



**O PROBLEMA FUNDIÁRIO ESTRUTURAL DE OURO PRETO/MG: O
PROCESSO ESTRUTURAL COMO VIA ADEQUADA AO TRATAMENTO
INTEGRAL DO PROBLEMA E COMO ALTERNATIVA AO MANEJO
ATOMIZADO DE PEDIDOS DE USUCAPIÃO¹**

***THE STRUCTURAL LAND PROBLEM IN OURO PRETO/MG: THE STRUCTURAL
REFORM AS AN ADEQUATE WAY TO FULLY ADDRESS THE PROBLEM AS AN
ALTERNATIVE TO THE ATOMIZED MANAGEMENT OF ADVERSE POSSESSION
REQUESTS***

Gisele Fernandes Machado²

Leonardo Silva Nunes³

Víctor Fernando Muniz Rocha⁴

RESUMO: A pesquisa tem como enfoque principal o estudo acerca do Processo Estrutural como possível solução para a questão fundiária de Ouro Preto/MG, tendo em vista que, em 1980, o Cartório do Registro de Imóveis da Comarca foi atingido por um incêndio que destruiu grande parte dos documentos referentes às propriedades imobiliárias. Sustenta-se a hipótese de que a ocorrência desse evento ensejou, no município, a grande proliferação de demandas individuais em busca do reconhecimento do direito de propriedade, pelo uso do procedimento de usucapião. Trata-se de fenômeno que, a despeito de ter sido desencadeado há quatro décadas, se prolonga até os dias de hoje. O objetivo geral da pesquisa consistiu no exame do panorama da crise fundiária de Ouro Preto/MG, buscando compreender suas origens, desdobramentos, e a eventual possibilidade do tratamento adequado da questão por meio do uso das técnicas e procedimentos atrelados ao processo estrutural. Como resultado foram encontrados diversos efeitos irradiados decorrentes do incêndio naquela serventia extrajudicial, dentre eles, o aumento do número de processos de usucapião que tramitaram na Comarca de Ouro Preto/MG, entre 1980 a 2021. Em conclusão, demonstrou-se a inadequação dos modelos processuais individual e coletivo para lidar com a problemática e apontou-se as técnicas pertinentes ao processo

¹ Artigo recebido em 05/07/2022 e aprovado em 23/11/2022.

² Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Ouro Preto. Mestranda em Direito pela Universidade Federal de Ouro Preto. Bolsista CAPES. Membro do grupo de Estudos Observatório de Processo. Colaboradora da Ouvidoria Feminina da UFOP. Ouro Preto/MG. E-mail: giselemachado1995@gmail.com.

³ Doutor e Mestre em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professor Adjunto de Direito Processual Civil e Coletivo na graduação e pós-graduação da Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP). Coordenador do grupo de pesquisa Observatório de Processo, registrado no Diretório de Grupos de Pesquisa do CNPq sob o n. dgp.cnpq.br/dgp/espelhogrupo/1851481084599254. Membro do Instituto Brasileiro de Direito Processual (IBDP). Membro da Comissão de Processo Civil da OAB/MG. Advogado-Sócio do escritório Figueiredo & Nunes advogados. Ouro Preto/MG. E-mail: msleonunes@gmail.com.

⁴ Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Ouro Preto. Membro do grupo de Estudos Observatório de Processo. Ouro Preto/MG. E-mail: victor.rocha@aluno.ufop.edu.br.



estrutural como adequadas para que o problema seja, de fato, solucionado. Adotou-se como método de pesquisa, o estudo de caso referente às repercussões fundiárias do incêndio do Cartório de Registro de Imóveis de Ouro Preto/MG, seguida de pesquisa quantitativa, empreendendo-se estudo exploratório do panorama das ações de usucapião movidas nas 1ª e 2ª Varas Cíveis da Comarca de Ouro Preto/MG. Por fim, associou-se a pesquisa teórica a doutrinas recentes produzidas na temática do processo coletivo estrutural, com o intuito de estabelecer aproximações entre o problema fundiário e um possível enquadramento do caso a um problema estrutural.

PALAVRAS-CHAVE: Acesso à Justiça; problema fundiário; processo coletivo. processos estruturais; usucapião.

ABSTRACT: The research has as its main focus the study about the Structural Process as a possible solution to the land issue in Ouro Preto/MG, considering that, in 1980, the Land Registry Office of the county was hit by a fire that destroyed most of the documents related to real estate properties. The hypothesis is that the occurrence of this event gave rise, in the municipality, to a great proliferation of individual lawsuits seeking recognition of property rights through the adverse possession procedure. This is a phenomenon that, despite having started four decades ago, continues until today. The general objective of the research was to examine the current state of the land crisis in Ouro Preto/MG, seeking to understand its origins, unfoldings and the eventual possibility of an adequate treatment of the question through the use of techniques and procedures linked to the structural process. As a result, several irradiated effects resulting from the fire were found in that extra-judicial registry, among them, the increase in the number of adverse possession procedures in the County of Ouro Preto/MG, between 1980 and 2021. In conclusion, it was demonstrated the inadequacy of the individual and collective procedural models to deal with the problem and it was pointed out that the techniques pertinent to the structural process are adequate for solving the problem. The research method adopted was a case study concerning the land repercussions of the fire at the Ouro Preto/MG Land Registry Office, followed by quantitative research, undertaking an exploratory study of the current state of adverse possession lawsuits filed in the 1st and 2nd Civil Courts in Ouro Preto/MG. Finally, the theoretical research was associated with recent doctrines produced on the subject of structural collective process, in order to establish connections between the land problem and a possible framing of the case as a structural problem.

KEYWORDS: Access to Justice; land issue; collective process; structural processes; adverse possession.

1. INTRODUÇÃO

Os direitos coletivos incorporados através das ondas de direitos ao ordenamento jurídico, “[...] necessitam, para serem concretizados, de tutela adequada pela via jurisdicional”⁵. A correlação entre direito e tutela impacta na técnica processual, que demanda mecanismos compatíveis e capazes de conferir efetividade aos direitos.

Conforme será demonstrado adiante, as características do processo individual, direcionado ao tratamento de lides bipolares, o tornam inadequado para lidar com as especificidades e

⁵ COSTA, Susana Henriques da. *A imediata judicialização dos direitos fundamentais sociais e o mínimo existencial: relação direito e processo*. In WATANABE, Kazuo (et al) (org.). *O Processo Para Solução de Conflitos de Interesse Público*. Salvador: JusPODIVM, 2017, p. 1.



singularidades de conflitos coletivos. Segundo Abram Chayes⁶, o processo civil “tradicional” é caracterizado pela bipolarização, preocupação retrospectiva, interdependência entre direito e remédio, atuação episódica e controle das partes sobre o processo. Tais características denotam a insuficiência do processo individual para o tratamento de conflitos coletivos que têm por objeto problemas complexos.

Os litígios coletivos estruturais “[...] possuem peculiaridades que os tornam merecedores de um tratamento diferenciado, por meio de um método processual ancorado em pressupostos e fundamentos próprios, em razão dos quais se impõe a releitura de alguns institutos do direito processual”⁷. O ramo do direito processual civil denominado processo estrutural tem por objetivo fornecer uma metodologia própria para o tratamento desses litígios singulares.

Partindo de tais premissas, a pesquisa levanta informações sobre um incêndio que atingiu o Cartório de Registro de Imóveis da Comarca de Ouro Preto/MG, em 3 de novembro de 1980, em decorrência do qual foi destruída grande parte da documentação arquivada, reduzindo muitos proprietários de imóveis no município à condição de meros possuidores. Nesse contexto de grave insegurança jurídica que já perdura quatro décadas, a proliferação de ações individuais de usucapião acabou por se tornar um complicador da prestação do serviço jurisdicional.

Diante desse quadro, a pesquisa buscou responder ao seguinte questionamento: seria possível considerar a questão fundiária na Comarca de Ouro Preto/MG um problema estrutural? Por conseguinte, seria o processo estrutural uma possível forma de solução adequada para este problema?

Na busca por possíveis respostas a tais questionamentos, realizou-se, inicialmente, uma pesquisa histórica acerca do evento danoso que resultou no problema em análise, bem como das tentativas de solução levadas a cabo pelo Poder Público. Em seguida, procurou-se dimensionar a proliferação dos pedidos de usucapião na comarca de Ouro Preto/MG, associando-se o fenômeno à ocorrência do incêndio no Cartório. Especialmente no que tange

⁶ CHAYES, Abram. *The role of the judge in public law litigation*. Harvard Law Review. Vol. 89, n. 7, mai-1976.

⁷ NUNES, Leonardo Silva. A certificação nos processos coletivos. In: *Coletivização e Unidade do Direito*. Luís Alberto Reichelt e Marco Félix Jobim (Org.). Londrina: Thoth, 2019. Vol. I., p. 328.



a este último aspecto, empreendeu-se pesquisa quantitativa, com o objetivo de precisar o número de ações de usucapião movidas nas 1ª e 2ª Varas Cíveis da comarca, de 1980 até 2020.

Ademais, buscou-se apontar quais seriam os interesses jurídicos possivelmente envolvidos neste importante problema fundiário. Por fim, valeu-se de pesquisa teórica, a partir de fontes doutrinárias produzidas com a temática do processo coletivo estrutural, com o intuito de estabelecer aproximações entre o problema fundiário e um possível enquadramento como problema estrutural.

2. ANÁLISE HISTÓRICA DO INCÊNDIO NO CARTÓRIO DE IMÓVEIS DE OURO PRETO/MG

2.1. A cidade de Ouro Preto

Ouro Preto é um município mineiro localizado na Mesorregião Metropolitana de Belo Horizonte, distante aproximadamente 100 km da capital de Minas Gerais. No ano de 2020, a receita do município foi de R\$329.934.566,44, sendo o turismo a principal atividade econômica desenvolvida na cidade⁸. Reconhecida, em 1990, como Patrimônio Mundial pela UNESCO, a cidade abriga, atualmente, duas importantes instituições de ensino: a Universidade Federal de Ouro Preto – UFOP, criada em 1969 “com a junção das centenárias e tradicionais Escola de Farmácia e Escola de Minas”⁹, e um *campus* do Instituto Federal de Minas Gerais – IFMG.

O povoamento, que, com o passar do tempo, veio a se tornar a cidade de Ouro Preto, teve início na última década do século XVII, com a descoberta de ouro na região, tornando-se um dos principais núcleos urbanos do Brasil Colônia. Ouro Preto – que até 1823 chamava-se Vila Rica – foi capital de Minas Gerais de 1721 até 1897.

Nada obstante seu passado grandioso, notadamente quando do apogeu da extração de ouro, na metade do século XVIII, a história recente e o presente da cidade de Ouro Preto são

⁸ Dados disponíveis em: <https://ouropreto.mg.gov.br/transparencia/receitas>. Acesso em: 21 de jun. 2022.

⁹ Dados disponíveis em: <https://ufop.br/historia-da-ufop>. Acesso em: 21 de jun. 2022.



marcados por um sério problema fundiário: a incerteza quanto à titularidade do domínio de diversos imóveis na cidade. Seja por força do conflito entre a municipalidade e os administrados, que tem como pano de fundo a Carta de Sesmaria outorgada ao Senado da Câmara de Vila Rica em 1711¹⁰, seja em razão do incêndio que atingiu o Cartório de Registro de Imóveis, ocorrido em 1980, há uma grande proliferação de pedidos de usucapião na Comarca. As implicações desse segundo episódio, qual seja, o perecimento dos registros de imóveis em decorrência do incêndio, são objeto deste estudo.

2.2. Escassez de dados acerca do incêndio ocorrido no Cartório de Registro de Imóveis de Ouro Preto/MG

Ao iniciar a pesquisa, constatou-se a escassez de dados de toda natureza acerca do incêndio ocorrido em 1980 no Cartório de Registro de Imóveis de Ouro Preto/MG. Não foram encontrados dados fotográficos ou matérias em jornais que circulavam à época. O decurso de quatro décadas desde o evento danoso também dificultou o acesso a pessoas que vivenciaram o ocorrido, ou que dele tivessem notícia. Foram colhidos brevíssimos relatos de pessoas idosas afirmando que se lembravam vagamente do ocorrido.

Órgãos oficiais da cidade também foram requisitados para a obtenção de informações: Secretária de Patrimônio Cultural, Cartório de Registro de Imóveis, Cartório de Registro Civil, Biblioteca Pública, Fóruns Cíveis e Criminais e arquivo público da cidade. Todavia, não se teve êxito na obtenção de dados consistentes sobre o incêndio.

Nada obstante a escassez de informações oficiais e o fato de não se ter encontrado registros do episódio na imprensa, não há dúvida de que, em 1980, um incêndio destruiu o Cartório de Registro de Imóveis de Ouro Preto/MG¹¹. Há, porém, um outro fato (este sim documentado) que atesta, ainda que indiretamente, a ocorrência do episódio: a escalada do

¹⁰ COSTA, Luiz Henrique Manoel da; BIGONHA, Ana Paula Ribeiro. A carta de Sesmaria Régia outorgada ao Senado da Câmara de Vila Rica aos 27 de setembro de 1711. *Revista de Informação Legislativa*, v. 41, n. 164, p. 237-270, out./dez. 2004.

¹¹ Conforme será visto no tópico a seguir, consta em portaria do então juiz de direito da comarca que o incêndio foi “doloso”, e que teve por consequência a produção de “estragos em quase todos os livros do Cartório” e a destruição total “de alguns deles.”

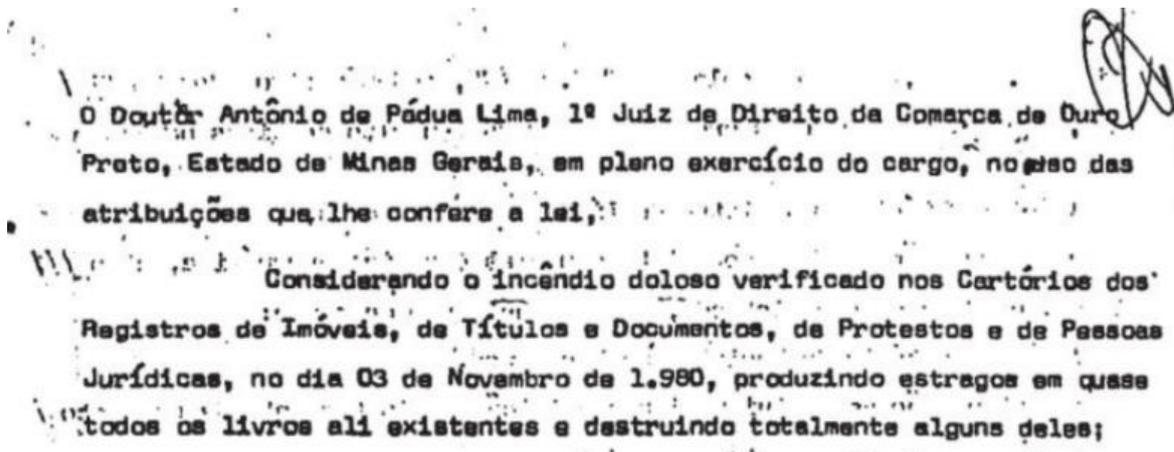


número de novos processos de usucapião movidos na Comarca de Ouro Preto/MG nos anos seguintes à data do incêndio, situação que perdura até os dias de hoje.

A pesquisa trabalha com a hipótese de que o relatado problema fundiário em Ouro Preto/MG guarda relação direta com o perecimento dos registros de imóveis decorrentes do incêndio do cartório, e que a grande proliferação de processos de usucapião resulta da situação de incerteza jurídica que, a despeito de algumas tentativas de solução, persiste até os dias de hoje na cidade.

2.3. Portaria de restauração das certidões de imóveis

Com o objetivo de minimizar os prejuízos advindos do incêndio no Cartório, e tendo em vista a necessidade de retomada das atividades do órgão, o Juiz da comarca à época, Dr. Antônio de Pádua Lima, lotado na 1ª Vara Cível, editou e publicou, em 28 de novembro de 1980, uma portaria regulamentando o procedimento de restauração das matrículas de imóveis e demais documentos que pereceram no incêndio. Segue abaixo trecho original extraído da Portaria, com a formalização do motivo para a providência anunciada:



Fonte: Imagem extraída da Portaria original editada pelo Juiz Antônio de Pádua Lima, em 28 de novembro de 1980, folha 01.

O ato normativo estabeleceu diferentes procedimentos a serem seguidos, a depender da situação fática/jurídica. O tópico de número “um” da Portaria referia-se ao procedimento de restauração dos documentos, certidões e matrículas de imóveis deteriorados no Cartório de



Registro de Imóveis. Nos termos da alínea “a” do item de número “um”, relativamente aos documentos registrados e averbados na vigência do Decreto n.º 4.857/1939, caso o interessado possuísse uma cópia da certidão, poderia ele dirigir-se ao cartório, autenticar sua cópia da certidão de imóvel e arquivá-la no órgão. Tal procedimento estaria condicionado a uma declaração do interessado de que o imóvel não era gravado por nenhum ônus real e que não havia sido realizado nenhum negócio jurídico de transmissão de propriedade (o que culminaria na modificação da titularidade do bem). Confira-se:

I)- No Cartório do Registro de Imóveis,
a)-os documentos registrados ou averbados, na vigência do Decreto nº 4.857, de 09 de Novembro de 1.939, com suas alterações, sejam arquivados em cópias xerográficas, autenticadas, a requerimento do interessado, e com a declaração de que sobre o imóvel não existe onus algum real e nem foi vendido em parte ou no todo;

Fonte: Imagem extraída da Portaria original editada pelo Juiz Antônio de Pádua Lima, em 28 de novembro de 1980, folha 01.

A julgar pela literalidade do dispositivo, a portaria não restringia ao proprietário do imóvel a possibilidade de requerimento da restauração, uma vez que usa a expressão “interessado”. Note-se que a portaria é silente a respeito do eventual custeio da restauração de registro, e de quem seria a responsabilidade (se do Registrador responsável pelo Cartório, ou do interessado/proprietário) pelo pagamento das taxas e emolumentos registraes.

A alínea “b” do item de número “um” dispunha acerca de uma situação singular, na qual o imóvel, seja por sucessão *causa mortis*, doação ou negócio jurídico de qualquer espécie, houvesse passado por uma modificação de titularidade entre o período de ocorrência do incêndio até a data do pedido de restauração da Certidão de Registro do Imóvel. Nesses casos, a restauração da matrícula anterior não seria possível, exigindo a averbação ou registro através da abertura de uma nova matrícula:



b)-caso o imóvel venha a sofrer qualquer modificação ou seja /
transacionado, exigindo a averbação ou registro, seja aberta sua matrícula
e efetuado seu registro, em ficha, para que se faça a averbação ou registro
pretendido;

Fonte: Imagem extraída da Portaria original editada pelo Juiz Antônio de Pádua Lima, em 28 de novembro de 1980, folha 01.

Por fim, a alínea “c” do item de número “um” determinava que os imóveis matriculados e registrados após a vigência da Lei nº 6.015/1973¹² seriam restaurados em fichas, mediante requerimento do interessado, mantendo as exigências contidas na alínea “a”.

c)- os imóveis matriculados e registrados, após a vigência da

Lei nº 6.015/73, alterada pela de nº 6.216/75, sejam restaurados em fi-
chas, a requerimento do interessado e com as cautelas contidas na letra
“a”;

Fonte: Imagem extraída da Portaria original editada pelo Juiz Antônio de Pádua Lima, em 28 de novembro de 1980, folha 01- 02.

A portaria é silente sobre os prazos concedidos aos interessados para se dirigirem ao Cartório com o fito de realizar a restauração do documento deteriorado no incêndio.

2.4. Restauração das matrículas de imóveis a título oneroso

¹² BRASIL. Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16015compilada.htm. Acesso em: 26 de jun. 2022.



Em meados da primeira década dos anos 2000¹³, o titular do Cartório de Registro de Imóveis iniciou a cobrança de taxas e emolumentos dos proprietários/possuidores¹⁴ atingidos pelo incêndio da década de 1980, que procuravam a serventia para restaurar as suas certidões registrais. Os proprietários, inconformados com a cobrança em duplicidade (tendo em vista que já haviam arcado com esses valores quando do registro do imóvel, antes do incêndio), socorreram-se do Poder Judiciário, no afã de obter a dispensa do pagamento de tais ônus e a cominação ao titular do Cartório de Imóveis.

O Juiz de 1.º Instância, no julgamento do processo n.º 1.0000.05.4256193/000, decidiu favoravelmente aos proprietários de imóveis, e o titular do Cartório de Registro de Imóveis, irredimido, interpôs Recurso ao Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG), cujo julgamento ocorreu em 03 de abril de 2006, relatado pelo Desembargador José Domingues Ferreira Esteves.

Extrai-se do teor da ementa o seguinte:

RECURSO CONTRA DECISÃO DE JUIZ DE PRIMEIRA INSTÂNCIA. CARTÓRIO DE REGISTRO DE IMÓVEIS. INCÊNDIO CRIMINOSO. DESTRUIÇÃO DE TODO O ACERVO REGISTRAL. DIREITO DOS ADMINISTRADOS DE RESTAURAR AS MATRÍCULAS E DEMAIS AVERBAÇÕES GRATUITAMENTE. PRESCRIÇÃO QUINQUENAL OU VINTENÁRIA. OCORRÊNCIA. ÔNUS QUE NÃO PODEM SER IMPOSTOS AO NOVO TITULAR DO CARTÓRIO. ENTENDIMENTO DO STJ. RECURSO PROVIDO. - *Embora, de fato, os administrados tenham direito à restauração gratuita das matrículas de seus imóveis e demais averbações destruídas em incêndio criminoso, tal garantia, assim como qualquer outra espécie de direito, não é eterna, estando, assim, sujeita às regras da prescrição.* - Nesse rumo, seja pela regra da prescrição quinquenal, seja pela da vintenária, tem-se que *o novo Titular do Cartório de Registro de Imóvel da Comarca de Ouro Preto, empossado por concurso público em 20/12/2002, não pode se responsabilizar pelos ônus da restauração dos registros destruídos, seja porque o direito dos interessados já prescreveu, uma vez que tanto o sinistro, quanto a Portaria do Diretor do Foro que determinou a restauração dos registros, a pedido do interessado, ocorreram nos idos de 1980, tendo, assim, já transcorrido mais de 22 anos; seja porque a responsabilidade pelos danos decorrentes do referido incêndio é pessoal do antigo titular, conforme entendimento do STJ (REsp 443.467/PR), não podendo, desta maneira, ser transferida ao ora recorrente.* - Recurso provido¹⁵.

¹³ Não foi possível descobrir exatamente em que momento iniciou-se a cobrança dos valores. Sabe-se, entretanto, que ocorreu entre dezembro de 2002, quando o novo titular tomou posse, e o ano de 2005, quando o processo movido pelos proprietários/possuidores chegou à segunda instância (informação colhida no SISCOM - Sistema de Informatização dos Serviços das Comarcas).

¹⁴ Em que pese as diferenças entre proprietários e possuidores definidos pelo Código Civil, para fins desta pesquisa, os sujeitos eram proprietários e se tornaram possuidores em razão do incêndio. Portanto, as expressões "proprietários e possuidores" devem ser interpretadas de acordo com este contexto.

¹⁵ TJMG - Recl c/Juiz Inf Instância 1.0000.05.425619-3/000, Relator(a): Des.(a) José Domingues Ferreira Esteves, CONSELHO DA MAGISTRATURA, j. 03/04/2006, DJe 05/05/2006 (grifos dos autores).



Em suma, em 2006 a controvérsia foi definida com o entendimento de que o proprietário/possuidor que desejasse restaurar a sua matrícula destruída no incêndio deveria arcar com todos os ônus registrais, o que inclui taxas e emolumentos, cujos valores variam a depender do valor do imóvel.

2.5. Campanha (frustrada) de registro dos imóveis

Dentre as poucas informações alcançadas relativamente ao incêndio do cartório e seus desdobramentos consta que, no ano de 2005, o titular do Cartório de Registro de Imóveis de Ouro Preto inicia uma campanha na qual “[...]convoca proprietários de imóveis da cidade ou dos distritos, que tiveram os documentos de suas propriedades destruídos no incêndio criminoso do antigo Cartório, a refazer o registro de imóveis”¹⁶.

Segundo matéria vinculada pelo Jornal “Estado de Minas”, em 3 de abril de 2005, apesar da iniciativa, a campanha não logrou êxito, dada a baixa procura dos proprietários de imóveis para restaurarem os seus registros. Não se sabe ao certo as razões que conduziram à não adesão dos proprietários de imóveis de Ouro Preto à campanha promovida. Trata-se, entretanto, de fato significativo, tendo em vista os benefícios relacionados à estabilidade das relações jurídicas lastreadas em título de domínio.

3. OS EFEITOS IRRADIADOS OCACIONADOS PELO INCÊNDIO NO CARTÓRIO DE REGISTROS DE IMÓVEIS DE OURO PRETO/MG

A transformação, por força do incêndio no cartório, dos então proprietários em meros possuidores (diretos ou indiretos, a depender da circunstância) é um fenômeno com efeitos irradiados. A título de exemplo, pode-se mencionar possíveis empecilhos de fundo econômico relacionados ao fato de que, para fins de alienação de imóvel, as instituições financeiras somente aceitam imóveis para fins de financiamento bancário se o bem estiver

¹⁶ JORNAL ESTADO DE MINAS. “*Registrador imobiliário de Ouro Preto/MG inicia campanha pela internet.* 03/04/2005. Disponível em: http://www.serjus.com.br/noticias_antigas/online/campanha_ri_ouro_preto_04_04_2005.html. Acesso em 18 de agosto de 2021.



devidamente regularizado e registrado. Ademais, é certo que a falta de uma solução efetiva para o problema faz com que este se perpetue, uma vez que as futuras gerações terão que lidar com a ausência de título no decorrer de uma ação de inventário. Entretanto, para além do aspecto patrimonial e individual relativo ao direito de propriedade, a questão também pode ser analisada em outras perspectivas igualmente relevantes, inclusive do ponto de vista coletivo.

A elaboração de políticas públicas pela municipalidade, relativamente, por exemplo, à organização do ensino e distribuição das escolas, o serviço de coleta seletiva de lixo, a segurança pública, o sistema de saúde distribuído por bairros, programas culturais e sociais etc., deve levar em conta, dentre outros fatores, a forma de ocupação do solo urbano. Apesar da existência de outros cadastros que podem contemplar dados demográficos relevantes, como a relação de matrículas de alunos em determinada escola, as informações constantes dos registros de imóveis podem servir como relevante aporte na elaboração de diversas políticas públicas. É possível concluir, portanto, que o perecimento de tais documentos têm o potencial de impactar até na atuação da prestação de serviços à comunidade ouro-pretana pelo Poder Público.

Conforme mencionado anteriormente, o número de ações de usucapião na comarca de Ouro Preto tem crescido consideravelmente desde a década de 1980 até os dias de hoje. A partir da análise do número de processos, à luz dos marcos temporais, formulou-se a hipótese de que esse aumento do número das ações de usucapião tem ligação direta com o perecimento das matrículas no incêndio do cartório, uma vez que, como é sabido, a usucapião é forma originária de aquisição da propriedade.

3.1. Impactos do incêndio do Cartório de Registro de Imóveis no número de processos de usucapião protocolados nas Varas Cíveis da Comarca de Ouro Preto/MG

Em um primeiro momento, foi feito um levantamento do número de processos veiculando pedidos de usucapião de 1980 até 2020 na comarca de Ouro Preto. Para tanto, empreendeu-se uma consulta à plataforma SISCOM (Sistema de Informatização dos Serviços das Comarcas), do TJMG, abrangendo ações protocoladas nas 1ª e 2ª Varas Cíveis da Comarca.



O cartório de registro de imóveis da comarca foi atingido pelo incêndio no dia 3 de novembro de 1980. Neste ano não havia nenhum processo de usucapião em curso na comarca de Ouro Preto/MG. No mesmo mês da ocorrência do sinistro, o então Juiz da Comarca, Doutor Antônio de Pádua Lima, editou Portaria regulamentando o procedimento de restauração das matrículas de imóveis e demais documentos incinerados no episódio. Parece razoável inferir que a inexistência de protocolos de novos processos de usucapião de 1980 a 1983 deve-se à então recém-publicada Portaria, tendo em vista que os proprietários/interessados poderiam restaurar as suas matrículas de imóveis administrativamente, afastando-se a necessidade de manejar ação de Usucapião.

Entretanto, conforme se depreende do tópico “2.3 Portaria de Restauração de Certidão de Imóveis” (acima), dedicado à análise dos dispositivos constantes da Portaria, observa-se que o procedimento previsto no ato normativo talvez fosse inócuo para uma parte considerável dos proprietários/possuidores, dados os requisitos elencados. Pensa-se, especialmente, naqueles que não possuíam uma cópia da certidão, ou cujo imóvel havia passado por alguma mudança de titularidade, seja através de negócios jurídicos onerosos (compra e venda), gratuitos (doação), ou resultantes do direito hereditário (morte do proprietário e transmissão do direito real de propriedade aos herdeiros). A existência de tais requisitos pode ter servido como um fator desestimulante à regularização da propriedade pela via extrajudicial.

O cenário sugere que os obstáculos do procedimento extrajudicial tenham feito com que muitos proprietários/possuidores tenham passado a considerar a possibilidade de aquisição da propriedade judicialmente, pela via da usucapião. O lapso temporal havido entre o incêndio e o protocolo do primeiro pedido de usucapião da década também pode ser explicado pelo fato de que esse instituto tem por característica, justamente, o decurso de certo período de tempo (maior ou menor, a depender da modalidade) para sua configuração. Assim, em 1984, verificou-se a abertura do primeiro processo de usucapião na Comarca de Ouro Preto naquela década, e nos anos subsequentes o aumento do número de processos com esse objeto é patente. Em 1985, foram protocolados 4 (quatro) novos processos de usucapião, mesmo número de protocolos referentes ao ano de 1986. No ano de 1987, o número de protocolos triplicou, subindo para 15 (quinze) novos processos de usucapião, seguidos de 7



(sete) novos processos em 1988 e 9 (nove) novos processos de usucapião protocolados em 1989, observou-se que a média se manteve alta até o final da década de 1980.

A década seguinte iniciou com uma proliferação de novos processos de usucapião protocolados nas duas varas cíveis da Comarca. Em 1990, observa-se o protocolo de 12 (doze) novos processos, sendo que este número permaneceu sempre em ascensão, atingindo, sequencialmente: 7 (sete) novos processos em 1991, 5 (cinco) em 1992, 12 (doze) em 1993, 3 (três) novos processos em 1994, no ano de 1995 observou-se o crescente número de 35 (trinta e cinco) novos processos de usucapião protocolados na Comarca de Ouro Preto, seguidos de 30 (trinta) processos em 1996, 25 (vinte e cinco) em 1997, 40 (quarenta) em 1998 e em 1999, a marca de 44 (quarenta e quatro) novos processos de usucapião protocolados.

Os anos 2000 iniciaram com o número exorbitante de 603 (seiscentos e três) novos processos de usucapião em trâmite na comarca de Ouro Preto. Em 2001, o número de novos processos de Usucapião chegou a baixar para 38 (trinta e oito); entretanto, no ano seguinte de 2002 este número subiu para 56 (cinquenta e seis) novos processos protocolados, cujo número permaneceu sempre em ascensão: 58 (cinquenta e oito) em 2003, 73 (setenta e três) em 2004, 52 (cinquenta e dois) processos em 2005, 33 (trinta e três) novos processos em 2006 e 2007, 43 (quarenta e três) em 2008, 40 (quarenta) em 2009, 68 (sessenta e oito) em 2010, 66 (sessenta e seis) em 2011, 75 (setenta e cinco) em 2012, 82 (oitenta e dois) em 2013, 119 (cento e dezenove) em 2014, 106 (cento e seis) em 2015 e 95 (noventa e cinco) novos processos de usucapião protocolados em 2016.

Em 2017, seguindo uma tendência de informatização, foi instalado o Processo Judicial Eletrônico na Comarca de Ouro Preto/MG, e todos os novos processos foram protocolados e passaram a tramitar pela via eletrônica, cujos dados para esta análise foram extraídos da plataforma do PJe (processo judicial eletrônico). No ano de 2017, foram protocolados 86 (oitenta e seis) novos processos de usucapião, em 2018 o número subiu para 89 (oitenta e nove) processos.

Ressalta-se que, em março de 2020, o mundo vivenciou o avanço do Coronavírus (COVID-19), e a consolidação da pandemia fez com que seus reflexos fossem sentidos inclusive no Poder Judiciário. Dada a necessidade de distanciamento social com o intuito de conter o



avanço da doença, as atividades forenses foram suspensas por um longo período na Comarca de Ouro Preto, tendo em vista que a cidade vivenciava um cenário de superlotação (e, por isso, de falta) de leitos de UTI. A retomada das atividades presenciais, em atendimento aos protocolos sanitários, deu-se de forma gradual, priorizando-se os atendimentos remotos. Todavia, a situação de calamidade na saúde pública não repercutiu em uma queda muito brusca no número de novos processos de Usucapião protocolados. Nesse sentido, em 2019 – ano anterior à pandemia – o número de processos era de 105 (cento e cinco); em 2020 houve uma diminuição para 94 (noventa e quatro) novos processos protocolados (embora tenha havido uma queda em relação ao ano anterior, trata-se, ainda assim, de um número alto). A alta média de novos processos ajuizados pode ser atribuída ao acesso ao Judiciário viabilizado pelo processo judicial eletrônico.¹⁷

3.2. (In)adequação do modelo processual individual

Uma vez relatada a cronologia do aumento de ações de usucapião na comarca, cumpre tratar dos efeitos decorrentes dessa proliferação de processos. Tal análise pode ser feita – pelo menos – tanto do ponto de vista dos interessados “diretos” no processo (proprietários/possuidores), como na perspectiva da administração da justiça.

Segundo Sérgio Cruz Arenhart, Gustavo Osna e Marco Félix Jobim, “um processo só é legítimo se puder dar conta da realidade, prestando-se a dar uma resposta adequada, tempestiva e efetiva a essa realidade”¹⁸. O processo não deve ser visto como algo dado, mas, sim, construído à luz das circunstâncias concretas do problema a ser enfrentado e da realidade do direito material a ser tutelado. Para os referidos autores, a adequação do processo não deve ser pensada do ponto de vista abstrato, devendo ser concebido à luz do caso concreto. Assim, é possível questionar se o ajuizamento de ações individuais de

¹⁷ Os dados constantes da tabela foram extraídos do SISCOM em janeiro de 2021, durante o período de recesso forense. Portanto, os dados abrangem todo o período de 2020 e não adentra no ano de 2021.

¹⁸ ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. *Curso de Processo Estrutural*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 13.



usucapião pelos proprietários/possuidores consubstancia-se da técnica mais adequada e eficaz para o caso concreto.

Não se pode negar que, no caso em tela, a ação de usucapião presta-se a alcançar o objetivo de conferir o título de proprietário àquele que teve a matrícula de seu imóvel destruída no incêndio (ou a seu eventual sucessor). Sendo o acervo probatório favorável, o pleito será julgado procedente, e o então possuidor será alçado à categoria de proprietário. Dado o grande número de ações ajuizadas nas últimas décadas, pode-se imaginar que mesmo os eventuais inconvenientes do processo judicial (custo referente à contratação de advogados, custas processuais iniciais e finais, contratação de profissional habilitado para realizar o levantamento topográfico/planimétrico, etc., além do tempo gasto para a prática de atos processuais) não têm tornado essa opção menos atrativa aos interessados.

Sendo assim, considerando a questão da perspectiva dos proprietários/possuidores, e tendo por parâmetro somente a aptidão da ação para produzir o resultado almejado, pode-se dizer que a via do processo individual de usucapião é satisfatória, pois permite um acesso imediato à justiça, sanando a falta do título de propriedade, e, com isso, conferindo segurança jurídica ao titular do imóvel. Todavia, do ponto de vista da administração da justiça¹⁹, essa prática apresenta graves inconvenientes, pois em decorrência da relativa facilidade de se protocolar uma ação com pedido de usucapião, o número de processos dessa natureza cresceu tanto que fez com que o trâmite destes (e de outros) feitos se tornasse mais lento, contribuindo, assim, para a sobrecarga dos órgãos jurisdicionais locais.

A demanda individual tem maior probabilidade de ser mais rápida e ter mais chances de ser julgada procedente. Entretanto, apesar dessa escolha processual ser lícita, ela prejudica a qualidade e economicidade da prestação jurisdicional como um todo, e impede que o problema seja solucionado na totalidade, a partir da consideração completa de seus elementos.

Mais que isso, o caso em exame evidencia um problema contextual que vai muito além das demandas individuais que tramitaram e ainda tramitam na comarca de Ouro Preto. Revela,

¹⁹ Conforme menciona Edilson Vitorelli, a "justiça não é algo que se faça apenas entre as partes", pois, sendo o Poder Judiciário um serviço público, e os recursos alocados em um processo, impacta todo o sistema judiciário" (VITORELLI, Edilson. *O Devido Processo Legal Coletivo: dos direitos aos litígios coletivos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. p. 162).



isto sim, uma grave questão coletiva, subjacente aos inúmeros pedidos individuais de usucapião, que atinge diversos grupos de interesse. Trata-se de um macro conflito que poderia ser mais bem dimensionado se se considerasse a natureza coletiva das questões envolvidas.

3.3. (In)adequação do processo coletivo

Na medida em que se considera o processo civil (e o direito, genericamente) como um fenômeno histórico e mutável, percebe-se, nitidamente, que os institutos jurídicos forjados em determinada época revelam a hierarquia de valores dominantes em um determinado contexto. Uma vez que tinha por fim precípua a proteção da liberdade individual e do direito de propriedade, o estado liberal produziu normas procedimentais marcadas a) pela bipolaridade, com autor e réu em polos opostos, sendo a participação de terceiros permitida em poucas oportunidades; b) pela retrospectividade, considerando que o foco do processo é um evento supostamente ocorrido no passado; e c) pelo patrimonialismo, dada a prevalência ou exclusividade da transferência de patrimônio entre as partes como forma de satisfação do direitos.

Em que pesem o decurso do tempo e as inúmeras transformações sociais havidas, pode-se afirmar que, nos dias de hoje, os institutos do processo civil clássico subsistem e são aplicados na resolução de conflitos. De fato, muitos litígios do mundo contemporâneo, sobretudo aqueles de fundo patrimonial, são passíveis de composição mediante as técnicas forjadas no apogeu do estado liberal. Entretanto, o desenvolvimento das relações humanas ensejou o surgimento de problemas cada vez mais complexos, que por sua vez demandam do direito soluções inovadoras.

Na segunda metade do século XX, a doutrina atentou para o fato de que, em virtude da massificação e da globalização, emergiram direitos de caráter coletivo, cuja titularidade, muitas vezes, era extremamente difícil de ser delimitada. É o caso, por exemplo, dos direitos do consumidor, bem como do direito ao meio ambiente equilibrado. Constatou-se que a lesão a tais direitos, em sua dimensão coletiva, não poderia ser adequadamente remediada utilizando-se dos institutos do direito processual clássico, pensados para a solução de litígios



individuais. Com efeito, a doutrina empenhou-se na releitura de institutos processuais clássicos, como a legitimação extraordinária, a representação processual, a coisa julgada e a intervenção de terceiros de modo a adequá-los aos conflitos coletivos.

Nada obstante esses consideráveis avanços, percebeu-se que alguns litígios coletivos, por apresentarem características específicas, não seriam passíveis de composição pela via das ações coletivas “comuns”. Trata-se, segundo Edilson Vitorelli²⁰, dos litígios/problemas estruturais, marcados pela multipolaridade, pelo eventual conflito de interesses dentro do próprio grupo que titulariza o direito, e, sobretudo, por decorrerem do mau funcionamento (ou da inexistência) de alguma estrutura burocrática.

Nesse tipo de litígio, os direitos violados podem ser de diversas naturezas, desde aqueles sociais, como a saúde e a educação, até o direito ao meio ambiente. Num litígio estrutural, a sistematicidade e a reiteração com que os direitos são violados decorre do mau funcionamento de uma estrutura, sendo que esta pode representar “uma instituição, um conjunto de instituições, uma política ou um programa público”²¹. Diante de tal modalidade de problema, a intervenção judicial deve ser no sentido de recomposição estrutural/institucional, o que diferencia os litígios estruturais dos demais litígios coletivos, cuja resolução usualmente se dá a partir de um provimento jurisdicional de atuação pontual. Litígios estruturais, portanto, demandam uma atuação diferenciada do Poder Judiciário, que passa a exercer funções inovadoras em relação àquelas definidas pelas teorias clássicas da jurisdição e da separação de poderes. O método empregado na solução desses litígios denomina-se processo estrutural.

4. PROCESSO ESTRUTURAL

No cenário brasileiro, os processos estruturais vêm ganhando destaque, sobretudo nos últimos anos. A doutrina pátria inspira-se na experiência norte-americana da segunda metade do século XX. À época, de maneira inovadora, o Poder Judiciário daquele país passou a emitir

²⁰ VITORELLI, Edilson. *Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática*. Salvador: JusPodivm, 2020, p. 52.

²¹ VITORELLI, Edilson. *Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática*. Salvador: JusPodivm, 2020, p. 53.



*injunctio*s²² para a concretização de valores constitucionais, tais como a igualdade e a dignidade humana. Em casos como *Brown v. Board of Education II*, bem como *Holt v. Sarver*²³, o Poder Judiciário declarou o estado de desconformidade de duas instituições (sistema escolar e prisional, respectivamente), em relação aos valores constitucionais consagrados, determinando sua progressiva readequação.

Esse “novo modelo de adjudicação de direitos”²⁴, incorporado à experiência brasileira sob a nomenclatura de processo estrutural, pode ser conceituado como espécie de “processo coletivo, no qual se pretende, pela atuação jurisdicional, a reorganização de uma estrutura, que causa, fomenta ou viabiliza a ocorrência de uma violação a direitos, pelo modo como funciona, originando um litígio estrutural”.²⁵ Esclareça-se, porém, que referida atuação jurisdicional não se faz de modo solitário, como se o Judiciário fosse se imiscuir nos demais ramos de atuação do estado, substituindo-os em suas atribuições constitucionais. Ao contrário, o Judiciário é mais um partícipe da arena política, devendo atuar na promoção do diálogo institucional como um gestor do conflito, facilitando o alcance de soluções consensuadas quando isso for possível; e, quando não for esse o caso, determinar medidas práticas-materiais aptas a viabilizar a necessária reestruturação a bem da concretização dos direitos.

²² *Injunctio*s são “ordens judiciais que estabelecem obrigações de fazer ou não fazer” (VITORELLI, 2020, p. 70). Quando tais visam, mediante a reforma de uma estrutura burocrática, à proteção de um direito fundamental, denominam-se *structural injunctio*s (VITORELLI, 2020).

²³ Sobre o tema, confira-se: VIOLIN, Jordão. *Holt v. Sarver e a Reforma do Sistema Prisional no Arkansas*. In: JOBIM, Marco Félix; ARENHART, Sérgio Cruz. (Org.). *Processos Estruturais*. 3ª ed.. Salvador: JusPodivm, 2021.

²⁴ NUNES, Leonardo Silva; COTA, Samuel Paiva; FARIA, Ana Maria de Carvalho Damasceno. Dos Litígios aos Processos Estruturais: pressupostos e fundamentos. In: FARIA, Juliana Cordeiro de; REZENDE, Ester Camila Gomes Norato; NETO, Edgard Audomar Marx (Org.). *Novas Tendências, Diálogos entre Direito Material e Processo: Estudos em Homenagem ao Professor Humberto Theodoro Júnior*. Belo Horizonte: Editora D’Plácido, 2018, p. 366.

²⁵ VITORELLI, Edilson. *Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática*. Salvador: JusPodivm, 2020, p. 60.



O processo estrutural apresenta pressupostos e fundamentos singulares²⁶. Dentre eles, Mariela Puga²⁷ destaca: a intervenção de múltiplos atores processuais, a representação do grupo por um legitimado legal, a violação de um direito constitucional, uma organização burocrática que promove a violação de direitos e uma sentença que contém um conjunto de ordens de implementação contínuas e prolongadas.

Os provimentos jurisdicionais no processo estrutural, distinguem-se dos processos tradicionais, nessa toada, como bem destaca Francisco Verbic²⁸ nesse categoria de provimento os “juízes não fixam analiticamente e de forma antecipada todas e cada uma das atividades que devem ser levadas a cabo pelo demandado para satisfazer a pretensão autoral reconhecida na decisão”, em vez disso, o provimento restringe-se a indicar os resultados que a execução deva produzir de modo genérico, possibilitando que a construção do provimento se dê de forma prospectiva, possibilitando uma contínua relação entre os grupos atingidos e o Tribunal, criando um vínculo de supervisão a longo prazo.

As decisões estruturais, possuem uma propensão a uma abertura dialógica e participativa, como destaca Gustavo Osna²⁹ por se tratar de decisões contendo aspectos com impacto social elevado, é razoável que os próprios envolvidos contribuíssem para o contínuo aprimoramento dos provimentos. O processo estrutural transcende a mera imposição unilateral, transformando-se em um palco de negociações e de debates prospectivos, procurando uma regulação razoável.

O processo estrutural é marcado pelo decurso de fases de desenvolvimento. Em um primeiro momento, busca-se a apreensão das características dos litígios, a fim de estabelecer uma

²⁶ Sobre este assunto, de forma ampla, cf.: NUNES, Leonardo Silva; COTA, Samuel Paiva; FARIA, Ana Maria Damasceno de Carvalho. *Dos Litígios aos Processos Estruturais: pressupostos e fundamentos. Novas Tendências, Diálogos Entre Direito Material e Processo: estudos em homenagem ao professor Humberto Theodoro Jr.* FARIA, Juliana Cordeiro de; REZENDE, Ester Camila Gomes Norato; MARX NETO, Edgar Audomar Marx. [Orgs.]. Belo Horizonte: D'Plácido, 2018, p. 365-383.

²⁷ PUGA, Mariela. *El litigio estructural. Revista de Teoría del Derecho de la em queda Palermo*. Año función da raça, lícito a designação de lugares sociais destinados exclusivamente a pessoas brancas e negras. Tal I, n.2. Nov.2014, P. 46.

²⁸ VERBIC, Francisco. *Ejución de sentencias em litigios de reforma estructural em La República Argentina*. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Org.). *Processos estruturais*. Salvador: Juspodivm, 2017, p. 2-3.

²⁹ OSNA, Gustavo. *Nem “Tudo”, Nem “Nada” – decisões estruturais e efeitos jurisdicionais complexos*. In: ARENHART, Sérgio Cruz. JOBIM, Marco Félix (org.). *Processos Estruturais*. Salvador: JusPodivm, 2017, p. 184.



delimitação primária acerca do objeto litigioso. Dada a complexidade da demanda, o problema será tratado através de um plano de alterações no funcionamento da estrutura, seja ela pública ou privada. Nesta etapa, empreende-se ao máximo o estímulo à consensualidade³⁰, de forma que os próprios interessados possam propor soluções para o problema. Posteriormente, segue-se para a fase de implementação do plano de reestruturação, que, recebendo avaliações periódicas, será revisado, com a indicação de implementação das alterações promovidas no plano. Caso o objeto sofra alterações, o plano de reestruturação poderá ser reelaborado para contemplar as novas circunstâncias, até que o problema seja integralmente solucionado.

Como mencionado, o processo estrutural visa à reestruturação de uma instituição, ou, em outras palavras, presta-se “ao rearranjo ou à recomposição de alguma estrutura que inibia a máxima concretização de determinado direito; que impedia a consolidação do interesse jurídico eleito como relevante”³¹. Tal objetivo, cumpre ressaltar, não é passível de ser alcançado olhando-se somente para o passado; pelo contrário: como bem ressalta Marco Félix Jobim, no processo estrutural, o provimento jurisdicional trata sobretudo de situações futuras, impondo ao intérprete o desafio de “entender que tipo de mudança é desejado e alicerçar os pilares para que, em algum momento, alcance-se a proteção satisfatória e equilibrada do bem jurídico”³².

Apesar dos avanços do processo estrutural brasileiro, o mesmo não se constitui como uma ferramenta processual estática e concluída, e os vários seguimentos da doutrina, bem como a seara legislativa, vêm reunindo esforços para aprimorar esse mecanismo processual que se tem mostrado promissor na resolução de litígios que exigem a reformulação de instituições atreladas tanto ao âmbito público, como ao privado.

³⁰ NUNES, Leonardo Silva. Notas Sobre a Consensualidade nos Processos Estruturais. In: VITORELLI, Edilson *et. Al.* (Orgs.). *Coletivização e Unidade do Direito*. Vol. II. Londrina: Thoth, 2020, p. 499-513.

³¹ JOBIM, Marco Félix. Reflexões Sobre a Necessidade de uma Teoria dos Processos Estruturais: Bases de uma Possível Construção. In: JOBIM, Marco Félix; ARENHART, Sérgio Cruz. (Org.). *Processos Estruturais*. 3ª ed. Salvador: JusPodvim, 2021, p. 71.

³² JOBIM, Marco Félix. Reflexões Sobre a Necessidade de uma Teoria dos Processos Estruturais: Bases de uma Possível Construção. In: JOBIM, Marco Félix; ARENHART, Sérgio Cruz. (Org.). *Processos Estruturais*. 3ª ed. Salvador: JusPodvim, 2021, p. 71.



6. O PROBLEMA FUNDIÁRIO DE OURO PRETO ENQUADRA-SE NA TEORIA DOS LITÍGIOS E PROCESSOS ESTRUTURAIS?

Uma vez que o problema fundiário de Ouro Preto, bem como descritas as características apontadas pela doutrina do que seria um litígio estrutural, cumpre aferir se o caso analisado enquadra-se teoricamente como um litígio estrutural. Nos litígios estruturais, verifica-se uma contínua e reiterada violação de direitos que se dá pelo modo de funcionamento de uma instituição ou estrutura burocrática, seja de âmbito público ou privado, de forma que não é possível delimitar-se uma conduta pontual como causadora do dano à coletividade. Considerando que o problema em estudo foi causado por um evento pontual, delimitado no tempo – o incêndio – restaria frustrado o preenchimento do requisito “continuidade e reiteração da conduta”.

Todavia, dada a magnitude do evento, a multiplicidade de direitos lesados, o grande número de sujeitos interessados, a complexidade da demanda, e a necessidade de uma atuação prospectiva para a adequada solução do problema – outras características marcantes dos problemas estruturais –, sustenta-se a hipótese de que o incêndio que atingiu o Cartório de Registro de Imóveis da comarca de Ouro Preto ocasionou um importante problema fundiário estrutural, cujos reflexos se protraem no tempo, uma vez que, embora deflagrados há quatro décadas, ainda hoje são experimentados.

A tentativa de solução “atomizada” pelos interessados reverberou para além dos limites dos processos ajuizados, contribuindo para o asoerramento do serviço jurisdicional e comprometendo a política judiciária local, o que, somado aos problemas anteriormente indicados, evidencia a inaptidão das vias processuais clássicas para a solução adequada do problema. Outrossim, a atuação individual apenas escamoteia um problema coletivo maior, que se pode entrever pelo número de processos com o mesmo objeto, que tramitaram e ainda tramitam na comarca com o objetivo da aquisição originária da propriedade imobiliária. Nesse contexto, seria possível cogitar do uso do processo estrutural como método adequado para o tratamento do problema estrutural apresentado. Há que se considerar, ainda, a possibilidade de adoção de medidas atrelados ao processo estrutural para o trato do



problema, tais como a realização de audiências públicas com a participação dos proprietários/possuidores da sociedade civil, o estímulo à cooperação entre as instituições públicas envolvidas, notadamente os órgãos judiciários locais, o Ministério Público, a Prefeitura, a Câmara Municipal, e os titulares delegatários do serviço público realizado pelos cartórios.

Acresça-se, ainda, que qualquer tentativa de solução do problema como um todo perpassa, necessariamente, pelo levantamento prévio da quantidade de titulares de direitos em situação de insegurança jurídica decorrente da perda do título de propriedade, preferencialmente com a identificação dessas pessoas. Tal providência, que já se mostraria adequada há quatro décadas, é assaz relevante ainda hoje, dadas as possíveis transferências da posse dos imóveis, seja a título negocial, seja por força do direito sucessório. A delimitação do grupo de sujeitos interessados viabilizaria o esboço de um plano de ação para a solução do problema como um todo, e configuraria a primeira etapa de uma possível atuação reestruturante.

O emprego dessa metodologia na condução do processo não é garantia de um resultado totalmente satisfatório. Entretanto, trata-se de uma ferramenta com potencialidades consideráveis, sobretudo por prezar pela adaptabilidade do processo ao caso concreto³³, e propiciar uma abordagem integral do problema.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar das divergências doutrinárias acerca das características dos litígios estruturais, pode-se afirmar que estes são marcados pela multipolaridade, pelo eventual conflito de interesses dentro do próprio grupo que titulariza o direito, bem como por decorrerem do mau funcionamento (ou da inexistência) de alguma estrutura burocrática, usualmente de natureza pública.

Litígios com essas características não são passíveis de adequada composição pela via processual individual. Da mesma forma, o processo coletivo tradicional mostra-se

³³ NUNES, Leonardo Silva. A Configuração do Procedimento Adequado aos Litígios Estruturais. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Orgs.). *Processos Estruturais*. Salvador: JusPodivm, 2021, p. 687-702.



insuficiente para o trato satisfatório de tais conflitos. O caso examinado neste ensaio revela um importante problema fundiário existente em Ouro Preto/MG, ocasionado pelo incêndio que atingiu o Cartório de Registro de Imóveis da comarca há mais de quatro décadas, resultando na proliferação de ações individuais de usucapião na Comarca, o que se revelou insuficiente para a solução integral do problema.

Levantou-se, dessa forma, a hipótese – a seguir confirmada – de se considerar o problema fundiário em Ouro Preto como um litígio estrutural, e, conseqüentemente, a possibilidade de tratá-lo pela via dos processos estruturais. Por isso, o tratamento integral do problema pela deflagração de um processo estrutural mediante o emprego de técnicas e instrumentos que vem sendo comumente utilizados em processos estruturais, tais como as audiências públicas e o estímulo ao diálogo institucional entre as instituições públicas envolvidas, e a atuação dos órgãos judiciários locais como gestores do processo, se afigura possível e desejável, como alternativa ao manejo atomizado de inúmeros pedidos de usucapião já registrados.

REFERÊNCIAS

- ARENHART, Sérgio Cruz. *Processo Multipolar, Participação e Representação de Interesses Concorrentes*. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Org.). *Processos Estruturais*. 3a ed. rev., atual. e ampl. Salvador: Juspodivm, 2021.
- ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. *Curso de Processo Estrutural*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.
- BRASIL. Lei n.10.406, 10 de janeiro de 2002. *Institui o Código Civil*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm . Acesso em: 26 de outubro de 2021.
- BRASIL. LEI Nº 6.015, DE 31 DE DEZEMBRO DE 1973. *Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm . Acesso em: 26 de jun. 2022.



- CHAYES, Abram. *The role of the judge in public law litigation*. Harvard Law Review. Vol. 89, n. 7, mai-1976.
- COSTA, Luiz Henrique Manoel da; BIGONHA, Ana Paula Ribeiro. *A carta de Sesmaria Régia outorgada ao Senado da Câmara de Vila Rica aos 27 de setembro de 1711*. Revista de informação legislativa, v. 41, n. 164, p. 237-270, out./dez. 2004.
- COSTA, Susana Henriques da. *Acesso à justiça: promessa ou realidade? Uma análise do litígio sobre creche e pré-escola no município de São Paulo*. O processo para solução de conflitos de interesse público. Tradução. Salvador: JusPODIVM, 2017.
- COSTA, Susana Henriques da. *A imediata judicialização dos direitos fundamentais sociais e o mínimo existencial: relação direito e processo*. In WATANABE, Kazuo (et al) (org.). O Processo Para Solução de Conflitos de Interesse Público. Salvador: JusPODIVM, 2017.
- DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael. Alexandria de. *Elementos para uma Teoria Estrutural Aplicada ao Processo Civil Brasileiro*. In: JOBIM, Marco Félix;
- ARENHART, Sérgio Cruz. (Org.). Processos Estruturais. 3a ed. rev., atual. e ampl. Salvador: Juspodivm, 2021.
- JOBIM, Marco Félix. *Reflexões Sobre a Necessidade de uma Teoria dos Processos Estruturais: Bases de uma Possível Construção*. In: JOBIM, Marco Félix; ARENHART, Sérgio Cruz. (Org.). Processos Estruturais. 3a ed. rev., atual. e ampl. Salvador: Juspodivm, 2021.
- JORNAL ESTADO DE MINAS “*Registrado imobiliário de ouro preto/MG inicia campanha pela internet*”. 03/04/2005. Disponível em: http://www.serjus.com.br/noticias_antigas/online/campanha_ri_ouro_preto_04_04_2005.html Acesso em: 18 de agosto de 2021.
- MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. Apelação Cível n 1.0000.05.425619-3/000. - Recl c/Juiz Inf Instância 1.0000.05.425619-3/000, Relator(a): Des.(a) José Domingues Ferreira Esteves, CONSELHO DA MAGISTRATURA, julgamento em 03/04/2006, publicação da súmula em 05/05/2006). Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaPalavrasEspelhoAcordao.do?&num>



- eroRegistro=5&totalLinhas=5&paginaNumero=5&linhasPorPagina=1&palavras=cart%F3rio%20ouro%20preto&pesquisarPor=ementa&orderByData=2&referenciaLegislativa=Clique%20na%20lupa%20para%20pesquisar%20as%20refer%EAncias%20cadastradas...&pesquisaPalavras=Psquisar&. Acesso em 21 agosto de 2021.
- NUNES, Leonardo Silva. *A Configuração do Procedimento Adequado aos Litígios Estruturais*. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Orgs.). *Processos Estruturais*. Salvador: JusPodivm, 2021, p. 687-702.
- NUNES, Leonardo Silva. *Notas Sobre a Consensualidade nos Processos Estruturais*. In: VITORELLI, Edilson et. Al. (Orgs.). *Coletivização e Unidade do Direito*. Vol. II. Londrina: Thoth, 2020, p. 499-513.
- NUNES, Leonardo Silva. *A certificação nos processos coletivos*. In: *Coletivização e unidade do Direito*. Luis Alberto Reichelt e Marco Félix Jobim (Org.). Londrina: Thoth, 2019.
- NUNES, Leonardo Silva; COTA, Samuel Paiva; FARIA, Ana Maria de Carvalho Damasceno. *Dos Litígios aos Processos Estruturais: Pressupostos e Fundamentos*. In: FARIA, Juliana Cordeiro de; REZENDE, Ester Camila Gomes Norato; NETO, Edgard Audomar Marx (Org.). *Novas Tendências, Diálogos entre Direito Material e Processo: Estudos em Homenagem ao Professor Humberto Theodoro Júnior*. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2018.
- OSNA, Gustavo. *Nem “Tudo”, Nem “Nada” – decisões estruturais e efeitos jurisdicionais complexos*. In: ARENHART, Sérgio Cruz. JOBIM, Marco Félix (org.). *Processos Estruturais*. Salvador: JusPodivm, 2017, p. 184.
- PUGA, Mariela. *El litigio estructural. Revista de Teoría del Derecho de la em queda Palermo*. Año función da raça, lícito a designação de lugares sociais destinados exclusivamente a pessoas brancas e negras. Tal I, n.2. Nov.2014, P. 46.
- VERBIC, Francisco. *Ejución de sentencias em litigios de reforma estructural em La República Argentina*. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Org.). *Processos estruturais*. Salvador: Juspodivm, 2017, p. 2-3.
- VIOLIN, Jordão. *Holt v. Sarver e a Reforma do Sistema Prisional no Arkansas*. In: JOBIM, Marco Félix; ARENHART, Sérgio Cruz. (Org.). *Processos Estruturais*. 3a ed. rev., atual. e ampl. Salvador: Juspodivm, 2021.



VITORELLI, Edilson. *Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática*. Salvador: JusPodivm, 2021.

VITORELLI, Edilson. *O devido processo legal coletivo: dos direitos aos litígios coletivos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. p. 162.

VITORELLI, Edilson. *Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática*. Salvador: JusPodivm, 2020.