

A usucapião extrajudicial e a teoria dos poderes implícitos

Extrajudicial Adverse possession and Implied Powers Theory

Alexis Mendonça Cavichini Teixeira de Siqueira

Oficial do 4º Registro de Imóveis do Rio de Janeiro.

Silvia Renata de Oliveira Penchel

Tabeliã e Oficial Registradora do Ofício Único de Quatis/RJ.

Marcelo da Silva Borges Brandão

Tabelião e Oficial Registrador do Ofício Único de Varre-Sai/RJ

Áreas do direito: Direito imobiliário, registros públicos, direito civil

Resumo

O presente trabalho trata da usucapião extrajudicial e a teoria dos poderes implícitos. O trabalho tem como linha-mestra a ideia de que além dos poderes dados ao Oficial de Registro de Imóveis para a instrução do procedimento de usucapião extrajudicial, existem outros poderes, que são implícitos na ordem jurídica. É analisado a teoria dos poderes implícitos conforme o direito administrativo e também sua aplicabilidade no caso do procedimento de usucapião extrajudicial. As modalidades de usucapião são explicadas e resumidas para melhor entendimento da matéria. Ao fim, uma conclusão é apresentada, fechando-se o trabalho.

Palavras-chaves: usucapião extrajudicial, teoria dos poderes implícitos, oficial de registro de imóveis, modalidades de usucapião.

Abstract

The present work deals with the extrajudicial adverse possession and the theory of the implied powers. The work has as its main line the idea that in addition to the powers given to the Real Estate Registry Officer for the instruction of the extrajudicial adverse possession procedure, there are other powers, which are implied in the legal order. The theory of implied powers is analyzed according to administrative law and also its applicability in the case of the extrajudicial adverse possession procedure. The types of adverse possession are explained and summarized for a better understanding of the matter. At the end, a conclusion is presented, closing the work.

Keywords: Extrajudicial adverse possession, implied powers theory, land registry officer, adverse possession types,

Sumário: 1. Introdução 2. Usucapião 2.1. Evolução histórica na legislação brasileira 2.2. Tipos de usucapião. 2.2.1. Usucapião Extraordinária 2.2.2. Usucapião ordinária 2.2.3. Usucapião Tabular 2.2.4. Usucapião especial rural 2.2.5. Usucapião especial urbana 2.2.6. Usucapião familiar 3. Da usucapião extrajudicial 3.1. requisitos necessários 3.1.1. Ata notarial 3.1.2. Planta e memorial descritivo 3.1.3 Certidões negativas/positivas 3.1.4. Justo título. 4. Atuação do Oficial de registro de imóveis 5. Teoria dos poderes implícitos 6. Conclusão

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho busca fazer um estudo sobre o instituto da usucapião extrajudicial e a teoria dos poderes implícitos. Pretende-se mostrar, através do presente estudo, que o oficial do registro de imóveis ao apreciar a usucapião extrajudicial possui poderes implícitos, conforme os ditames da citada teoria.

Neste presente momento traremos apenas noções introdutórias sobre o tema exposto acima, primeiro fazendo uma dissertação de maneira breve, uma vez que o tema será mais abordado em momento posterior. De início, cabe definir o que vem a ser usucapião, que, resumidamente, pode ser definida como forma de adquirir a propriedade de bem imóvel ou móvel pelo transcurso de lapso temporal com posse mansa e pacífica.

Iremos discorrer sobre os diversos tipos de usucapião e então trataremos especificamente sobre a usucapião extrajudicial, a qual pode ser definida brevemente como um novo tipo de procedimento para o reconhecimento do direito à usucapião.

A usucapião extrajudicial foi introduzida com contornos muito limitados pela lei 12.424/2011, que modificou a lei 11.977/2009. No entanto, a partir do código de processo

civil de 2015 o reconhecimento extrajudicial da usucapião ganhou ares novos e possibilidades extremamente ampliadas de utilização.¹

Serão tratados no presente trabalho os atributos que o oficial registrador de imóveis deve se valer para atingir a usucapião extrajudicial e, por fim, a teoria dos poderes implícitos e sua consequente relação com o ofício que o registrador desempenha na usucapião extrajudicial.

A teoria dos poderes implícitos, a qual considera que aquele que pode o mais pode o menos, do brocado latim *Ad maiori, ad minus, foi* aplicada na ciência jurídica moderna pela primeira vez no caso *McCulloch v. Maryland*, julgado na Suprema Corte americana.

Será mostrado como referida teoria está sendo aplicada no Brasil e no ordenamento jurídico brasileiro pelos tribunais e até pelo Ministério Público, e também será sugerida a sua aplicação pelos Oficiais de Registro de imóveis quando do processo de usucapião extrajudicial.

Sobre a Teoria dos Poderes Implícitos e a atuação do oficial de cartório, será citada também a posição da doutrina sobre o assunto, como a do processualista Humberto Dalla Bernardino de Pinho, demonstrando-se a possibilidade de aplicação da referida teoria para legitimar uma maior atuação do Registrador, sem que se fira a sua imparcialidade necessária.

Por fim será feita uma conclusão com disposições finais sobre o tema.

2. USUCAPIÃO

A usucapião² é a forma de adquirir a propriedade de bem imóvel ou móvel pelo transcurso de lapso temporal com posse mansa e pacífica.

¹ NOBRE, Francisco José Barbosa. *Manual da Usucapião extrajudicial*. Ananindeua: Itacaiúnas, 2018, p. 22.

² Teve seu gênero corrigido para o feminino a partir do Código Civil de 2002, alterando a nomenclatura usada no masculino pelo Código Civil de 1916. Isso se dá de acordo com a explicação de Othon Sidou,

Tal conceituação segue baseada na obra Digesto ou Código de Justiniano, datado de 522 D.C, conforme cita Paulo Nader a respeito da criação de Modestino³: ““usucapio est adjectio dominii per continuationem possessionis temporis lege definiti” – (“A usucapião é a agregação do domínio mediante a continuação da posse pelo tempo determinado em lei”)”.

Traz a usucapião duas consequências jurídicas sobre a coisa: o direito de propriedade para o seu possuidor e a perda da propriedade para o seu proprietário.

2.1 Evolução Histórica na legislação brasileira

O direito brasileiro se encontra dentro da tradição romanística do direito. Um dos grandes marcos do direito escrito romano é a lei das XII Tábuas. Desde esse documento histórico, datado de 450 Antes de Cristo⁴, já se encontra positivado o instituto da usucapião.

À época da descoberta do Brasil pelos portugueses, vigoravam as ordenações Afonsinas. Este diploma legal logo foi substituído pelas ordenações Manuelinas, e este último pelas ordenações Filipinas, em 1603.

As ordenações Filipinas tiveram força no Brasil por longo tempo, passando pelo Brasil colônia, chegando ao Brasil império e sendo substituídas na prática (apesar de não expressamente revogada então) em 1858⁵, pela Consolidação das Leis Civis do Império, de Teixeira de Freitas. Tanto as ordenações Filipinas, quanto a Consolidação das Leis civis do Império, possuíam previsões sobre usucapião.

pelo fato de o “elemento predominante da locução originária é *capiō, -onis*, substantivo feminino, e o seu complemento circunstancial é *usus-us*, masculino, significando ‘aquisição pelo uso’ e não ‘uso por aquisição’, o que subverteia o sentido” (OTHON SIDOU, José Maria. *Dicionário Jurídico*. Editora Forense. Rio de Janeiro, 2016. p. 1.047).

3 Digesto, Livro XLI, tít. III, frag. 3 *apud* NADER, Paulo. *Curso de Direito Civil. Direito das Coisas*. Vol. 4. 7^aed. Ed. Forense. São Paulo, 2016. p. 155.

4 SIQUEIRA, Alexis Mendonça Cavichini Teixeira de. PENCHEL, Silvia Renata de Oliveira *Aspectos relevantes da Lei das XII Tábuas*. Publicado no site “**Migalhas**” em 17/02/2021. Link da publicação: <https://migalhas.uol.com.br/coluna/migalhas-notariais-e-registras/340403/aspectos-relevantes-da-lei-das-xii-tabuas>

5 Apesar da Consolidação das leis Civis do império e da superveniência do código civil de 1916, a parte relativa aos requisitos da lavratura de escrituras públicas só deixou de ser observado com o advento da lei 7.433/85.

Da mesma forma, o código civil de 1916 (art. 550 e seguintes) e o código civil de 2002 (art. 1.238 e seguintes) também possuem previsões regulamentando o instituto.

Desta maneira, percebe-se que o instituto possui bases históricas extremamente sedimentadas, com uma tradição muito grande em sua utilização. No entanto, durante todo esse tempo a usucapião sempre foi reconhecida de forma judicial. Ou seja, com a necessidade de atuação de uma pessoa revestida de jurisdição (O Pretor em tempos romanos, o Juiz em tempos atuais). A grande quebra de paradigma se deu com a promulgação do código de processo civil de 2015, que permitiu o processamento da usucapião de maneira extrajudicial, sem excluir o processamento judicial.

2.2 Tipos de Usucapião

As espécies de usucapião imobiliárias previstas no ordenamento jurídico brasileiro com seus respectivos fundamentos legislativos são, conforme ensina Cláudio Harbermann Júnior⁶, as seguintes: 1) extraordinária, art. 1.238, do CC/02; 2) ordinária, art.1242, CC/02; 3) Usucapião tabular, art.1242, parágrafo único, CC/02; 4) Especial rural, art. 191, CF/88 art.1239, CC/02, Lei 6.969/81; 5) Especial urbano, art. 183, CF/88 art.1240, CC/02, art.9º da Lei 10.257/01; 6) coletiva urbana, art. 10, da Lei 10.257/01; 7) usucapião familiar / conjugal, arts.1240-A e 1.573, IV, CC/02; 8) indígena, art.33, da Lei 6.001/73.

Na doutrina encontram-se outras denominações, em razão dos autores enfatizarem determinadas exigências das variadas espécies. Contudo, todas estarão inseridas nos moldes acima.

2.2.1. Usucapião Extraordinária

De acordo com o artigo 1.038, do Código Civil, a forma extraordinária exige a posse mansa e pacífica da coisa, com *animus domini*, de forma contínua por 15 (quinze) anos.

⁶ HARBERMANN JÚNIOR, Cláudio, e HABERMANN, Raíra Tuckmantel. *Usucapião Judicial e Extrajudicial no Novo CPC*. 2^a ed. Ed. Habermann. Leme, 2018. p.28

Frisa-se a desnecessidade de justo título e boa-fé, sendo essa uma diferença em relação à usucapião ordinária, de acordo com Ozéias J. Santos⁷. Ana Clara Boczar (et. al.) ensina que esse prazo se dá tanto em áreas urbanas como em áreas rurais⁸.

2.2.2. Usucapião Ordinária

O artigo 1.242 do Código Civil, que dispõe sobre a usucapião ordinária, reduz o prazo para 10 (dez) anos, mas, diferentemente da usucapião extraordinária, exige justo título e boa-fé.

Por justo título, entende-se qualquer documento que indique a aquisição da coisa, o qual, associado à boa fé do adquirente, crie no mesmo a crença de que possui as condições de proprietário.

Lembrando que a doutrina tradicional sempre definiu o justo título como aquele que seria, em tese, passível de gerar a aquisição da coisa, mas não o foi por algum defeito formal. No entanto, é importante citar a doutrina minoritária, que entende que justo título aquele capaz de explicar juridicamente a origem da posse⁹.

2.2.3. Usucapião Tabular

Prescrita no parágrafo único, do artigo 1.242, do Código Civil, possui como requisitos: 05 (cinco) anos de permanência, devendo ter sido utilizado como moradia ou realizado investimento de caráter econômico ou social relevante e sua aquisição feita por meio, oneroso, tendo sido registrada e, posteriormente, cancelada.

2.2.4. Usucapião Especial Rural

Antecedendo ao Código Civil de 2002, a Constituição Federal trouxe a garantia da usucapião especial, tanto rural quanto urbana, estando a rural prevista no art. 191, *in verbis*:

Art. 191 Aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como seu, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra,

7 SANTOS, Ozéias J. *Usucapião Extrajudicial e a Regularização Fundiária*. Ed. BH. Leme, 2021. p. 89.

8 BOCZAR, Ana Clara Amaral Arantes [et al]. *Usucapião Extrajudicial. Questões Notariais, Registrais e Tributárias*. Editora Mizuno. Leme, 2021, p. 40.

9 AGUIAR JUNIOR, Ruy Rosado de. *O usucapião ordinário e o justo título*. Revista brasileira de direito civil, Vol. 2, Out-Dez 2014.

em zona rural, não superior a cinquenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade.

Parágrafo único. Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

Também conhecida pela doutrina por usucapião *pro labore*, esta denominação se dá em razão da utilização da terra para o trabalho do usucapiente ou de sua família. A finalidade é de fixar o homem no campo ao conceder-lhe a propriedade mediante requisitos de moradia e trabalho, explorando a área rural de modo a exercer a função social da propriedade prevista na Constituição Federal.

Aliás, essa utilização da terra para o trabalho constitui o principal requisito para essa espécie de usucapião. Nesse sentido corrobora o pensamento de Benedito Silvério Ribeiro¹⁰:

necessário o exercício da posse inter-relacionada com o trabalho e com a produção. Essa posse direta e com o objetivo de cultivação da terra e desenvolvimento da produção, pelo possuidor ou com o auxílio de sua família, moradores no local, constitui requisito de maior importância à configuração da usucapião *pro labore*, hoje possível de ser chamada constitucional.

2.2.5. Usucapião Especial Urbano

A usucapião especial urbana, também conhecida como pró-moradia, está prevista no art. 183 da Constituição Federal e tem como requisitos: posse mansa e pacífica por cinco anos, imóvel urbano com área de até 250 metros quadrados, não ser proprietário de outro imóvel urbano ou rural, além da utilização pelo usucapiente para sua moradia ou de sua família.

Tal espécie de usucapião também está prevista no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) em seu art. 9.º, valendo destacar o § 3 desse art. que trouxe a possibilidade de *successio possessionis*, o que não era admitido para as usucapiões especiais

10 RIBEIRO, Benedito Silvério. Tratado de usucapião. v. 2. Ed. Saraiva. São Paulo, 2003, pp. 1029 -1030.

constitucionais, desde que o herdeiro já resida no imóvel por ocasião da abertura da sucessão.

2.2.6. Usucapião Familiar

Considerada uma subespécie da usucapião especial urbana, também é conhecida como usucapião conjugal ou decorrente de abandono de lar. Acrescida pelo artigo 1.240-A do Código Civil tem como requisitos: posse direta e exclusiva pelo prazo de 2 anos, de forma ininterrupta e sem oposição, imóvel urbano de até 250 m², propriedade dividida com o ex-cônjuge ou ex-companheiro e abandono do lar por estes últimos.

Complementa o Código, que para fazer jus ao direito da usucapião por abandono, o (a) cônjuge abandonado(a) não pode ser proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

Sobre a usucapião familiar parte da doutrina questiona a sua aplicação e o meio utilizado pelo legislador para punir o cônjuge que abandonou o lar. Nesse sentido, as colocações de Ferreira¹¹:

A perspectiva que se apresenta e que emerge do texto do art. 1.240-A na configuração dessa nova modalidade de usucapião é a de uma sanção que se quer aplicar ao cônjuge ou companheiro que abandona injustificadamente o lar, uma vez que a conformação apresentada pelo instituto não se acomoda aos contornos da usucapião, nem ao princípio da função social, quanto mais à garantia fundamental do direito de propriedade. Nesse sentido, a perda da copropriedade em favor do cônjuge ou companheiro remanescente sob o argumento do abandono do lar conjugal fere o direito à propriedade, porque, conceitualmente, o direito de propriedade é o exercício socialmente funcionalizado das prerrogativas de uso, gozo e fruição do bem.”

Observa-se, ainda, que no caso de pedido extrajudicial de usucapião familiar, não cabe ao registrador reconhecer ou não a ocorrência do abandono. A ocorrência do abandono deverá estar reconhecida em decisão judicial transitada em julgado.

3. DA USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL

¹¹ FERREIRA, Gilson. *Usucapião no Código Civil Brasileiro: da ancestralidade romana como modo de aquisição da propriedade imobiliária à contemporânea proteção da entidade familiar – uma análise crítica*. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo v. 112 jan./dez. 2017. p.100.

As espécies de usucapião anteriormente descritas podem ser pleiteadas, tanto através do procedimento judicial, como também perante as serventias extrajudiciais¹².

A atividade extrajudicial brasileira, por força do disposto no artigo 236 da Constituição Federal, apresenta-se como delegação do poder público, sendo exercida em caráter privado.

O delegatário da atividade extrajudicial do registro de imóveis é o Oficial de Registro de Imóveis e a ele cabe a análise dos procedimentos de usucapião extrajudicial. Tal oficial será o destinatário da prova produzida, bem como deverá analisar toda a regularidade do procedimento. Assim, o oficial passa a ter um poder/ver de declarar a propriedade adquirida por usucapião ou declarar que não se reúnem os requisitos necessários para tal modalidade de aquisição originária da propriedade.

A competência dos Oficiais de Registro Público para processamento dos pedidos de usucapião é determinada pela circunscrição imobiliária em que se situa o imóvel usucapiendo.

No direito comparado se encontram exemplos de usucapião extrajudicial em países como Peru e Portugal, nos quais o Tabelionato de Notas é o competente para formalizar todo o título¹³. No Brasil, o tabelião de notas apenas confecciona a ata notarial, um dos documentos que serão apresentados ao oficial de registro de imóveis. O oficial de registro de imóveis é quem irá produzir o título a ser registrado, que é a decisão administrativa que reconhece a usucapião.

A base legal da usucapião extrajudicial está no artigo 216-A da lei 6.015/73, inserido pelo novo código de processo civil, e também no provimento 65 de 2017, do CNJ¹⁴, além das normas locais da Corregedoria de cada Estado.

12 Apesar de a princípio o oficial poder deferir qualquer modalidade de usucapião, em alguns lugares existe restrição à algumas modalidades. No Estado do Rio de Janeiro, por exemplo, o provimento 23/2016 da CGJ/RJ proíbe que o oficial processe usucapião extrajudicial que necessite de intervenção do ministério público, como por exemplo necessitam a coletiva urbana e a indígena.

13 Boczar *et al.* Op cit. p. 70.

14 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça – CNJ. Provimento nº 65. Brasília, 14 de dezembro de 2017. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/provimento/provimento_65_14122017_19032018152531.pdf>. Acesso em 17 fev 2021.

3.1 Dos Requisitos necessários

O inciso I do artigo 216-A, da Lei de Registros Públicos dispõe que o requerimento inicial deve ser assinado por advogado ou por defensor público. Tal requisito faz todo o sentido, uma vez que é importante que um profissional do direito acompanhe todo o procedimento, ajudando a cumprir eventuais exigências feitas pelo oficial.

O requerimento, tal qual uma petição inicial dirigida ao Juízo, é peça fundamental do procedimento de usucapião extrajudicial, pois é a partir dele que o interessado, através de advogado, como dito, leva ao registrador de imóveis a solicitação de reconhecimento da aquisição da propriedade por usucapião, motivo pelo qual deve expor, com o máximo de detalhes possíveis, os fatos e as razões jurídicas que fundamentam o pedido.

O requerimento deverá, nos termos do artigo 3º, do Provimento 65/2017, do CNJ, seguir os requisitos da petição inicial, elencados no art. 319, do CPC, e indicar:

I – a modalidade de usucapião requerida e sua base legal ou constitucional;

II – a origem e as características da posse, a existência de edificação, de benfeitoria ou de qualquer ação no imóvel usucapiendo, com a referência às respectivas datas de ocorrência;

III – o nome e estado civil de todos os possuidores anteriores cujo tempo de posse foi somado ao do requerente para completar o período aquisitivo;

IV – o número da matrícula ou transcrição da área onde se encontra inserido o imóvel usucapiendo ou a informação de que não se encontra matriculado ou transscrito;

V – o valor atribuído ao imóvel usucapiendo.

Ou seja, é imperioso que se detalhe no requerimento se se trata, por exemplo, de usucapião ordinária ou extraordinária; como se deu a ocupação do imóvel; se há justo título ou não; se há eventuais cessões de direitos possessórios ou sucessão *causa mortis* para fins de soma da posse; etc.

Devem ser fornecidas, neste momento inicial, o máximo de informações possíveis, para que se evite devoluções e custas desnecessárias, visando sempre municiar o Oficial de Registro com amplo leque de elementos a subsidiar sua futura tomada de decisão.

Além do requerimento, detalhando todos os aspectos da usucapião pretendida, o legislador exige uma série de documentos, cujo rol se encontra no art. 216-A da Lei 6.015/73, dentre os quais se destacam a planta e o memorial descritivo, que devem estar assinados pelos titulares de direitos registrados ou averbados na matrícula do imóvel usucapiendo, bem como pelos titulares dos imóveis confinantes, demonstrando a anuência dos mesmos. Dessa forma, para que a usucapião extrajudicial seja possível é imprescindível a ausência de litígio, o que é confirmado através dessa concordância dos titulares do imóvel, bem como dos confinantes, demonstrando claramente a mansidão da posse.

Cabe consignar que, caso a planta não possua a assinatura do titular do imóvel ou dos confinantes, os mesmos serão notificados para manifestar consentimento expresso no prazo de 15 dias, interpretado o silêncio como concordância, conforme o disposto no § 2º do art. 216-A da lei 6015/73. Além disso, de acordo com o § 3º do mencionado art. 216-A da Lei 6015/73, também serão notificados a União, os Estados, o Distrito Federal e o Município, para se manifestarem, também, no prazo de 15 dias.

O art. 216-A, como já mencionado, além da planta e memorial descritivo, traz uma série de documentos que devem ser apresentados, tais como, ata notarial, certidões e justo título, valendo ressaltar que, em caso de juntada de cópias simples dos referidos documentos, o advogado deve declarar, sob sua responsabilidade pessoal, que estes são autênticos, nos termos do que dispõe o artigo 4º, § 3º do Provimento do CNJ.

3.1.1 Ata Notarial

O conceito de ata notarial dado por Ana Clara Amaral Arantes Boczar é “A ata notarial é o instrumento dotado de fé pública e de força de prova pré-constituída, em que o tabelião, seu substituto ou escrevente, a pedido de pessoa interessada, constata,

fielmente os fatos, as coisas, pessoas ou situações, para comprovar a sua existência ou o seu estado.”¹⁵

No contexto da usucapião “a ata a ser lavrada pelo notário deverá conter suas constatações sobre a posse, o tempo e o tipo de usucapião pretendida, verificados nas diligências por ele realizadas”¹⁶.

André Eduardo de Carvalho Zacarias¹⁷, explicando na prática o passo-a-passo da ata notarial e sua competência, destaca ser o Tabelião de Notas escolhido livremente pelo usucapiente, sendo vinculado somente o Oficial de Registro de Imóveis competente para recebimento do requerimento inicial, que será do local do imóvel:

É lavrada por tabelião de notas de livre escolha da parte (e não pelo registrador de imóveis perante o qual corre o procedimento de usucapião) e acompanhará o requerimento. Difere da escritura declaratória porque, nesta, é um terceiro que atesta o fato perante o tabelião, que colhe a manifestação de vontade e a formaliza assim para lavrar a ata. O notário ou seu preposto, devidamente autorizado, deverá se deslocar até o imóvel e lá poderá verificar a exteriorização da posse diante das circunstâncias do caso. Nada obsta a que testemunha da posse do requerente compareça ao tabelionato e declare sob penas da lei os fatos que presenciou, sendo a escritura declaratória lavrada e apresentada ao oficial de registro de imóveis.

O artigo 5º do Provimento 65/2017 do CNJ, entretanto, afirma que referido instrumento público deve ser lavrado por um Tabelião de Notas do município onde se situa o imóvel usucapiendo, de forma que a escolha por parte do requerente estaria mitigada e condicionada também à localização do imóvel. Assim, havendo mais de um tabelião de notas no município, o usucapiente poderá escolher qualquer destes. Mas havendo apenas um, ficará restrito a este.

Entretanto, poderão ser anexados ao requerimento mais de uma ata notarial, atas complementares ou até mesmo “escrituras declaratórias lavradas pelo mesmo ou por diversos notários, ainda que de diferentes municípios, as quais descreverão os fatos conforme sucederem no tempo”, como prescreve o § 7º do artigo 4º do referido Provimento.

15 Boczar *et al*, Op cit. p. 74.

16 Ibidem. p. 75.

17 ZACARIAS, André Eduardo de Carvalho. *Usucapião*. 7ª ed. Editora Imperium. Leme-SP. 2019, p. 90.

O conteúdo da ata notarial de usucapião extrajudicial é encontrado no artigo,4º, I, do Provimento 65/2017, do Conselho Nacional de Justiça:

I – ata notarial com a qualificação, endereço eletrônico, domicílio e residência do requerente e respectivo cônjuge ou companheiro, se houver, e do titular do imóvel lançado na matrícula objeto da usucapião que ateste:

- a) a descrição do imóvel conforme consta na matrícula do registro em caso de bem individualizado ou a descrição da área em caso de não individualização, devendo ainda constar as características do imóvel, tais como a existência de edificação, de benfeitoria ou de qualquer acessão no imóvel usucapiendo;
- b) o tempo e as características da posse do requerente e de seus antecessores;
- c) a forma de aquisição da posse do imóvel usucapiendo pela parte requerente;
- d) a modalidade de usucapião pretendida e sua base legal ou constitucional;
- e) o número de imóveis atingidos pela pretensão aquisitiva e a localização: se estão situados em uma ou em mais circunscrições;
- f) o valor do imóvel;
- g) outras informações que o tabelião de notas considere necessárias à instrução do procedimento, tais como depoimentos de testemunhas ou partes confrontantes;

A descrição criteriosa, minuciosa e detalhada da ata notarial, pode levar o requerente a pensar que já logrou êxito em obter o título de propriedade. Por esse motivo o CNJ estabeleceu que o tabelião deverá comunicar ao requerente que a ata por si só não constitui a propriedade, devendo constar do texto da mesma, nos termos do § 3º, do art. 5º, do Provimento 65/2017, os seguintes dizeres: “a ata notarial não tem valor como confirmação ou estabelecimento de propriedade, servindo apenas para a instrução de requerimento extrajudicial de usucapião para processamento perante o registrador de imóveis”.

Ressalte-se que o tabelião não deve emitir juízo de valor ao lavrar a ata, servindo essa, apenas, como instrumento de prova para formar o convencimento do Oficial Registrador, sendo certo que, como meio de prova, “podem constar da ata notarial imagens, documentos, sons gravados em arquivos eletrônicos, além do depoimento de testemunhas, não podendo basear-se apenas em declarações do requerente” (art. 5º, § 2º, Provimento 65/2017).

Aqui, cabe ressaltar esse caráter de julgamento por parte daquele que irá apreciar a usucapião extrajudicial (Registrador de Imóveis), pois a ele, sim, cabe fazer juízo de valor.

Vê-se que o Oficial de Registro de Imóveis tem poderes semelhantes ao magistrado, pois com base no que lhe for apresentado, tem o livre convencimento para deliberar, motivada e fundamentadamente, sobre o assunto.

As provas devem, pois, serem convincentes, sendo imprescindível a inspeção ao imóvel pelo tabelião para se lavrar a ata¹⁸, a juntada de fotos, escuta de vizinhos do imóvel, dentre outras medidas que possam facilitar a tomada de decisão por parte do Oficial de Registro.

3.1.2 Planta e memorial descritivo

A obrigatoriedade de apresentação da planta e do memorial descritivo está no inciso II do art. 216-A, bem como no inciso II do art. 4º do Provimento do CNJ.

Todavia, conforme o disposto no parágrafo 5º do artigo 4º do Provimento 65 do CNJ, há hipótese de dispensa da planta e do memorial descritivo quando a usucapião tiver como objeto unidades autônomas de condomínio edilício ou loteamentos regularmente instituídos, já que o imóvel usucapiendo, neste caso, será a unidade, ou lote, nos exatos termos da matrícula.

A respeito da planta, é imprescindível a prova de sua elaboração por profissional habilitado e competente, com registro em conselho profissional, pelo que deve ser apresentada com a Anotação de Responsabilidade Técnica (ART)¹⁹ ou RRT, conforme o profissional contratado.

Como já dito, também devem assinar a planta e o memorial, como anuentes, os titulares de direitos reais do imóvel usucapiente e dos imóveis confrontantes, sob pena de ser necessária a notificação de todos eles para que se manifestem acerca do pedido do requerente.

3.1.3 certidões negativas/positivas

Consideradas imprescindíveis, as certidões dos cartórios distribuidores judiciais revelam se há alguma demanda judicial envolvendo o imóvel, o que retiraria,

¹⁸ Precedentes da necessidade de comparecimento do tabelião ou preposto no imóvel objeto de usucapião, para a lavratura da ata: 1ª VRP de São Paulo, processo 1004203-52.2018.8.26.0100.

¹⁹ Zacarias, Op. cit. p. 90.

em alguns casos, a admissibilidade dos requisitos da usucapião, tais como a posse mansa e pacífica, por força da previsão do inciso III do artigo 216-A da LRP e do inciso IV do art. 4º do Provimento.

São elas: Certidões dos Distribuidores da Justiça Estadual e Federal do local da situação do imóvel e do domicílio do requerente, expedida nos últimos 30 dias, em nome das seguintes pessoas: do requerente e respectivo cônjuge ou companheiro, se houver; do proprietário do imóvel usucapiendo e respectivo cônjuge ou companheiro, se houver; e de todos os demais possuidores e respectivos cônjuges ou companheiros, se houver, em caso de sucessão de posse, que é somada à do requerente para completar o período aquisitivo da usucapião.

Vale registrar que o simples fato de haver certidões positivas não implica em indeferimento do pedido, mas sim que o Oficial solicitará a chamada “certidão de objeto e pé”, ou até mesmo cópias processuais, para verificar se as ações têm ou não algum tipo de relação com a pretensão de usucapir e/ou com o imóvel usucapiendo.

3.1.4 Justo título

Cabe observar, primeiramente, que nem sempre a existência de justo título será imprescindível para a usucapião extrajudicial, já que a usucapião extraordinária não exige o mesmo. No entanto, mesmo na usucapião extraordinária, o justo título comprova a origem da posse, servindo como um elemento a mais para convencimento do oficial de registros.

Gustavo Faria Pereira, ao indagar a significação deste termo (justo título) no dispositivo legal, aponta como resposta o que dispõe a respeito o Enunciado 303 CJF, que diz ser “o justo motivo que lhe autoriza a aquisição derivada da posse, esteja ou não materializado em instrumento público ou particular. Compreensão na perspectiva da função social da posse”²⁰.

Trata-se de meio apto a configurar à aquisição de determinado bem de modo derivado, pois como explica Nelson Rosenvald, “importa que contenha aparência de legítimo e válido, com potencialidade de transferir direito real, a ponto de induzir

20 Pereira. Op. Cit. p. 61.

qualquer pessoa normalmente cautelosa a incidir em equívoco sobre a sua real situação jurídica perante a coisa”²¹.

Cabe lembrar aqui também a posição de Ruy Rosado, ministro aposentado do STJ, que exemplifica bem a doutrina mais moderna sobre o assunto. Justo título, na visão de Ruy Rosado, seria o título que está em conformidade com o direito. O possuidor que exerce a posse através de uma relação permitida pelo direito pátrio, justo título seria aquele que explica juridicamente o exercício da posse, uma visão um pouco mais elástica do que se tinha no passado²². Tal corrente é a esposada pelos autores do presente trabalho.

Discussões sobre o conceito do justo título à parte, é imperioso que o Oficial de Registro leve em conta, no momento de seu juízo de valor,²³ se a escolha pelo procedimento de usucapião extrajudicial não está servindo como meio para burlar os requisitos legais do sistema notarial e registral, bem como para que o adquirente se exima do pagamento de impostos de transmissão incidentes sobre os negócios imobiliários, tais como Imposto de Transmissão Causa Mortis ou Doação (ITCMD) e Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI).

4. ATUAÇÃO DO OFICIAL DE REGISTRO DE IMÓVEIS

Para atingir o objetivo da norma de atribuir o título de propriedade pela usucapião se faz necessária, além da previsão legal expressa, a garantia da realização de atos coerentes com o desempenho da função. Nesse ínterim, ao receber as atribuições para análise e reconhecimento do direito de usucapião, o Oficial de Registro de imóveis deve, por conseguinte, dispor de todos os meios necessários àquela competência.

Claro que esses meios deverão respeitar os princípios da administração pública, entre eles o da razoabilidade e da proporcionalidade.

Sobre esses princípios, explica Hely Lopes Meireles:

21 ROSENVALD, Nelson. *Usucapião. O significado do Justo Título*. Jornal Carta Forense. São Paulo, 2014. Disponível em: <<http://www.cartaforense.com.br/conteudo/artigos/o-significado-do-justo-titulo/13953>>. Acesso em 17 fev 2021.

22 AGUIAR JUNIOR, Ruy Rosado de. *O usucapião ordinário e o justo título*. Revista brasileira de direito civil, Vol. 2, Out-Dez 2014.

23 Provimento CNJ nº 65/2017, art. 13, § 2º.

Sem dúvida, pode ser chamado de princípio da proibição de excesso, que, em última análise, objetiva aferir a compatibilidade entre os meios e os fins, de modo a evitar restrições desnecessárias ou abusivas por parte da Administração Pública, com lesão aos direitos fundamentais. Como se percebe, parece-nos que a razoabilidade envolve a proporcionalidade, e vice-versa. Registre-se, ainda, que a razoabilidade não pode ser lançada como instrumento de substituição da vontade da lei pela vontade do julgador ou do intérprete²⁴.

Mas a outorga de competência expressa a determinado agente importa deferimento implícito, a esse mesmo agente, dos meios necessários à integral realização dos fins previstos pela norma²⁵.

A autora Fernanda Marinela complementa de modo mais incisivo e claro ao afirmar que “agir discricionariamente não significa agir desarrazoadamente, de maneira ilógica, incongruente. A lei não protege, não encampa condutas insensatas. Portanto, terá o administrador que obedecer a critérios aceitáveis do ponto de vista racional, em sintonia com o senso normal”²⁶.

Com efeito, deve ser seguido no âmbito da administração pública o princípio da legalidade, cujo entendimento segundo, Hely Lopes Meirelles: “enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza”²⁷.

Urge anotar a interpretação conjunta dos princípios pela administração, incluindo-se os seus agentes e delegatários, situação na qual se enquadra o Oficial de Registros Públicos. A concepção da legalidade é vista em cotejo com os demais princípios, entre os quais a razoabilidade, a proporcionalidade e a eficiência.

O §5º do art. 216-A da lei 6.015/73 diz: “Para a elucidação de qualquer ponto de dúvida poderão ser solicitadas ou realizadas diligências pelo Oficial de Registro de imóveis”. O tipo aberto confere diversas possibilidades para o Oficial de Registro público.

Para parte da doutrina seria necessária uma revisão da norma, razão pela qual Henrique Ferraz de Melo²⁸ propõe uma alteração legislativa, no sentido de possibilitar, por exemplo, a notificação por hora certa: “convém que seja explicitada essa modalidade

24 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 34ª ed. Editora Malheiros. São Paulo, 2008. p. 94.

25 Ibidem, p.154.

26 MARINELA, Fernanda. *Direito Administrativo*. Editora Impetus. Niterói, 2011, p.50.

27 Meirelles. Op. cit. p. 89.

28 Mello. Op. cit. p. 403.

de notificação, a fim de que o processo não sofra solução de continuidade, quando da ocultação de eventuais notificados. Evitar-se-ão, daí, incidentes de paralisação desnecessários e ainda a sobrecarga dos serviços forenses”.

Pela teoria dos poderes implícitos, como se verá a seguir, tais poderes já estão plenamente inseridos, considerando a razoabilidade, proporcionalidade e finalidade.

Podemos enumerar situações que ultrapassam os poderes já conferidos ao oficial de registro de imóveis: Vamos imaginar que exista dificuldade em localização do endereço atual do proprietário do imóvel objeto da usucapião. Neste caso, é comum os oficiais de registro de imóveis oficiarem o TRE e departamento de identificação civil local pedindo o endereço atual da pessoa.

No entanto, esse tipo de pedido é comumente rechaçado por esses órgãos. Enquanto isso, na usucapião judicial, quando o juiz requisita tais dados, é prontamente atendido.

Ora, se é dado um poder-dever ao Oficial de Registro de imóveis (processar a usucapião), deve o mesmo ser munido de todos os poderes, tal como um juiz, para a correta instrução do feito. Aí entra a teoria dos poderes implícitos, que entendemos ser aplicável ao caso.

5. TEORIA DOS PODERES IMPLÍCITOS

A teoria dos poderes implícitos foi reconhecida no julgamento do caso *McCulloch vs. Maryland*²⁹, nos EUA, no qual restou consignado a compatibilização entre a previsão constitucional e os meios necessários para que os órgãos a desempenhem.

Neste julgamento, enfática a explicação do Presidente da Suprema Corte, à época, John Marshal, ao afirmar que a constituição seria pouco prolixo ao determinar os pormenores, atentando-se por sua natureza, portanto, apenas os grandes contornos sejam

²⁹ SALGADO, Bueña Porto; MASCARENHAS JUNIOR, Helmar Tavares. A Necessidade de Reforma Constitucional do Tribunal de Contas como aprimoramento ao Sistema de Combate à Corrupção. *Revista Controle - Doutrina e Artigos*, v. 14, n. 1, 30 jun. 2016, p. 169.

marcados, seus objetos importantes designados e os ingredientes menores que compõem esses objetos sejam deduzidos da natureza dos próprios objetos. Essa foi a primeira fundamentação jurídica da teoria dos poderes implícitos em um ordenamento jurídico³⁰.

O *leading case* americano permitiu que a União pudesse editar legislação criando instituições bancárias, ainda que em detrimento de leis estaduais, amparado na teoria dos poderes implícitos, permitindo que ordenamentos jurídicos de outros países adaptassem o instituto e aplicassem, não mais levando em conta apenas a relação entre União e estados, mas ampliando-a no sentido de que se se atribui uma competência a determinado ente ou órgão, de forma implícita também lhe são conferidas as atribuições aptas a dar concretude à finalidade para a qual fora criado.

Ao exemplificar a aplicação da teoria dos poderes implícitos no âmbito dos tribunais, Didier e Cunha enfatizam o poder geral de cautela como uma ferramenta para o correto exercício dos poderes explícitos que lhe são afetos, pois “tendo os tribunais o poder explícito de julgar, têm o poder implícito de dar efetividade às próprias decisões e o de defender a própria competência”³¹.

A teoria de poderes implícitos não é novidade, pois já vem sendo difundida no ordenamento jurídico brasileiro como por exemplo, na atuação dos Tribunais de Contas³², da polícia judiciária³³, e no poder de investigação pelo Ministério Público³⁴. Cada uma tem uma nuance peculiar à sua função, mas todas guardam similitudes com a

30 “As Chief Justice Marshall noted in *McCulloch v. Maryland*, a constitution that attempted to detail every aspect of its own application “would partake of the prolixity of a legal code, and could scarcely be embraced by the human mind. . . . Its nature, therefore, requires that only its great outlines should be marked, its important objects designated, and the minor ingredients which compose those objects be deduced from the nature of the objects themselves.” (HUGHES, Charles Evans. Chief Justice. The Court and Constitutional Interpretation. Disponível em: <<https://www.supremecourt.gov/about/constitutional.aspx>>. Acesso em 02 mar 2021.

31 DIDIER JR., Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da. Editorial 120. Disponível em: <<https://www.frediedidier.com.br/editorial-120/>>. Acesso em: 03 fev 2021.

32 Salgado & Mascarenhas Junior. Op. cit. p.168.

33 PONTE DE ALMEIDA, João Conrado. *Aplicabilidade da Teoria dos Poderes Implícitos na Atividade de Polícia Judiciária*. Revista Brasileira de Ciências Policiais Vol 4. N.2. Publicação Coordenação Escola Superior de Polícia. Academia Nacional de Polícia. Polícia Federal. Brasília. Jul-dez. 2013. pp. 49-77

34 BRASIL, Supremo Tribunal Federal, Habeas Corpus nº 89837 DF, Relator: Min. Celso de Mello, 2009.

atuação dos Oficial de registro, qual seja a permissibilidade de poder realizar o menos tendo já sido lhe garantido o mais.

Far-se-á uma breve análise de como esse instituto vem sendo aplicado pela jurisprudência, para na sequência adentrarmos no estudo relacionado aos Oficiais de Registro de imóveis no processo extrajudicial de usucapião.

O STF, no julgamento da Ação Penal nº 611, permitiu a aplicação da teoria dos poderes implícitos nos casos em que o Ministério Público afirmava a necessidade de realizar diligências de investigação que, em tese, seriam próprias da atividade policial:

Ementa: (...) 5. A teoria dos poderes implícitos (implied powers) acarreta a inequívoca conclusão de que o Ministério Público tem poderes para realizar diligências investigatórias e instrutórias na medida em que configuram atividades decorrentes da titularidade da ação penal. 6) O art. 129, inciso IX, da Constituição da República predica que o Ministério Público pode exercer outras funções que lhe forem conferidas desde que compatíveis com sua finalidade, o que se revela como um dos alicerces para o desempenho da função de investigar. 7) O art. 144 da carta de 1988 não estabelece o monopólio da função investigativa à polícia e sua interpretação em conjunto com o art. 4º, parágrafo único, do Código de Processo Penal legitima a atuação investigativa do *parquet* (...)³⁵

Percebe-se a permissividade do exercício de “outras funções que lhe forem conferidas desde que compatíveis com sua finalidade”, sendo este o fundamento maior a embasar a possibilidade desse instituto ser aplicado para processos extrajudiciais os quais tramitam em cartório.

Em outra situação, o STF, referindo-se às competências do Tribunal de Contas de União (TCU), no Mandado de Segurança MS 24.510/DF,³⁶ julgou possível a aplicação de medida cautelar a ser adotada pelo TCU, suspendendo um processo licitatório em curso, mesmo não existindo previsão legal para concessão de medidas cautelares por parte desse Órgão de controle.

³⁵ BRASIL. STF. Ação Penal nº 611, Relator: Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 30/09/2014, Acórdão eletrônico DJe-241. Divulgado 09/12/2014. Publicado 10/12/2014.

³⁶ BRASIL. STF. Mandado de Segurança nº 24.510/DF, Relatora: Ministra Ellen Gracie, Tribunal Pleno, julgado em 19/11/2003, Acórdão eletrônico DJ 19/03/2004.

O voto do Min. Celso de Melo, lembrando a doutrina americana oriunda do *case McCulloch v Maryland*, foi enfático no sentido de que a previsão de “competência expressa a determinado órgão estatal importa em deferimento implícito, a esse mesmo órgão, dos meios necessários à integral realização dos fins que lhe foram atribuídos”, sendo certo que tal entendimento pode e deve ser aplicado ao tema debatido neste trabalho, qual seja, usucapião extrajudicial.

A teoria dos poderes implícitos permite preenchimento de lacunas, não implicando em infringência a texto de lei, nem em usurpação de poder, posto que os poderes desempenhados são imperiosamente inferiores ao que possui o ente.

No caso em tela, conferir ao Oficial de Registro Público a legitimidade para processar e analisar o pedido de aquisição da propriedade através da usucapião é o bem superior em relação, por exemplo, à notificação por hora certa de pessoa interessada, titular de eventual direito, para manifestar-se.

Cabe enfatizar a não contrariedade a texto da lei, cabendo apenas completar lacunas do texto normativo, de forma a dar efetividade à competência do oficial, o qual deve agir prudentemente e com razoabilidade, sendo certo que eventual excesso por parte do mesmo será fiscalizado pelo Poder Judiciário.

Importante destacar aqui, ainda, a releitura que vem sendo feita por processualistas modernos como Leonardo Greco e Humberto Dalla Bernardino de Pinho, a respeito do acesso à justiça na sua concepção material e sobre o exercício jurisdicional.

Para o renomado processualista, Humberto Dalla Bernardino de Pinho, a atuação do Registrador de Imóveis como presidente do procedimento de reconhecimento de usucapião em sede extrajudicial, exterioriza um verdadeiro exercício de jurisdição voluntária. Ele parte da ideia de que a atividade jurisdicional não pode mais ser vista como monopólio do Poder Judiciário. O próprio legislador ordinário teria legitimado e ampliado o exercício na forma extrajudicial, ao elaborar o novo Código de Processo Civil.

Assim, fica a lição de Humberto Dalla:

“O novo CPC, trouxe, em seu artigo 3º, o comando que ‘não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito, enquanto que o texto constitucional, em seu artigo 5º, XXXV, entende que ‘a lei não excluirá da apreciação do Poder

Judiciário lesão ou ameaça a direito'. Embora as expressões sejam próximas, uma leitura mais atenta revela a sutileza do comando infraconstitucional, de modo a oferecer uma garantia mais ampla, não restrita à estrutura do Poder Judiciário, a quem é entregue o dever de prestar a jurisdição, mas não como um monopólio”.

Assim, faz-se uma releitura do acesso à justiça, possibilitando que as soluções também sejam alcançadas em âmbito privado.

Devemos ressaltar aqui, que o Registrador de Imóveis, é um delegatário de serviço público; delegação essa com status constitucional, cuja principal atribuição é a de depurar os direitos reais e obrigacionais com eficácia real inscritíveis no fólio real de um imóvel.

Nesta visão moderna, o acesso à justiça, no seu aspecto material, seria alcançada através da atuação do Registrador com sua decisão final.

Essa teoria moderna, na nossa concepção, só vem a reforçar a possibilidade de aplicação da Teoria dos Poderes Implícitos para legitimar uma maior atuação do Registrador, sem que se fira a sua imparcialidade necessária e sem que se fale em violação ao Princípio da Legalidade.

Nesse diapasão, entendemos que seria possível, por exemplo, o Registrador não só realizar diligências para a elucidação de quaisquer dúvidas, conforme o previsto no artigo 216-A, § 5º da Lei 6015/73, como, também, buscar mediar ou conciliar as partes em casos de eventuais conflitos entre o requerente e confrontantes, ou eventuais titulares de direitos reais, desde que não se refiram tais conflitos diretamente sobre o mérito do pedido. É cediço que tal função conciliadora é típica das atividades notariais do tipo latino, caso do nosso ordenamento jurídico, de forma que, no exercício da jurisdição voluntária extrajudicial, e, com fundamento na teoria dos Poderes Implícitos, nos soa razoável, e possível, que o Registrador aja dessa maneira, sem ferir sua imparcialidade e isonomia.

Importante deixar consignado que a mediação e conciliação efetuada por delegatário extrajudicial pode ser justificada pela teoria dos poderes implícitos, como dito. Tal entendimento inclusive foi totalmente encampado pelo Conselho Nacional de

Justiça, por conta do provimento 67/2018, que deixou explícita a possibilidade de mediação e conciliação em cartório, e regulamentou esses institutos no âmbito extrajudicial.

Nesse sentido, caso não lograsse êxito nos esclarecimentos da dúvida, na mediação, ou na conciliação, aí sim, se aplicaria o disposto no § 10 do artigo 216-A da Lei 6015/1973, com a remessa dos autos ao juízo competente, em decorrência da impugnação feita pelos confrontantes, titulares de direitos reais ou pelos Entes Públicos.

No que tange à impugnação de algum Ente Público, a princípio, não haveria condições de se buscar uma mediação ou conciliação, tendo em vista que o interesse jurídico dos Entes só surge a partir da possibilidade do bem ser público, sendo certo que não se pode abrir mão de áreas públicas, as quais são inusucapíveis. Todavia, o requerente pode abrir mão de área que se sobrepõe ao domínio público, bem como o Poder Público pode incorrer em erro em seus cadastros e reconsiderar a impunidade no todo ou em parte. Além disso, o art. 18 do Provimento 65 do CNJ expressamente autoriza a conciliação com o ente público, pelo que, a depender do caso, poderia haver tal composição de conflitos.

37

O que se depreende da teoria dos poderes implícitos é a existência de forma para suprir uma omissão legal que não estabeleceu os pormenores de modos de atuação de determinado ator competente para realização de atos de sua alçada.

E a questão ganha contornos mais robustos com a afirmação, a qual concordamos integralmente, de que “a função notarial e registral é semijudicial ou parajudicial, porque as atividades exercidas por seus titulares são equiparadas às do juiz, quando decidem temas e questões de fato e de direito, no âmbito de suas atribuições, ditando as providências ou rumos a serem seguidos pelos interessados”³⁸.

Se é verdade que o excesso de legislação a tratar de especificidades acerca de procedimentos internos de órgãos e repartições pode tornar por demais extenso e prolixo o ordenamento jurídico, aumentando e dificultando o labor dos operadores da máquina

³⁷ MIRANDA, Caleb Matheus Ribeiro de, Et al. *Usucapião Extrajudicial*. IRIB. São Paulo: 2020, p. 47.

³⁸ Mello. Op. cit. p. 261.

pública, também é razoável inferir que a previsão legal dá maior segurança jurídica para a prática dos atos necessários para o bom desempenho das funções.

Constatada a omissão, aí sim, é mais do que recomendável fazer uso da estudada teoria dos poderes implícitos. No caso, percebe-se uma omissão clara do legislador em deferir aos oficiais de registro de imóveis poderes requisitórios próprios do poder judiciário.

6. CONCLUSÃO

O processo de desjudicialização, no qual se inclui a usucapião extrajudicial, constitui considerável avanço ao acesso à justiça, atendendo aos reclamos da sociedade no sentido de que tal justiça seja mais célere, econômica e eficaz.

O Poder Judiciário deve se ocupar apenas de questões litigiosas, as quais efetivamente demandam uma prestação jurisdicional, não ficando assoberbado com situações que podem ser resolvidas administrativamente, garantindo, dessa forma, a razoável duração dos processos, bem como o acesso à justiça substancial.

Em relação à usucapião, ninguém melhor do que o registrador de imóveis para processar e decidir sobre tal pedido nos casos em que não haja litígio, pois, sem dúvidas, é o profissional mais indicado para analisar plantas e memoriais descritivos, verificando a especialidade objetiva do imóvel, bem como eventuais sobreposições.

Seguindo a ideia da Teoria dos Poderes Implícitos, sendo o Oficial de Registro de Imóveis o competente para processar e decidir a usucapião extrajudicial, o mesmo possui poderes além dos expressos em lei, podendo agir e tomar decisões necessárias e razoáveis para atingir a finalidade maior, qual seja, decidir, de forma motivada, pelo reconhecimento, ou não, da usucapião. Assim, aplicando-se a referida teoria, o oficial, para formar o seu convencimento, poderia, por exemplo, requisitar documentos e informações a órgãos públicos, notificar por hora certa, e tudo o mais que fosse necessário para dar efetividade ao procedimento de usucapião extrajudicial.

Claro que esse poder implícito não significa um poder tirânico do registrador. Sua atividade será, por certo, controlada pelo Juiz competente para apreciar dúvidas

registrais, em caso de discordância do interessado relativamente a algum documento ou diligência requeridos pelo oficial.

O Princípio da Legalidade, ao qual o oficial registrador está adstrito, deve ser observado conjuntamente com outros princípios que norteiam a função pública tais como o da razoabilidade, proporcionalidade e eficiência. Nesse contexto, vislumbra-se plenamente possível, e recomendável, a aplicação da Teoria dos Poderes Implícitos à usucapião extrajudicial, o que só vem a fortalecer o instituto.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUIAR JUNIOR, Ruy Rosado de. *O usucapião ordinário e o justo título*. Revista brasileira de direito civil, Vol. 2, Out-Dez 2014.
- BOCZAR, Ana Clara Amaral Arantes [et al]. *Usucapião Extrajudicial. Questões Notariais, Registrais e Tributárias*. Editora Mizuno. Leme, 2021.
- BRASIL. Código Civil. *Lei nº 10.406*, de 10 de janeiro de 2002.
- _____. Conselho Nacional de Justiça – CNJ. *Provimento nº 65*. Brasília, 14 de dezembro de 2017. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/provimento/provimento_65_14122017_19032018152531.pdf>. Acesso em 17 fev 2021.
- _____. *Constituição Federal da República do Brasil*. 05 de outubro de 1988.
- _____. Supremo Tribunal Federal. *Ação Penal nº 611*, Relatora: Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 30/09/2014, Acórdão eletrônico DJe-241. Divulgado 09/12/2014. Publicado 10/12/2014.
- _____. Supremo Tribunal Federal, *Habeas Corpus nº 89837* DF, Relator: Min. Celso de Mello, 2009.
- _____. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança nº 24.510* DF, Relatora: Ministra Ellen Gracie, Tribunal Pleno, julgado em 19/11/2003, Acórdão eletrônico DJ 19/03/2004.
- _____. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 570392*, Relatora: Ministra Cármem Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 11/12/2014, Acórdão eletrônico repercussão geral - mérito DJe-032. Divulgado em 18/02/2015. Publicado em 19/02/2015.
- DIDIER JR., Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da. *Editorial 120*. Disponível em: <<https://www.frediedidier.com.br/editorial-120/>>. Acesso em: 03 fev 2021.
- FERREIRA, Gilson. *Usucapião no Código Civil Brasileiro: da ancestralidade romana como modo de aquisição da propriedade imobiliária à contemporânea proteção da entidade familiar – uma análise crítica*. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo v. 112 jan./dez. 2017. pp. 83 – 109.

HARBERMANN JÚNIOR, Cláudio, e HABERMANN, Raíra Tuckmantel. *Usucapião Judicial e Extrajudicial no Novo CPC*. 2ª ed. Ed. Habermann. Leme, 2018.

HUGHES, Charles Evans. Chief Justice. *The Court and Constitutional Interpretation*. Disponível em: <<https://www.supremecourt.gov/about/constitutional.aspx>>. Acesso em 02 mar 2021.

MARINELA, Fernanda. *Direito Administrativo*. Editora Impetus. Niterói, 2011.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 34ª ed. Editora Malheiros. São Paulo, 2008.

MELLO, Henrique Ferraz Corrêa de. *Usucapião Extrajudicial*. 2ª Ed. Editora YK. São Paulo. 2018.

MIRANDA, Caleb Matheus Ribeiro de, Et al. *Usucapião Extrajudicial*. IRIB. São Paulo: 2020

NADER, Paulo. *Curso de Direito Civil. Direito das Coisas*. Vol. 4. 7ªed. Ed. Forense. São Paulo, 2016.

NOBRE, Francisco José Barbosa. *Manual da Usucapião extrajudicial*. Ananindeua: Itacaiúnas, 2018.

OTHON SIDOU, José Maria. *Dicionário Jurídico*. Editora Forense. Rio de Janeiro, 2016.

PEREIRA, Gustavo Faria, e LEÃO, Adriana Mattos. *Teoria Geral do Requerimento Inicial de Usucapião Extrajudicial*. Ed. BH. Leme, 2020.

PONTE DE ALMEIDA, João Conrado. Aplicabilidade da Teoria dos Poderes Implícitos na Atividade de Polícia Judiciária. *Revista Brasileira de Ciências Policiais* Vol. 4. n.2. Publicação Coordenação Escola Superior de Polícia. Academia Nacional de Polícia. Polícia Federal. Brasília. Jul-dez. 2013.

RIBEIRO, Benedito Silvério. *Tratado de usucapião*. v. 2, Ed. Saraiva. São Paulo, 2003.

ROSENVALD, Nelson. Usucapião. O significado do Justo Título. *Jornal Carta Forense*. São Paulo, 2014. Disponível em: <<http://www.cartaforense.com.br/conteudo/artigos/o-significado-do-justo-titulo/13953>>. Acesso em 17 fev 2021.

SALGADO, Bueña Porto; MASCARENHAS JUNIOR, Helmar Tavares. A Necessidade de Reforma Constitucional do Tribunal de Contas como aprimoramento ao Sistema de Combate à Corrupção. *Revista Controle - Doutrina e Artigos*, v. 14, n. 1, pp. 159-180, 30 jun. 2016.

SANTOS, Ozéias J. *Usucapião Extrajudicial e a Regularização Fundiária*. Ed. BH. Leme, 2021.

SIQUEIRA, Alexis Mendonça Cavichini Teixeira de. PENCHEL, Silvia Renata de Oliveira *Aspectos relevantes da Lei das XII Tábuas*. Publicado no site “**Migalhas**” em 17/02/2021. Link da publicação: <https://migalhas.uol.com.br/coluna/migalhas-notariais-e-registrals/340403/aspectos-relevantes-da-lei-das-xii-tabuas>

ZACARIAS, André Eduardo de Carvalho. *Usucapião*. 7ª ed. Editora Imperium. Leme-SP. 2019.