudicial. Ao CNJ assiste a competência para expedir atos regulamentares. Tal regulamentação propiciou um oportuno aprimoramento para a prática do procedimento extrajudicial da usucapião, principalmente no que tange às lacunas, contradições e falhas legais terminológicas evidentes.

Diante de diversos questionamentos técnicos, que, muitas vezes, impossibilitavam o desenvolvimento exitoso do procedimento, o Provimento nº 65/2017 do CNJ expõe vinte e sete artigos que direcionam a atuação dos profissionais dos tabelionatos de notas e dos Cartórios de registro, no intuito de ser garantida uma maior segurança jurídica e dinamismo para a efetivação da usucapião pela via extrajudicial.

Apesar de todo o Provimento nº 65/2017 do CNJ ser de grande esclarecimento para a atuação administrativa, deve ser reforçado que a presente produção tem o enfoque na abordagem referente à conjugação da análise econômica do direito com a teoria da negociação no procedimento extrajudicial da usucapião. Para tanto, referenda-se o foco no Art. 18 do Provimento nº 65/2017 do CNJ como centro desta seção:

Art. 18. Em caso de impugnação do pedido de reconhecimento extrajudicial da usucapião apresentada por qualquer dos titulares de direitos reais e de outros direitos registrados ou

averbados na matrícula do imóvel usucapiendo ou na matrícula dos imóveis confinantes, por ente público ou por terceiro interessado, o Oficial de Registro de imóveis tentará promover a conciliação ou a mediação entre as partes interessadas.

§ 1º Sendo infrutífera a conciliação ou a mediação mencionada no *caput* deste artigo, persistindo a impugnação, o Oficial de Registro de imóveis lavrará relatório circunstanciado de todo o processamento da usucapião.

§ 2º O Oficial de Registro de imóveis entregará os autos do pedido da usucapião ao requerente, acompanhados do relatório circunstanciado, mediante recibo.

§ 3º A parte requerente poderá emendar a petição inicial, adequando-a ao procedimento judicial e apresentá-la ao juízo competente da comarca de localização do imóvel usucapiendo (CNJ, 2017).

Um amplo aperfeiçoamento apresentado pelo dispositivo legal em apreço está na busca de evitar uma convocação em ação judicial diante de um caso de impugnação. Sendo assim, a conciliação e a mediação entre as partes discordantes se apresentam como uma alternativa a ser adotada pelo Registrador.

A conciliação e a mediação se referem a técnicas de facilitação de resolução de conflitos. O papel do Registrador se reveste de enorme relevância, no sentido de serem alcançadas respostas de modo a ser evitada a via judicial, em prol de soluções mais céleres e efetivas para as impugnações apresentadas.

A figura do Registrador-conciliador busca não apenas esclarecer, mas também conduzir o processo conciliatório quando se evidenciar complicações entre as partes.

A nova sistemática processual civil exhibe um encaminhamento para as vias conciliatórias. Dessa forma, seu panorama se mostra extensível para os procedimentos extrajudiciais. Diante de um emaranhado litigioso, ao Registrador, a partir desse novo instrumento que lhe assiste, qual seja, o procedimento extrajudicial da usucapião, cabe aprofundar uma maior proximidade com as partes na busca por uma resolução efetiva de conflitos.

Compreende-se que o direcionamento do princípio da cooperação processual do NCPC se estende para a sede

extrajudicial, de modo que a atuação entre o Registrador e as partes venha a ser coparticipativa.

Por certo, a atuação do Conselho Nacional de Justiça, enquanto órgão regulador da atividade registral em âmbito nacional, também sofre influência dos entendimentos das Corregedorias locais, os quais estabelecem as balizas da aplicação desse procedimento em suas respectivas esferas de atuação.

Nessa linha de pensamento, é possível ser estabelecido que, a partir do Provimento nº 65/2017, abreviaram-se grandes discussões que diziam respeito à viabilidade do procedimento extrajudicial da usucapião. Compreende-se, portanto, que esse Provimento proporcionou uma maior segurança à via administrativa, haja vista orientar e buscar conduzir de modo efetivo o caminho da desjudicialização no ordenamento jurídico brasileiro.

A partir dessa breve análise, no que tange à teoria econômica do direito, observa-se que uma das finalidades do direito civil se encontra na promoção de relações duradouras, que possam resolver problemas da cooperação, o que, por sua vez, gera uma menor recorrência aos tribunais para a execução das demandas.

Defende-se que a associação da análise econômica do direito com a aquisição da propriedade pela usucapião por meio da via extrajudicial pode incentivar uma cooperação eficiente, visando até mesmo a maximização de uma eficiência econômica. A razão do contrato está justamente no combate às falhas do mercado.

Sabe-se que a grande maioria dos conflitos ocorrem devido aos recursos escassos. Destaca-se que a eficiência econômica não se confunde com maximização de riqueza. O Direito, com a previsão de regras de conduta que conduzem as relações pessoais, deve considerar os impactos econômicos juntamente com os efeitos de distribuição de recursos e incentivos.

À vista do exposto, veiculou-se a possibilidade de

associação da análise econômica do direito sobre a usucapião extrajudicial, no intuito de direcionar a atuação jurídica com enfoque na resolução efetiva das impugnações no âmbito do procedimento extrajudicial da usucapião.

CONCLUSÃO

A respeito da teoria econômica do direito, salienta-se que as regras formais não têm a condição de controlar firmemente as relações humanas, seja nos negócios ou na vida pessoal.

É possível referir que o Direito está estritamente relacionado à economia, principalmente no que tange à visão determinada para a racionalidade econômica, em face do discurso jurídico contemporâneo com a análise econômica do Direito.

Diante de uma análise econômica da aquisição da propriedade pela usucapião extrajudicial, destaca-se a busca pela maximização da eficiência, com a realização de certos atos com a maximização de resultados e menor utilização de meios.

Defende-se que a eficiência econômica está associada com o reconhecimento da usucapião pela via extrajudicial no sentido de maximização de determinados bens sociais, tal como a propriedade, quando eleitos estes como de grande relevância.

Em uma abordagem voltada para a usucapião extrajudicial, referenda-se a análise que se relaciona com o estudo que envolve a teoria dos jogos como uma ferramenta importante de análise do fenômeno jurídico, tendo em vista que tanto o direito quanto a teoria dos jogos tratam dos comportamentos envolvidos na interação entre dois ou mais agentes e das decisões que estes tomam sobre as expectativas mútuas. Tal teoria demonstra uma forma de simplificação da realidade social, com o intuito de revelar as forças básicas de uma determinada interação social.

A partir da teoria econômica do direito, observa-se que uma das finalidades do direito civil se encontra na promoção de relações duradouras, que possam resolver problemas da

cooperação, o que gera uma menor recorrência aos tribunais para a execução das demandas.

Desse modo, a associação da análise econômica do direito com a aquisição da propriedade pela usucapião por meio da via extrajudicial pode incentivar uma cooperação eficiente, visando até mesmo a maximização de uma eficiência econômica, no intuito de direcionar a atuação jurídica com enfoque na resolução efetiva das impugnações no âmbito do procedimento extrajudicial da usucapião.



REFERÊNCIAS

- CALIENDO, Paulo. *Direito tributário e análise econômica do direito: uma visão crítica*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Corregedoria Nacional de Justiça. *Provimento nº 65, de 14 de dezembro de 2017*. Dispõe sobre as diretrizes para o procedimento da usucapião extrajudicial nos serviços notariais e de registro de imóveis. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/provimento/provimento_65_14122017_19032018152531.pdf. Acesso em: 08 dez. 2021.
- COUTO, Marcelo de Rezende Campos Marinho. *Usucapião extrajudicial*. Salvador: JusPodivm, 2018.
- DERZI, Misabel de Abreu Machado; BUSTAMANTE, Thomas da Rosa de. A análise econômica de Posner e a ideia de estado de direito em Luhmann: breves considerações críticas. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, número especial em memória do Professor Washington Peluso, p. 327-352, 2013.
- EL DEBS, Martha. *Legislação notarial e de registros públicos*

- comentada*. Salvador: JusPodivm, 2016.
- FARIAS, Cristiano Chaves; ROSENVALD, Nelson. *Curso de Direito Civil*. Direito das sucessões. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2016.
- MONTEIRO, Cláudia Servilha. A decisão racional na teoria dos jogos. In: *Anais do XVII Encontro Preparatório Para o Congresso Nacional do Conpedi*, Fundação Boiteux, Salvador, 2008. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/salvador/claudia_servilha_monteiro.pdf. Acesso em: 21 nov. 2021.
- NOBRE, Francisco José Barbosa. *Manual da usucapião extrajudicial*: de acordo com a Lei nº 13.465/2017, incluindo comentários ao Provimento nº 65/2017 do CNJ. 1. ed. Ananindeua: Itacaiúnas, 2018.
- POSNER, Richard A. *Economic Analysis of Law*. 9. ed. New York: Wolters Kluwer, 2014.
- TIMM, Luciano Benetti. *O novo direito civil*. 1. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.
- ZYLBERSZTAJN, Décio; SZTAJN, Rachel. *Direito e economia*: análise econômica do direito e das organizações. Rio de Janeiro: Campus jurídico, 2005.