



ESTADO DE SANTA CATARINA  
PODER JUDICIÁRIO

## RELATÓRIO E VOTO

Autos: n. 0004575-75.2024.8.24.0710

Relator: Miguel Angelo Zanini Ortale

Unidade: Núcleo IV - Extrajudicial

**REGISTRO DE IMÓVEIS. PEDIDO DE CERTIDÃO PARA FINS DE USUCAPIÃO. DOCUMENTOS DIGITALIZADOS. RESPONSABILIDADE DO ADVOGADO. APLICAÇÃO ANALÓGICA DO ART. 1.132, § 1º, III, DO NCNCGJ/SC. POSSIBILIDADE. LACUNA NORMATIVA. TEORIA DOS PODERES IMPLÍCITOS. PRINCÍPIOS DA EFICIÊNCIA, CELERIDADE, ACESSO À JUSTIÇA E BOA-FÉ. COERÊNCIA SISTÊMICA. SEGURANÇA JURÍDICA ASSEGURADA PELA RESPONSABILIDADE PROFISSIONAL E PODER DE FISCALIZAÇÃO DO REGISTRADOR. APLICAÇÃO DA TEORIA DOS PODERES IMPLÍCITOS E À FLEXIBILIZAÇÃO DE FORMALISMOS EM PROL DA EFETIVIDADE**

### RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pela Central de Atendimento Eletrônico desta Corregedoria em que se apura a possibilidade de aplicação do art. 1.132, III, do CNCGFE, aos pedidos de certidão para fins de usucapião. (doc. 7865393). A consulente questiona acerca da possibilidade da aplicação do disposto para usucapião extrajudicial no artigo 1.132, § 1º, inciso III, do CNCGFE-SC, também em relação ao requerimento e documentos anexos que instruem o pedido para certidão de usucapião de que trata o art. 768 do mesmo Código de Normas.

A consulta foi formulada inicialmente pela advogada Maria Isabella Cantarelli Sahione, e posteriormente pelo Oficial do Registro de Imóveis de Garopaba/SC, Joaquim Roque Pacheco, acerca da interpretação e aplicação de normas relativas à apresentação de documentos digitalizados em processos de usucapião extrajudicial e, por extensão, em pedidos de certidões para tal finalidade.

Conforme o expediente, a requerente Maria Isabella Cantarelli Sahione, em representação de Valdelir Pereira e Odete Albano, solicitou uma Certidão Negativa para fins de Usucapião, instruindo o pedido com documentos digitalizados, sob sua responsabilidade pessoal, declarando que conferiam com os originais e permaneciam em sua guarda, com base no artigo 1.132, inciso III, do NCNCGJ/SC.

Em resposta, o Ofício de Registro de Imóveis de Garopaba/SC emitiu uma Nota Devolutiva, exigindo a "desmaterialização" dos documentos físicos

digitalizados que não possuíam assinatura digital nos padrões ICP-Brasil, fundamentando sua exigência nos artigos 285, VII, 305 e 306 do Provimento CNJ nº 149/2023, artigo 33, I, do Provimento CNJ nº 89/2019, e artigo 1.288 do CNCJ/SC. O Registrador argumentou que a previsão do artigo 1.132, § 1º, inciso III, do NCNCGJ/SC, seria aplicável apenas aos procedimentos de usucapião extrajudicial propriamente ditos, e não aos pedidos de certidão.

A advogada, por sua vez, manifestou-se contra a Nota Devolutiva, reiterando a aplicação do artigo 1.132, § 1º, inciso III, do NCNCGJ/SC, e invocando o princípio da boa-fé, ressaltando que a própria norma permite ao oficial exigir a apresentação da via física do documento em caso de dúvida fundada.

Posteriormente, o Exmo. Desembargador Corregedor do Foro Extrajudicial, destacou que a Lei Complementar estadual nº807/22 instituiu “no âmbito da Corregedoria-Geral do Foro Extrajudicial, o Comitê Permanente do Extrajudicial(COPEX), de natureza consultiva, com competência para se manifestar nos assuntos de repercussão geral relativos aos serviços notariais e de registro, podendo propor modificações e direcionamentos na interpretação das leis e normas técnicas aplicáveis aos referidos serviços e sugerir enunciados interpretativos para a uniformização dos procedimentos das serventias”(art.24).

Assim, considerando a questão ora postulada e a existência dos elementos autorizadores previstos pelo art.2º do citado diploma normativo, foi reconhecida a repercussão geral da matéria apresentada e remessa dos autos para análise do Comitê Permanente do Extrajudicial (COPEX).

É o breve relatório.

## VOTO

A controvérsia central reside na interpretação do alcance do artigo 1.132, § 1º, inciso III, do NCNCGJ/SC, que dispõe sobre a forma de apresentação de documentos em processos de usucapião extrajudicial. Enquanto o dispositivo expressamente permite que documentos sejam "digitalizados, pelo advogado, com declaração, sob sua responsabilidade pessoal, de que conferem com os originais e que permanecem em sua guarda", o Ofício de Registro de Imóveis entende que essa prerrogativa não se estende aos pedidos de certidão para fins de usucapião, regidos pelo artigo 768 do mesmo Código.

O Código de Normas da Corregedoria-Geral do Foro Extrajudicial de Santa Catarina, ao tratar dos requisitos para a certidão de usucapião no artigo 768, não especifica a forma de apresentação dos documentos digitalizados, ao contrário do que faz para o procedimento principal de usucapião extrajudicial no artigo 1.132.

*Art. 768. O pedido de certidão para fins de usucapião deverá, sempre que possível, ser instruído com os seguintes documentos:*

*I - requerimento, o qual deverá conter:*

*a) a qualificação mínima (nome completo, CPF e RG) dos atuais possuidores do imóvel, inclusive do cônjuge;*

*b) o nome completo de todos os possuidores anteriores, inclusive dos cônjuges, cujo tempo de posse foi somado ao do atual possuidor para completar o período aquisitivo;*

*c) declaração dos elementos conhecidos do imóvel e de que foram efetuados todos os esforços possíveis para indicar a matrícula ou transcrição do imóvel a ser usucapido, a fim de ser efetuada a baixa respectiva no registro precedente e garantir a higidez da cadeia proprietária.*

*II - petição inicial ou minuta da petição inicial, se o processo de usucapião for judicial; ou, se o processo for extrajudicial, requerimento ou ata notarial, se houver;*  
*III - justo título, que pode ser: escritura pública ou instrumento particular de aquisição do imóvel, carta de arrematação ou de adjudicação não registradas, procuração pública com poderes de alienação do imóvel para si, compromisso de compra e venda com prova de quitação, etc;*  
*IV - planta e memorial descritivo do imóvel com todas as coordenadas georreferenciadas ou descritas com base no Sistema de Referência Geocêntrico para as Américas (SIRGAS), em sua realização 2000;*  
*V - espelho do cadastro imobiliário do imóvel, se urbano, ou CCIR e NIRF, se rural; e*  
*VI - se possível, outros documentos que auxiliem nas buscas da(s) matrícula(s) ou transcrição(ões) de origem, tais como escritura pública ou instrumento particular de aquisição do imóvel, carta de arrematação ou de adjudicação não registradas, procuração pública com poderes de alienação do imóvel para si, compromisso de compra e venda com prova de quitação, recibo de compra e venda, entre outros.*

Essa omissão configura uma lacuna normativa, que, conforme o artigo 4º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), deve ser preenchida pela analogia, pelos costumes e pelos princípios gerais de direito. No presente caso, a similitude entre a finalidade dos documentos apresentados no procedimento de usucapião extrajudicial e aqueles exigidos para a certidão de usucapião é manifesta. A certidão é um instrumento essencial e preliminar ao próprio processo de usucapião, seja ele judicial ou extrajudicial.

O artigo 1.132, § 1º, inciso III, do NCNCGJ/SC, reflete uma tendência legislativa e normativa de desburocratização e simplificação dos procedimentos, especialmente no âmbito extrajudicial. Ao permitir que o advogado, profissional que em suas declarações está sujeito a fiscalização ética, ateste a conformidade dos documentos digitalizados com os originais, a norma busca conferir celeridade e reduzir custos, sem comprometer a segurança jurídica. A responsabilidade pessoal do advogado pela veracidade da declaração é um mecanismo de salvaguarda robusto.

Exigir a "desmaterialização" por tabelião de notas para a obtenção de uma certidão, enquanto o procedimento principal de usucapião extrajudicial permite a certificação pelo advogado, cria uma incoerência sistêmica e uma barreira desnecessária. A finalidade de ambos os atos – a certidão e o processo de usucapião – é a regularização da propriedade. Não faz sentido que a etapa preliminar seja mais onerosa e burocrática do que a etapa principal. A aplicação do artigo 1.132, § 1º, inciso III, do NCNCGJ/SC, aos pedidos de certidão, alinha-se aos princípios da eficiência, da celeridade, da razoabilidade e da proporcionalidade, que devem nortear a atuação da administração pública e dos serviços extrajudiciais.

A preocupação com a segurança jurídica é legítima e fundamental nos atos registrais. Contudo, a norma já prevê mecanismos para mitigar riscos. O artigo 1.132, § 2º, do NCNCGJ/SC, estabelece que "Havendo dúvida fundada quanto ao documento digital apresentado, o oficial de registro poderá exigir a apresentação da via física deste." Essa prerrogativa confere ao registrador a capacidade de verificar a autenticidade do documento sempre que houver suspeita, garantindo a integridade do processo.

Ademais, a declaração do advogado, sob sua responsabilidade pessoal, não é uma mera formalidade. O advogado, no exercício de sua profissão, assume responsabilidades civis, criminais e ético-disciplinares pela veracidade de suas declarações. A Lei nº 8.906/94 (Estatuto da Advocacia) e o Código de Ética e Disciplina da OAB impõem deveres de lealdade, probidade e veracidade. A interpretação restritiva, que impede a aplicação analógica, ignora a evolução doutrinária, jurisprudencial e a busca por maior eficiência nos serviços públicos. Em um cenário de crescente digitalização, é imperativo que as normas sejam

interpretadas de forma a facilitar o acesso aos serviços, sem prejuízo da segurança, que, como demonstrado, é resguardada pela responsabilidade do profissional e pela prerrogativa do registrador de exigir o original.

No caso ora analisado, se pode compreender a atuação do Oficial de Registro de Imóveis sob a ótica da Teoria dos Poderes Implícitos, que se originou no caso *McCulloch v. Maryland*, nos EUA. Essa teoria preconiza que, ao ser conferida uma competência expressa a um agente público, no caso particulares em colaboração com a Administração Pública, exercendo funções estatais mediante delegação do Poder Público, implicitamente também lhe são concedidos os meios necessários para a plena realização dos fins previstos pela norma.

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 inferiores ao que possui o ente.

A aplicação da Teoria dos Poderes Implícitos no ordenamento jurídico brasileiro já possui respaldo jurisprudencial consolidado. O Supremo Tribunal Federal (STF) tem se manifestado favoravelmente à sua utilização para conferir efetividade a competências atribuídas a diversos órgãos.

Por exemplo, em relação ao Ministério Público, o STF, no julgamento da Ação Penal nº 611, reconheceu a possibilidade de o *Parquet* realizar diligências investigatórias, mesmo que em tese próprias da atividade policial, fundamentando-se na Teoria dos Poderes Implícitos.

"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."

Outro exemplo relevante é o Mandado de Segurança MS 24.510/DF, no qual o STF permitiu que o Tribunal de Contas da União (TCU) adotasse medida cautelar para suspender processo licitatório, mesmo sem previsão legal expressa para tal poder cautelar. O voto do Ministro Celso de Mello foi enfático ao afirmar 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'".

Esses precedentes demonstram que a Teoria dos Poderes Implícitos não é uma abstração teórica, mas um instrumento jurídico validado pela mais alta corte do país para preencher lacunas normativas e garantir que a atribuição de uma competência não seja esvaziada pela ausência de previsão expressa dos meios para exercê-la.

Assim, não se olvida do princípio da legalidade, mas a doutrina e jurisprudência pátria tem reiteradamente aplicado princípios como o da instrumentalidade das formas, da razoabilidade e da proporcionalidade para mitigar formalismos excessivos que não contribuem para a segurança jurídica e que, ao contrário, dificultam o acesso à justiça.

Se o registrador possui a competência para processar e decidir sobre a usucapião extrajudicial, que é o ato principal e de maior complexidade, é razoável inferir que ele também possui os poderes implícitos para aceitar documentos de forma simplificada (como a declaração do advogado) em etapas preliminares, como a solicitação de certidões. No caso em tela, a aceitação de documentos digitalizados com a responsabilidade do advogado é um meio mais eficiente para atingir o fim maior da regularização da propriedade.

O argumento do Ofício de Registro de Imóveis de Garopaba/SC, baseado na competência exclusiva dos tabeliães de notas para a desmaterialização (art. 306 do Provimento CNJ nº 149/2023 e art. 1.288 do CNCGE-SC), merece ponderação. Essa exclusividade se refere ao *procedimento de desmaterialização em si*, ou seja, quando um documento físico é transformado em eletrônico com a chancela notarial.

No entanto, a questão não é sobre quem pode desmaterializar um documento, mas sim se a *desmaterialização é a única forma aceitável* para documentos digitalizados apresentados por advogados em pedidos de certidão de usucapião, quando já existe uma norma que permite a certificação pelo próprio advogado em um procedimento correlato e mais complexo (a usucapião extrajudicial).

Destarte, o Código de Normas da Corregedoria-Geral do Foro Extrajudicial catarinense, ao tratar das disposições gerais do Registro de Imóveis, confere destaque aos princípios que orientam toda a atividade registral, o que respalda a atuação proativa dos oficiais diante de situações para buscar soluções para assegurar o amparo do regime registral imobiliário. O Parágrafo único do art. 645 destaca que “ Respeitada a legalidade, o serviço registral imobiliário deve ser exercido visando à simplificação e à viabilização da prática do ato registral”. E o art. 646, 647 estabelecem :

*Art. 646. Os oficiais de registro de imóveis gozam de independência jurídica ao interpretar disposição legal ou normativa no exercício de suas funções.*

*Art. 647. No âmbito dos serviços de registro de imóveis, o oficial deve, sempre que possível, primar pelo acesso dos títulos ao registro, buscando assegurar que a propriedade imobiliária, e os demais direitos reais, fiquem sob o amparo do regime registral imobiliário, com a proteção e os efeitos que lhe são inerentes.*

*§ 1º O oficial deve auxiliar os interessados a superar as dificuldades e buscar ativamente soluções para que o registro espelhe ou se aproxime progressivamente da realidade.*

Diante do exposto, e em consonância com os princípios da eficiência, da celeridade, da razoabilidade, analogia, da proporcionalidade e da boa-fé, e com o respaldo da Teoria dos Poderes Implícitos, bem como da jurisprudência que privilegia a instrumentalidade das formas e a efetividade dos atos, voto no sentido de reconhecer a possibilidade de aplicação do artigo 1.132, § 1º, inciso III, do Código de Normas da Corregedoria-Geral do Foro Extrajudicial de Santa Catarina (NCNCGJ/SC), aos pedidos de certidão para fins de usucapião, previstos no artigo 768 do mesmo Código.

É o voto.

Miguel Angelo Zanini Ortale

Relator



Documento assinado eletronicamente por **Miguel Angelo Zanini Ortale**, **Membro do Comitê Permanente do Extrajudicial - COPEX**, em 12/06/2025, às 10:28, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://sei.tjsc.jus.br/verificacao> informando o código verificador **9448611** e o código CRC **F68C1F4A**.

---

0004575-75.2024.8.24.0710

9448611v2