

## A RESPONSABILIDADE CIVIL DOS AGENTES PÚBLICOS NAS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS

### THE CIVIL LIABILITY OF PUBLIC AGENTS IN PUBLIC REGISTRY OFFICES

Daniel Ramella Munhóz<sup>1</sup>

**RESUMO:** Os serviços notariais e de registro são marcados por dualidade singular no ordenamento jurídico pátrio. Ao mesmo tempo que possuem natureza de atividade pública, vez que decorrentes de delegação da fé pública própria do Estado, são exercidas por mandamento constitucional em regime privado, por agentes alheios aos quadros funcionais estatais. Essa singularidade, classificada por parte da doutrina como binômio tensivo da atividade extrajudicial, impõe obstáculos ao enquadramento direto do sistema geral de responsabilização civil por atos de agentes públicos relativamente aos delegatários e, principalmente, em relação aos agentes interinos. Assim, o presente artigo busca esclarecer a aplicabilidade dos sistemas de responsabilização civil tanto aos titulares concursados como aos responsáveis pelas serventias notariais e de registro vagas.

**PALAVRAS-CHAVE:** Serventias extrajudiciais. Notários e registradores. Responsabilidade civil. Direito Administrativo.

**ABSTRACT:** The notarial and public registry services are marked by a unique duality in the national legal system. While having the nature of a public activity, as they result from the delegation of the State's own public faith, they are carried out by constitutional mandate in a private regime, by agents external to the state functional staff. This singularity, classified by part of the doctrine as the tensional binomial of extrajudicial activity, imposes obstacles to the direct inclusion of the general system of civil liability for acts of public agents, especially in relation to interim agents. Thus, this article seeks to clarify the applicability of civil liability systems both to appointed officials and to those responsible for notarial and registration offices during vacancies

**KEYWORDS:** Public registry offices. Notaries and registrars. Civil liability. Administrative Law.

## I - INTRODUÇÃO

Tema recorrente em trabalhos doutrinários e querelas judiciais é a caracterização da responsabilidade civil indenizatória pelos danos causados aos usuários dos serviços públicos notariais e de registro por agentes delegados, seja pela essencialidade dos serviços prestados

---

<sup>1</sup> Tabelião de Notas e de Registro de São Paulo.

pelas diversas especialidades de cartórios<sup>2</sup>, garantidores de direitos fundamentais de primeira grandeza, seja pela capilaridade de tais serviços, presentes em 13.415 serventias distribuídas pelos 5.568 municípios brasileiros (ANOREG/BR, 2023, p. 35).

Apesar da reincidência temática, não se vislumbra qualquer esgotamento ou pacificação jurisprudencial. Ao contrário, remanescem áreas de difícil compreensão e aplicação prática equivocada do ordenamento vigente, resultando em decisões contraditórias e tecnicamente imprecisas não obstante a tentativa de uniformização do assunto pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE 842846/SC em 27 de fevereiro de 2019.

Tal decisão plenária, com repercussão geral reconhecida, resultou no Tema 777 e fixação da seguinte tese: *“O Estado responde, objetivamente, pelos atos dos tabeliães e registradores oficiais que, no exercício de suas funções, causem dano a terceiros, assentado o dever de regresso contra o responsável, nos casos de dolo ou culpa, sob pena de improbidade administrativa”*.

Na oportunidade, o Augusto Pretório se debruçou sobre ação indenizatória proposta contra o Estado de Santa Catarina por usuário prejudicado por erro atribuível a Registro Civil das Pessoas Naturais daquele Estado. De acordo com o relatório do julgado, houve erro na elaboração da certidão de óbito da esposa do usuário, o que teria impedido a fruição de benefício previdenciário junto ao Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS.

Ainda que tenha se estabelecido a possibilidade de ingresso de ação indenizatória diretamente contra o Estado e caracterização objetiva da responsabilidade, reafirmando a natureza pública e administrativa das atividades, nada se aventou sobre ser tal ingresso direto mandatório – necessariamente primeiro contra o Estado – ou necessariamente subsidiário à tentativa de responsabilização do particular. Também deixou de aprofundar sobre quais seriam os efeitos de cada condenação no recebimento da pretensão em cada hipótese, seja a ação proposta contra o Estado, seja contra o particular, em especial contra particulares que exercem

---

<sup>2</sup> Apesar de se tratar de expressão em desuso sob aspecto doutrinário e legislativo, não constante sequer da Lei dos Notários e Registradores (LNR – Lei Federal n. 8.935/1994) e diplomas supervenientes sobre o tema, o substantivo “cartório” derivado do latim “charta” e definido pelo Dicionário Jurídico da Revista dos Tribunais como “2. Repartição onde funcionam os registros públicos, os tabelionatos, os ofícios de notas, as escrivânias da justiça, e onde são mantidos os respectivos arquivos, preservando-se as informações sobre títulos, notas e demais documentos lá armazenados” (Tribunais, 2019) ainda é o termo mais comum utilizado pelos usuários dos serviços notariais e de registro para se referir às serventias de sua especialidade, não raro causando confusão e desconhecimento quando direcionados tais usuários a determinado “tabelionato” ou “oficial de registro”.

a atividade notarial e registral de maneira transitória e com sujeição às regras de direito público.

A dificuldade inerente à definição desta responsabilidade civil diz respeito à própria complexidade da natureza do vínculo jurídico que transfere do Poder Público a particulares concursados a atuação das atividades administrativas notariais e de registro, ao que o desembargador bandeirante Ricardo Dip define como “binômio tensivo” da atividade extrajudicial, decorrente do exercício obrigatoriamente privado de atividade de natureza pública (DIP, 2010, p. 31).

Essa complexidade de regimes jurídicos aplicáveis traz situações peculiares que marcam grande parte das serventias extrajudiciais brasileiras, notadamente a interinidade em casos de vacância e a em que a atividade extrajudicial continua a ser prestada em caráter privado, porém com natureza subordinada, vez que a titularização da serventia volta a ser direta do Poder Público mandante.

Consulta realizada ao Painel de Dados Estatísticos das Serventias Extrajudiciais do Conselho Nacional de Justiça – CNJ<sup>3</sup> indica a existência atual de 3.835 unidades extrajudiciais em situação de vacância no território nacional, parcela expressiva ante a totalidade já referida de unidades.

Assim, o presente artigo busca trazer à luz situações específicas da responsabilidade civil por danos decorrentes do exercício notarial e de registro sob perspectiva da natureza administrativa da atividade, dividindo a análise quanto à responsabilização em duas situações: atos praticados por titulares e atos praticados por interinos.

Por mais que se almeje maior objetividade e distanciamento científico possíveis, por ética acadêmica ressalta-se que o viés deste autor é aquele de “dentro para fora”, ou seja, viés de titular de serventia notarial e de protesto no Estado de São Paulo.

O estudo será pautado por pesquisa bibliográfica e análise jurisprudencial dos tribunais superiores, bem como em menor grau pela análise de decisões administrativas do Conselho Nacional de Justiça.

---

<sup>3</sup> <https://paineisanalytics.cnj.jus.br/>

## II – NATUREZA JURÍDICA DO ATIVIDADE

A delegação dos serviços notariais e de registro pelo Poder Público a particulares encontra fundamento no artigo 236 da Constituição Federal de 1988, o qual estabelece que “*os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público*”. Nota-se, de pronto, que se existe delegação, a natureza jurídica da atividade é aquela atribuída ao próprio ente delegante, ou seja, o ente estatal competente, e não se transmuta pelo simples exercício pelo ente delegado.

Conforme pondera Luís Paulo Aliende Ribeiro (2009, p. 48), a titularidade do poder de atribuir fé pública a determinados atos administrativos permanece com o Estado, abrangendo inclusive a prerrogativa de regulação da atividade sob sujeição especial do particular, a seleção de titulares mediante concurso público e provas e títulos, a intensa fiscalização exercida pelo Poder Judiciário, inclusive sob aspecto disciplinar, o respeito ao caráter tributário dos emolumentos já reafirmado pelo Supremo Tribunal Federal (Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI n. 1.378-5/ES), a impossibilidade de oferta de serviços não previstos em lei para determinada especialidade notarial ou registral, a obrigatoriedade de respeito à gratuidade nas hipóteses legais etc.

Apesar de se tratar de uma atividade administrativa, a função desempenhada pelos cartórios não se confunde com serviço público em sentido estrito. O serviço público em sua concepção mais restrita seria marcado pela prestação material de forma contínua e de caráter material (ARAGÃO, 2009, p. 37) para realização de um serviço ou emprego de um meio técnico, a exemplo do fornecimento de água e utilização de telefone. Excluída estaria, por outro lado, a atividade jurídica exercida pelo Estado ou por agente delegado, hipótese na qual se insere a atividade extrajudicial dos cartórios.

No mesmo sentido o posicionamento da doutrina própria das atividades extrajudiciais, segundo a qual os serviços *fideijurídicos*, ou seja, aqueles destinados a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos realizados pelos particulares por meio das atividades extrajudiciais, são exercidos em favor da sociedade e muitas vezes visam resguardar particulares dos próprios interesses da Administração Pública, desvinculando-se do interesse público primário (PEDROSO, 2021, *epub*).

Seguindo tal posicionamento, não foi diferente o posicionamento do Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI n. 2.602/MG, a qual se debruçou sobre a aplicação ou não da aposentadoria compulsória aos agentes delegados dos cartórios extrajudiciais. Conforme voto paradigmático do e. Ministro Carlos Ayres Britto:

“Numa frase, então, serviços notariais e de registro são típicas atividades estatais, mas não são serviços públicos, propriamente. Categorizam-se como atividade jurídica *stricto sensu*, assemelhadamente às atividades jurisdicionais. E como função pública *lato sensu*, a exemplo das funções de legislação, diplomacia, defesa nacional, segurança pública, trânsito, controle externo e tantos outros cometimentos que, nem por ser de exclusivo domínio estatal, passam a se confundir com serviço público”.

Além disso, a delegação pelo Poder Público referida no mandamento constitucional (artigo 236) não se confunde minimamente com a transferência de serviços públicos por concessão ou permissão previstas no artigo 175, *caput*, da Constituição Federal de 1988.

Tais institutos tem a finalidade de descentralização da Administração por meio de relações contratuais precedidas de procedimentos licitatórios e remuneradas, em regra, por preços públicos e/ou subvenções do Poder Público. Já a atividade extrajudicial não possui natureza contratual, é decorrente de ato administrativo unilateral de delegação, remunerada exclusivamente pelos emolumentos de natureza tributária, sem qualquer aporte financeiro pelo Estado e não conta com licitação, exercidas tais atividades exclusivamente por pessoas físicas aprovadas em concurso público de provas e títulos.

O que existe, segundo entendimento do Supremo Tribunal Federal exposto no julgamento da ADI n. 3.089-2/DF, é atividade administrativa pública obrigatoriamente exercida em caráter privado e não mera faculdade de delegação, que não se confunde com

serviço público em sentido estrito. Significa dizer que, respeitada a previsão do artigo 32<sup>4</sup> do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias relativamente a serventias já oficializadas ao tempo da promulgação da Constituição Federal, o Estado não pode exercer diretamente os serviços notariais e registrais, devendo atribuir tal função a pessoas naturais aprovadas em concurso público.

Pública não apenas a natureza dos atos praticados, como também a natureza dos agentes titulares dos serviços notariais e registrais. Os notários e registradores integram o rol dos agentes públicos em sentido amplo, devendo respeito aos princípios próprios aplicáveis aos entes e agentes estatais. Há evidente relação entre o ato praticado e seu agente, de modo que “os atos das serventias extrajudiciais são oficiais, realizados por agente público a quem o Estado delega serviços, que gozam de presunção legal de veracidade”<sup>5</sup>.

Outra não é a lição da professora Maria Sylvania Zanella Di Pietro quanto a taxonomia dos titulares de serventias extrajudiciais no que tange a organização estatal, inserindo-os na categoria de agentes públicos em sentido amplo, inseridos na categoria de *particulares em colaboração com a Administração*, salientando que tal inserção não serve apenas fins acadêmicos, mas impõe a submissão de tais agentes ao regime jurídico de direito público e sujeição ao controle estatal (DI PIETRO, 2022, *epub*).

No mesmo sentido o posicionamento do Supremo Tribunal Federal, ao aduzir que “(...) tabeliães e registradores oficiais são particulares em colaboração com o poder público que exercem suas atividades in nomine do Estado, com lastro em delegação prescrita expressamente no tecido constitucional (...)” (STF - RE: 842846 SC, Relator: LUIZ FUX, Data de Julgamento: 27/02/2019, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 13/08/2019).

Assim, definida a natureza pública da atividade notarial e de registro, bem como a configuração dos notários e registradores como agentes públicos, poderia se ponderar acerca da aplicação do artigo 37, parágrafo sexto, da Constituição Federal de 1988 no que tange a responsabilidade civil dos agentes públicos, o qual dispõe que pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos respondem objetivamente pelos danos de seus

---

<sup>4</sup> “Art. 32. O disposto no art. 236 não se aplica aos serviços notariais e de registro que já tenham sido oficializados pelo Poder Público, respeitando-se o direito de seus servidores.”

<sup>5</sup> STJ - REsp: 1181930 SC 2010/0032820-6, Relator: Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, Data de Julgamento: 10/11/2015, T4 - QUARTA TURMA, Data de Publicação: DJe 24/11/2015.

agentes no exercício da atividade, ou até mesmo o artigo 927, parágrafo único, do Código Civil (Lei Federal n. 10.406/2002), segundo o qual há responsabilização objetiva se o dano advier de atividade que, por sua natureza, gere risco aos direitos de outrem.

Porém o próprio artigo 236 da Constituição Federal, em seu parágrafo primeiro, talvez antevendo a complexidade do tema para ser tratado em sede da Lei Fundamental, estabeleceu que a responsabilidade civil dos notários e registradores seria tratada por lei em sentido estrito, que deveria inclusive regular suas atividades.

Esse mandamento constitucional de normatização foi atendido pelo legislador infraconstitucional em 1994 por meio da Lei Federal n. 8.935, a qual acabou por tratar de maneira insuficiente sobre o assunto, resultando em divergências jurisprudenciais conforme se verá a seguir.

## **II – RESPONSABILIDADE CIVIL DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES TITULARES**

Seguindo o referido mandamento de normatização previsto no artigo 236, parágrafo primeiro, da Constituição Federal, o legislador infraconstitucional trouxe a previsão de responsabilidade civil dos notários e registradores no artigo 22 da Lei Federal n. 8.935/1994 (Lei dos Notários e Registradores), a qual, em seu texto original, previa que “os notários e oficiais de registro responderão pelos danos que eles e seus prepostos causem a terceiros, na prática de atos próprios da serventia, assegurado aos primeiros direito de regresso no caso de dolo ou culpa dos prepostos”.

Primeiramente, referido artigo da Lei dos Notários e Registradores deixou de prever especificamente as modalidades de responsabilidade de cada hipótese de provimento da função notarial. É certo que ao se dirigir aos “notários e oficiais de registro” parece querer se referir aos titulares dos serviços extrajudiciais.

Porém, ao não especificar distinção de tamanha relevância, acabou por induzir à falsa compreensão que estariam abarcados no mesmo regime jurídico os titulares e os interinos.

Titulares são os notários e registradores aprovados em concurso público, que cumprem os requisitos previstos em lei para provimento (nacionalidade brasileira, capacidade civil

plena, quitação com as obrigações eleitorais e militares, graduação em direito e reputação condigna com a atividade) e que recebem a outorga de delegação por ato administrativo do próprio Presidente do respectivo Tribunal de Justiça, nos termos dos artigos 14 e seguintes da Lei Federal n. 8.935/1994 e artigo 13 da Resolução n. 81/2009 do Conselho Nacional de Justiça.

Tais agentes exercem a atividade extrajudicial em regime privado, alheios à submissão de algumas regras próprias do funcionalismo público, a exemplo de exigência de licitação para aquisições pela serventia, proibição de contratação de parentes para exercício das atividades (vez que contratam seus prepostos sob regime celetista), previsão de idade para fins de aposentadoria compulsória (ADI n. 2.602/MG já referida) e especialmente, não se vinculam ao teto remuneratório dos funcionários públicos, distinguindo-se dessa forma dos interinos, que serão propriamente caracterizados no item respectivo deste trabalho.

Além disso a redação do artigo 22 da Lei dos Notários e Registradores, que nada dispôs sobre a natureza objetiva ou subjetiva da responsabilidade dos titulares, trouxe celeuma em sua aplicação inicial, vez que previu relevância quanto ao dolo e à culpa tão somente em relação aos prepostos, com fins regressivos. Parte de doutrina, a exemplo de Walter Ceneviva (2010, p. 127), passou a entender que o Estado poderia ser responsabilizado objetivamente com fundamento na regra geral do artigo 37, parágrafo sexto, da Constituição Federal, tendo direito regressivo contra o titular do serviço em caso de dolo ou culpa.

Assim, seria possível a composição harmônica e sistemática entre o exercício privado da atividade previsto no artigo 236 da Constituição Federal com sua natureza pública e respectivo consectário direto de responsabilização objetiva por atos administrativos do Poder Público. Por outro lado, caso intentada a ação diretamente contra o titular, necessária a discussão de seu inafastável dolo ou culpa na concorrência para o dano.

Entretanto, a jurisprudência dos Tribunais Superiores se encaminhou em sentido diverso, reconhecendo, na maior parte das vezes, a responsabilidade objetiva dos notários e registradores, pautando-se na concepção de que a natureza pública da atividade imporia a regra geral de responsabilização do artigo 37, parágrafo sexto, da Constituição Federal.

Nesse sentido<sup>6</sup>:

---

<sup>6</sup> Ver ainda: STJ - AgInt no AgInt no REsp: 1600098 DF 2016/0122778-8, Relator: Ministra MARIA ISABEL

“AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO (ART. 544 DO CPC) – AÇÃO INDENIZATÓRIA - DANOS MORAIS E MATERIAIS - REEXAME FÁTICO - SÚMULA N. 7 DO STJ - NOTÁRIOS E REGISTRADORES - RESPONSABILIDADE OBJETIVA - AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO. 1. **O entendimento desta Corte Superior é de que notários e registradores, quando atuam em atos de serventia, respondem direta e objetivamente pelos danos que causarem a terceiros.** 2. Impossibilidade de reexame da matéria por importar novo enfrentamento do quadro fático delineado na lide. Incidência da súmula n. 7 do STJ. 3. Agravo regimental não provido.” (STJ. AGARESP n. 110035. Rel. Min. Marco Buzzi. DJE 12/11/2012. Grifamos).

Ocorre que o referido artigo 37, parágrafo sexto, atribui às pessoas jurídicas de direito público ou privado prestadoras de serviço público a responsabilização objetiva pelos atos de seus agentes no exercício da função e os serviços extrajudiciais não possuem personalidade jurídica distinta da própria personalidade da pessoa natural que os titulariza.

Recai diretamente sobre os titulares todos os ônus e bônus da atividade, com a correspondente responsabilização pessoal pelos danos causados por si e por seus prepostos, recolhimento de tributos sob a sistemática do imposto de renda sobre pessoas físicas (IRPF), registro de todos os prepostos pelo CAEPF<sup>7</sup> como contribuinte individual etc.

Caso fosse aplicada a regra constitucional geral de responsabilização de agentes públicos insculpida no artigo 37, considerando ainda que são pessoas naturais no exercício de atividade pública, seria o Estado o ente a responder objetivamente pelos danos causados pelos

---

GALLOTTI, Data de Julgamento: 04/12/2023, T4 - QUARTA TURMA, Data de Publicação: DJe 07/12/2023. STJ - AgInt no AREsp: 1924855 MG 2021/0216629-0, Data de Julgamento: 15/12/2022, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 19/12/2022. STF - RE: 842846 SC, Relator: LUIZ FUX, Data de Julgamento: 27/02/2019, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 13/08/2019;

<sup>7</sup> CAEPF - Cadastro de Atividade Econômica da Pessoa Física: número de inscrição perante a Receita Federal para fins previdenciários referente a pessoas físicas que exercem atividade econômica, dispensadas de inscrição no CNPJ e que possuam segurados que lhes prestem serviços.

notários e registradores, passível a ponderação, por outro lado, se o exercício privado das atividades resultaria no afastamento da regra de vedação à responsabilização direto dos agentes públicos, conforme estabelecido no Tema 940 do Supremo Tribunal Federal<sup>8</sup>, com repercussão geral reconhecida e que reafirma a tese da dupla garantia em relação aos servidores públicos (paradigma decorrente do RE n. 1.027.633/SP).

Assentou-se em tal julgado que o agente público que, no exercício da função, causa danos a terceiros, não pode ser acionado diretamente, sendo parte legítima a pessoa jurídica à qual o agente está vinculado, em respeito ao princípio da impessoalidade, bem como segundo a própria teoria da imputação ao órgão pelos atos cometidos por seus agentes. Fosse aplicada a lógica pública ao serviço extrajudicial, não poderia o agente notarial ou de registro ser demandado pelo particular prejudicado, cabendo ao Estado figurar obrigatoriamente no polo passivo da demanda e agir contra o titular em ação regressiva, nos moldes propostos por Ceneviva, acima transcritos.

Por outro lado, não se afigura adequada tal solução aos titulares, pois a atividade é exercida em caráter privado por mandamento constitucional, com contornos econômicos favoráveis aos notários e registradores. Privar o terceiro prejudicado da possibilidade de ingresso diretamente contra o titular resultaria em prejuízo exacerbado aos usuários do serviço, fadados a percorrer longo caminho processual contra a Fazenda Pública, com a insólita possibilidade de recebimento em precatórios nas hipóteses legais.

Bem recebida, neste contexto, a alteração promovida pela Lei Federal n. 13.286 em 2016, no sentido de prever nova redação ao artigo 22 da Lei dos Notários e Registradores e fixar prazo prescricional trienal, com o texto atualmente em vigor:

“Art. 22. Os notários e oficiais de registro são civilmente responsáveis por todos os prejuízos que causarem a terceiros, por culpa ou dolo, pessoalmente, pelos substitutos que designarem ou escreventes que

---

<sup>8</sup> “TEMA 940 STF: Responsabilidade civil subjetiva do agente público por danos causados a terceiros, no exercício de atividade pública (RE 1.027.633-SP). TESE FIRMADA: A teor do disposto no art. 37, § 6º, da Constituição Federal, a ação por danos causados por agente público deve ser ajuizada contra o Estado ou a pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviço público, sendo parte ilegítima para a ação o autor do ato, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.”

autorizarem, assegurado o direito de regresso.

Parágrafo único. Prescreve em três anos a pretensão de reparação civil, contado o prazo da data de lavratura do ato registral ou notarial.”

Afastou-se por completo a possibilidade de interpretação da responsabilidade notarial e registral em caráter objetivo quanto ao titular, passando a exigir expressamente a existência de culpa ou dolo para sua configuração.

A alteração demonstrou ainda que a interpretação até então dada pelos Tribunais Superiores caminhava em sentido equivocado, vez que o legislador buscou, desde o princípio, a responsabilização subjetiva de tais agentes, conforme pondera Luiz Guilherme Loureiro (2021, p. 121): “A nosso ver, a nova lei não alterou o regime de responsabilidade civil do notário e do registrador, mas apenas reforçou a vontade do Parlamento no sentido de que sempre foi aplicável a denominada responsabilidade aquiliana ou subjetiva.”

Mesmo com essa explicitação, os Tribunais Superiores não reconheceram o equívoco. Passaram a entender, de forma insistente, que haveria então dois regimes temporalmente delimitados: anteriormente às alterações promovidas pela Lei Federal n. 13.286/2016, a responsabilidade dos notários e registradores seria objetiva. Posteriormente, passou a ter natureza subjetiva. Assim, atos praticados antes da alteração legislativa estariam sujeitos à responsabilização objetiva dos titulares, ainda que julgados posteriormente à alteração (STJ - AgInt no AREsp: 1924855 MG 2021/0216629-0, Data de Julgamento: 15/12/2022, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 19/12/2022)<sup>9</sup>.

Por fim, o já referido Tema 777 do Supremo Tribunal Federal assentou, de maneira pacífica, que o Estado não deixa de responder objetivamente pelos danos causados pelos agentes públicos notariais e registrais, bem como seus prepostos, vez que a atividade desempenhada é inafastavelmente pública. Verificado o dolo ou culpa do agente, caberá

---

<sup>9</sup> Relevante nesse sentido o seguinte trecho da ementa do Acórdão: “(...) *no caso em apreço, a lavratura da procuração ocorreu em 2012, antes, portanto, da alteração promovida pela Lei n. 13.286/2016 na redação do artigo 22 da Lei 8.935/94 que passou a prever a responsabilidade subjetiva dos notários e registradores por danos causados a terceiros.*”

3. A teor da jurisprudência desta Corte Superior, antes da nova redação implementada pela Lei n. 13.286/2016, era objetiva a responsabilidade dos notários e oficiais de registro por danos causados a terceiros, conforme disposto na redação original do art. 22 da Lei 8.935/1994. (...)”

obrigatória ação regressiva, sob pena de improbidade administrativa. Trata-se na verdade de “dever-poder” de promover a ação regressiva (JUSTEN FILHO, 2006, p. 246).

O que se vislumbra no cenário atual são três sistemas de responsabilização que convivem em relação aos titulares: i) praticado o ato cartorário danoso anteriormente à alteração promovida pela Lei Federal n. 13.286/2016, aplica-se a sistemática da responsabilização objetiva para apuração do dever de indenizar se intentada a ação diretamente contra o titular; ii) se for intentada a ação diretamente contra o Estado, indiferente de praticado o ato antes ou depois da alteração legislativa em 2016, vigorará a responsabilização objetiva do Estado, com apuração de dolo ou culpa para ingresso da ação regressiva contra o agente delegado, mesmo em relação a atos praticados anteriormente a 2016, por força do enunciado fixado no Tema 777 do STF e; iii) ato praticado após a alteração de 2016 e intentada a ação diretamente contra o titular, deverá ser demonstrada sua culpa ou dolo para fixação do dever indenizatório, em caráter subjetivo.

### **III – RESPONSABILIDADE CIVIL DOS INTERINOS**

Tabeliães e oficiais de registro interinos são aqueles que assumem a direção da serventia extrajudicial na vacância da titularidade nas hipóteses previstas no artigo 39 da Lei Federal n. 8.935/1994, quais sejam: morte, aposentadoria facultativa, invalidez, renúncia, perda da delegação por sentença ou decisão administrativa definitivas, bem como descumprimento comprovado da gratuidade.

O Conselho Nacional de Justiça – CNJ, órgão do Poder Judiciário de natureza administrativa, possui disposições detalhadas acerca da interinidade em âmbito nacional, por meio do Código Nacional de Normas do Extrajudicial (Provimento CNJ n. 149/2023).

Em seu artigo 66 e seguintes, prevê que a designação do interino deverá recair sobre o escrevente substituto mais antigo da serventia no momento da vacância, vedada designação de cônjuge, companheiro ou parente até o terceiro grau do antigo delegatário ou de magistrados do tribunal local, bem como veda designação de substitutos condenados definitivamente em rol de crimes que considera desabonadores.

São, em verdade, escreventes contratados em regime celetista pelo antigo titular e que,

na hipótese de vacância, acabam por assumir o ônus de gerir a serventia, recebendo para tanto remuneração limitada a 90,25% dos vencimentos dos Ministros do Supremo Tribunal Federal (artigo 37, inciso XI, da Constituição Federal).

A submissão dos interinos ao teto constitucional de remuneração foi decidida pelo STF no julgamento do recurso extraordinário RE n. 808202, com repercussão geral reconhecida e resultou no enunciado do Tema 779:

“Os substitutos ou interinos designados para o exercício de função delegada não se equiparam aos titulares de serventias extrajudiciais, visto não atenderem aos requisitos estabelecidos nos arts. 37, inciso II, e 236, § 3º, da Constituição Federal para o provimento originário da função, inserindo-se na categoria dos agentes estatais, razão pela qual se aplica a eles o teto remuneratório do art. 37, inciso XI, da Carta da República”.

Os valores arrecadados pelos serviços notariais e de registro que superem o teto constitucional durante a interinidade ficam à disposição do respectivo Tribunal de Justiça, em conta indicada por ato normativo local (artigo 194 do Provimento CNJ n. 149/2023). No Estado de São Paulo, os recursos são destinados ao Fundo Especial de Despesa do Tribunal de Justiça – FEDTJ (Comunicado CG n. 117/2023), mediante repasse trimestral realizado pelos interinos pelo pagamento de guia própria.

Além disso, “ao responsável interinamente por delegação vaga **é defeso contratar novos prepostos, aumentar salários dos prepostos já existentes na unidade, ou contratar novas locações de bens móveis ou imóveis, de equipamentos ou de serviços**, que possam onerar a renda da unidade vaga de modo continuado, sem a prévia autorização do Tribunal a que estiver afeta a unidade do serviço” (artigo 194, II, do Provimento CNJ n. 149/2023 - grifamos).

Não bastassem tais limitações, em eventual caso de descumprimento das normas pelo

interino, não gozam de qualquer estabilidade na função, sendo destituíveis por ato administrativo unilateral do respectivo Tribunal, por meio de revogação da designação (artigo 70 do Provimento CNJ n. 149/2023).

O que se nota, desde o primeiro momento, é que os interinos não possuem a liberdade de atuação e gestão do serviço extrajudicial conferidas aos titulares. Ao contrário, sofrem vinculação mais intensa às normas de Direito Público atinentes aos servidores estatais, com vedação ao nepotismo, respeito ao teto constitucional remuneratório, necessária aprovação do Poder Judiciário para contratações de bens e prepostos, destinação dos valores excedentários ao respectivo Tribunal de Justiça, cessação do exercício da interinidade por ato administrativo unilateral etc. Em verdade, “diferentemente dos titulares de ofícios de notas e registros, que se classificam como agentes delegados, os substitutos ou interinos de serventias extrajudiciais atuam como prepostos do Estado e se inserem na categoria genérica dos agentes estatais (...)”<sup>10</sup>.

A agravar o cenário da interinidade, em junho de 2021 o pleno do Supremo Tribunal Federal entendeu que os prepostos da serventia vaga somente podem permanecer na condição de interinos pelo prazo máximo de seis meses, termo ao qual devem ser substituídos por titulares de outras serventias da mesma comarca ou de comarcas contíguas e de mesma especialidade extrajudicial (ADI 1183/DF).

O fato de serem substituídos por titulares de mesma especialidade de serventias próximas não altera a natureza da interinidade, que continua limitada pelas regras publicísticas. Assim, apesar de o titular ser aprovado em concurso público em serventia distinta, possui na serventia vaga as limitações de teto constitucional, limitações de contratação e todas as restrições já referidas.

Ora, diante deste regime jurídico da interinidade, marcada pela aplicação das restrições próprias dos servidores públicos, esperada seria a aplicação da responsabilização civil nos mesmos termos dos servidores públicos, por uma questão de equidade e lógica normativa. Uma vez que é o Poder Público que auferes os bônus da atividade e impõe unilateralmente as restrições e poder de gestão, deveria assumir a responsabilização pela atividade.

Ocorre que a legislação de regência não realizou tal distinção, estando os interinos

---

<sup>10</sup> (STF - RE: 808202 RS, Relator: DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 24/08/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 25/11/2020)

sujeitos aos mesmos riscos indenizatórios dos titulares, tanto na esfera civil quanto na esfera trabalhista, motivo pelo qual grandes serventias vagas, com remunerações milionárias, a exemplo do 18º Registro de Imóveis da Capital de São Paulo, não encontram titulares concursados interessados na interinidade, pois o risco financeiro de assunção é muito maior que o limite do teto remuneratório (CGJ/SP – Pedido de Providências n. 0014242-18.2024.8.26.0100).

A assunção de riscos no que tange a Administração Pública pode ser positiva, promovendo a evolução do serviço e disponibilização de tecnologias antes não previstas. Já a temeridade resultante da fuga da responsabilização resulta em estagnação (VALGAS, 2020, p. 332/333).

#### IV – CONCLUSÃO

A falta de segurança jurídica no desenvolvimento das atividades notariais e de registro quanto à responsabilização civil por danos causados a terceiros resulta em prejuízo ao sadio desenvolvimento e oferecimento inovador de atividades de natureza pública à população.

Em relação aos titulares concursados, o desenvolvimento legislativo (artigo 22 da Lei Federal n. 8.935/1994), somado às posições estabilizadoras da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal nos Temas 777, 779 e 940 geraram estrutura minimamente previsível quanto à responsabilização dos notários e registradores, restando dúvida tão somente quanto à possibilidade de aplicação da teoria da dupla garantia.

Por outro lado, a aplicação deste regime jurídico é especialmente preocupante no que tange as serventias vagas sob interinidade, vez que o interino não possui estímulo financeiro ou suporte normativo mínimo para empreender esforços na expansão e aprimoramento das atividades, resultando em serventias sucateadas que deixam de acompanhar os avanços verificados nas serventias providas.

Serviços que exigem empenho e aperfeiçoamento técnico, a exemplo de atos notariais e registrais eletrônicos à distância, apostilamento de Haia, implantação de sistemas e infraestrutura de informática modernos, sistemas de *backup* com indexação, certificados digitais notarizados e oferta de outros serviços facultativos à população simplesmente não são

implementados pelos interinos pois qualquer alteração poderá ocasionar risco à atividade, que não é recompensado.

Ao contrário, há a necessária observância do teto do funcionalismo público e a obrigatoriedade de repasses dos excedentes ao Estado, bem como eventuais ônus no desenvolvimento decorrentes desse risco de inovação recaem sobre o próprio interino, punido por sua proatividade e intento de melhorias.

Assim, verifica-se a necessidade premente de regulamentação do exercício da atividade notarial e registral pelo interino responsável, não apenas para definir claramente suas responsabilidades, já exorbitantes e detalhadas nas normas de caráter administrativo, mas principalmente concedendo maior autonomia para atender às demandas da serventia com proteção normativa quanto à responsabilidade civil por danos a terceiros decorrentes da atividade, aplicando-se integralmente a sistemática de dupla garantia com responsabilização objetiva, direta e primária do Estado.

Isso é especialmente importante pois, ao garantir uma base jurídica segura para o desenvolvimento das atividades, atender-se-ão também as necessidades da população e a efetivação de uma cidadania plena, dada a natureza pública e garantidora de direitos fundamentais das atividades notariais e de registro.

## REFERÊNCIAS

ARAGÃO, Alexandre Santos de. O Conceito De Serviços Públicos No Direito Constitucional Brasileiro. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 17, fevereiro/março/abril, 2009. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=353>. Acesso em: 01 de junho de 2024.

ASSOCIAÇÃO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES DO BRASIL (ANOREG/BR). **Cartório em números**. 2023. Disponível em: <https://www.anoreg.org.br/site/wp-content/uploads/2024/01/Cartorios-em-Numeros-5a-Edicao-2023-Especial-Desjudicializacao.pdf>. Acesso em: 10 de junho de 2024.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. In: ANGHER, Anne Joyce

(Org). **Vade Mecum: acadêmico de direito**. 10. ed. São Paulo: Rideel, 2010.

BRASIL, Código Civil Brasileiro: Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406compilada.htm?ref=blog.suitebras.com](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm?ref=blog.suitebras.com)> . Acesso em: 10 de junho de 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução n. 81, de 9 de junho de 2009. Dispõe sobre o exercício da atividade notarial e de registro em regime de colaboração. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 16 jun. 2009. Disponível em: <[https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao\\_81\\_09062009\\_05042019155052.pdf](https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_81_09062009_05042019155052.pdf)>. Acesso em: 10 de junho de 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Provimento nº 149, de 30 de agosto de 2023. Institui o Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça - Foro Extrajudicial (CNN/CN/CNJ-Extra), que regulamenta os serviços notariais e de registro. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 30 de agosto de 2023. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/files/original1336562023090464f5dd78ec839.pdf>>. Acesso em: 10 de junho de 2024.

BRASIL. Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994. Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. (Lei dos Notários e Registradores). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18935.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18935.htm)>. Acesso em: 09 de junho de 2024.

BRASIL. Lei nº 13.286, de 2016. Dispõe sobre a responsabilidade civil de notários e registradores, alterando o art. 22 da Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 10 de maio de 2016. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/113286.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113286.htm)>. Acesso em 10 de junho de 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.602. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. Julgamento em 26 de junho de 2003. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 26 jun. 2003. Disponível em:

<<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur92375/false>>. Acesso em: 10 de junho de 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tema 777. Responsabilidade civil do Estado em decorrência de danos causados a terceiros por tabeliães e oficiais de registro no exercício de suas funções. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4650160&numeroProcesso=842846&classeProcesso=RE&numeroTema=777>>. Acesso em: 11 de junho de 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tema 779. Repercussão Geral. Aplicabilidade do teto constitucional à remuneração de substitutos (interinos) designados para o exercício de função notarial e registral em serventias extrajudiciais. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4561359&numeroProcesso=808202&classeProcesso=RE&numeroTema=779>>. Acesso em: 11 de junho de 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tema 940. Responsabilidade civil subjetiva do agente público por danos causados a terceiros, no exercício de atividade pública. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/detalharProcesso.asp?numeroTema=940>>. Acesso em: 11 de junho de 2024.

CENEVIVA, Walter. **Lei Dos Notários E Dos Registradores Comentada: (Lei n. 8.935/94)**. 8. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2010.

DI PIETRO, Maria; MOTTA, Fabrício. Capítulo 1. Do Regime de Pessoal na Administração Pública In: PIETRO, Maria; MOTTA, Fabrício. **Administração Pública e Servidores Públicos** - Vol. 2 - Ed. 2022. São Paulo (SP): Editora Revista dos Tribunais. 2022. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/administracao-publica-e-servidores-publicos-vol-2-ed-2022/1712827704>. Acesso em: 19 de junho de 2024.

DIP, Ricardo Henry Marques. **Direito Administrativo Registral**. São Paulo: Saraiva. 2010.

JUSTEN FILHO, Marçal. A responsabilidade do Estado. In: FREITAS, Juarez (org.). **Responsabilidade civil do Estado**. São Paulo: Malheiros, 2006.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros públicos: teoria e prática**. 11. ed. rev., atual e ampl. - Salvador: Editora Juspodivm, 2021.

TRIBUNAIS, Equipe. **Minidicionário Jurídico Rt** In: TRIBUNAIS, Equipe. Mini Dicionário Jurídico Rt. São Paulo (SP): Editora Revista dos Tribunais. 2019. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/mini-dicionario-juridico-rt/1314940172>. Acesso em: 10 de maio de 2024.

RIBEIRO, Luis Paulo Aliende. **Regulação da função pública notarial e de registro**. São Paulo: Saraiva, 2009.

PEDROSO, Alberto. **O Direito e o Extrajudicial: Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2021. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/o-direito-e-o-extrajudicial-direito-administrativo/1353725214>. Acesso em: 13 de Junho de 2024.

VALGAS, Rodrigo dos Santos. **Direito Administrativo do Medo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.