

**PRIMÓRDIOS DO NOTARIADO BRASILEIRO: DA CHEGADA DOS
PORTUGUESES À LEI DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES**

**BEGINNINGS OF THE BRAZILIAN NOTARY: FROM THE ARRIVAL OF THE
PORTUGUESE TO THE LAW OF NOTARIES AND REGISTRARS**

Mauricio Guedes

RESUMO: A atividade notarial está presente no Brasil desde a chegada dos portugueses, tendo se desenvolvido largamente no período. Seus atuais contornos foram dados, principalmente, pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei dos Notários e Registradores (Lei nº 8.935/94). O presente artigo faz uma análise do desenvolvimento legal e constitucional da atividade, concentrando em um único estudo as principais referências do tema e, com isso, permitindo uma melhor compreensão sobre essa atividade de características únicas no Brasil.

PALAVRAS-CHAVE: notariado brasileiro; evolução; desenvolvimento; história; contornos.

ABSTRACT: The notarial activity has been present in Brazil since the arrival of the Portuguese, having developed widely in the period. Its current contours were given, mainly, by the Federal Constitution of 1988 and by the Law of Notaries and Registrars (Law No. 8,935/94). This article analyzes the legal and constitutional development of the activity, concentrating in a single study the main references of the theme and, thus, allowing a better understanding of this activity with unique characteristics in Brazil.

KEYWORDS: brazilian notary; evolution; development; history; features.

I. INTRODUÇÃO

A história da atividade notarial brasileira confunde-se, de certo modo, com a própria história do Brasil. Sua existência é constatada nas mais diversas situações, tendo ganhado, com o passar dos anos, contornos mais definidos por normas esparsas.

Os primeiros registros da atividade notarial brasileira estão presentes desde a época da chegada dos portugueses ao Brasil. Rememore-se que, no período das grandes expedições navais, era comum que um tabelião fizesse parte da composição dos barcos a fim de que registrasse todos os acontecimentos e formalidades oficiais de posse das terras descobertas. Cristóvão Colombo, ao desembarcar na América em 1492, estava acompanhado do escrivão Rodrigo Descobedo, Tabelião do Consulado dos Mares (MORAES E SILVA NETO, 2023). Pedro Álvares Cabral possuía em sua esquadra o escrivão Gonçalo Gil Barbosa quando chegou ao Brasil no ano de 1500 (BRANDELLI, 2011).

Porém, embora Gonçalo Gil Barbosa fosse o escrivão oficial da esquadra de Pedro Álvares Cabral, é Pero Vaz de Caminha (escrivão da feitoria de Calicute, na Índia) quem é reconhecido como primeiro notário a chegar ao Brasil, pois foi ele quem exerceu a função de fato, ao narrar e documentar minuciosamente a posse da terra recém-descoberta ao rei D. Manoel I de Portugal, bem como por ter formalizado seus atos oficiais (BRANDELLI, 2011).

No presente artigo analisamos os aspectos e a evolução legislativa da atividade notarial e registral e suas principais características, até o recebimento de seus contornos atuais dados pela Lei nº 8.935/94, a Lei dos Notários e Registradores.

II. ATIVIDADE NOTARIAL E REGISTRAL BRASILEIRA

2.1. EVOLUÇÃO HISTÓRICO-NORMATIVA ANTERIOR À CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Em seus primórdios, no Brasil, a criação de novos cargos de tabeliões competia com exclusividade ao rei. Durante o período das capitânicas, estas também detinham a atribuição de criá-los. O provimento dos cargos se dava por meio de doação (com investidura vitalícia), por meio de compra e venda, ou mesmo por sucessão *causa mortis* (BRANDELLI, 2011). Também por isso, não raro a sua transmissão ocorria para pessoas menos aptas e/ou preparadas, o que no Brasil gerou como herança uma imagem negativa da qual a atual classe, hoje tão qualificada, ainda busca se desvencilhar.

Aponta KÜMPEL que o primeiro documento que estabelece a delegação da atividade notarial do Brasil seria a denominada “Carta de poder” passada em 20 de novembro de 1530

pelo rei de Portugal D. João III, conferindo poderes a Martim Afonso de Souza para “delegar aos oficiais e tabeliães poderes para a prática de atos burocráticos do império” (KÜMPEL, 2017). Veja-se o seguinte trecho da Carta de Poder dada a Martin Afonso de Souza:

Por esta minha carta de poder ao dito Martim Afonso, para que ele possa criar e fazer dois tabeliães que sirvam das Notas e Judicial que logo daqui com ele vão na dita armada os quais serão tais pessoas que o bem saibam fazer ou que para isso sejam aptos, aos quais dará suas cartas com o traslado desta minha para mais firmeza, e estes tabeliães que assim fizer deixarão seus sinais públicos que houverem de fazer na minha chancelaria, e se depois que ele dito, Martim Afonso, for dita terra lhe parecer que para governança dela são necessários mais tabeliães que os sobreditos que assim daqui há de levar isso mesmo lhe dou poder para os criar e fazer de novo, e para quando vagarem assim uns como os outros ele prover dos ditos ofícios as pessoas que vir que para isso são aptas e pertencentes; e bem assim lhe dou poder para que possa criar e fazer de novo e prover por falecimento dos quais os ofícios de justiça e governança da terra que por mim não forem providas que vir que são necessários.

Cabe destacar, porém, que a despeito da liberalidade para a nomeação de oficiais e tabeliães, por ordem do reino de Portugal, de 6 de novembro de 1782, os governadores e ouvidores deviam remeter mapas dos ofícios existentes no Brasil (KÜMPEL, 2017), de modo que fosse possível certo controle sobre as delegações realizadas.

No campo normativo da atividade, as primeiras normas originalmente brasileiras demoraram a surgir. Durante o período colonial, o notariado brasileiro regia-se pelas normas do direito português (as Ordenações do Reino, que incorporavam a concentração das leis portuguesas), inclusive quanto aos requisitos formais de lavratura das escrituras públicas. Requisitos esses que foram mantidos mesmo durante o Império, uma vez que a Lei de 20 de outubro de 1823 dispôs, em seu art. 1º, que permaneciam em vigor as ordenações promulgadas pelos reis de Portugal que estivessem vigentes no Brasil em 25 de abril de 1821, e que não tivessem sido expressamente revogadas pela nova Lei (BRANDELLI, 2011).

Nesse ponto, porém, há que se reconhecer que o título LXXVIII, do Livro Primeiro, das Ordenações do Reino, que disciplinava a figura do *tabullarius* (tabelião de notas) já possuía inúmeros dispositivos legais regulamentando essa atividade (KÜMPEL, 2017), com disposições das mais diversas relacionadas à competência, forma, requisitos e obrigações, inúmeras delas ainda hoje repetidas e presentes na legislação brasileira.

A pesquisa histórica da atividade notarial no Brasil, porém, é dificultada em grande parte em razão da escassez de documentos oficiais relativos ao período entre os anos de 1592

e 1675, dada a destruição do acervo sobre o tema em 1790, por ocasião do incêndio do arquivo do Senado e da Câmara (KÜMPEL, 2017).

A primeira alteração normativa mais significativa na atividade ocorreu pela Lei de 11 de outubro de 1827, que proibiu a transmissão dos ofícios da Justiça e Fazenda como propriedade (por meio de negócios jurídicos diversos), permanecendo como título vitalício possível apenas de transmissão hereditária (BRANDELLI, 2011). Porém, apesar do evidente avanço, a aludida lei prorrogou o problema quanto à possibilidade de nomeação de tabeliães sem qualidade técnica, uma vez que não trazia a exigência de requisitos mínimos para que se assumisse a função, tal como profundo conhecimento da língua, qualidade de redação, conhecimento jurídico e prático da atividade e idoneidade moral. Além disso, em seu art. 8º manteve a previsão de nomeação por escolha da autoridade competente ou por qualquer critério que viesse a ser previsto em outra lei, dando assim continuidade à completa personalidade das nomeações, muitas vezes afastada de qualquer critério meritocrático (KÜMPEL, 2017).

Note-se que nos primeiros séculos de história brasileira há menção apenas aos atos típicos dos tabeliães. Isso se deve, principalmente, ao fato de que os registros imobiliários e os registros civis das pessoas naturais eram de monopólio da Igreja Católica, inclusive em razão de sua presença em quase todos os locais do território nacional, e por ser ela representada por pessoas letradas com condição de desempenhar a função.

Ocorre que os registros civis realizados pela Igreja Católica se restringiam aos católicos, de modo que, com o passar dos anos, tornou-se um acervo cada vez menos confiável para o controle da população.

Em relação aos atos de registros de imóveis, a primeira regulamentação mais específica no Brasil é identificada na Lei nº 317, de 21 de outubro de 1843, que criou o Registro Geral das hipotecas. Referido registro foi posteriormente regulamentado pelo Decreto nº 482 de 14 de novembro de 1846 que, por sua vez, conferiu aos tabeliães das cidades ou vilas a incorporação provisória da atividade registral.

Por sua vez, a primeira norma mais relevante para a alteração do controle dos registros civis do Brasil foi a Lei nº 586, de 6 de setembro de 1850, que autorizou a realização de gastos para um Censo geral do Império, bem como previu a realização de registros de nascimentos e óbitos anuais. Referida disposição foi regulamentada pelo Decreto nº 798, de

18 de junho de 1851 (“Regulamento do registro dos nascimentos e óbitos”), que atribuiu a função ao Escrivão do Juiz de Paz de cada distrito. Destaques no decreto também para: o incentivo aos registros dos atos civis por meio da gratuidade da sua lavratura, tendo o escrivão de registros o direito ao recebimento de emolumentos apenas em relação às certidões que emitissem (art. 17); a instituição das certidões de registros de nascimento e óbitos como documento de prova da idade e da morte dos indivíduos (art. 19); e a previsão de responsabilidade pessoal dos escrivães por eventuais danos causados no desempenho das funções (art. 21).

Na mesma época foi publicado o Código Comercial de 1850 – Lei nº 556, de 25 de junho de 1850, considerada a primeira lei a disciplinar de modo geral o protesto no Brasil (KÜMPEL, 2017), ainda que em dispositivos esparsos. Dentre as regulamentações promovidas pela Lei, merecem destaque: i) a atribuição da competência para protesto de letras de câmbio no lugar do domicílio do sacado ou aceitante ou, se desconhecido, no lugar do pagamento (art. 411); ii) o prazo de três dias úteis para o protesto (art. 407); iii) a instituição do livro de apontamento de títulos para protesto, a ser fiscalizado pelo Juiz de Direito do Comércio (art. 408); iv) a intimação por escrito e, se não localizado ou desconhecido, a intimação por edital (art. 411); e, v) a responsabilidade do tabelião pelos atos que praticar (art. 414). Referidas disposições foram posteriormente revogadas pelo Decreto nº 2.044, de 31 de dezembro de 1908, que “define a letra de câmbio e a nota promissória e regula as Operações Cambiais” e, dentre tais operações deu contornos mais precisos aos protestos de títulos. A partir daí, inúmeras leis passaram a atribuir novas competências aos tabeliães de protesto, colocando-os cada vez mais em papel de destaque no cenário econômico nacional¹.

¹ Na evolução normativa dos protestos também merecem destaque: i) o Código Civil de 1916 (instituiu o protesto como instrumento de constituição de mora); ii) o Decreto nº 22.626/1933 (“dispõe sobre os juros nos contratos”); iii) o Decreto nº 57.663/1966 (“Promulga as Convenções para adoção de uma lei uniforme em matéria de letras de câmbio e notas promissórias”); iv) o Decreto nº 7.611/1945 (“Lei de Falências”); v) a Lei nº 4.728/1965 (“Disciplina o mercado de capitais e estabelece medidas para o seu desenvolvimento”); vi) a Lei nº 5.474/1968 (“Dispõe sobre as Duplicatas”); vii) o Decreto-lei nº 436/1969 (alterou dispositivos da Lei de Duplicatas); viii) Lei nº 6.458/1977 (tornou indispensável o protesto da duplicata não aceita para fins de execução); ix) Lei nº 6.268/1975 (“Dispõe sobre a averbação do pagamento de títulos protestados, a identificação do devedor em títulos cambiais e duplicatas de fatura”); x) Lei nº 6.690/1979 (“Disciplina o cancelamento de protesto de títulos cambiais”); xi) Lei nº 7.401/1985 (“Altera a Lei nº 6.690, de 25 de setembro de 1979, que disciplina o cancelamento de protesto de títulos cambiais”); xii) Lei nº 7.357/1985 (“Dispõe sobre o cheque”).

De grande relevância para os registros de imóveis, no ano de 1864 foi publicada a Lei nº 1.237 que, dentre outros avanços na formalização dos registros imobiliários sob tutela estatal, cria o “Registro Geral”, e passa a considerar “a transcrição como modo de transferência do domínio e ordenando a escrituração, em seus livros, de todos os direitos reais imobiliários” (DINIZ, 2010). Destaques da norma também ao: i) instituir o registro de imóveis por ato *inter vivos*; ii) prever a constituição de ônus reais; iii) atribuir a competência registral para os tabeliães de notas do local do imóvel (cf. disposição do Decreto nº 482/1846).

No âmbito do Registro Civil das Pessoas Naturais, embora existam ainda outras normas de importância histórica², merece destaque o Decreto nº 5.604, de 25 de março de 1874, que regulamentou o Ofício de Registro Civil e expressamente lhe atribuiu os registros de nascimento, casamento e óbito³.

Anos depois foi publicado o Decreto nº 9.420, de 28 de abril de 1885, que “[c]onsolida a legislação relativa aos empregos e officios de Justiça, provê aos casos omissos e elimina algumas disposições antinomicas, obsoletas ou inconvenientes ao serviço publico”. No que interessa a este trabalho, destaca-se que o art. 1^o⁴ e o art. 54⁵ trouxeram a previsão do provimento das serventias por meio de concurso e para exercício pessoal pelo titular, mantido o caráter vitalício da delegação. Porém, apesar da previsão normativa (que jamais foi revogada expressamente segundo a informação existente no sítio eletrônico da Câmara dos

² Na evolução normativa dos registros civis de pessoas naturais é possível citar, ainda: i) o Decreto nº 1.144/1861 e o Decreto nº 3.069/1863 (regulam o registro do nascimento, casamento e óbito para os não católicos, com efeitos em especial aos casamentos de tais pessoas, que passam a ter efeitos civis); ii) a Lei nº 1829/1870 (criação da Diretoria Geral de Estatísticas); Decreto nº 4968/1872 (atribuição aos cônsules brasileiros de competência para a realização de registros de nascimentos, casamentos e óbitos fora do território nacional); iii) o Decreto 9.886/1888 (cessam os efeitos civis dos registros eclesiásticos; passa a adotar a denominação 'registro civil'); iv) Decreto nº 10.044/1888 (estipula o dia 01/01/1889 para o início da execução dos atos de registro civil previstos no Decreto nº 9.886/1888; v) Decreto 722/1890 (o envio dos mapas estatísticos de nascimento, casamento e óbito à Diretoria do Serviço de Estatísticas passa a ser obrigatório); vi) Lei nº 2.887/1914 (possibilitou o registro de nascimento sem multa e com simples requerimento); vii) Lei nº 3.764/1960 (estabeleceu rito sumaríssimo para retificações no registro civil); viii) Decreto 19.710/1931 (obrigou o registro de nascimento).

³ Embora o Decreto nº 798/1951 já tivesse regulamentado a atividade do registro civil, com muitas das previsões repetidas pelo Decreto nº 5.604/1874, aquele se restringiu aos nascimentos e óbitos.

⁴ Dispõe o art. 1^o do Decreto nº 9.420/1885: “Nenhum officio de Justiça, seja qual fôr a sua natureza e denominação, será conferido a titulo de propriedade. Seu provimento, porém, será dado, por meio de concurso, como serventia vitalicia, a quem o exerça pessoalmente.”

⁵ Dispõe o art. 54 Decreto nº 9.420/1885: “Apenas vagar ou fôr creado privativamente o logar de official do Registro geral das hypothecas, será posto a concurso, como as demais serventias vitalicias.”

Deputados), a exigência de prévia aprovação em concurso público foi ignorada durante todo o próximo século, para dar continuidade às nomeações por influência política.

Em relação aos tabeliães de notas, merecem destaque as seguintes previsões do Decreto nº 9.420/1885: i) a possibilidade de nomeação de escreventes juramentados, sob sua responsabilidade, para a lavratura de escrituras (arts. 28 e 136); ii) que somente os tabeliães poderiam lavrar as escrituras de testamento, de doação *causa mortis*, e as lavradas fora do cartório (art. 29); iii) a possibilidade de sanção disciplinar por faltas no exercício da função (art. 60); iv) a liberdade de escolha das partes pelo tabelião de notas de sua confiança (art. 310).

Mais, o Decreto nº 9.420/1885 foi também uma das primeiras normas a tratar especificamente da função dos tabeliães de protestos de títulos (embora outras normas anteriores já tivessem tratado do protesto em si, como exposto), tendo regulamentado a quem se atribui a competência para o exercício da função nos lugares onde não houvesse escrivão especial, prioritariamente a atribuindo aos tabeliães de notas (art. 38).

No que se refere aos imóveis, dispôs o Decreto nº 9.420/1885 sobre a nomeação de oficiais do Registro Geral das Hipotecas, que foi igualmente atribuído aos tabeliães de notas nas cidades em que ainda não houvesse sido criado ofício específico (artigos 49 e seguintes).

Por tais motivos, o Decreto nº 9.420/1885 é considerado como o primeiro código notarial e registral brasileiro (KÜMMPEL, 2017) na medida em que regulamenta diversos aspectos relacionados ao exercício da função.

Com a Proclamação da República (1889) surgiram novas ideias e iniciou-se uma reestruturação da atividade registral brasileira.

Foram publicados, em sequência, o Decreto nº 169-A, de 19 de janeiro de 1890, que substitui a Lei nº 1.237/1864 e, dentre outros, consagra o princípio da especialidade registral (DINIZ, 2010); o Decreto nº 370, de 2 de maio de 1890 (prevê a instalação de um registro geral em todas as novas Comarcas, regulamentando a função registral) e o Decreto nº 451-B, de 31 de maio de 1890 (estabelece o registro e transmissão de imóveis pelo sistema Torrens, depois regularizado pelo Decreto nº 955-A, de 5 de novembro de 1890). Destaque-se que o Decreto nº 451-B/1890 deu também início à utilização do termo “matrícula”, termo adotado pela atual legislação.

Naquele ano também foi publicado o Decreto nº 181, de 24 de janeiro de 1890, a “lei do casamento civil”, tornando o casamento realizado perante o oficial de registro civil o único oficialmente reconhecido, e deixando de admitir o registro do casamento religioso com efeitos civis. Dispõe o art. 109 do Decreto nº 181/1890: “Da mesma data por diante todas as causas matrimoniaes ficarão competindo exclusivamente á jurisdição civil. As pendentes, porém, continuarão o seu curso regular, no fôo ecclesiastico.”.

Foi então publicada a Lei nº 973, de 2 de janeiro de 1903, que criou o “o officio privativo e vitalicio do registro facultativo de titulos, documentos e outros papeis, para authenticidade, conservação e perpetuidade dos mesmos”. A referida lei tem importância histórica, pois delimita que passa a competir aos tabeliães de notas apenas a guarda das procurações e documentos relativos às escrituras que lavrarem O registro de outros títulos e documentos - “para autenticidade, conservação e perpetuidade” - passa a ser de competência dos novos officios os registros civis de pessoas jurídicas (art. 1º), prevendo ainda a competência residual dessas serventias para a realização de quaisquer outros registros que não sejam atribuídos por lei a outra especialidade (art. 1º, § 1º).

Logo, apesar de possuir somente dois artigos, a Lei nº 973/1903 resultou em importantes (e ainda vigentes) impactos na estrutura do Foro Extrajudicial: i) criou os Registros Civis de Pessoas Jurídicas e de Títulos e Documentos com funcionamento cumulado; ii) alterou a competência dos Tabelionatos de Notas (que antes exerciam a atribuição equivalente à ora desempenhada pelos Registros de Títulos e Documentos) e dos Registros de Imóveis (que perderam a atribuição de Registros Civis de Pessoas Jurídicas e de demais registros residuais).

Sobreveio, então, a Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916 (Código Civil de 1916), marco histórico-normativo do Brasil que revogou as Ordenações do Reino e regulamentou inúmeros institutos de direito aplicáveis às diversas especialidades notariais e registrais. Um de seus maiores impactos à atividade, porém, foi tornar o registro imobiliário uma instituição pública com a função de operar a transmissão por domínio, tornando a transcrição do título de transferência no Registro de Imóveis na forma oficial de aquisição da propriedade. Nesse aspecto merecem destaque os artigos 530, inc. I, 533, 859 e 860, todos do Código Civil de 1916.

O Código Civil de 1916 ainda ratificou a competência dos oficiais de Registro Civil de Pessoas Naturais para os atos de nascimento, casamento e óbito (art. 12), também regulamentando a matéria e diversos outros dispositivos.

Já na vigência do Código Civil de 1916 foi publicado o Decreto nº 4.827, de 7 de fevereiro de 1924, que “reorganiza os registros públicos instituídos pelo Código Civil”. Tem grande relevância na medida em que regulamenta expressamente a existência de cinco especialidades registras distintas (art. 1º): i) o registro civil de pessoas naturais; ii) o registro civil das pessoas jurídicas; iii) o registro de títulos e documentos; iv) o registro de imóveis; v) o registro da propriedade literária, científica e artística. Nota-se que a norma inovou inclusive ao separar textualmente as atribuições de Registro Civil das Pessoas Jurídicas do Registro de Títulos e Documentos.

A seguir, regulamentando a forma de execução dos serviços de registros públicos estabelecidos pelo Código Civil, foram publicados o Decreto nº 18.542, de 24 de dezembro de 1928, o Decreto nº 4.857, de 9 de novembro de 1939, e o Decreto-Lei nº 1.000, de 21 de outubro de 1969 (este revogando os Decretos nº 4.827/1924 e nº 4.857/1939, bem como eventuais outras disposições em contrário). Referidas normas formam os primeiros regulamentos consolidados e completos da atividade registral brasileira.

A evolução da regulamentação dos serviços registras se encontrou com o momento presente logo após, com a publicação da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos), a principal regulamentação de tais atividades até os dias de hoje, embora já tenha sido objeto de diversas alterações e atualizações. Dentre as primeiras inovações na referida norma, destaca-se o conjunto de alterações promovidas pela Lei nº 6.216, de 30 de junho de 1975, publicada antes mesmo da entrada em vigor da Lei nº 6.015/1973⁶.

⁶ A Lei nº 6.015/1973 tinha inicial previsão de entrada em vigor a partir de 01/07/1974 (art. 310 em sua redação originária). Referida data foi, inicialmente, alterada pela Lei nº 6.064, de 28 de junho de 1974 (art. 1º), que postergou a vigência inicial para 01/07/1975. Depois, novamente às vésperas de sua entrada em vigor, foi publicada a Lei nº 6.216, de 30 de junho de 1975, desta vez alterando o início de sua vigência para o dia 01/01/1976 (art. 310).

Quanto à forma dos atos notariais, a primeira alteração efetiva⁷ teria ocorrido apenas com a Lei nº 6.952, de 6 de novembro de 1981, que inseriu parágrafos no art. 134 do Código Civil de 1916 para contemplar na legislação nacional os requisitos de lavratura das escrituras públicas.

Pouco tempo depois foi publicada a Lei nº 7.433, de 18 de dezembro de 1985, na sequência regulamentada pelo Decreto nº 93.240, de 9 de setembro de 1986, que trataram especificamente dos requisitos para a lavratura das escrituras públicas, ambos igualmente ainda vigentes e aplicados pelos tabeliães de notas.

Nesse contexto normativo, então, foi promulgada a Constituição Federal da República do Brasil de 1988, que conferiu os atuais contornos da atividade notarial e registral no Brasil.

Nota-se, portanto, que mesmo antes da vigência da CRFB/88 já se identificava uma crescente atribuição de funções ao Foro Extrajudicial, o qual foi recebendo cada vez mais atenção em sua regulamentação.

2.2. EVOLUÇÃO CONSTITUCIONAL DA MATÉRIA

Apesar do constante avanço histórico das normas que regulamentam a atividade notarial e registral, no campo constitucional a matéria não teve alterações significativas até a promulgação da CRFB/88.

A Constituição de 1824 nada dispôs sobre o tema, deixando a atividade ainda regida pelo disposto nas Ordenações do Reino. Durante sua vigência, o provimento dos cargos se dava por meio de doação (com investidura vitalícia), por compra e venda ou mesmo por sucessão *causa mortis* (BRANDELLI, 2011). A nomeação para a função de tabelião era utilizada como moeda favorável à Coroa, independentemente de sua importância institucional, o que gerou alguns efeitos negativos perpetuados ao longo de séculos. A respeito (SCHWARTZ, 1979 *apud* BRANDELLI, 2011):

⁷ Embora a Lei nº 3.071/1916 (Código Civil de 1916) tenha entrado em vigor em 1º de janeiro de 1917, e expressamente revogado “as Ordenações, Alvarás, Leis, Decretos, Resoluções, Usos e Costumes concernentes às matérias de direito civil” reguladas pelo novo Código (art. 1807), nada dispôs inicialmente sobre a forma dos atos notariais, de modo que continuaram a ser observadas as regras até então vigentes, ainda oriundas das Ordenações do Reino.”

Abaixo da magistratura situava-se o terceiro nível da burocracia: uma vasta teia de pequenos cargos, de tabeliães e escrivães a fiscais de portos e comissários da marinha. Havia literalmente centenas desses cargos e sua presença na folha de pagamento real indicava sua importância dentre os empregados reais. Alguns desses cargos não requeriam qualquer habilidade ou experiência. Mesmo nos casos em que isso se tornava necessário, a habilidade não era levada em consideração no momento em que as indicações eram feitas. Muitos dos cargos da burocracia profissional podiam ser comprados, ou adquiridos como recompensa oferecida pela Cor[oa]. A frase 'algum cargo da justiça ou do tesouro' era a resposta usual da Coroa para qualquer requerente que apresentasse uma folha de serviço cheia de méritos ou explorações militares como razão para receber a recompensa. Tais cargos não eram somente dados diretamente a candidatos em perspectiva mas eram também oferecidos a viúvas ou órfãs como dote. Obviamente, esses pequenos cargos constituíam um patrimônio real, um recurso que possibilitava à Coroa assegurar lealdades e recompensar bons serviços. Sua função, portanto, não era meramente burocrática. Nesse nível de administração, o pluralismo (ter mais de um cargo) era comum bem como o uso de representantes para preenche-los. Havia distinções entre os cargos menos importantes que requeriam pouco ou nenhum treinamento e aqueles que exigiam um mínimo de habilidade. O cargo de escrivão exigia um nível mínimo de alfabetização; a concessão de um cargo de tabelião envolvia uma prova de aptidão.

O contexto histórico de nomeações de tabeliães e registradores por critérios meramente políticos e pessoais, sem maiores preocupações com a qualidade técnica do nomeado e dos serviços por ele prestados, colocou sobre a atividade uma pecha negativa por não possuírem, os nomeados, mérito na assunção da importante função. Isso causou uma obscuridade que ainda hoje se reflete no conceito da sociedade sobre a instituição notarial e sua função, tornando-a, “não raras vezes, objeto de devaneios infundados, que ora pretendem reduzir-lhe o alcance, ora pretendem, até mesmo, estirpá-la do seio social, sob os mais frívolos argumentos, em regra, desprovidos de fundamento jurídico” (BRANDELLI, 2011).

A Constituição de 1891 – a despeito de estabelecer igualdade entre todos os cidadãos, afastando privilégios de nascimento, e extinguindo os foros de nobreza e ordens honoríficas existentes – não promoveu alterações na forma de nomeação para o exercício das atividades notariais e registrais, as quais continuaram sendo realizadas de forma vitalícia e por meio de cessão voluntária do governo da União. A respeito (KÜMPEL, 2017, p. 357):

Não obstante a falta de menção aos registros públicos no texto constitucional, a Constituição de 1891 estabelecia de forma expressa a igualdade, repudiando privilégio de nascimento, extinguindo os foros de nobreza e as ordens honoríficas existentes. A despeito da nova ideologia, as serventias continuaram sendo cedidas, até o advento da Constituição Federal de 1988, pelo governo da União (mais recentemente pelos governos dos estados da federação) de forma vitalícia e hereditária, a personalidades ilustres da sociedade como forma de barganha política e também como meio de controle social.

Já a Constituição de 1934 foi a primeira no Brasil a usar o termo “registros públicos”, tendo atribuído à União a competência para legislar sobre a matéria (art. 5º). É

também a primeira a mencionar a competência dos tribunais no que se refere à organização dos “cartórios e mais serviços auxiliares” (art. 67). Porém, novamente, a referida Constituição nada dispôs sobre a forma de nomeação de tabeliães e registradores.

A Constituição de 1937, embora tenha abordado a competência para legislar sobre “questões de estado civil, inclusive o registro civil e as mudanças de nome”, não previu expressamente a competência para legislar sobre “registros públicos” à União. Porém, conforme aponta PONTES DE MIRANDA (1963), não se cogita que a omissão importasse na atribuição da competência aos estados-membros, dada a natureza da matéria e o fato de serem raros os registros próprios atribuídos aos estados-membros e aos municípios. Manteve, ainda, a competência dos tribunais para a organização dos cartórios e serviços auxiliares (art. 93, alínea “a”).

A Constituição de 1946 (art. 5º, inc. XV e art. 97, inc. II), e a redação originária da Constituição de 1967 (art. 8º, inc. XVII e art. 110, inc. II), por sua vez, voltaram a prever expressamente a competência da União para regulamentar a matéria de registros públicos, tendo mantido a competência dos tribunais para a organização dos cartórios e serviços auxiliares⁸.

A primeira grande alteração constitucional na matéria ocorreu apenas por meio da Emenda Constitucional nº 7, de 13 de abril de 1977, que “incorpora ao texto da Constituição Federal disposições relativas ao Poder Judiciário”, dentre elas o art. 206, que promoveu a estatização das serventias notariais e registrais “mediante remuneração de seus servidores exclusivamente pelos cofres públicos, ressalvada a situação dos atuais titulares, vitalícios ou nomeados em caráter efetivo”. O dispositivo ressaltou a situação dos titulares, vitalícios ou nomeados em caráter definitivo, e vedou expressamente a nomeação efetiva para serventias não remuneradas pelos cofres públicos.

Poucos anos depois sobreveio a Emenda Constitucional nº 22, de 29 de junho de 1982, que alterou a Constituição de 1967 para modificar a redação do art. 206, e acrescentar os artigos 207 e 208.

⁸ A emenda constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, também não alterou essas disposições, tendo as previsto nos artigos 8º, inc. XVII, alínea “e” e 115, inc. II.

Em relação ao art. 206, foi suprimida a expressão “extrajudicial” e mantida a menção à oficialização das “serventias do foro judicial mediante remuneração de seus servidores exclusivamente pelos cofres públicos”.

Já o art. 207 trouxe ao texto constitucional⁹, finalmente, a previsão expressa de provimento das serventias extrajudiciais “na forma da legislação dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, observado o critério da nomeação segundo a ordem de classificação obtida em concurso público de provas e títulos”. Apesar disso, ao tratar das serventias judiciais, o artigo dispôs que na realização de concurso deve ser “respeitada a ressalva prevista no artigo anterior”, mantendo-se, assim, a estatização das serventias à medida que vagarem.

Apesar disso, o art. 208 da Constituição de 1967 concedeu uma espécie de “anistia” a todos os responsáveis de serventias que não estivessem no efetivo exercício da titularidade ao prever a “efetivação”, na titularidade da serventia, de todos os substitutos de serventias extrajudiciais que “contem ou venham a contar cinco anos de exercício, nessa condição e na mesma serventia, até 31 de dezembro de 1983”.

Com isso, uma vez que os substitutos eram, em regra, filhos ou cônjuges dos antigos titulares, o art. 208 também convalidou a hereditariedade da transmissão das serventias, que continuava a se operar (irregularmente) até aquele momento.

Desse modo, ao tempo em que a EC nº 22/1982 inaugurou a previsão constitucional de exigência de concurso público para o provimento dos serviços extrajudiciais, também tornou providos um imenso número de cartórios que estavam vagos naquela oportunidade, convalidando a sua transmissão a herdeiros e outros beneficiados, e postergando por mais algumas décadas o provimento das serventias brasileiras por pessoas tecnicamente habilitadas e aprovadas por meio de concurso público impessoal, com direito de acesso a todos os cidadãos brasileiros.

⁹ Embora em âmbito Constitucional a matéria tenha sido regulamentada pela primeira vez por meio da EC 22/1982, vigia há quase um século o Decreto nº 9.420/1885, que expressamente previu em seus artigos 1º e 54 que o provimento das serventias vagas deveria ocorrer por meio de concurso. Não há notícia de que referida disposição tenha sido expressamente revogada (segundo o sítio eletrônico da Câmara de Deputados “não consta revogação expressa”. Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-9420-28-abril-1885-543748-norma-pe.html>>. Acesso em: 25 mar. 2023), e a matéria não foi objeto de análise nas Constituições anteriores, tendo sido o Decreto deliberadamente ignorado para permitir a continuidade da nomeação discricionária e impessoal dos tabelães e registradores pelo Poder Executivo, mantida a histórica utilização das nomeações como forma de influência política.

Assim, tínhamos naquela oportunidade uma situação híbrida de titulares que recebiam integralmente os emolumentos pelos atos praticados em suas serventias, e uma previsão de que todas as serventias que vagassem fossem providas por meio de concurso público no qual os novos responsáveis seriam remunerados pelos cofres públicos, sendo os valores arrecadados na serventia repassados integralmente ao Estado. Sobre o tema (SANT'ANNA, 2013):

“Com a oficialização as serventias notariais e registrais seriam ocupadas por servidores públicos remunerados pelo Estado, sendo recolhida ao Erário a receita obtida com os serviços correspondentes. Frise-se que os então titulares, mesmo após a oficialização, não foram considerados servidores públicos ocupantes de cargos efetivos, sendo a eles garantidos o direito à percepção integral dos emolumentos pelos atos praticados em suas serventias.”

Sobreveio, então, a Constituição de 1988, que conferiu nova roupagem à atividade, prevendo no seu art. 236 que “serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público”. Atribuiu, ainda, ao Poder Judiciário a competência pela fiscalização dos atos praticados pelos tabeliães e registradores (§ 1º).

O constituinte, ao estipular que os serviços notariais e de registro fossem prestados mediante delegação do poder público, conferiu tratamento diferenciado aos agentes delegados titulares de tais serviços. A atividade dos agentes delegados – voltada a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos – precede a atividade judicial, inserindo-se conceitualmente na categoria de particulares em colaboração com a Administração Pública. (DALLEDONE, 2016)

Tais características colocam os serviços prestados pelo Foro Extrajudicial em situação relevante para conferir maior segurança aos atos praticados. Referidos atos seguem sendo prestados sob a tutela do Estado que, por meio da Corregedoria-Geral da Justiça dos Tribunais de Justiça pode, inclusive, intervir em atos quando necessário. Isso “se amolda ao princípio da legalidade a que se subordinam as autoridades administrativas e que orienta seus atos, permitindo sua corrigenda, até mesmo, de ofício, sem provocação da parte” (ANDRADE, 2017).

O constituinte ainda adotou a cautela de não petrificar a função notarial e registral, tendo previsto que “Lei Federal regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos” (§ 1º) e as “normas gerais

para fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro” (§ 2º).

A regulamentação da atividade ocorreu por meio da Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994 (“Lei dos Notários e Registradores”), enquanto as normas gerais dos emolumentos foram previstas na Lei nº 10.169, de 29 de dezembro de 2000 (“Lei dos Emolumentos”).

De todas as disposições, porém, a que impactou de forma mais direta a melhoria da qualidade e segurança dos atos notariais e registrais foi a inclusão, no texto constitucional, da exigência de aprovação em concurso público de provas e títulos para o ingresso (por provimento ou por remoção) na atividade notarial e registral, “não se permitindo que qualquer serventia fique vaga, sem abertura de concurso de provimento ou de remoção, por mais de seis meses” (§ 3º).

Conforme apontado, boa parte do preconceito sobre a categoria (que, por vezes, dá ensejo a brados pelo fim da atividade notarial e de registro ou do seu exercício em caráter privado) tem sua origem na obscuridade anterior sobre as formas de transmissão e de assunção da titularidade dos serviços notariais e de registro, o que permitia a negociação de serventias com sua transmissão ou entrega a pessoas por vezes sem capacitação técnica para a função.

Porém, apesar da nobreza da norma constitucional insculpida no art. 236, § 3º, da Constituição de 1988, o costume vigente há tantos séculos no Brasil impediu que a obrigatoriedade do concurso público fosse imediatamente observada. Durante mais de 20 (vinte) anos grande parte dos estados-membros ignoraram a redação constitucional e mantiveram nomeações por meio de permutas, remoções e efetivações de agentes delegados sem prévia aprovação em concurso público.

Foi necessária a criação e intervenção do CNJ que, além da análise de situações concretas, fez publicar a Resolução nº 80, de 09 de junho de 2009, que resultou na declaração da vacância de milhares de serventias outorgadas sem a prévia aprovação em concurso público para a atividade durante a vigência da Constituição de 1988.

De qualquer modo, é inegável que a Constituição de 1988 conferiu uma base sólida para a construção da nova atividade notarial e registral, atribuindo-lhe uma característica única em nosso ordenamento jurídico, na qual pessoas físicas são selecionadas por meio de concurso público, para o exercício em caráter privado, de uma delegação do Poder Judiciário.

Não há mais um direito de “propriedade” sobre a atividade notarial e registral, nem sua transmissão direta entre particulares a qualquer título, tendo o Poder Judiciário o dever de fiscalização sobre os atos notariais e registrais, de modo a garantir que atendam ao melhor interesse da população, assegurando a continuidade dos serviços, e a publicidade, a autenticidade, a segurança e a eficácia dos atos jurídicos por eles praticados.

Nesse contexto, os serviços notariais e registrais se consolidam como relevante elemento do Poder Judiciário brasileiro, e como confiável ferramenta para auxiliar na redução de demandas judiciais.

2.3. A RECENTE REORGANIZAÇÃO DA ATIVIDADE NOTARIAL E REGISTRAL BRASILEIRA

Desde seus primórdios a atividade notarial e registral brasileira sempre esteve em constante evolução e aperfeiçoamento que, aos poucos, resultou nos contornos atualmente existentes.

É inegável, porém, que a Constituição de 1988 inaugurou um novo e próspero ciclo à atividade, que nestes últimos 35 anos foi objeto de normas que lhe conferiram as características hoje tão consolidadas.

Nesse período merecem destaque a já mencionada Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994 (Lei dos Notários e Registradores), a Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997 (Lei do Protesto), a Lei nº 10.169/2000 (Lei de Emolumentos), a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, o Código Civil de 2002 (CC/02) e Lei nº 13.105/2015, o Código de Processo Civil de 2015 (CPC). Porém, é também imprescindível tratar da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos) que, embora anterior à Constituição de 1988, ainda hoje regulamenta a atividade registral brasileira, tendo sido atualizada/alterada em diversas oportunidades desde sua publicação.

2.3.1. Lei nº 8.935/1994 (Lei dos Notários e Registradores)

A regulamentação da atividade notarial e de registro ocorreu apenas seis anos depois da Constituição de 1988, por meio da Lei nº 8.935/1994.

A Lei nº 8.935/1994, logo em seu primeiro artigo, conceitua os serviços notariais e de registro como aqueles “de organização técnica e administrativa destinados a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos” (art. 1º). Na sequência, o artigo 3º conceitua os agentes delegados como sendo os “profissionais do direito, dotados de fé pública, a quem é delegado o exercício da atividade notarial e de registro”.

O artigo 5º, por sua vez, arrola as especialidades existentes, prevendo a existência de: i) tabeliães de notas; ii) tabeliães e oficiais de registro de contratos marítimos; iii) tabeliães de protesto de títulos; iv) oficiais de registro de imóveis; v) oficiais de registro de títulos e documentos e civis das pessoas jurídicas; vi) oficiais de registro civis das pessoas naturais e de interdições e tutelas; vii) oficiais de registro de distribuição.

Além de tratar da competência de cada uma dessas atribuições (artigos 6º a 13), a Lei nº 8.935/1994 também regulamentou os requisitos para o ingresso na atividade notarial e registral (artigos 14 a 19), a possibilidade de contratação de prepostos (art. 20), a responsabilidade do titular pelo gerenciamento administrativo e financeiro da serventia (art. 21), a responsabilidade civil e criminal pelos atos praticados (artigos 22 a 24), as incompatibilidades e impedimentos dos agentes delegados (artigos 25 a 27), a independência no exercício das atribuições, direitos e deveres do titular (artigos 28 a 30), as infrações disciplinares e penalidades (artigos 31 a 36), a fiscalização pelo Poder Judiciário (artigos 37 e 38), as formas de extinção da delegação (artigo 39), o vínculo previdenciário (artigo 40) e trouxe algumas disposições gerais e transitórias em relação às normativas anteriormente vigentes (artigos 41 a 53).

Assim, independentemente da existência de outras normas regulando algumas das atividades (como é o caso da Lei nº 9.492/1997 e da Lei nº 6.015/1973), ou mesmo de normas esparsas regulamentando a prática de alguns atos e institutos jurídicos aplicáveis (p. ex., a Lei nº 7.433/1985 e o CC/02), é inegável que a Lei nº 8.935/1994 se apresenta como norma geral de regulamentação da atividade notarial e registral, aplicável indistintamente a todas as especialidades, inclusive porque inova e consolida algumas das principais características que conferem aos notários e registradores a capacidade para a prática de atos em auxílio ao descongestionamento de demandas que tramitam junto ao Poder Judiciário.

2.3.1.1. *Atributos específicos do tabelião ou registrador: profissional do direito, aprovado em concurso público e dotado de fé pública*

De modo inequívoco, a Lei nº 8.935/1994 atribui a atividade notarial e registral à pessoa física do tabelião ou oficial de registro, impondo que a delegação somente será realizada pela pessoa que preencher todos os seguintes requisitos (art. 14): i) habilitação em concurso público de provas e títulos; ii) nacionalidade brasileira; iii) capacidade civil; iv) quitação com as obrigações eleitorais e militares; v) diploma de bacharel em direito; vi) verificação de conduta condigna para o exercício da profissão. Requisitos, todos esses, que refletem a segurança almejada para os atos que serão praticados por tais profissionais.

Inicialmente há evidente preocupação com a qualidade técnica e jurídica dos atos que serão praticados. Nesse aspecto, a Lei nº 8.935/1994 destaca, logo no primeiro inciso do artigo 14, a necessidade de prévia aprovação em concurso público (requisito expresso na Constituição de 1988), e ainda prevê a necessidade de o candidato possuir diploma de bacharel em direito (inc. V). Rompe-se, assim, o vínculo histórico da transmissão de serventias a algumas pessoas sem preparo técnico ou conhecimento jurídico, muitas vezes por pura questão hereditária, e que ao longo dos anos acabou por retirar parte da credibilidade da atividade junto à população. Impõe-se o acesso às pessoas que possuam conhecimento do Direito, e somente às mais capacitadas, selecionadas pelo democrático concurso público de provas e títulos.

Vale ressaltar, porém, que a Lei nº 8.935/1994 ainda apresenta resquício histórico que a desvincula da necessária qualificação dos agentes delegados, na medida em que mantém a previsão de delegação da atividade notarial e registral a pessoas que não são bacharéis em Direito, mas que comprovem possuir dez anos consecutivos de atividade (art. 15, § 2º).

O referido dispositivo pode ser apontado como um retrocesso à necessidade de constante aprimoramento técnico da atividade e qualificação dos agentes delegados. A previsão legal, porém, justifica-se por dois principais pontos: pela omissão histórica do ensino jurídico sobre a matéria e pela exigência de concurso público para tais interessados.

Em primeiro lugar, pois, é inegável que a prática notarial e registral foi ignorada durante séculos na imensa maioria dos cursos de Direito do Brasil. Abandono esse talvez decorrente da própria ausência de uma forma democrática de acesso à titularidade de

serventias por qualquer bacharel, de modo que não se justificaria o ensino da matéria quando a função somente seria acessada por sucessão hereditária ou nomeação a privilegiados pelas autoridades competentes. Em razão disso, o controle do conhecimento sobre os aspectos práticos da atividade permaneceu restrito ao ambiente dos cartórios, e àqueles que, de fato, desempenhavam a atividade.

Apesar dos séculos de existência de atos notariais no Brasil, foi principalmente a partir da previsão de concursos públicos para o ingresso na atividade que o direito notarial e registral passou a receber maior atenção dentre as matérias lecionadas nos cursos de Direito. Exemplifica-se, nesse aspecto, que a centenária faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná¹⁰ demorou 110 anos para ter sua primeira matéria específica e exclusiva de Direito Notarial e Registral, criada no ano de 2022.

O que se observa, assim, é que mesmo a aprovação de pessoas tecnicamente habilitadas para a função, com conhecimento teórico das mais diversas áreas do direito, ainda as coloca em dificuldades quando se deparam com o início da atividade na prática. Não raro os novos agentes delegados ficam dependentes, durante os primeiros meses (ou anos), da equipe de escreventes e auxiliares existentes na serventia não só pela necessidade de escreventes e auxiliares como *longa manus*, mas porque são eles os detentores do conhecimento prático do exercício da função que falta ao novo titular.

A ausência de um ensino jurídico da matéria nas faculdades de Direito, porém, não sustentaria sozinha a possibilidade de acesso à atividade por pessoa não bacharel em Direito.

Como apontado, é inegável que grande parte da credibilidade da atividade decorre da confiança na qualidade dos serviços jurídicos prestados. A qualificação técnica dos agentes delegados, que os elevou à respeitada posição jurídica que possuem, deve sempre ser o principal requisito de escolha/habilitação para a função. E, nesse ponto, mesmo os não-bacharéis com prática no desempenho das funções estão obrigados à prévia comprovação de sua habilitação técnica por meio da aprovação em concurso público, no qual concorrem em iguais condições aos bacharéis em Direito.

Nota-se, portanto, que o critério primordial não está no fato de ser ou não bacharel em Direito, mas na sua necessária aprovação no concurso público. Assim, o não bacharel em

¹⁰ A faculdade de direito da Universidade Federal do Paraná foi fundada em 1912.

Direito precisa, além de comprovar sua vasta experiência na função, também demonstrar que está tecnicamente habilitado, inclusive superando todos os demais candidatos que concluíram um curso de Direito.

Assim, a despeito da justificativa essencialmente histórica para a previsão contida no art. 15, § 2º, da Lei nº 8.935/1994 (lacuna ainda existente no ensino de Direito Notarial e Registral nas faculdades de Direito), é inegável que a exigência de prévia aprovação em concurso de provas e de títulos prevista na Constituição de 1988 é marco histórico e necessário para assegurar a qualificação necessária ao desempenho da função.

Por fim, e igualmente de grande relevância à atribuição de competências típicas do Foro Judicial à atividade extrajudicial, está o fato de que a Lei nº 8.935/1994 prevê que os referidos profissionais de direito possuem fé pública (art. 3º). Vale dizer que a sua intervenção confere autoridade pública às relações que lhe são apresentadas, aos fatos por ele confirmados e aos documentos conferidos. Dali em diante, os documentos possuem valor semelhante aos instrumentos do Estado, sendo dotados de presunção de verdade e licitude, a qual prevalece até que se prove algum vício ou defeito na sua formação e/ou autenticação (BRANDELLI, 2011).

Assim, o notário e o registrador agem como representantes eleitos pelo Estado para, com os poderes que lhes são atribuídos, garantir a “publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos”, sem que tais atos necessitem passar pelo crivo direto do Poder Judiciário.

Desse modo, a delegação de serviços notariais e registrais a agentes delegados, por sua própria natureza (histórica e jurídica), decorre do interesse do Estado em delegar a particulares determinadas funções que lhe seriam típicas. Particulares esses que têm suas atividades regulamentadas e fiscalizadas pelo Estado, justamente porque recebem dele poderes para atribuir validade aos atos jurídicos que presenciam, embora a atividade seja exercida sob sua responsabilidade pessoal e às suas próprias expensas. Logo, de um lado o Estado continua a prestar os serviços necessários à população (mantendo ainda controle normativo sobre eles) e, de outro, se desonera das despesas e da gestão da serventia.

São essas peculiaridades que colocam os serviços notariais e de registro em uma situação jurídica única, diferente de qualquer outra atividade estatal ou particular, e que

certamente pode ser cada vez mais aproveitada para auxiliar no descongestionamento do Poder Judiciário.

2.3.1.2. *Responsabilidade pessoal do agente delegado*

A Lei nº 8.935/1994 ainda consagrou, em seus artigos 22 a 24, a responsabilidade pessoal, cível e criminal do tabelião ou oficial de registro, por todos os danos que causarem a terceiros no exercício da função.

Atualmente é pacífico o entendimento de que a responsabilidade dos titulares (por seus atos e de seus prepostos) é subjetiva, dependendo da comprovação de culpa ou dolo, dada a atual redação do art. 23 da Lei nº 8.935/1994.

Já houve, porém, discussão sobre o tema, uma vez que a redação originária da Lei nº 8.935/1994 não fazia qualquer menção às expressões “culpa e dolo” do titular, limitando-se a dispor que eram os notários e registradores responsáveis pelos prejuízos causados a terceiros, ainda que praticados os atos por seus prepostos¹¹.

Foi apenas com a publicação da Lei nº 13.286/2016 – que teve a finalidade específica de alterar a redação do referido dispositivo legal – que o termo “por culpa ou dolo” passou a constar na redação do art. 22 da Lei nº 8.935/1994. Além disso, acrescentou-se o parágrafo único ao artigo, versando sobre o prazo prescricional de três anos da pretensão de reparação civil, trazendo assim previsão expressa para a matéria.

A previsão de responsabilidade pessoal do titular considera, de um lado, o fato de que o agente delegado exerce a atividade em caráter privado e, por isso, deve adotar todas as cautelas possíveis e necessárias à regularidade dos atos praticados e da gestão da serventia, sob pena de responder com o seu patrimônio pessoal pelos danos causados. De outro, deixa explícito que a autorização de contratação de prepostos para atuarem em nome do agente delegado não afasta a sua responsabilidade pelos atos que eles praticarem, embora assegure ao titular o direito de ação de regresso em face dos prepostos.

¹¹ A redação originária do art. 22 da Lei nº 8.935/1994 mencionava dolo ou culpa apenas para o exercício do direito de regresso contra os prepostos.

O ponto merece destaque, aqui, na medida em que impõe ao agente delegado a obrigação de vigília sobre todos os atos praticados, visto que sujeita o seu patrimônio pessoal a reparação de eventuais danos que os serviços da serventia venham a causar a terceiros.

Assim, além de desonerar o poder público do efetivo desempenho da função, a atribuição de competências ao foro extrajudicial também subtrai da administração grande parte da responsabilidade pela reparação de eventuais danos causados em decorrência dos atos praticados. Vale ressaltar que a responsabilidade do Estado pelos danos causados a terceiros por notários e registradores no desempenho das funções foi analisada pelo Supremo Tribunal Federal, em 27/02/2019, quando julgou o Recurso Extraordinário nº 842.846/SC, com repercussão geral (tema 777), tendo fixado a 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.”

2.3.1.3. *Organização, fiscalização e outorga de delegação pelo Poder Judiciário*

Outro pilar da solidez da atividade notarial e registral está no fato de que tal medida não enseja a retirada do controle de competências do Poder Judiciário, que continua responsável pela organização, fiscalização e outorga de delegação.

Rememora-se à exaustão que, nos termos do artigo 236 da Constituição de 1988, a atividade é delegada pelo poder público (*caput*), para ser exercida em caráter privado por cidadão aprovado em concurso público de provas e títulos (§ 3º), sendo fiscalizado pelo Poder Judiciário (§ 2º).

A Lei nº 8.935/1994, por sua vez, reforça o vínculo e responsabilidade do Poder Judiciário em relação aos serviços notariais e registrais.

Primeiro, porque atribui ao Poder Judiciário a organização dos concursos públicos para o provimento das serventias vagas, “com a participação, em todas as suas fases, da Ordem dos Advogados do Brasil, do Ministério Público, de um notário e de um registrador” (Art. 15).

Segundo, pois dedica o seu capítulo VII à fiscalização da atividade pelo Poder Judiciário, conferindo diretrizes gerais de atuação ao “juízo competente” que, por sua vez, é definido pela legislação estadual (art. 37).

Assim, ao tempo em que cabe ao Poder Judiciário a realização do concurso público e a outorga de delegação, também lhe compete a fiscalização e a aplicação das penalidades (art. 34) de repreensão, multa, suspensão e de perda de delegação (art. 32), além da própria possibilidade de suspender preventivamente o titular e designar interventor nas hipóteses capazes de ensejar a perda de delegação (art. 35, § 1º).

Sobre o tema, discorre DALLEONE (2009) que “a ordem jurídica prescreveu aos agentes delegados determinada forma de atuar, ao fido de que bem desempenhem suas atribuições. Trata-se do regime disciplinar dos notários e registradores”.

Desse modo, a Lei nº 8.935/1994 confere a obrigação de fiscalização ao Poder Judiciário.

Terceiro, pois também confia ao “juízo competente” a obrigação de zelar “para que os serviços notariais e de registro sejam prestados com rapidez, qualidade satisfatória e de modo eficiente, podendo sugerir à autoridade competente a elaboração de planos de adequada e melhor prestação desses serviços” (art. 38). O mesmo artigo dispõe que, na fixação dessas normas, sejam “observados, também, critérios populacionais e socio-econômicos, publicados regularmente pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística”.

Surgem, a partir daí, as normas de organização dos serviços notariais e registrais editadas pelo Tribunal de Justiça Estadual (Provimentos que são denominados de “Códigos de Normas”, “Consolidação das Normas” ou “Normas de Serviço”), de observância obrigatória por todos os notários e oficiais de registro (art. 30, inc. XIV), e que consideram as peculiaridades de cada estado e da população local.

Trata-se de “normas que servem para minudenciar a lei e colmatar seus eventuais vazios, reunindo num mesmo corpo disposições espalhadas pelo ordenamento jurídico, constituindo-se em valioso elemento de informação de agentes delegados, prepostos e usuários” (DALLEONE, 2016).

Merecem destaque, também, as atribuições do juízo competente para a fixação dos dias e horários de funcionamento dos serviços notariais e registrais (art. 4º) e recebimento das informações da nomeação dos escreventes substitutos (art. 20, § 3º).

Ressalve-se que essa completa independência normativa dos Tribunais de Justiça locais foi reduzida a partir da criação do CNJ, na medida em que o Conselho, no exercício de suas atribuições constitucionais, passou a regulamentar algumas matérias do foro extrajudicial em âmbito nacional, trazendo maior uniformidade à prática de alguns atos.

Apesar disso, é inegável que grande parte das situações ainda remanesce sob o crivo da regulamentação local dos Tribunais de Justiça, fator favorável à extrajudicialização. Em um país de dimensões continentais, com diferenças econômicas tão grandes entre os estados e nas estruturas locais do Poder Judiciário, a possibilidade de regulamentações estaduais para a prestação dos serviços notariais e registrais permitiu à atividade (sempre norteadas pelo Poder Judiciário) um atendimento ainda melhor à população conforme a realidade local.

Quarto, porque na esfera da competência da organização dos serviços conforme o melhor interesse da população local, garantindo que sejam prestados sempre com rapidez, eficiência e qualidade satisfatória, também se insere a responsabilidade do juízo competente na propositura da criação e extinção de serviços notariais e registrais, sendo sua obrigação fazê-lo nas hipóteses em que se observar a impossibilidade de provimento da serventia por meio de concurso público, “por desinteresse ou inexistência de candidatos” (art. 44).

No entanto, como bem destaca DALLEDONE (2016), ainda que ao Poder Judiciário seja atribuída a adoção de medidas para garantir a rapidez, eficiência e qualidade satisfatória dos serviços, deve haver um cuidado atento à existência do “binômio que particulariza a função notarial, congregando a um só tempo um ofício público e uma profissão independente”, de modo que referidas normas devem buscar um equilíbrio ao regulamentar, porém sem “reduzir ou descaracterizar a independência jurídica e administrativa dos notários”.

Ressalte-se que a criação e extinção de serventias se insere no âmbito da organização do judiciário e, por isso, devem ser realizadas por meio de lei estadual de iniciativa do Poder Judiciário. Assim, ainda que o juízo competente possa promover a desativação precária de determinada serventia vaga (com a anexação provisória de suas atribuições a outra serventia),

a efetiva extinção somente ocorrerá após aprovação de lei estadual competente encaminhada pelo Poder Judiciário¹².

Quinto, pois a extrajudicialização não retira do usuário a possibilidade de questionar o entendimento do tabelião ou registrador, ainda no âmbito administrativo, ao juízo competente. É dever do agente delegado “encaminhar ao juízo competente as dúvidas levantadas pelos interessados, obedecida a sistemática processual fixada pela legislação respectiva” (art. 30, inc. XIII).

Assim, a crescente atribuição de competências ao Foro Extrajudicial não retira do cidadão o direito de obter um pronunciamento do magistrado responsável e a solução da dúvida ainda na esfera administrativa. Vale dizer: ao tempo em que a atribuição de funções aos serviços notariais e registrais pode, em tese, reduzir a necessidade de movimentação do Foro Judicial, também não retira do cidadão a possibilidade de obter uma manifestação de

¹² Nesse sentido o voto vencedor do Relator Min. Ayres Britto, no julgamento da ADI nº 2415/SP, referente aos Provimentos nº 747/200 e nº 750/2001, do Conselho Superior da Magistratura do Estado de São Paulo, que haviam reorganizado os serviços notariais e de registro daquela localidade: “16. Ao conferir focado tratamento às funções registrais e notariais, a Constituição impôs que essa atividade fosse desempenhada, obrigatoriamente, em caráter privado, mediante delegação do Poder Público (CF, art. 236, *caput*). A seu turno, a Lei nº 8.935/94, logo no seu art. 1º, estatuiu que os serviços notariais e de registro “são os de organização técnica e administrativa destinados a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos”. 17. Nessa contextura, salta à evidência que as serventias extrajudiciais se compõem de um feixe de competências públicas, muito embora exercidas em regime de delegação a pessoa privada. Competências que fazem de tais serventias uma instância de formalização de atos de criação, preservação, modificação, transformação e extinção de direitos e obrigações. Noutros termos, uma instância de emanção de atos jurídicos aptos a submeter terceiros à imperiosidade do que neles se contém. 18. Se é assim, vale dizer - se esse plexo de competências públicas investe as serventias extrajudiciais em parcela do poder estatal idônea à colocação de terceiros numa condição de servil acatamento -, a modificação dessas competências estatais somente é de ser realizada por lei em sentido formal, segundo a regra de que ‘ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei’ (inciso II do art. 5º da CF). É dizer: para que atos de criação, preservação, modificação, transferência e extinção de direitos e obrigações possam colocar terceiros numa condição de reverente passividade, é preciso que a instituição das serventias extrajudiciais - que são unidades de competências investidas em parcela do poder estatal, remarque-se - seja precedida de lei em sentido formal. (...) 20. Ajunto: a edição de lei formal, indispensável para a criação, modificação e extinção de serventias extrajudiciais, é de competência de cada unidade federativa estadual a que estejam vinculados os serviços notariais e de registro. Assim já decidiu este Supremo Tribunal Federal na ADI 865-MC, de relatoria do Ministro Celso de Mello. Sem nenhum prejuízo, aqui, da competência privativa da União para legislar sobre “registros públicos” (inciso XXV do art. 22 da CF). É como dizer: criar ou extinguir unidades do serviço notarial e de registro não importa criar e extinguir requisitos de validade dos atos jurídicos de criação, preservação, modificação, transferência e extinção de direitos e obrigações. Atos que, estes sim, incluem-se na temática dos “registros públicos”. Há mais: a competência para a criação de unidades do serviço notarial e de registro, além de pertencer aos Estados-membros, há de se formalizar por lei de iniciativa do respectivo Tribunal de Justiça, com exclusividade, por versar tal projeto de lei sobre “a alteração da organização e da divisão judiciárias”, nos termos da alínea “d” do inciso II do art. 96 e do § 1º do art. 125, ambos da Constituição Federal (entendimento majoritário deste STF, mas sobre o qual guardo reserva). Nesse sentido, confirmam-se os seguintes arestos: ADI 865-MC, Rel. Min. Celso de Mello; ADI 1.935, Rel. Min. Carlos Velloso; ADI 3.373, Rel. Min. Menezes Direito; ADI 4.140, Rel. Min. Ellen Gracie; ADI 4.453-MC, Rel. Min. Cármen Lúcia.” (BRASIL, STF, 2012)

magistrado – ainda que administrativa – sobre eventual inconformismo relativo ao entendimento externado pelo agente delegado.

Além do mais, rememore-se, a atribuição de funções aos serviços notariais e registrais jamais suprime da parte o constitucional direito de buscar uma decisão judicial sobre o assunto (art. 5º, inc. XXXVI, da CRFB/88).

III. CONCLUSÃO

Desde seus primórdios a atividade notarial e registral brasileira está em constante evolução, tendo recebido crescente atenção do legislador nacional. Aos poucos, junto com a história do Brasil, deixou de ser uma função desempenhada com fundamento em regras portuguesas, para ganhar legislação nacional específica.

Mais do que isso, o constituinte de 1988 atribuiu características peculiares próprias à atividade, impondo-lhe um exercício em caráter privado por delegação do poder público. Nasceu, ali, uma atividade jurídica única, distinta de todas as demais existentes no Brasil, vinculada e fiscalizada pelo Poder Judiciário, mas que não se confunde com a atividade jurisdicional.

O amadurecimento da atividade notarial e registral brasileira e o aumento de suas responsabilidades também resultaram no crescimento da importância da escolha dos seus agentes delegados, impondo assim que a outorga seja dada apenas aos mais bem preparados tecnicamente, escolhidos pelo democrático concurso público de provas e de títulos (art. 236 da CRFB/88).

A atual organização notarial e registral, tendo por base a estrutura dada pela CRFB/88 e pela Lei nº 8.935/1994, alcança agora os seus 30 anos, e com eles observa-se uma consolidação da confiança da população nos serviços prestados.

Paralelamente viu-se o aumento da confiança do povo no Poder Judiciário e, também, uma enorme distribuição de medidas judiciais na busca do que seria o justo direito. Surge disso um congestionamento de demandas, que impede que os magistrados consigam resolver de modo célere todas as ações que são propostas. Nesse cenário torna-se necessária a busca por alternativas viáveis à diminuição de novas demandas judiciais.

No presente trabalho foi visto que os tabeliães e registradores, profissionais de direito aprovados em concurso público de provas e títulos, detêm responsabilidade pessoal, inclusive no que se refere à gestão administrativa e financeira da serventia, e têm a obrigação de gerir as receitas e despesas da função. Não há na delegação, portanto, acréscimo de despesas diretas ao Poder Judiciário (consideradas como aquelas voltadas ao atendimento direto do cidadão).

Por outro lado, a delegação outorgada – em sua natureza peculiar – também permite que referidos serviços continuem sendo prestados segundo as regras previstas em leis e normas, conforme as orientações emanadas do Poder Judiciário, e sob a sua fiscalização. Há, assim, a manutenção de controle sobre a forma de realização do serviço pelo Poder Judiciário, desonerando-o, porém, da efetiva prática dos atos.

Tais peculiares características têm ensejado uma crescente atribuição de procedimentos ao Foro Extrajudicial – a extrajudicialização – que surge como meio célere e seguro para a resolução de questões, dispensando a intervenção judicial e liberando os magistrados para as decisões que realmente dependem da deliberação judicial.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Rosa Maria de; NERY JUNIOR, Nelson. **Instituições de direito civil: Registros, notas e prova documental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

BRANDELLI, Leonardo. **Teoria geral do direito notarial**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 80, de 09 de junho de 2009. **Diário de Justiça**, Brasília, DF, 16 jun. 2009. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/105>>. Acesso em: 27 out. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 81, de 09 de junho de 2009. **Diário de Justiça**, Brasília, DF, 16 jun. 2009. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/104>>. Acesso em: 27 out. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 842.846. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 13 ago. 2019. Disponível em:

<<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15340792309&ext=.pdf>>. Acesso em: 27 out. 2024.

DALLEDONE, Rodrigo Fernandes Lima. **Função pública notarial: regime jurídico e fiscalização judicial**. 1. ed. Curitiba: Prismas, 2016.

DALLEDONE, Rodrigo Fernandes Lima. **O processo administrativo disciplinar dos notários e registradores no Estado do Paraná**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

DINIZ, Maria Helena. **Sistemas de registros de imóveis**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

KÜMPEL, Vitor Frederico. **Tratado Notarial e Registral**. 1. ed. vol. II. São Paulo: YK, 2017.

_____. **Tratado Notarial e Registral**. 1. ed. vol. III. São Paulo: YK, 2017.

_____. **Tratado Notarial e Registral**. 1. ed. vol. IV. São Paulo: YK, 2017.

MORAES E SILVA NETO, Amaro. **A importância da ata notarial para as questões relativas ao ciberespaço**. Disponível em: <<https://www.notariado.org.br/a-importancia-da-ata-notarial-para-as-questoes-relativas-ao-ciberespaco/>>. Acesso em: 27 out. 2024.

MIRANDA, Pontes de. **Comentários à constituição de 1946**. Tomo I. 4. ed. rev. aum. Rio de Janeiro: Borsoi, 1963.

SANT'ANNA, Gilson Carlos. Os serviços notariais e registrais e a reforma do estado brasileiro. *In*: DIP, Ricardo (Org.); JACOMINO, Sérgio (Org.). **Coleção doutrinas essenciais: direito registral**. v. 7. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. v.7: Evolução histórica. p. 797-815.