

Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP  
Mestrado Profissional em Direito

**Regime Jurídico dos Interinos**

Rachel Barbosa Lopes Cavalcante Tirello  
Orientadora: Profa. Dra. Marília de Ávila e Silva Sampaio

Brasília  
2024

**Rachel Barbosa Lopes Cavalcante Tirello**

**Regime Jurídico dos Interinos**

Dissertação de Mestrado desenvolvida no Programa de Mestrado Profissional em Direito Econômico e Desenvolvimento, sob a orientação da **Profa. Dra. Marília de Ávila e Silva Sampaio**, apresentado para obtenção do Título de Mestre pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP.

Brasília

2024

Código de catalogação na publicação – CIP

T596r Tirello Rachel Barbosa Lopes Cavalcante

Regime Jurídico dos Interinos. / Rachel Barbosa Lopes Cavalcante Tirello. — Brasília: Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, 2024.

79 f.

Dissertação — Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, Mestrado Profissional em Direito Econômico e Desenvolvimento, 2024.

Orientador: Prof. Marília de Ávila e Silva Sampaio

1. Interinos. 2. Notários. 3. Registradores. 4. Regime Jurídico.

CDDir 340

**RACHEL BARBOSA LOPES CAVALCANTE TIRELLO**

**Regime Jurídico dos Interinos**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito Econômico e Desenvolvimento do IDP, como requisito para obtenção do título de Mestre pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP.

Orientadora Professora: Dra. Marília de Ávila e Silva Sampaio

Data da defesa: 05/06/2024

**Banca Examinadora**

---

Prof. Dra. Marília de Ávila e Silva Sampaio  
Orientadora

---

Prof. Dra. Mônica Sapucaia  
Examinadora

---

Prof. Dr. Robson Martins  
Examinador



“Se você encontra um caminho sem obstáculos,  
ele provavelmente não leva a lugar nenhum.”

Frank A. Clark

## RESUMO

A presente pesquisa versa sobre a atuação dos interinos dos serviços de notas e registros públicos, mais precisamente sobre as regras que regem sua atuação, a que denominamos regime jurídico. Serão tratados os critérios para designação, seus direitos, deveres e responsabilidade durante o tempo em que estiverem a frente das serventias extrajudiciais, garantindo a continuidade desses serviços essenciais até o provimento efetivo da serventia por um titular concursado.

**Palavras-chave:** Interinos. Notários. Registradores. Regime jurídico.

## **ABSTRACT**

The present research focuses on the performance of interim officials in notarial and registry services, specifically on the rules governing their performance, which we refer to as the legal regime. It will address the criteria for appointment, their rights, duties, and responsibilities during the time they are in charge of extrajudicial duties, ensuring the continuity of these essential services until the effective provision of the position by a competitively selected titular holder.

**Keywords:** Interim. Notaries. Registrars. Legal regime



## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

AgR - Agravo

ANOREG - Associação dos Notários e Registradores do Brasil

Art. – Artigo

CGJ – Corregedoria Geral de Justiça

COREF - Coordenação de Registros Funcionais e de Sistemas dos Serviços Notariais e de Registro

CPF - Cadastro de Pessoas Físicas

*et. al.* - Expressões em latim, o significado “os outros”

FGTS - Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

ISS - Imposto sobre Serviços

IR – Imposto de Renda

LC – Lei complementar

LGPD - Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais

LRP - Lei de Registros Públicos

MS – Mandado de Segurança

OEA - Organização dos Estados Americanos

ONU - Organização das Nações Unidas

P. - Página

PAD - Processo Administrativo Disciplinar

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	10
<b>1. VISÃO HISTÓRICA DA ATIVIDADE NOTARIAL E REGISTRAL NO BRASIL</b> .....	12
1.1 Análise finalística das funções notariais e de registro.....	12
1.2 A relevância da credibilidade no avanço das sociedades humanas.....	13
1.3 Implantação da Atividade Notarial e Registral no Brasil .....	15
<b>2. A ATIVIDADE NOTARIAL E REGISTRAL</b> .....	20
2.1 Os serviços notariais e registrais na ordem constitucional.....	20
2.2 Natureza jurídica da atividade notarial e registral.....	23
2.2.1 Requisitos para o ingresso.....	24
2.3 Independência dos notários e registradores.....	25
2.4 Considerações sobre o prestador do serviço notarial e de registro público.....	29
<b>3 ATIVIDADE NOTARIAL E REGISTRAL PRESTADA POR INTERINO</b> .....	33
3.1 Designação segundo o Provimento 149/2023 do CNJ.....	33
3.2 A remuneração do interino.....	35
3.3 Vínculo do interino com o Tribunal que o designou.....	38
<b>4 A RESPONSABILIDADE DOS INTERINOS</b> .....	42
4.1 Responsabilidade civil dos interinos.....	44
4.2 Responsabilidade criminal dos interinos .....	50
4.3 Responsabilidade administrativa dos interinos .....	51
4.4 Responsabilidade trabalhista dos interinos .....	54
4.5 Responsabilidade tributária dos interinos .....	58
<b>4.5.1 Reflexões sobre a condição do interino após a resolução 80 do CNJ e a imunidade tributária</b> .....	61
<b>CONCLUSÃO</b> .....	72
<b>ANEXO (Proposta de Provimento)</b> .....	74
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	76

## INTRODUÇÃO

A Constituição Federal, em seu artigo 236, modificou a disciplina das Serventias Extrajudiciais no Brasil, afastando dos modelos estatizados e hereditários para um novo modelo privatizado. Pelos novos moldes, os serviços de notas e registros devem ser desempenhados por particulares, em caráter privado, aprovados em concurso público de provas e títulos.

Trata-se de um sistema singular, onde o serviço público, de notas e registros, é delegado a um particular habilitado através de concurso público para desenvolver a atividade por sua conta e risco. Embora a função seja vitalícia, existem situações de extinção da delegação, previstas na lei infraconstitucional<sup>1</sup>, e nessa conjuntura é determinada a vacância do serviço notarial e registral. Nesse momento, o Poder Judiciário, como fiscalizador do serviço extrajudicial, designa uma pessoa para responder pela serventia até que esta seja provida novamente por concurso público.

O interino<sup>2</sup> é a pessoa que irá responder precariamente pela serventia até que o provimento efetivo desta ocorra, e é justamente sobre as normas que serão aplicadas a este que trataremos nesta dissertação. Ele a exerce, tal como o titular da delegação, de forma privada ou atua como proposto do Estado e a exerce de forma pública?

Em consulta ao portal Justiça Aberta do Conselho Nacional de Justiça-CNJ, em junho de 2023, foi constatado que havia 13.181 (treze mil, cento e oitenta e uma) serventias extrajudiciais no país, destas, 4.535 (quatro mil, quinhentas e trinta e cinco) estavam vagas. Assim, mesmo depois da realização de inúmeros concursos para prover as serventias vagas, o número de interinos respondendo pelos cartórios extrajudiciais continua alto (superior a 30%) e isso se deve por inúmeros motivos: mudança de delegação entre os titulares após aprovação em concurso público, morte, aposentadoria, invalidez permanente, dentre outros, chegando à conclusão que sempre existirão serventias vagas e daí a necessidade do nosso estudo. Não será feito o estudo deontológico da matéria, se é certo ou não o interino ter regramento diferente do titular, e sim das normas a este aplicada, partindo principalmente dos atos normativos do Conselho Nacional de Justiça e das Corregedorias de Justiça dos Estados.

---

<sup>1</sup> Nos termos do art. 39 da Lei 8.935/94, que regulamente o art. 236 da Constituição Federal, a delegação a notário ou a registrador será extinta nos casos de morte, aposentadoria facultativa, invalidez, renúncia da delegação, em casos de falta grave apurada em processo administrativo ou judicial, assegurados a ampla defesa e o contraditório, e por descumprimento das gratuidades que assegurem os direitos inerentes a cidadania.

<sup>2</sup> DEL GUERCIO e DEL GUERCIO NETO (2023) entendem ser tabeliães e registradores tanto os titulares (aprovados por concurso), quando os interinos (designados precariamente). No entanto o art. 3º da Lei 8.935/94, que regulamenta os serviços notariais e de registro, estabelece que para ser considerado notário, ou tabelião, e oficial do registro, ou registrador, a pessoa a qual é delegado o exercício da atividade notarial e registral, só sendo possível a delegação após aprovação em concurso público de provas e títulos.

Assim, o objetivo do trabalho é analisar as semelhanças e dissimetrias que existem hoje entre os notários e registradores titulares (efetivamente providos) e os interinos. O problema da pesquisa consiste na seguinte indagação: há um desenho de um regime jurídico próprio do interino? Se sim, qual é?

Diante do problema de pesquisa, as hipóteses aventadas são: o interino se assemelha ao titular em todos os deveres e obrigações; ao interino aplica-se um regime próprio quanto à remuneração e responsabilidade civil, tributária, trabalhista e administrativa; ou ainda, por atuar em nome do Estado, o interino estaria subordinado às regras aplicáveis aos demais servidores públicos contratados.

Trataremos da natureza jurídica da atividade notarial e registral à luz da abordagem pelo Supremo Tribunal Federal-STF na ADI 2.602/MG, que reconheceu o caráter privado do exercício dessas atividades. Contextualizar-se-á o papel do interino dentro do quadro das normas constitucionais. Em sequência, serão discutidos critérios para assumir essa função, assim como as várias formas de responsabilidade a qual o interino está sujeito, dando enfoque a gerência da serventia, limitações e prática de atos notariais e registrais.

Nos capítulos terceiro e quarto será estabelecido um comparativo entre os direitos e deveres do titular e do interino.

Na conclusão serão apresentadas as respostas das problemáticas levantadas e as normas aplicáveis ao interino dos serviços de notas e registros, encarando a discussão acerca da responsabilidade civil do Estado em relação às ações realizadas por interventores e interinos, distinguindo da responsabilidade dos delegatários.

Por fim, apresentaremos uma minuta de provimento a ser editado a nível nacional para padronizar a atuação do interino, não interferindo na autonomia das Corregedorias Estaduais em editar normas de caráter local.

Quanto a metodologia, envolveu a coleta de dados técnicos a partir de diversas fontes, incluindo a análise das normas constitucionais, leis, jurisprudências, literatura especializada, livros, artigos e outros. O estudo foi conduzido por meio do método teórico-empírico, com uma abordagem dedutiva.

## **1. VISÃO HISTÓRICA DA ATIVIDADE NOTARIAL E REGISTRAL NO BRASIL**

Para obter uma compreensão mais aprofundada da atividade notarial e registral, no contexto que se propõe, é necessário, neste capítulo, o estudo da parte histórica da Legislação Nacional dos Registros Públicos. Ao fazê-lo, será possível observar diversos aspectos da evolução da disciplina.

### **1.1 Análise finalística das funções notariais e de registro**

A presença de serviços de notas e de registro, similares aos oferecidos pelos cartórios atuais, era evidente desde os primórdios das civilizações conhecidas. Entretanto, seu desenvolvimento se tornou mais perceptível após a revolução industrial, devido ao crescimento da complexidade nas interações sociais e à conseqüente demanda por confiança entre as pessoas. Nesse quadro, o Estado interveio através de um sistema de controle de credibilidade, dando as pessoas a confiança no sistema.

Nesta análise, “à medida que uma sociedade se torna mais intrincada, é notável o crescimento das disparidades de informação entre seus membros, resultando, por conseguinte, em maiores despesas na condução de transações, as quais podem representar obstáculos para as trocas entre os indivíduos”.<sup>3</sup>

Certamente, a convivência social e o progresso das interações têm evidenciado a urgência de um sistema mais complexo, visando assegurar certeza e visibilidade às situações jurídicas. Este sistema se baseia em fornecer à população informações confiáveis sobre dados sociais e econômicos de suas vidas.

Justamente para atender a essa demanda, os serviços notariais e de registro foram estabelecidos. Realizados por profissionais com autoridade pública, esses serviços visam permitir que o Estado certifique, por exemplo, documentos que confirmam situações legais, como eventos de nascimento, casamento e óbito, além de permitir a transferência de propriedade de imóveis ou a imposição de restrições sobre eles, como hipotecas e alienações fiduciárias.

Os notários e registradores validam a existência de vários eventos significativos, garantindo transparência, publicidade e assegurando que as pessoas tenham certeza sobre a

---

<sup>3</sup> COASE, 1937, p.386-405

informação certificada. Essa função desempenha um papel fundamental na sociedade, fornecendo um sistema confiável, essencial para facilitar uma ampla gama de transações.

## **1.2 A relevância da credibilidade no avanço das sociedades humanas**

A relevância da confiança no desenvolvimento das sociedades humanas é destacada por Alan Peyrefitte (1999) em seu trabalho seminal, "A Sociedade de Confiança". Sua pesquisa ilustra como a presença de confiança entre os membros de um grupo contribui para o avanço coletivo. Em comunidades desprovidas de confiança, a insegurança e o receio de fraudes impedem a realização de transações comerciais. No entanto, em sociedades baseadas na confiança, observa-se a colaboração entre indivíduos e a facilitação de trocas voluntárias mutuamente benéficas, resultando, em última análise, no progresso social.

Adicionalmente, a existência de confiança entre os integrantes de uma comunidade viabiliza a formação de grupos e redes de interações voluntárias que igualmente promovem o progresso coletivo. A confiança, portanto, é um componente essencial para que as sociedades possuam o que os sociólogos denominam de capital social.

Vários escritores na área da Sociologia abordaram esse conceito. Após analisar a literatura atual, PORTE (1998) observa “um consenso em ascensão, definindo o capital social como a habilidade dos indivíduos em adquirir vantagens por meio de sua participação em redes ou estruturas sociais”.

Certamente, a noção de capital social está vinculada à capacidade das pessoas de formarem conjuntos e estruturas sociais que as habilitem a colaborar na busca de objetivos compartilhados, resultando em ganhos mútuos.

COLEMAM (1988, pgs.95-120) relata o exemplo do mercado de diamantes onde, durante as negociações nesse mercado, é comum que um negociante entregue a outro, sacolas contendo pedras preciosas para serem examinadas em privado. A operação ocorre sem que haja nenhum seguro ou garantia formal contra o extravio, ou a substituição dos diamantes por pedras de menor valor, ou por réplicas, mesmo que a mercadoria possa chegar a valer milhares de dólares. Essa possibilidade é viabilizada pela presença de certos elementos específicos na estrutura social.

No contexto das comunidades de negociantes de diamantes, estas normalmente são grupos bastante coesos, especialmente em termos de laços étnicos e familiares. Por exemplo, em Nova York, esse mercado é composto por famílias judias que têm frequentes laços matrimoniais entre si, compartilham da mesma comunidade em bairros similares e frequentam

as mesmas sinagogas. São exatamente esses laços familiares, religiosos e comunitários que proporcionam a segurança necessária para realizar transações com confiança no mercado. Sem esses laços, seria imprescindível arcar com custos adicionais de formalização de documentos, contratação de advogados e seguros, impedindo a conclusão dos negócios.

Francis FUKUYAMA, em um livro publicado em 1995, “detalha como o capital social foi fundamental para o surgimento e a expansão de grandes corporações em nações como os Estados Unidos, Japão e Alemanha”. Segundo ele, a confiança e a colaboração social, especialmente através da capacidade de estabelecer associações, têm um papel essencial no desenvolvimento das sociedades. Em locais onde a confiança é escassa, as pessoas dependem de sistemas de regras formais, contratos, disputas legais e autoridades centralizadoras com poder coercivo. Esse aparato, naturalmente, acarreta custos substanciais a serem suportados pelos indivíduos. Em contrapartida, “sociedades com altos níveis de confiança, dotadas de capital social, não enfrentam esses custos em grande escala, pelo menos não de maneira tão significativa”<sup>4</sup>. Através dos tempos, várias figuras e sistemas criados pelos seres humanos desempenharam e continuam desempenhando— o papel de fomentar a confiança entre as pessoas.

Nesse contexto, o filósofo e historiador Yuval Noah Harari aponta que o sucesso do Homo sapiens em tornar-se a espécie dominante do planeta se deve à sua habilidade de cooperar com base na crença em "mitos compartilhados", como religiões, dinheiro, nações e o sistema jurídico. HARARI (2017, p.35-44) exemplifica que o comércio “depende da existência de confiança. Embora seja difícil confiar em estranhos, a atual rede global de comércio se fundamenta na confiança depositada em entidades fictícias, como o dólar, instituições bancárias e marcas registradas de grandes corporações”.

As atividades notariais e de registro têm uma estreita relação com esse contexto, pois buscam fornecer meios para que pessoas desconhecidas possam acessar informações essenciais para transações jurídicas com um alto nível de confiabilidade. Por exemplo, os serviços notariais de reconhecimento de assinaturas e autenticação de cópias visam resolver a desconfiança em relação a possíveis falsificações em documentos. Esses serviços facilitam que pessoas que não se conhecem, nem confiam uma na outra, realizem uma transação, pois depositam sua confiança no sistema notarial. As partes sabem, portanto, que os notários são profissionais certificados pelo Estado, com a responsabilidade de certificar fatos de forma imparcial.

---

<sup>4</sup> FUKUYAMA, 1995, p.12

Nas transações imobiliárias, formalizar uma escritura pública com um tabelião proporciona aos compradores e vendedores uma base maior de confiança mútua no negócio. É, de fato, a manifestação da confiança nos sistemas legais. Não é mera coincidência que, para a maioria das pessoas, receber as chaves do imóvel não é suficiente. O que possui mais importância, simbolismo e gera maior confiança é obter a escritura. Nesse cenário, “há confiança no poder que uma escritura pública, com seu caráter oficial, proporciona, especialmente pela responsabilidade, evidências e garantias que dela derivam”<sup>5</sup>.

O sistema de registros públicos foi concebido e estabelecido para tornar informações específicas e relevantes sobre eventos legais conhecidas por todos os membros de uma comunidade. Essas informações podem ter impacto nas esferas jurídicas de todos ou serem vitais para a segurança e avanço das transações jurídicas e econômicas. De fato, “ter acesso à situação legal de indivíduos e bens é fundamental para estabelecer confiança nas relações legais”<sup>6</sup>.

O propósito fundamental de um dos aspectos dos registros públicos é promover a confiança, e isso se realiza por meio da segurança. Não é suficiente que certas informações sobre a situação legal de um bem ou pessoa sejam de domínio público; é importante que a representação dessa situação seja segura. Portanto, enquanto o registro público não foi formalizado, o evento que o originou pode até ter ocorrido, mas não há certeza legal sobre sua existência. No entanto, após o registro ter sido oficializado, há uma garantia de que o evento é real, e das implicações legais que decorrem dele.

Notários e registradores, desse modo, devem sua existência à necessidade da presença de confiança para que relações jurídicas possam ocorrer entre as pessoas. “Em um mundo hipotético, no qual houvesse plena confiança, esses e outros profissionais perderiam sua razão de ser”<sup>7</sup>.

Em outras palavras, é porque existe desconfiança que os serviços notariais e de registro se tornam necessários. Eles existem com o propósito de constituir um ambiente de confiança propício para o florescimento de interações entre os indivíduos

## **1.2 Implantação da Atividade Notarial e Registral no Brasil**

Do descobrimento até a independência em 1822, o Brasil tinha como base legal as

---

<sup>5</sup> CAMPILONGO, 2014. p.106

<sup>6</sup> LOUREIRO, 2019. p.49-51

<sup>7</sup> NALINI, 1998. p.42



Ordenações Afonsinas, Filipinas e Manuelinas, ocorrendo a transferência de propriedade por tradição, consubstanciada na entrega da coisa, sem formalidades. Capitânicas hereditárias foram criadas para povoar o Novo Mundo, com doadores concedendo parte dos direitos aos moradores por meio de cartas de sesmarias. Com a independência, em 1822, o sistema de sesmarias<sup>8</sup> foi interrompido.<sup>9</sup>

Entre 1822 e 1850, devido à falta de regulação, houve ocupação de terras progressivamente, sem títulos formais. Em 1943, numa tentativa de tornar a terra base para o crédito, foi editada a Lei Orçamentária nº 317, criando o registro das hipotecas, sem qualquer referência à transmissão de propriedade. Entretanto, não apresentou os resultados esperados, pois ausentes os princípios da especialidade e publicidade.

A Lei de Terras<sup>10</sup> “distinguiu terras públicas das particulares e legítimas posses que atendessem a determinadas condições, quais sejam, posse mansa e pacífica, comprovar o cultivo da terra e a moradia habitual do posseiro. O Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854, instituiu o "Registro do Vigário", onde as declarações de posse eram registradas pela Igreja Católica, contudo, não era possível realizar transferência de propriedades.<sup>11</sup>

O registro estatal da propriedade foi estabelecido no Brasil apenas em 1864 pela Lei nº 1.237, com seu regulamento de 1865. Essa lei substituiu a tradição pela transcrição como meio de transferência. Pela nova sistemática, influenciada pelo sistema francês, havia uma limitação de atos sujeitos a transcrição, não constituindo essa prova de propriedade. Nesse sistema, não eram passíveis de inscrição os direitos hereditários e atos judiciais.

O Registro Geral de Transcrição abrangia oito livros, incluindo Protocolo, Inscrição Especial, Inscrição Geral para Hipotecas. Os atos eram praticados pelo Oficial de Registro subordinado ao juiz de direito da comarca.

Com a Proclamação da República, as leis do Império foram substituídas pelo Decreto nº 169-A de 1890 e seu regulamento, que mantiveram a estrutura anterior. Ainda em 1890, o Decreto nº 451-B permitiu o registro e a transmissão de imóveis de forma opcional pelo Sistema Torrens Australiano<sup>12</sup>. “O Código Civil de 1916<sup>13</sup> representou uma mudança significativa,

---

<sup>8</sup> O verbo sesmar exprimia a concessão de terras sujeitas ao pagamento de um foro, normalmente equivalente à sexta parte dos frutos.

<sup>9</sup> MELLO, 2016, p. 100

<sup>10</sup> Lei nº 601 de 1850

<sup>11</sup> CARVALHO, 1997, p. 3

<sup>12</sup> O sistema torrens, aplicável apenas à imóveis rurais, é submetido a aprovação judiciário e implica na presunção absoluta de propriedade,

<sup>13</sup> Adotou o Código Civil o sistema germânico da transferência de propriedade imóvel, ainda que tivesse de dar-lhe feição mais adequada às condições do país, sem, todavia, prejudicar-lhe a vantagem principal, que é a segurança pela força probante do registro. Os princípios, que a doutrina destaca no sistema germânico são: a) publicidade, de que é órgão o registro de imóveis (CC, art. 856); b) força probante fundada na fé pública do registro, presumindo-

introduzindo o sistema germânico de transferência de propriedade por meio de registro”<sup>14</sup>. Nele se estabeleceu a necessidade de transcrição para aquisição de propriedade e outros direitos reais sobre imóveis, tornando o registro constitutivo e exigindo a transcrição de títulos adquiridos por via judicial.

O Código Civil de 1916 abordou detalhadamente o "Registro de Imóveis" em uma seção específica, incluindo a transcrição de títulos de transmissão de propriedade, títulos judiciais, títulos de ônus reais e inscrição de hipotecas. Pelo artigo 859 presumia que a pessoa cujo nome estava inscrito no registro era detentora do direito real, presunção esta relativizada pela redação do artigo 860, que permitia correções caso o registro não refletisse a verdade.

Posteriormente, várias normas legais buscaram adaptar e melhorar o Registro de Imóveis brasileiro. A Lei nº 6.015 de 1973, denominada Lei dos Registros Públicos, instituiu o fôlio real, instituindo a Matrícula imobiliária, segundo o qual, para cada imóvel haveria uma matrícula (unicidade matricial), e os registros e averbações relacionados ao imóvel deveriam ser lançados cronologicamente nessa matrícula. Isso aumentou a eficiência e a qualidade do sistema registral.

A matrícula tornou-se um “curriculum vitae da propriedade imobiliária”<sup>15</sup> e melhorou a busca e localização de imóveis no sistema.

As melhorias desse novo sistema são ressaltadas por LOUREIRO:

O Registro de Imóvel brasileiro é ordenado por imóveis, e não mais por pessoas como ocorria no sistema de transcrição anterior à Lei 6.015/1973. O atual tipo de organização registral facilita a publicidade e o conhecimento de seu conteúdo por qualquer interessado. A prática e a comparação dos sistemas vigentes nos diversos países ao longo do tempo mostram que esse modo de registro (de bens) é mais eficiente que a ordenação temporal ou pessoal. A ordenação do Registro por imóveis – na qual para cada imóvel corresponde uma matrícula ou fôlio real, facilita a identificação dos bens e permite organizar melhor o trato sucessivo ou continuidade (encadeamento dos direitos ou situações jurídico-reais sobre imóveis) e a especialidade dos imóveis (especialidade objetiva) e dos sucessivos titulares de direitos a eles relativos (especialidade subjetiva)<sup>16</sup>.

Hoje, com a matrícula, o objetivo é identificar o imóvel com base no princípio da especialidade objetiva. Por meio dessa ficha (matrícula), que é única, é possível visualizar todo o histórico das mudanças legais e reais relacionadas ao imóvel. Esta matrícula é o registro inicial

---

se pertencer o direito real à pessoa em cujo nome se inscreveu ou transcreveu (art. 859), presunção *juris tantum*, que pode ser destruída por ação anulatória do registro (art. 850); e c) legalidade, resultante do direito conferido ao oficial do registro de examinar os documentos trazidos para inscrição ou transcrição, e opor as dúvidas, que tiver sobre sua legalidade (art. 834). Todos esses princípios figuram no Código Civil brasileiro.”

<sup>14</sup> BEVILAQUA, 2003, p. 147-148

<sup>15</sup> DIP, *et al.*, 2005, p. 145 -151

<sup>16</sup> LOUREIRO, 2019, p. 680

que permite a individualização do imóvel e serve como base para futuras inscrições, tornando-se o ponto central para todos os registros e averbações relacionadas ao imóvel.

Outra mudança importante foi a terminologia, onde as antigas transcrições e inscrições agora são referidas como "registros"<sup>17</sup>. O registro abrange uma variedade de atos, incluindo transferência de propriedade, ônus reais e outros direitos reais sobre imóveis, bem como outras situações previstas na legislação que se relacionam diretamente ao imóvel objeto da matrícula.

Além dos registros, a matrícula também é feita como averbações, que são registros secundários destinados a eventos relacionados a alterações, modificações ou cancelamentos nos registros principais. É importante observar que o legislador nem sempre segue a terminologia técnica do direito registral ao prever a averbação de eventos que não implicam em modificação ou alteração do teor do registro.

Cabe ressaltar que para um ato possa ser praticada dentro de uma matrícula ele precisa estar relacionado ao registro anterior. Esse encadeamento de atos é consequência do princípio da continuidade registral.

No Registro de Imóveis, são realizados o registro e a averbação de títulos ou atos constitutivos, declaratórios, translativos e extintivos de direitos reais sobre imóveis, abrangendo sua constituição, transferência, extensão e validade em relação a terceiros, bem como sua disponibilidade.<sup>18</sup>

O Serviço de Registro Imobiliário tem como função tornar públicos os direitos reais imobiliários e informações sobre a situação jurídica dos imóveis e seus respectivos titulares. Contudo, nem todos os atos ou fatos podem ser registrados indiscriminadamente, e o registrador deve zelar pela segurança jurídica do tráfico imobiliário.

A qualificação registral<sup>19</sup> é o primeiro filtro para avaliar a possibilidade de registro de um título ou direito real em um imóvel.

Em resumo, o registrador é como um guardião dos registros, determinando quais atos podem ingressar no registro imobiliário conforme a legislação e o princípio da continuidade.

---

<sup>17</sup> Art. 168 - Na designação genérica de registro, consideram-se englobadas a inscrição e a transcrição a que se referem as leis civis. BRASIL. Lei nº 6015, de 31 de dezembro de 1973. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1973. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6015compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6015compilada.htm). Acesso em: 9 dez 2023.

<sup>18</sup> Art. 172 da LRP. BRASIL. Lei nº 6015, de 31 de dezembro de 1973. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1973. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6015compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6015compilada.htm). Acesso em: 9 out 2023.

<sup>19</sup> Diz-se qualificação registral (imobiliária) o juízo prudencial, positivo ou negativo, da potência de um título em ordem a sua inscrição predial, importando no império de seu registro ou de sua irrisignação. [...] não se cuida de um juízo especulativo acerca da registrabilidade de um título, mas de uma decisão prudencial sobre a efetiva operação de um registro determinado (DIP, *et al.*, 2005, p. 168-169).

Essa seleção visa garantir a segurança jurídica.

É importante destacar que:

[...] não deve estar o registro de portas abertas a todo e qualquer ato ou informação, incumbindo ao registrador fazer, segundo o seu prudente critério, um filtro nas pretensões, afastando a publicação de fatos que podem trazer prejuízos ao titular do imóvel matriculado ou que não tenham interesse para terceiros.<sup>20</sup>

Na evolução do direito registral brasileiro, o princípio da concentração trouxe mudanças significativas, permitindo uma ampla variedade de situações de registro. No entanto, isso não implica a liberdade irrestrita de obrigações de cunho pessoal, pois o registro imobiliário tem uma finalidade específica.

A relação entre a Lei de Registros Públicos e o Código Civil é estreita, e o registro desempenha um papel fundamental na estabilidade e segurança jurídica das transações imobiliárias. O registrador desempenha um papel importante na qualificação do título e na garantia de conformidade com o direito<sup>21</sup>, antes do registro para a constituição do direito real. Isso resulta em maior segurança nas transações imobiliárias e é fundamental para a proteção dos adquirentes. É necessário deixar claro, que a eficácia de uma norma se manifesta quando ela produz resultados e é capaz de gerar consequências, sendo um pré-requisito para a efetividade. A defesa da propriedade tem sido uma luta importante ao longo da história, buscando igualdade perante a lei e o livre desenvolvimento do indivíduo.

Aperfeiçoando o sistema registral brasileiro, foi editada a Lei nº 14.382/2022, regulamentada pelo Provimento 139/2023 do CNJ, que cria o Sistema Eletrônico de Registros Públicos – SERP. Pelo SERP os livros e matrículas físicos serão nos próximos meses substituídos pelo registro eletrônico, menos suscetíveis a fraudes e a deterioração, como, por exemplo, enchentes e incêndios. Trata-se de sistema seguro, célere e eficiente que alcança não só o registro de imóveis, mas também, o registro civil das pessoas naturais, registro civil das pessoas jurídicas e o registro de títulos e documentos.

De outra ponta, o notariado brasileiro e os tabelionatos de protestos, evoluem juntamente para que o sistema notarial e registral brasileiro se torne um dos melhores, senão o melhor, do mundo.

---

<sup>20</sup> SARMENTO FILHO, 2018, p. 166

<sup>21</sup> Sobre o princípio da fé pública registral, presente na Alemanha e na Espanha, defende-se, acompanhado vários doutrinadores, que com a entrada em vigor da Lei nº 13.097/2015, foi dado o passo legislativo necessário para confirmação de que nosso sistema oferece o mais elevado grau de segurança jurídica ao mercado imobiliário, protegendo o terceiro de boa-fé que confiou na informação publicada pelo Registro Imobiliário

## 2. A ATIVIDADE NOTARIAL E REGISTRAL

No capítulo precedente, foi abordada a legislação nacional referente aos registros públicos como parte fundamental para o avanço desta pesquisa. Este segmento se dedicará à análise da atividade notarial e registral, estabelecida pela Constituição Federal, um serviço público concedido à esfera privada. Explorará a condição singular do regime de delegação. Isso nos permitirá esclarecer a questão da atividade desempenhada pelo interino, tema central deste estudo.

### 2.1 Os serviços notariais e registrais na ordem constitucional

Para que se compreenda como ocorre a interinidade dentro dos padrões que se quer aqui analisar, reitera-se que a condição do titular vem fundamentada conforme exposto no artigo 236 da Constituição Federal, sendo o profissional, aprovado em concurso público de provas e títulos<sup>22</sup>, que exerce de forma privada, a função notarial e registral. Mas nem sempre foi assim.

O primeiro Cartório implantado no Brasil foi o 1º Ofício de Notas do Rio de Janeiro em 1565, quando ainda era colônia de Portugal, e teve como tabelião Pero da Costa<sup>23</sup>, cuja designação se deu por meio de ato do então governador-geral do Brasil, Mem de Sá.

A partir da Proclamação da República cada Estado passou a gozar de mais autonomia quanto a organização judiciária, onde estavam inseridos os Cartórios de Registros e Tabelionatos. Durante esse período a nomeação de tabeliães e registradores tomava diferentes formas, a depender da unidade da federação. Segundo MACHADO (2023, p. 48) “as delegações anteriores a nossa atual constituição se davam em face de uma verdadeira compra e venda, seguida de delegação por herança”. Assim, em caso de morte ou aposentadoria do registrador, ou tabelião, haveria a seus sucessores não apenas o repasse dos bens patrimoniais que possuía, mas também do serviço público que até então exercia.

Após a Proclamação da República, houve a edição de algumas normas afetas aos registros públicos a saber: Decreto nº 4.827/1924, que reorganizou os registros públicos, previstos no código civil; Decreto nº 4.857/1939, que dispôs sobre a execução dos registros

---

<sup>22</sup> O ingresso na atividade notarial e registral, segundo o que dispõe o artigo 14 e seguintes da Lei nº 8.935/94 e da Resolução 81/2009 do Conselho Nacional de Justiça-CNJ, se dá mediante concurso público, de provas e títulos.

<sup>23</sup> Hoje, o 1º Ofício de Notas do Rio de Janeiro é ocupado por José de Brito Freire Filho, que está na função desde 1989.

públicos; Decreto n° 5.348/1940; Decreto n° 5.553/1940; e por fim da Lei n° 6.015/1973, designada Lei de Registros Públicos, que revogou expressamente os decretos anteriores.

A Constituição de 1967 já previa em seu artigo 207 que as serventias extrajudiciais deveriam ser providas por concurso público de provas e títulos, efetivando os substitutos que se encontrassem em serventias vagas até dezembro de 1983. Melhor explicando, previu que o ingresso na atividade notarial e registral devia ser por concurso, mas que aqueles que, embora não tenham ingressado por concurso, se encontrassem na atividade, seriam considerados titulares.

Continuou com a Constituição de 1988 a obrigatoriedade de aprovação em concurso público para a delegação dos serviços de notas e registros. Ressalta-se que a obrigatoriedade de concurso não afeta apenas os serviços notariais e registrais, mas todo o serviço público, com as exceções previstas em lei, consonante os princípios basilares da administração pública da nova ordem constitucional, entre os quais o da impessoalidade, moralidade, publicidade e, posteriormente, o da eficiência. A partir de então as delegações dos serviços de notas e registros passaram a ter caráter personalíssimo, não podendo ser mais transferida hereditariamente.

Como bem assevera MARTINS e MARTINS (2022), há quase 35 anos de promulgação da nova ordem constitucional e o art. 236 é um dos poucos que não sofreu alteração. Embora existam vários Projetos de Emendas à Constituição que atentem contra o dispositivo, como a PEC 471/2015, o texto continua intacto.

Os Serviços Extrajudiciais têm se mostrado cada vez mais relevante na concretização de direitos fundamentais. Explico, além de garantir segurança jurídica, prevenir conflitos e fraudes, formalizar a vontade das partes, oferta ao cidadão de forma eficiente acesso a direitos constitucionalmente protegidos, tal como propriedade e moradia, filiação, estado civil, nome, reunião e liberdade associativa, herança, gratuidade nos registros de nascimento e óbito, entre outros.

Anterior a exigência do concurso, também se falava de delegação dos serviços de notas e registros, no entanto, o conceito de delegação era empregado apenas para dizer que o serviço público era prestado por um particular.

Delegação nada mais é do que um ato administrativo no qual um órgão competente autoriza um outro órgão ou agente público, a praticar atos de sua competência. MEIRELLES (2013, p. 54), bem explica que “a delegação, sempre precedida de licitação, pode ser conferida tanto a pessoa jurídica, como a pessoa física, sob o regime de concessão ou permissão.” Na verdade, ao analisar minuciosamente a investidura do registrador e do tabelião, quando

aprovado em concurso público de provas e títulos, melhor seria empregado o termo outorga, que possui um prognose de definitividade, enquanto a delegação é transitória.

Ao discorrer sobre a delegação extrajudicial GENTIL (2024) explica que ao contrário das concessões ou permissões, constituídas “por contrato, com cláusulas e regras específicas, que permitem o rompimento unilateral”, é conferida àqueles que obtiveram melhor desempenho “nas provas (de múltipla escolha, fase discursiva, exame oral)” e títulos.

No Brasil e na maioria dos países que adotam o sistema registral romano-germânico, os registros públicos detêm uma singularidade em relação aos demais serviços públicos, pois não são executados diretamente pelo Estado, e sim por particular por meio de delegação, por sua conta e risco, só extinguindo a delegação nas hipóteses previstas no art. 39 da Lei nº 8.935/94 (morte, aposentadoria compulsória, invalidez, descumprimento das gratuidades previstas em lei, e condenação judicial ou administrativa).

Conforme já tratado na introdução, a vacância em uma serventia extrajudicial acontece quando passa a inexistir o titular respondendo pela serventia, ou seja, quando a delegação é extinta. Nesse caso, a vaga na serventia passa a ser ocupada por um interino, que configura a pessoa nomeada pela judiciário a exercer a atividade na serventia extrajudicial, até que haja novo concurso, e um novo titular assumo o cartório.

Segundo EL DEBS (2022, p. 25) “o interino é o sujeito nomeado pelo Estado, a título precário, para impedir a descontinuidade do serviço público”. No mesmo sentido, CASTRO (2014, p 63) ao falar sobre a forma de ingresso e a extinção na atividade notarial/registral pontua que o interino pode ser considerado como “uma figura que preenche os requisitos estabelecidos em lei e que é devidamente apontado para exercer o cargo de responsável pela serventia extrajudicial até a entrada em exercício de um responsável concursado.”

Nesse contexto, é pertinente que se aponte que em acordo com o artigo 236, §3º da CF, as serventias não podem permanecer vagas pelo período superior a seis meses, devendo os Tribunais de Justiça dos Estados, realizar periodicamente concursos com o intuito de prover essas unidades, como forma de cumprir o dispositivo constitucional.

No entanto, como bem ressalta Del Guercio Neto e Del Guercio (2023) o cumprimento do dispositivo constitucional é “uma realidade distante no país”. E os interinos vem respondendo por serventias “provisoriamente em caráter definitivo”.

## 2.2 Natureza Jurídica da atividade notarial e registral

Conforme dispõe a Constituição Federal, artigo 236: “Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público”.

Nos ensinamentos de LOUREIRO (2019) “atividades notariais e de registro constituem funções públicas que, por força do disposto no artigo 236 da Constituição, não são executadas diretamente pelo Estado, mas por meio de delegação a particulares”.

Muito se discutiu se os notários e registradores eram considerados funcionários públicos porque a atividade desempenhada por eles, embora exercida em caráter privado, tem características típicas de serviço público.

Nos termos do artigo 3º da Lei nº 8.935/94: “Notário, ou tabelião, e oficial de registro, ou registrador, são profissionais do direito, dotados de fé pública, a quem é delegado o exercício da atividade notarial e registral”.

No julgamento da ADI 2602/MG, que discutia possibilidade da não aplicação da aposentadoria compulsória de um Titular de Serventia Extrajudicial, o STF analisou a questão da natureza jurídica dos titulares das Serventias Extrajudiciais e chegou à conclusão de que são considerados funcionários públicos somente aquelas pessoas que ocupam cargos efetivos nos entes federativos e nas suas autarquias e fundações. Desta forma, os notários e registradores são particulares em colaboração com o Estado, mas não são considerados funcionários públicos *strictu sensu*.

O voto proferido pelo Ministro Carlos Britto, na ADI 2.602/MG explicita de forma brilhante que os notários e registradores são particulares que trabalham em colaboração com o Poder Público. Eis alguns trechos importantes do voto apresentados por LOUREIRO:

I – Serviços notariais e de registro são atividades próprias do Poder Público, pela clara razão de que, se não fossem, nenhum sentido haveria para a remissão que a Lei Maior expressamente faz ao instituto da delegação a pessoas privadas. É dizer: atividades de senhorio público, por certo, porém obrigatoriamente exercidas em caráter privado (CF, art. 236, caput). Não facultativamente, como se dá, agora sim, com a prestação dos serviços públicos, desde que a opção pela via privada (que é uma via indireta se dê por força de lei de cada pessoa federada que titularize tais serviços);

(...)

III – A delegação que lhes timbra a funcionalidade não se traduz, por nenhuma forma, em cláusulas contratuais. Ao revés, exprime-se em instituições unilateralmente ditadas pelo Estado, valendo-se este de comandos veiculados por leis e respectivos atos regulamentares. Mais ainda, trata-se de delegação que somente pode recair sobre pessoa natural, e não sobre uma empresa ou pessoa mercantil, visto que de empresa ou pessoa mercantil é que versa a Magna Carta Federal em tema de concessão ou permissão de serviço público.

(...)



IV – Enfim, as atividades notariais e de registro não se inscrevem no âmbito das remuneráveis por ‘tarifa’ ou ‘preço público’, mas no círculo das que se pautam por uma tabela de emolumentos, jungidos estes a normas gerais que se editam por lei necessariamente federal. Características de todo destoantes, repise-se, daquelas que são inerentes ao regime dos serviços públicos (LOUREIRO, 2019, pág.2).

Conforme se observa da decisão, a atividade notarial e registral é de titularidade do Estado, mas por força de lei constitucional foi delegada ao particular que a exerce em caráter privado e tem o dever de conferir segurança jurídica, transparência e estabilidade aos atos praticados.

Apesar de ser uma atividade exercida em caráter privado, é de titularidade do Estado, e por isso o artigo 236 da Carta Política previu no parágrafo 1º que ela deve ser fiscalizada pelo poder Judiciário.

GENTIL (2024) esclarece que os serviços de notas e de registros são indispensáveis e próprios do Poder Público “e é exatamente pela presença dos órgãos do Poder Judiciário que se marca a presença do Estado para conferir certeza e liquidez jurídica às relações *inter partes*”.

Conforme entendimento pacificado pelo STF, os notários e registradores não são considerados funcionários públicos no sentido estrito da palavra. Na verdade, são profissionais do direito que exercem atividade em colaboração com o poder público.

GENTIL (2024) ainda explica que os notários e registradores são remunerados através de emolumentos e não pelos cofres públicos e que desenvolve um importante e eficiente papel nos mais “diversos fenômenos de criação, modificação e extinção da vida civil, patrimonial e empresarial”. Tanto é assim que, nos últimos anos, a atividade notarial e registral tem ganho destaque frente ao movimento de desjudicialização da justiça, promovendo atos que até então eram privativos do Judiciário, tais como divórcio, inventários, usucapião, alterações de nome, entre outros.

### 2.2.1 Requisitos para o ingresso

Ao analisar o artigo 236 e os parágrafos subsequentes da Constituição Federal de 1988, percebe-se que para participar do concurso e ingressar na atividade notarial e registral, é necessário possuir diploma de bacharel em direito ou ter exercido por dez anos, função em serviços notariais ou de registros. Além disso, são requisitos: a nacionalidade brasileira, plena capacidade civil, regularidade com as obrigações eleitorais e militares, se aplicável, e conduta adequada para o exercício da função. Essas condições estão estabelecidas na Resolução nº 81 do Conselho Nacional de Justiça, no artigo 7º, e no artigo 14 da Lei nº 8.935/94.

Nas palavras de GENTIL “a expectativa constitucional é de que à frente do serviço extrajudicial estará sempre um delegatário concursado”.

O delegatário exerce sua função sem conexões hierárquicas, assumindo a responsabilidade pelo desempenho daquela função<sup>24</sup>. É necessário exercer suas atividades de forma eficaz e apropriada, seguindo os horários e dias estipulados pelo tribunal competente, devendo atender às particularidades locais, trabalhar em um local acessível ao público e garantir a segurança para o armazenamento de livros e documentos, conforme delineado no artigo 4º da Lei nº 8.935/94.

### **2.3 Independência dos notários e registradores**

O notário e o registrador, ao receberem a delegação do Estado, passam a ter independência na sua atividade. Devendo obediência apenas à lei e às normas editadas pelo Poder Judiciário, órgão fiscalizador da atividade.

Conforme leciona LOUREIRO:

Este profissional do direito é dotado de liberdade decisória, sem nenhum tipo de condicionamento, seja de ordem política, econômica ou administrativa. O único limite é a ordem jurídica, que disciplina, entre outras matérias, o exercício da atividade, os limites de suas atribuições e os deveres a observar.<sup>25</sup>

Essa doutrina está alinhada com a jurisprudência, inclusive a emanada de nossa mais alta instância judicial, visto que a Constituição Federal, em seu artigo 236, promoveu uma significativa alteração na natureza jurídica da relação que conecta os agentes notariais e de registro ao Poder Público. Esses colaboradores da Justiça, que, pela Constituição anterior, eram categoricamente considerados funcionários públicos, a partir da promulgação do texto constitucional de 1988, passaram a compor a categoria dos denominados delegatários de serviço público. Como serventuários da justiça, estreitamente vinculados às Leis de Organizações Judiciárias dos Estados e do Distrito Federal, eram regidos, nas respectivas unidades federativas, não apenas pelos dispositivos constitucionais pertinentes aos servidores em geral, mas também subsidiariamente pelo estatuto dos servidores civis. Vale ressaltar que, na atualidade, a condição de agentes delegados está submetida à Lei Federal nº 8.935/94. Os

---

<sup>24</sup> No entanto o STF já tem se posicionado sobre a responsabilidade objetiva do Estado por atos praticados por notários e registradores.

<sup>25</sup> LOUREIRO, 2019, pág. 3

demais auxiliares da justiça, não abrangidos pelo mencionado dispositivo constitucional, estão, evidentemente, sujeitos ao regime jurídico estabelecido pelas normas de caráter estatutário.

De fato, os registradores e notários jamais deveriam ser classificados como auxiliares da justiça. A atuação desses agentes designados visa "garantir a publicidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos" e antecede a atividade judicial, não constituindo uma função auxiliar desta.

Com ainda mais razão, não devem ser incluídos entre os servidores da justiça no âmbito extrajudicial, pois tal denominação não se aplica a eles, especialmente após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Não são funcionários públicos de qualquer natureza. Desde o regime anterior, a doutrina já fazia uma clara distinção entre os notários e registradores públicos.

O Ministro Marco Aurélio de Melo, em um voto significativo proferido no Recurso Extraordinário-RE nº 254.065-0/SP,21 divulgado no Diário da Justiça de 07.12.99, pg. 103, ao abordar o tema e considerando a posição expressa pelo STF no RE 178.236-6/RJ, entre outros fundamentos robustos, com clareza e determinação, enfatizou da seguinte maneira:

Somente o misonéismo, ou seja o apego ao anteriormente estabelecido, sem perquirir-se as razões do novo enfoque, da realidade constitucional, é capaz de levar à conclusão que nada mudou, persistindo o passado, em que pese a referência ao caráter privado contida no artigo 236 (...);” Não posso, a esta altura, desconhecer o tratamento todo próprio, outorgado à matéria pela Carta de 1988; não posso desconhecer que o legislador constituinte, de 1988, colou à atividade a ser desenvolvida pelo notário, na hipótese do artigo 236, o predicado adesivo à privacidade – é desenvolvida em caráter privado.

O notário não é servidor público. E se eu aqui, agora, asseverar que ele está sujeito à compulsória que é própria do servidor público; já que não se tem compulsória na iniciativa privada, porquanto a aposentadoria dos que haja completado setenta anos pressupõe a provocação por parte do empregador, estarei olvidando princípios fundamentais de nosso sistema jurídico constitucional. Não posso ter o notário como servidor público, muito menos submetê-lo ao que não lhe é favorável e afastar o que lhe beneficia. Por essas razões, concluo que o notário não sendo servidor público – e creio que em sã consciência ninguém se atreve a asseverar ser ele um servidor público – está fora do campo de incidência do disposto no inciso II do artigo 40 da Constituição Federal, no que somente aplicável àqueles que tenham tal qualificação.

Seguindo a mesma abordagem e com a mesma ênfase, o ex-Ministro do STF SEPÚLVEDA, ao tratar do assunto em relação às funções de notários e registradores, proferiu a seguinte sentença:

Cuida-se sim de um serviço público, o que, porém, não resolve, por si só, o status do seu agente: nem todo o serviço público é executado por servidor público, e o exemplo típico é o do serviço público prestado por delegação do Estado, como está no art. 236 da Constituição. Não se pode conceber que o Estado delegue a prestação de serviço público a quem é servidor público. O delegado, é elementar, exerce a delegação em nome próprio; o servidor o faz em nome do Estado, “presenta o Estado”, para fazer

honrosa à linguagem do saudoso Pontes de Miranda (RE 178.236-6 RJ – ementa no DJU 11.497, pág. 1.610)”.

Não existe mais a função de notário e registrador como um cargo. A entrada ocorre na atividade, não em um cargo público, uma vez que esta demanda uma criação específica e remuneração proveniente dos fundos públicos. Em conformidade com o argumento que defendemos, o eminente Supremo Tribunal Federal-STF, na Ação Direta de Inconstitucionalidade-ADI 2602/MG 23, relatada pelo Ministro Joaquim Barbosa e julgada em 2005, destaca, conforme registrado, que:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Provimento nº 055/2001 do Corregedor-Geral de Justiça do Estado de Minas Gerais. Notários e Registradores. Regime jurídico dos servidores públicos. Inaplicabilidade. Emenda Constitucional nº 20/98. Exercício de atividade em caráter privado por delegação do poder público. Inaplicabilidade da aposentadoria compulsória aos setenta anos. Inconstitucionalidade. 1. O artigo 40, § 1º, inciso II, da Constituição do Brasil, na redação que lhe foi conferida pela EC 20/98, está restrito aos cargos efetivos da União, dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios – incluídas as autarquias e fundações. 2. Os serviços de registros públicos, cartorários e notariais são exercidos em caráter privado por delegação do Poder Público. Serviço público não privativo. Os notários e registradores exercem atividade estatal, entretanto não são titulares de cargos público efetivo, tampouco ocupam cargo público. Não são servidores públicos, não lhes alcançando a compulsoriedade imposta pelo mencionado artigo 40 da CF/88.

A diferenciação entre os servidores da justiça, cuja ligação é direta e imediata com o Poder Judiciário, inicialmente responsáveis por atos de provimento originários e derivados, e os agentes designados (notários e registradores - não apenas interinos), cujas funções, concedidas pelo Poder Público, são normatizadas por uma legislação específica, destaca-se claramente. Nesse contexto, cabe ao Poder Judiciário apenas a supervisão de suas ações, conforme estipulado no artigo 236, §1º da Constituição Federal.

Ressalta-se que o Poder Judiciário exerce apenas a fiscalização da atividade desempenhada pelos notários e registradores, por edição de normas e realização de correições ordinárias e extraordinárias. Porém, de maneira alguma, há uma subordinação da atividade notarial e registral em relação ao poder judiciário.

Vale mencionar também que o artigo 20 da Lei nº 8935/94 permite aos notários e registradores a contratação de prepostos pelo regime da legislação do trabalho sem que seja necessária qualquer autorização. O tabelião e registrador tem independência na contratação de funcionários e na administração da Serventia Extrajudicial.

O responsável dos serviços extrajudiciais é um especialista em assuntos jurídicos detentor de fé pública, exercendo um papel fundamental para assegurar a eficácia dos

procedimentos legais. É o que determina a lei regulamentadora dos serviços notariais e de registros (Lei nº 8.935/94) em seu art. 3º: “Notário, ou tabelião, e oficial de registro, ou registrador, são profissionais do direito, dotados de fé pública, a quem é delegado o exercício da atividade notarial e de registro”.

A mesma lei, em seu artigo 5º, apresenta a relação dos responsáveis pelos serviços notariais e de registros, que incluem os Tabeliães de Notas, os Tabeliães e Oficiais de Registro de Contratos Marítimos, os Tabeliães de Protesto de Títulos, os Oficiais de Registro de Imóveis, os Oficiais de Registro de Títulos e Documentos e Cíveis das Pessoas Jurídicas, os Oficiais de Registro Cíveis das Pessoas Naturais e de Interdições e Tutelas e os Oficiais de Registro de Distribuição.

Esses serviços consistem em estruturas técnico-administrativas direcionadas a assegurar a publicidade, autenticidade, segurança e efetividade dos atos jurídicos, respaldados pela legislação que regulamenta a atividade notarial e de registros.

LOUREIRO (2019) aponta que “o notário e registrador são profissionais independentes, devendo obediência apenas à lei e aos regulamentos editados pelo Poder Judiciário, entendimento que é ratificado pela previsão de direitos e deveres na Lei nº 8.935/94”<sup>26</sup>.

Face a independência administrativa podem os notários e oficiais de registro contratar escreventes, selecionando entre eles os substitutos e auxiliares como empregados, com salários definidos livremente, observada as normas trabalhistas. Além disso, são de responsabilidade dos delegatários os gastos operacionais, investimentos e pessoal, tendo o poder de estabelecer normas, condições e obrigações referentes às atribuições de funções e remuneração dos seus prepostos para garantir a melhor qualidade na prestação dos serviços.

No entanto, observamos que há uma falha legislativa que vise a regular os direitos e deveres do interino, cuja autonomia é restringida pela Resolução 80 do Conselho Nacional de

---

<sup>26</sup> Art. 29. São direitos do notário e do registrador: I - exercer opção, nos casos de desmembramento ou desdobramento de sua serventia; II - organizar associações ou sindicatos de classe e deles participar. Art. 30. São deveres dos notários e dos oficiais de registro: I - manter em ordem os livros, papéis e documentos de sua serventia, guardando-os em locais seguros; II - atender as partes com eficiência, urbanidade e presteza; III - atender prioritariamente as requisições de papéis, documentos, informações ou providências que lhes forem solicitadas pelas autoridades judiciárias ou administrativas para a defesa das pessoas jurídicas de direito público em juízo; IV - manter em arquivo as leis, regulamentos, resoluções, provimentos, regimentos, ordens de serviço e quaisquer outros atos que digam respeito à sua atividade; V - proceder para dignificar a função exercida, tanto nas atividades profissionais como na vida privada; VI - guardar sigilo sobre a documentação e os assuntos de natureza reservada de que tenham conhecimento em razão do exercício de sua profissão; VII - afixar em local visível, de fácil leitura e acesso ao público, as tabelas de emolumentos em vigor; VIII - observar os emolumentos fixados para a prática dos atos do seu ofício; IX - dar recibo dos emolumentos percebidos; X - observar os prazos legais fixados para a prática dos atos do seu ofício; XI - fiscalizar o recolhimento dos impostos incidentes sobre os atos que devem praticar; XII - facilitar, por todos os meios, o acesso à documentação existente às pessoas legalmente habilitadas; XIII - encaminhar ao juízo competente as dúvidas levantadas pelos interessados, obedecida a sistemática processual fixada pela legislação respectiva; XIV - observar as normas técnicas estabelecidas pelo juízo competente.

Justiça e normas emanadas pelas corregedorias de justiça estaduais, tema que será abordado posteriormente.

Embora a gestão financeira seja exclusiva dos titulares, as taxas estabelecidas pela prestação dos serviços são determinadas pelo Poder Público, encontrando enorme variação de um Estado para outro. Disto decorre a necessidade de publicitação da tabela de taxas, que deve estar disponível para todos os usuários consultarem.

Sobre o tema, nos ensina LOUREIRO:<sup>48</sup>

O notário e o registrador não podem cobrar das partes quaisquer outras quantias não expressamente previstas nas tabelas de emolumentos. Todos os serviços profissionais já estão incluídos nos emolumentos, não sendo possível exigir quantias relativas a assessoramento jurídico ou para adiantamento do ato (“taxa de urgência”). Aliás, o notário e o registrador são profissionais do direito e, por isso mesmo, têm o dever de aconselhamento e assessoramento, o que já está incluído no valor dos emolumentos.<sup>27</sup>

A liberdade administrativa do notário e do registrador encontra única restrição que é a “normativa legal, que regula, dentre outras áreas, a prática da atividade, os limites das suas responsabilidades e as obrigações a serem seguidas” (LOUREIRO, 2019.p. 3)

LOUREIRO ainda argumenta que:

Destarte, ele não é subordinado ao Poder Judicial. Este poder tem apenas a atribuição constitucional de fiscalizar a atividade notarial e de registro. O poder de fiscalização do Judiciário abrange o poder normativo, vale dizer, de editar normas reguladoras da atividade notarial e de registro, visando sua harmonização e aprimoramento técnico.

As diretrizes mencionadas por Loureiro devem ser rigorosamente seguidas pelos notários e registradores, sob pena de enfrentar medidas disciplinares, multas, suspensões de noventa dias, extensíveis por mais trinta, ou até mesmo a perda da delegação, conforme estipulado no artigo 32 da Lei n° 8.935/94. Tais diretrizes são estabelecidas pelas corregedorias gerais de justiça de cada Estado.

#### **2.4. Considerações sobre responsável Serviço Notarial e de Registro Público**

Segundo uma análise da Lei n°8.935/94, Notários e Registradores são especialistas cujas atividades, designadas por lei, são pagas por indivíduos ou entidades jurídicas (as partes) e não pelo Estado.

Por isso, são considerados responsáveis por unidades de serviços não estatizadas,

---

<sup>27</sup> LOUREIRO, 2019.p. 24

apesar de substituírem o Estado em serviços oferecidos gratuitamente ou mediante pagamento para o público em geral. Mesmo mantendo “o caráter privado de suas operações, vários atos praticados não são remunerados, isso se aplica ao registro e emissão da primeira via da Certidão de Nascimento e Óbito, assim como nos casos em que a pessoa que solicita o serviço é considerada hipossuficiente e, portanto, é beneficiada pela gratuidade”<sup>28</sup>.

CENEVIVA (2014) prossegue delineando que “o notário e o registrador são representantes públicos.” Atuam como representantes da autoridade pública, detendo autoridade própria ao substituir, por meio de delegação, o Estado em tais serviços. Ceneviva também descreve que, apesar da natureza privada, os serviços cartorários estão sujeitos a restrições pelo sistema legal, resultando na classificação desses profissionais como agentes públicos.

LOUREIRO ensina que:

Os notários e registradores são agentes públicos, mas não são considerados funcionários públicos em sentido estrito. São particulares em colaboração com a administração, pessoas alheias ao aparelho estatal, mais que compõe uma terceira categoria de agentes públicos, ao lado dos agentes políticos e dos funcionários públicos. Para fins do direito penal, por outro lado, os tabeliães e registradores são considerados funcionários públicos em sentido amplo <sup>29</sup>

DI PIETRO (2012) explica que a Constituição de 1988 utiliza o termo “Servidores Públicos” para se referir às pessoas que estão empregadas e prestam serviços à Administração Pública direta, autarquias e fundações públicas.

Os Notários e os Registradores se adequam como particulares em colaboração com o poder público que, como narra DI PIETRO (2012. p. 580), nessa categoria entram as pessoas físicas que prestam serviços ao Estado sem vínculo empregatício, com ou sem remuneração, podendo fazê-lo sob títulos diversos, como por exemplo, delegação do poder público, que é o caso dos notários e registradores como determina o art. 236 *caput* da Constituição Federal “Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público”, esses exercem função pública, em seu próprio nome, sem vínculo empregatício, porém, sob a fiscalização do Poder Público, e ainda sua remuneração como antes mencionado, não é paga pelos cofres públicos, mas pelos usuários do serviço.

Nessa linha de pensamento, o constituinte de 1988 estabeleceu que “os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público”,

---

<sup>28</sup> CENEVIVA, 2014.

<sup>29</sup> LOUREIRO, 2019.p. 1.

transferindo os notários do âmbito do direito público para o privado. Com isso, os notários e registradores deixariam de fazer parte da estrutura estatal para assumirem o papel de colaboradores do Poder Público, contratando seus funcionários sob as diretrizes da Consolidação das Leis do Trabalho- CLT.

Assim, a própria lei que regulamenta o artigo 236 da Constituição Federal, endossa essa interpretação, especialmente ao afirmar que os notários e registradores são “profissionais do direito, dotados de fé pública, aos quais é confiada a execução da atividade notarial e de registro”.<sup>30</sup>

Os argumentos desse ponto de vista também encontram respaldo no artigo 50 da Lei nº8.935/94, que estabelece que os profissionais designados após a promulgação da lei são automaticamente incorporados ao Regime Geral de Previdência Social, o regime padrão da iniciativa privada.

Os que defendem essa posição como Di Pietro, elucidam que, apesar de a atividade notarial e de registro ter caráter preponderantemente público, ela se posiciona fora da esfera.

Dessa maneira, apesar de a atividade notarial e de registro ser delegada e supervisionada pelo Estado, não se enquadra na classificação dos serviços públicos e, por conseguinte, não é viável considerar o notário e o registrador como funcionários públicos.

Nesse sentido, manifestou o ministro Carlos Ayres Britto, a ver:

Numa frase, então, serviços notariais e de registro são típicas atividades estatais, mas não são serviços públicos, propriamente. Inscrevem-se, isto sim, entre as atividades tidas 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. (ADI 3.643, voto do Rel. Min. Ayres Britto, julgamento em 8-11-2006, Plenário, DJ de 16-2-2007).

Por outro lado, há quem considere que o notário e o registrador são agentes públicos, como apontado por CENEVIVA (2014) explicando que “a atividade notarial representa uma função de interesse público, regida pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, conforme estabelecido no artigo 37 da Constituição Federal.” Esses princípios se equiparam aos de qualquer outra atividade realizada sob a esfera do Poder Público.

Para os defensores dessa perspectiva não é apropriado falar em delegação de serviço público na atividade notarial e de registro, uma vez que o notário e o registrador não são

---

<sup>30</sup> BRASIL, 1988.



submetidos a nenhum processo licitatório, ingressando na profissão exclusivamente por meio de concurso público. Portanto, seria mais correto considerá-los como agentes estatais ocupantes de cargos públicos criados por lei.

Para reforçar suas posições, aqueles que seguem essa perspectiva citam o art. 25 da Lei nº 8.935/94, que estabelece a incompatibilidade com a prática da advocacia, a mediação de seus serviços ou a ocupação de qualquer cargo, emprego ou função públicos, mesmo que temporários.

Essa corrente, amplamente seguida na doutrina e na jurisprudência, argumenta que a atividade notarial e de registro, devido à sua própria essência, é uma função intrinsecamente estatal e de natureza administrativa. Além disso, sustenta que a prestação de serviços em caráter privado não altera a essência da atividade, o que leva a considerar o notário e o registrador como agentes públicos.

### **3. ATIVIDADE NOTARIAL E REGISTRAL PRESTADO POR INTERINO**

O notário e o registrador, no que permite a presente investigação, comporta ao indivíduo que entrou na função notarial e de registro por meio de um concurso público com base em avaliações e méritos, conforme estabelecido no artigo 236, parágrafo 3º da Constituição Federal, enquanto o interino, comporta no conceito do indivíduo nomeado pelo Tribunal de Justiça para ocupar temporariamente e de forma precária o cargo de responsável pela serventia, atuando em nome do Estado, devido à extinção da delegação e à subsequente vacância da função, aguardando a posse do novo aprovado em concurso público.

Tem -se também, o Inventor, que é o indivíduo incumbido de assumir o serviço em situações de afastamento preventivo do oficial ou tabelião, durante o decorrer de um Processo Administrativo Disciplinar - PAD, quando necessário para investigar as acusações dirigidas ao envolvido. Ainda pode ser designado um interventor, quando o caso investigado no PAD implicar na possibilidade de perda da delegação, momento em que o tabelião ou oficial de registro será suspenso pela autoridade competente até a decisão final será suspenso pela autoridade competente até a decisão final.

Segundo GENTIL a designação de um gestor provisório (interino ou interventor) sempre irá existir pelos motivos acima já descritos (morte, renúncia, afastamento etc.) e irá recair sobre pessoa física capacitada, para dar continuidade às atividades da Serventia. No entanto, não há “limitações muito claras sobre seus direitos e até responsabilidades – por total falta de regramento legal e até administrativo para essa figura jurídica tão usual pelo Poder Público”. E justamente sobre esta lacuna normativa que reside o objeto da nossa pesquisa, posto que sem legislação que trate sobre o tema, procuramos nos poucos julgados, normas das corregedorias nacional e dos estados e na doutrina responder nosso problema de pesquisa.

#### **3.1 Designação segundo o Provimento 149/2023 do CNJ<sup>31</sup>**

Não se pode falar que a designação do interino é ato totalmente discricionário, pois segue parâmetros fixados na Resolução 80 e no Provimento 149/2023, ambos do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, e a nível estadual, aos Códigos de Normas Extrajudiciais<sup>32</sup>.

---

<sup>31</sup> Posterior a qualificação desta dissertação houve a Consolidação Nacional das Normas Extrajudiciais através do Provimento nº 149/2023 do CNJ, nela, a maioria das normas emanadas pelo CNJ em matéria notarial e registral foram condensadas, como o caso do Provimento 77 do CNJ que dispunha sobre a designação de responsável interino pelo expediente.

<sup>32</sup> Para a presente dissertação foram analisados os Códigos de Normas vigentes em todas as unidades da federação.

Conforme estabelecido no Provimento 149 do CNJ, adotado pela maioria dos Códigos de Normas dos Estados<sup>33</sup>, a norma geral determina que em situações de vacância, o substituto mais antigo da serventia será designado como interino, desde que não possua parentesco até o 3º grau com o titular anterior ou com magistrado do tribunal local, em conformidade com a proibição de nepotismo aplicada à administração pública. Além disso, o entendimento do CNJ é que essa restrição se estende aos ex-cônjuges ou companheiros em caso de falecimento, o que Superior Tribunal de Justiça -STJ<sup>34</sup> denominou de "nepotismo póstumo", aplicando a Súmula Vinculante nº 13 do Supremo Tribunal Federal-STF, no caso no qual o filho de um antigo titular, que também era seu substituto, pleiteava assumir interinamente a serventia que fora do seu falecido pai.

A nomeação sobre o substituto mais antigo decorre da presunção de que este muito sabe e que “conhece as mazelas do serviço e convide com os desafios diários a mais tempo que qualquer outro dentro daquele cartório”<sup>35</sup>.

Em outubro de 2023, no julgamento da ADI nº1183, o STF entendeu que os interinos não concursados devem ser substituídos por interinos titulares de outra serventia no prazo máximo de 6 (seis) meses da publicação do acórdão. O prazo vence agora em maio e até o momento, há pouco movimento das corregedorias de justiça dos Estados para essas substituições.

Embora haja quem defenda se tratar de ato discricionário, os requisitos designação dos interinos vinculam o judiciário, uma vez só pode deixar de proceder a nomeação de acordo com o disposto no Provimento 149 do CNJ em decisão fundamentada.

Ainda que seja ato vinculado, a nomeação é precária, podendo o interino ser destituído a qualquer momento quando houver “quebra da confiança”, situação subjetiva a ser auferida pelo juiz.

No entanto, e principalmente em relação a designação de interino titular de outra serventia nos termos da tese fixada pelo STF, não foram definidas regras claras de qual titular irá responder pela serventia vaga. Parece mais coerente que seja nomeado o titular mais próximo que detenha a mesma especialidade, em sendo mais de um, que seja utilizado o critério de antiguidade.

---

<sup>33</sup> Posterior a qualificação desta dissertação houve a Consolidação Nacional das Normas Extrajudiciais através do Provimento nº 149/2023 do CNJ, nela, a maioria das normas emanadas pelo CNJ em matéria notarial e registral foram condensadas, como o caso do Provimento 77 do CNJ que dispunha sobre a designação de responsável interino pelo expediente

<sup>34</sup> Recurso em Mandado de Segurança nº63.160-RJ

<sup>35</sup> GENTIL, 2024

### 3.2 A remuneração do Interino

A remuneração do interino correspondia à mesma remuneração dos titulares dos serviços notariais e de registro, conforme definido no artigo 28 da Lei nº 8.935/94. Este estabelece: “Os notários e oficiais de registro têm liberdade no exercício de suas funções, têm direito à totalidade dos emolumentos pelos atos realizados na serventia e apenas perderão a delegação nas situações previstas por lei”.

Por não haver distinção legal entre interino e titular concursado em relação à remuneração, esses se equiparavam, com exceção da provisoriedade, e gozavam dos mesmos benefícios remuneratórios dos titulares de serviços notariais e de registro.

Em 09 de junho de 2009, o Conselho Nacional de Justiça, através da Resolução nº 80, modificou a situação que antes imperava e determinou a incidência do teto remuneratório previsto no artigo 37, XI, da Constituição Federal, aos interinos por serviço extrajudicial que se encontra vago, correspondente ao valor máximo de 90,25% dos subsídios dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, correspondente hoje a R\$ 39.710,00, de modo que os valores recebidos que excedem o teto sejam repassados ao Tribunal de Justiça Estadual competente.

Devido a essa situação, a remuneração estabelecida no artigo 28 da Lei nº 8.935/94 deixou de ser aplicável à posição de interino, deixando-os desamparados pelo que foi estipulado nesse artigo. No entanto, a decisão do Conselho Nacional de Justiça em impor um limite remuneratório aos respondentes/interinos dos serviços extrajudiciais causou desconforto na comunidade notarial e registral, levando à contestação por parte da Associação dos Notários e Registradores do Brasil e do Sindicato dos Notários e Registradores do Estado de São Paulo, no Mandado de Segurança 29039, sob a relatoria do Ministro Gilmar Mendes.

No remédio constitucional, o Supremo Tribunal Federal concedeu uma medida liminar aos que impetraram, evitando que os respondentes tivessem que repassar os valores excedentes de sua remuneração aos tribunais.

Contudo, em maio de 2013, o Supremo Tribunal decidiu pelo retorno do teto remuneratório nas serventias extrajudiciais sob a responsabilidade dos interinos, atendendo a um recurso apresentado pela Advocacia Geral da União. O argumento utilizado foi que, enquanto não ocorrer o concurso público essencial, a responsabilidade pelo serviço público recai integralmente sobre o Estado, demandando a aplicação da regra do artigo 37, XI, da Constituição Federal de 1988 a todos os responsáveis provisórios por serventias extrajudiciais.

No mandado de segurança em questão, o Procurador-Geral da República, Rodrigo Janot Monteiro de Barros, expressou sua opinião a favor da suspensão da aplicação do teto

constitucional da remuneração dos servidores públicos apenas no que se refere ao interino da serventia extrajudicial.

Os impetrantes do recurso alegam que o substituto respondente é, temporariamente, alguém que exerce uma função pública em colaboração com o Estado, porém, é remunerado diretamente pelo particular. Portanto, argumentam que seus deveres e responsabilidades devem ser os mesmos atribuídos ao titular.

A alegação era de que o respondente deve desfrutar das mesmas prerrogativas conferidas ao titular segundo a legislação em vigor, exceto aquelas explicitamente proibidas pela Lei nº 8.935/94. No entanto, a interpretação atual da Suprema Corte, conforme indicado no Mandado de Segurança 29039/DF, relatado pelo Ministro Gilmar MENDES, é a seguinte:

O titular interino não atua como delegado do serviço notarial e de registro porque não preenche os requisitos para tanto; age, em verdade, como preposto do Poder Público e, nessa condição, deve-se submeter aos limites remuneratórios previstos para os agentes estatais, não se lhe aplicando o regime remuneratório previsto para os delegados do serviço público extrajudicial (art. 28 da Lei nº 8.935/1994).

Esta foi a decisão do Supremo Tribunal de Justiça, em novembro de 2015, ratificando a aplicação do limite salarial nos serviços providos por respondentes ou interinos. Inclusive, esse é um dos motivos pelos quais a responsabilidade civil pelos atos realizados pelos interinos recai sobre o Estado, considerando a restrição em sua remuneração.

O interessante é que durante a discussão do tema no STF<sup>36</sup>, o CNJ editou vários Provimentos, todos tomando como base a determinação do Ministro DIPP (Provimentos 45/2015, 77/2018 e 81/2018). Esses provimentos serviram como base para modulação dos efeitos da decisão do STF em 13/06/2022, determinando a obrigatoriedade do recolhimento do teto a partir da data do encerramento da sessão de julgamento virtual do mérito, ou seja, a partir de 21/08/2020.

Consolidando o entendimento, o CNJ inseriu no art. 70 do Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça – Foro Extrajudicial, segundo o qual o não repasse ao Tribunal do excedente a 90,25% dos subsídios de ministro do Supremo Tribunal Federal (valor da remuneração do interino) é motivo para revogação da portaria que o designou. Cabe dizer nesse caso que, basicamente, cabe ao interino a retenção de parte da renda líquida como meio de remuneração, alcançado o percentual estipulado, o valor excedente precisa ser repassado trimestralmente ao Estado.

---

<sup>36</sup> O Recurso Extraordinário foi protocolado no STF em 2014 e só tese fixada em 2022.

Não há que se falar em violação da norma contida no art. 28 da Lei nº 8.935/94, que garante a percepção integral dos emolumentos pelos atos praticados na serventia, pois, refere-se especificamente aos titulares, e não aos interinos.

É importante esclarecer que o enquadramento remuneratório dos interinos pauta-se a partir de uma ideia justa de pagamento e tem como meta tornar clara a compreensão de que não se trata de uma medida que desabone o interino, mas justa ao exercício de sua função peremptória.

A serventia vaga retorna ao ente delegante que designa o interino para, em nome do primeiro, exercer os serviços notariais e registrais. Se por um lado, e semelhante aos notários e tabeliães, cabe ao interino o gerenciamento da Serventia, a ele também cabe prestar contas sobre sua atuação, inclusive quanto ao recolhimento dos encargos. É clara a relação de subordinação entre Estado e interino.

Justamente por ser preposto do Estado delegante, ao interino é imposta limitação sobre sua remuneração, não podendo reter em seu favor a renda do serviço público que deveria ser repassada ao Estado, configurando até mesmo crime de apropriação ou peculato.

A celeuma acerca da remuneração encontra-se do interino está pacificada: no julgamento da ADI 1.183, o Ministro Nunes Marques, relator da ação, foi enfático ao afirmar que o “interino – mesmo concursado de outra serventia – deve submeter-se ao teto constitucional da remuneração do serviço público”.

No entanto, a realidade tem revelado um problema muito maior: há Estados, como Alagoas, que nunca finalizaram um concurso, e não há interesse dos Tribunais de Justiça em prover as serventias vagas, isso porque, com a aplicação do teto aos interinos, o excedente é repassado aos Tribunais de Justiça dos Estados, configurando fonte importantíssima de recursos. Esta também é a posição de GENTIL(2024):

Vale destacar com repúdio a inércia de diversos estados da federação que passam anos sem realizar concursos públicos, o que torna os interinos gestores provisórios por anos e até décadas, sem nenhuma atuação do Estado para ruptura da situação posta.

Para melhor ilustrar, só no primeiro semestre de 2023 foram repassados aos Tribunais de Justiça dos Estados R\$ 446.071.384,94 (quatrocentos e quarenta e seis milhões, setenta e um mil, trezentos e oitenta e quatro reais e noventa e quatro centavos), valores que excederam o teto constitucional das serventias vagas<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> Dados da página Justiça Aberta/CNJ. Segundo as informações contantes, no primeiro semestre de 2023, as 4.535 serventias vagas em todo país arrecadaram R\$ 2.360.222.519,77 (dois bilhões, duzentos e vinte e dois mil,

O ideal seria que o excedente ao teto fosse revertido em favor da própria atividade, como amparo às serventias em caso de caso fortuito ou força maior, ou mesmo, a favor da eletrônica dos serviços.

O interessante no voto do ministro é que obriga os Tribunais de Justiça a observarem o preceito constitucional de que nenhuma serventia ficará vaga por mais de 6 meses. Afirma que, caso fosse nomeado como interino o substituto mais antigo, esse só poderia responder pela serventia por um semestre, devendo nesse período a serventia ser provida por concurso público. Contudo, não sendo possível a realização de concurso no semestre posterior a vacância, dever haver a nomeação de novo interino titular de outra serventia (também submetido ao teto), preservando o interesse dos Tribunais na vacância das serventias, pois continuam a receber o excedente das receitas dos cartórios extrajudiciais vagos.

A nomeação do interino, titular de outra serventia, ocorre com as mesmas amarras que o interino substituto, como veremos mais à frente.

### 3.3 Vínculo do interino com o Tribunal que o designou

Em regra, as atividades desempenhas pelos interinos não se diferencia dos titulares aprovados em concurso, conforme de depreende do julgamento Agravo Regimental na Medida Cautelar em Mandado de Segurança 29.039 do Distrito Federal, o Ministro Gilmar MENDES, como Relator, concedeu uma liminar sobre a natureza jurídica dos interinos encarregados dos trabalhos nas serventias extrajudiciais. Em sua decisão, ele fundamentou:

[...] A figura do interino é decorrência da extinção da delegação (pelas diversas causas legalmente previstas), com vistas à continuidade da prestação do serviço público (art. 39, § 2º, Lei n. 8.935/94) até posse de novo titular (por remoção ou concurso público), e terá por funções responder pelo expediente da serventia enquanto esta não for provida. **O interino desempenhará as mesmas atribuições do titular, com a única diferença de o fazer em caráter provisório[...].** (grifo nosso)

A Advocacia-Geral da União recorreu da decisão, argumentando que: "[...] enquanto não for realizado o concurso público necessário, a prestação do serviço público é totalmente responsabilidade do Estado".

Seguindo essa mesma linha de raciocínio, o ministro Dias Toffoli, como relator do Mandado de Segurança 30.180-AgR, decidido em 21-10-2014, Primeira Turma, DJE de 21-11-

---

quinzentos e dezenove reais e setenta e sete centavos), sendo usado para custeio dos cartórios e remuneração dos interinos R\$ 1.408.331.557,25 (um bilhão, quatrocentos e oito milhões, trezentos e trinta e um mil, quinhentos e cinquenta e sete reais e vinte e cinco centavos), o restante foi repassado aos Tribunais de Justiça.

2014, enfatizou que:

[...] **O titular interino não atua como delegado do serviço notarial e de registro** porque não preenche os requisitos para tanto; **age, em verdade, como preposto do Poder Público** e, nessa condição, deve-se submeter aos limites remuneratórios previstos para os agentes estatais, não se lhe aplicando o regime remuneratório previsto para os delegados do serviço público extrajudicial (art. 28 da Lei 8.935/1994). (Grifo nosso). **No mesmo sentido: MS 29.093-ED-ED-AgR**, rel. min. **Teori Zavascki**, julgamento em 14-4-2015, Segunda Turma, *DJE* de 3-8-2015. (grifo nosso).

Conforme previsto no parágrafo 4º, artigo 3º da Resolução 80 do Conselho Nacional de Justiça, menciona que:

Aos responsáveis pelo serviço, que tenham sido designados interinamente, na forma deste artigo, 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 respectivo tribunal a que estiver afeta a unidade do serviço. Todos os investimentos que comprometam a renda da unidade vaga no futuro deverão ser objeto de projeto a ser encaminhado para a aprovação do respectivo tribunal de justiça.

Portanto, o responsável interino pelo serviço extrajudicial desempenha temporariamente as mesmas funções dos titulares aprovados em concurso, com exceção das atribuições transferidas ao Tribunal de Justiça Estadual. Melhor explicando, o interino tem autonomia técnica para lavratura de atos e qualificar os títulos apresentados, mas não detém autonomia administrativa.

A obrigação de autorização para contratações de produtos e serviços é uma das formas de manifestação desta subordinação do interino ao Estado.

Em crítica ao modelo de gestão imposta ao interino, GENTIL afirma se tratar de um modelo administrativo engessado e de desconfiança, sugerindo ainda que seria razoável os estados estipularem uma margem sobre o faturamento da serventia para que o interino gerisse livremente, afinal, a relação entre Estado e interino é de confiança. O magistrado ainda afirma que seria ideal que a confiança concedida aos interinos “fosse teórica e prática”, não se resumindo a “noticiar problemas e preocupações, bem como no máximo apresentar possibilidades de soluções de atendimento eficiente das questões noticiadas para a tomada de decisão administrativa pelo Poder Judiciário, por meio do corregedor permanente”.

Aprofundando sobre o tema, no modelo atual, não se pode falar que há uma relação de emprego entre o Estado e o interino, posto que não estão preenchidos todos os requisitos da relação trabalhista, a saber: isenção de riscos, não eventualidade, onerosidade, pessoalidade,



subordinação. Na verdade, a relação entre Estado e Interino mais se aproxima de prestação de serviço. Por isso, a princípio, o interino não possui direito à FGTS, férias, 13º salário.

Embora o prestador de serviços, em regra, não tenha direitos as férias, tem sido cada vez comum, em contratos longos, serem ofertados ao prestador de serviço 30 dias de descanso após o período de 12 meses. Adotando essa sistemática, o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, tem garantido aos interinos “férias”<sup>38</sup> de 30 dias após um período de 12 meses de trabalho, no entanto, o Provimento nº 01/2020-CGI/RS (Consolidação Normativa Notarial e Registral) não autoriza como despesa da serventia o pagamento dessas “férias”. Outra exceção é a do Estado do Ceará, que prevê em seu Código de Normas a possibilidade de fruição de “férias” tanto dos delegatários, quando dos interinos, não explanando acerca de remuneração, acréscimos e tempo<sup>39</sup>.

Efetivamente o que se tem é a possibilidade de afastamento do cartório sem que seja considerado abandono de delegação, no caso dos titulares, ou abandono da serventia, ou perda de confiança, no caso dos interinos. Como não possuem vínculos trabalhistas, exigir que estejam todos os dias úteis na serventia fere até mesmo a dignidade humana, haja vista que há motivos vários que a responsável pela serventia não esteja nela fisicamente (doença, convivência familiar, capacitação, etc.).

Por outro lado, estaria o Estado violando direitos individuais e sociais em não reconhecer a relação de trabalho com o interino. Esse é o entendimento da Procuradora no Ministério Público do Trabalho, Lorena Vasconcelos Porto, em um artigo publicado na Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 13ª Região em 2017. Segundo a Procuradora, o prestador de serviço, em virtude de tratados internacionais de direito humanos ratificados pelo Brasil, jamais pode receber tratamento inferior àquele assegurado aos empregados do tomador, por violar “normas internacionais relativas à igualdade e a não discriminação, à saúde e segurança no trabalho, ao combate ao trabalho em condições análogas à de escravo, à liberdade sindical e à negociação coletiva e ao regime de emprego socialmente protegido”. Nesse diapasão, se os funcionários do Tribunal de Justiça têm direito a férias remuneradas e 13º salário, esses direitos também devem ser estendidos aos interinos.

A Declaração Universal de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas, tratado internacional ratificado pelo Brasil, prega o princípio da isonomia em seu art. 7º ao assegurar a igual proteção da lei e a proteção contra a discriminação.

---

<sup>38</sup> Coloca-se o termo entre aspas, pois na verdade, não seriam férias já que não existe relação de emprego.

<sup>39</sup> Art. 1.797 do Provimento nº 04/2023/CGJCE.

O legislador não pode, assim, tratar aquilo que é essencialmente igual de forma arbitrariamente desigual, o que pode e deve ser averiguado em sede de controle de convencionalidade das leis (PORTO, 2017, p. 150).

O tratamento igualitário também está previsto em outros tratados internacionais como na Declaração Americana sobre os Direitos e Deveres do Homem de 1948 da Organização dos Estados Americanos -OEA; Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos de 1966, da ONU, aprovado pelo Decreto Legislativo nº 226/1991 e promulgado pelo Decreto nº 592/1992; Convenção Americana sobre Direitos Humanos de 1969 (Pacto de São José da Costa Rica) da OEA, promulgada pelo Decreto nº 678/1992; Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1988 da OEA (Protocolo de San Salvador), aprovado pelo Decreto Legislativo nº 56/1995 e promulgado pelo Decreto nº 3.321/1999.

Convém lembrar que os tratados e convenções internacionais ratificados pelo Brasil equivalem à Emenda Constitucional, possuindo status normativo supralegal, tornando inaplicável a legislação infraconstitucional conflitante. Consequentemente, qualquer norma que negue ao trabalhador descanso, lazer, a limitação razoável das horas de trabalho, férias periódicas remuneradas e a remuneração nos feriados é flagrantemente inconstitucional.

Desta forma, ainda que a justiça brasileira (Tribunais de Justiça dos Estados, Justiça do Trabalho e o Conselho Nacional de Justiça) não reconheça a relação de emprego entre o Estado e o interino, inegável que direitos relacionados a dignidade da pessoa humana não lhe podem ser negados, em virtude do modelo normativo constitucional hierárquico-piramidal, proposto por Hans Kelsen.

#### 4. A RESPONSABILIDADE DOS INTERINOS

A responsabilidade no direito decorre sempre a uma conduta voluntária violadora de um dever jurídico. O termo responsabilidade é utilizado em qualquer situação na qual alguma pessoa, natural ou jurídica, deve arcar com as consequências de um ato ou negócio danoso a outrem. A responsabilidade é estruturada a partir de quatro elementos: a existência de uma ação omissiva ou comissiva qualificada juridicamente; ocorrência de dano causado a vítima; nexo de causalidade.

A responsabilidade subjetiva constitui regra geral em nosso ordenamento jurídico, baseada na teoria da culpa. Dessa forma, para surgir o dever de responsabilizar do agente é necessária a comprovação da culpa genérica. Já a responsabilidade objetiva, embora não seja regra geral, também encontra guarida em nosso ordenamento quando a atividade desenvolvida pelo autor, por sua natureza, implicar risco para os direitos de outras pessoas.

Aqui, quando uma serventia fica vaga, os serviços notariais e registrais retornam a ser exercidos diretamente pelo Estado, que designa um interino para dar continuidade ao serviço, até que ocorra nova delegação. Contudo, há de ser analisada a atuação do interino dentro do sistema de limitações ao qual está sujeito.

FARIAS *et. al.* (2019) explicam que o cuidado do CNJ em delimitar a atuação do interino se orienta justamente pela preservação dos direitos do titular, ratificando por meio destas medidas o entendimento de que a ação do interino deve estar orientada a partir de uma conduta de preservação da serventia e sequenciamento da prestação dos serviços desta para a comarca, enquanto novo titular assume.

ARIOSI (2023) destaca que, quando nomeado, “o interino assume obrigações diferentes das assumidas pelos titulares”. Nesse caso, é preciso pontuar uma variedade de limitações que se estendem no âmbito da ação do interino, sendo que a este ficam vedadas ações como: realização de aumento salarial dos funcionários, contratação de novos prepostos, contratação de novas locações de imóveis ou de bens moveis, serviços e equipamentos que onerem a renda da serventia de forma continuada sem a prévia autorização do Corregedor Permanente, sendo que todos os investimentos possíveis de comprometimento de renda da serventia no futuro precisam ser projetados e devidamente aprovados.

Nesse contexto, tem-se a percepção de que a orientação de todas as condutas e limitações que devem ser adotadas pelo interino ao longo do seu exercício, dentro da serventia, servem para dar continuidade serviço prestado pela comunidade. É cabível que o interino

compreenda que sua indicação corresponde a indispensabilidade de continuidade dos serviços prestados pela serventia.

Foi procurando estabelecer limitações que o CNJ fixou pelo Provimento nº 45/2015<sup>40</sup>, que instituiu o livro diário auxiliar, as despesas passíveis de serem abatidas pela serventia.

No caso de gastos a serem realizados no âmbito da serventia, todo e qualquer investimento precisa ser objeto de análise pela corregedoria de justiça. Essa necessidade se pauta pelo fato de que, ao ter sua atuação limitada dentro da serventia, e por estar à disposição das ações de fiscalização estatal, o interino precisa manter rigoroso controle daquilo que é subsidiado dentro da serventia, fazendo com que estes investimentos ou gastos procedam de autorização, sob pena de ser qualificado como mal uso dos recursos da serventia.

Assim, é pontual que o interino tenha o devido controle de todas as suas ações, especificamente as de maior notabilidade, como, por exemplo, necessidade de locação de bens ou imóveis. Esse fator se dá pelo fato de que absolutamente todos os gastos que forem realizados dentro da serventia, precisaram de ser enquadrados tributariamente.

É aconselhável dar preferência a locação de bens de natureza durável que são considerados essenciais e indispensáveis para o funcionamento da serventia, devendo ser evitada a compra. Em caso de compra, os bens serão revertidos ao Tribunal de Justiça com o fim da interinidade, não podendo o interino se apropriar se estes foram adquiridos com recursos da serventia.

Embora seja a regra, vale a pena a reflexão sobre a necessidade de autorização da corregedoria de justiça para adquirir qualquer produto ou serviço à serventia vaga. Isso porque até mesmo para a administração direta aplicam-se os casos de dispensa e inexigibilidade de licitação previstos na Lei nº14.133/21. Por que não aplicar a referida lei aos também aos interinos? Afinal, estão desenvolvendo atividade própria do Estado. Como dito acima, seria ideal que fosse fixada uma margem do faturamento da serventia para que o interino gerisse sem interferência do judiciário.

Em tempo, cabe dizer ainda que segundo FREITAS (2019), é “possível que os interinos, no exercício correto de suas funções, possam, sem a previa autorização de um Juiz Corregedor, realizar contratações de cunho repositório que não afetam a oneração da serventia”, podendo também realizar reposições reajustes salariais legais em decorrência de convenção coletiva da categoria, o que neste caso se configura tão somente como um cumprimento normativo do que está legalmente estabelecido dentro do funcionamento das serventias.

---

<sup>40</sup> O Provimento 45/2015 hoje encontra-se revogado pelo Prov. 149/2023, que consolidou as normas do Conselho Nacional de Justiça relativas ao foro extrajudicial.

Ao contrário do entendimento leigo sobre o tema, persiste no rol jurídico um controle rígido sobre as rendas que são provenientes da atividade exercida dentro das serventias extrajudiciais. Contudo, é importante citar que esse mesmo entendimento leigo alimenta a equivocada ideia de que essas serventias se constituem como entidades de natureza feudal com função de repasse hereditário e com uma renda exorbitante, livre de qualquer normatização ou necessidade de prestação de contas.

Neste âmbito, OLIVEIRA (2007, p. 38) explica que “buscando cumprir todas as determinações do Conselho Nacional de Justiça, o interino não recebe a renda total do cartório”, nesse caso, ao fechar o balanço contábil mensal, tanto o interino quanto o titular precisam lavrar seu Livro Caixa identificado como o Livro Registro Diário da Receita e da Despesa, voltado para a escrituração de natureza obrigatória, no qual são lançadas as receitas e as despesas, apresentada a renda líquida.

Dentro do cenário de atuação do interino, o processo de responsabilização tende a ser comprometido, tendo em vista que surge a dúvida que embasa a discussão presente no bojo dessa dissertação a respeito da responsabilidade pela serventia extrajudicial ser do interino ou do ente estatal que o nomeou.

Partindo de que o interino atua em nome do Estado, analisará abaixo as várias espécies de responsabilização a que está sujeito no exercício da função.

#### **4.1 Responsabilidade civil dos interinos**

O estudo da responsabilidade civil é regido por regras e princípios que regem a obrigação de indenizar. Compete-nos salientar que o conceito de responsabilidade civil estaria mais ligado ao tipo de fonte do direito; em outras palavras, traria a teoria das fontes para o debate, pois seria atinente à questão de uma norma preestabelecida, e a violação ao direito inserto naquela norma ensejaria o surgimento da responsabilidade civil.

Interessante ensinamento que guarda relação com o presente trabalho é observado por PEREIRA (2018, p. 54) quando este assevera que “a moderna teoria das fontes tem como pressuposto o fato de o comportamento da sociedade não encontrar respaldo somente na lei, mas também entre outras fontes criadoras de obrigações, colocando o contrato e os atos unilaterais ao lado da lei, no que tange à criação de deveres e ao dever de indenizar.”

Logo, tem-se que o que definiria, em um primeiro momento, a divisão entre a responsabilidade contratual e a extrajudicial estaria repousada na fonte onde se busca o fundamento jurídico para a responsabilização daquele que causou danos.

Enquanto na responsabilidade contratual há violação de um dever contratual, um inadimplemento em relação a uma obrigação contratada, na responsabilidade extracontratual, também chamada de aquiliana, há violação de um dever legal, não existindo vínculo jurídico entre autor e vítima antes do evento.

Para adentrar no mérito se a responsabilidade dos notários e registradores, bem como os responsáveis pelas serventias é contratual ou extracontratual, primeiro deve-se analisar a relação jurídica entre o serviço público prestado e seus usuários. A questão da natureza jurídica dos emolumentos já se encontra pacificada nos tribunais superiores, sendo, taxa, espécie de tributo, regendo-se então pelas regras de direito público. “A sua natureza tributária, por si só, já explicaria a responsabilidade extracontratual dos notários e registradores, afastando, inclusive, a incidência do Código de Defesa do Consumidor”.<sup>41</sup>

Em relação à legislação consumerista cumpre destacar que o art. 3º, §2º da Lei nº 8.078/90 conceitua fornecedor de serviço aquele que fornece atividade no mercado de consumo mediante remuneração, o que não é o caso dos emolumentos.

Nesse contexto, GRINOVER (2022, p. 24) uma das elaboradoras do anteprojeto do CDC, afirma “não se inserir no âmbito de aplicação da legislação consumerista as relações de natureza tributárias e que não se podem confundir contribuinte com consumidor.”

Para ALVES (2002, p. 63) “os serviços notariais e de registro são reconhecidos “como o poder certificante dos órgãos da fé pública”, sujeitando-os a fiscalização do Poder Judiciário e subordinação as normas emanadas pelas Corregedorias de Justiça Estaduais”, havendo incompatibilidade com os preceitos do CDC.

No mesmo sentido, a lição de MARQUES (2013, p. 38), para quem “os serviços públicos *uti universi*<sup>42</sup>, onde estão inseridos os serviços notariais e registrais, não estão incluídos no campo de aplicação do CDC”. Ante o exposto, conclui-se que a relação entre os serviços notariais e registrais e os usuários-contribuintes é de ordem pública, não havendo vínculo contratual entre ele e o usuário do serviço, fato que torna ainda mais evidente a inaplicabilidade das normas de consumo.

Partindo do pressuposto que a responsabilidade civil decorrente dos serviços notariais e de registro possui natureza extracontratual, a responsabilidade civil dos notários e registradores é analisada, ainda que timidamente, por FARIAS *et. al.* (2019, p. 26). Segundo os autores, a opção legislativa foi inicialmente<sup>43</sup> de considerá-la subjetiva, quando houvesse dolo ou culpa.

---

<sup>41</sup> FANTI, 2023, p.58

<sup>42</sup> Os serviços *uti universi* são aqueles prestados indistintamente a todos os cidadãos.

<sup>43</sup> Art. 28 da Lei nº 6.015/73.

Em 1994, com o advento da Lei nº 8.935, foi estabelecida a responsabilidade objetiva dos notários ou registradores, assim, sempre que estes ou seus prepostos causassem dano a alguém, independente de dolo ou culpa, seriam civilmente responsabilizados. Em 2018, o art. 22 da Lei nº 8.935/94 ganhou nova redação, restabelecendo a responsabilidade subjetiva dos notários e registradores. Estabeleceu ainda que o prazo de prescrição para a pretensão da reparação civil é de 3 (três) anos a contar da lavratura do ato. A lei foi benéfica ao tabelião/registrator, em possibilitar, em caso de ato praticado por seu preposto, a ação regressiva.

Se por um lado a lei atribui a responsabilidade civil subjetiva aos tabeliães e registradores quanto aos atos que causem prejuízos a terceiros, por outro lado, ao ente delegante (Estado), a responsabilidade é objetiva e sujeita a prescrição quinquenária.

A atividade notarial e registral é atividade própria do Estado, que por força constitucional é exercida por particular. Assim, tabeliães e registradores exercem atividade estatal, remunerada por meio de emolumentos, pagos diretamente pelos usuários dos serviços.<sup>44</sup>

Sendo o serviço notarial e registral próprio do Estado, este responde (objetivamente) pelos danos causados pelos notários e registradores que, no exercício do serviço delegado, causarem a terceiros.<sup>45</sup> Ainda que a responsabilidade do Estado seja objetiva, a do Tabelião e do Registrator é subjetiva, desta forma, só caberá ação regressiva se este ou seus prepostos agiram com dolo, ou culpa.

Em caso de condenação do Estado, estará obrigado a entrar com ação regressiva contra o autor do dano, podendo o agente público responsável pela inércia responder por ato de improbidade administrativa. Inclusive isso responde a uma crítica de FARIAS *et. al.* (2019, p. 28) que em seu *Novo Tratado de Responsabilidade Civil* ao afirmarem que “se aceitarmos que a ação poderá ser proposta diretamente contra o Estado, estará, uma vez mais, privatizando o ônus e socializando o ônus, já que as ações de regresso, inexplicavelmente, são raramente propostas no país”.

A indagação persiste: o estado responde de maneira solidaria ou subsidiária? A responsabilidade subsidiária daquele que responde objetivamente, poderia resultar em prejuízos ao ofendido. Imagina-se o caso de uma ação indenizatória contra o delegatário e reste demonstrado que esse não agiu com dolo ou culpa, não caberia ação de regresso contra o Estado,

---

<sup>44</sup> O STF já se manifestou que os emolumentos pagos aos cartórios têm natureza jurídica de taxa, espécie de tributo, afastando desde já a aplicação da aplicaria a legislação consumerista, que só incide em serviço público caso fosse prestado mediante tarifa ou preço público. (STF, ADIn 1.378-5, rel. Min. Celso de Mello, DJ 30-5-97).

<sup>45</sup> STF, RE 842846/TJ, rel. Min. Luiz Fux, julgado em 37/2/2019 (repercussão geral). (Info. 932)

pois não houve condenação. O oposto não ocorre. Mesmo que o delegatário não tenha agido com dolo ou culpa, provado o dano, o Estado, em virtude da responsabilidade objetiva, arcaria com o dano.

Parece mais vantajoso ingressar com ação de reparação contra o Estado, não se aplicando aos notários e registradores a tese da dupla garantia, podendo o ofendido ajuizar ação de indenização diretamente contra o Estado, ou contra ambos simultaneamente, resultando responsabilidade solidária. A própria Lei nº 8.935/92, em seu art. 22, prevê essa possibilidade. Contudo, a única desvantagem que existe em não ingressar contra o Estado é que considerando-o responsável, o ofendido irá receber a indenização por precatório ou RPV e não por execução comum.

Para o STF<sup>46</sup> o Estado responde objetivamente pelos atos dos tabeliães e registradores oficiais que, no exercício de suas funções, causem danos a terceiros, assentado o dever de regresso contra o responsável, nos casos de dolo ou culpa, sob pena de improbidade administrativa.

No que diz respeito a responsabilidade do interino, indivíduo que, por designação, assume de forma precária serviço notarial em cartório vago, até que este seja provido por concurso público, a responsabilidade, ao que tudo indica, possui alguma simetria com a dos delegatários. Como responsável pelas demandas e funcionamento, é em regra responsável pelos danos que ele e seus prepostos ocasionarem a alguém, com dolo ou culpa. No entanto, por não atuar em nome próprio, a responsabilidade pelos prejuízos que causar a terceiros também poderá recair ao ente delegante.

O Magistrado Luís Paulo Aliende RIBEIRO, conforme suas palavras, ensina que:

Os designados atuam com o objetivo único de assegurar a continuidade do serviço até que a unidade vaga seja levada a concurso, razão pela qual é incompatível a sua manutenção no exercício dessa atribuição, por natureza precária e transitória, caso defendam interesse pessoal contrário à realização do concurso ou qualquer medida que importe no provimento da referida unidade. Agem em nome do Estado, que pode e deve definir seus parâmetros de atuação, pois, em caso de dano decorrente da prestação dos serviços, responde diretamente perante terceiros, com direito de regresso em face daqueles que precariamente designou para responderem pelo expediente vago.<sup>47</sup>

Do mencionado trabalho, o respeitado Magistrado reitera que o Estado possui responsabilidade imediata e compartilhada em relação aos danos causados pelo interino durante

---

<sup>46</sup> Tese 777 de repercussão geral.

<sup>47</sup> RIBEIRO, 1952, p. 133



o desempenho das funções notariais e de registro nessas unidades específicas, retendo apenas o direito de buscar ressarcimento daqueles que ele designou de maneira precária.

A situação é mais complexa do que se imagina, pois como a relação entre o Estado e interino baseia-se na confiança, o dano que o último causar a terceiro, por dolo, ou culpa (configurando a responsabilidade subjetiva dos interinos), configura perda da confiança, há motivo suficiente para revogar a portaria que nomeou o interino a partir de procedimento simplificado. Este procedimento, difere do que ocorre com o titular, onde a perda da delegação somente se dará após decisão com trânsito em julgado, em processo que lhe sejam assegurados a ampla defesa e o contraditório.

Outro fator importante que reflete na responsabilização é a limitação da remuneração do interino, uma vez que esta é limitada e há repasse do excedente ao Poder Judiciário, é injusto que apenas a este recaia todo o risco da atividade, principalmente pelo fato de estar atuando como preposto do Estado, como já analisado acima.

Em CENEVIVA (2014, p. 55), “há o entendimento de que o interino, exerce função na serventia de forma legitimada, gozando da confiança do Estado”. Caso essa confiança que lhe foi conferida seja maculada em decorrência de comprovada má-fé por parte do interino, mal uso de suas funções ou não cumprimento destas, é feito de modo imediato a designação de outro interino.

A par da responsabilidade objetiva do Estado, Códigos de Normas Extrajudiciais de várias unidades da federação obrigam a aquisição de seguro sobre responsabilidade civil nas Serventias de Notas e Registro Públicos, como o Código de Normas dos Serviços Notarias e de Registros do Estado de Pernambuco, onde é explícita a preocupação do ente delegante ao vislumbrar, além da responsabilidade civil pelos atos no exercício da função notarial e registral, a responsabilidade civil por dano a terceiros também poderia advir da própria estrutura predial, estabelecendo a obrigatoriedade de seguro para ambos os casos.<sup>48</sup>

Art.20. O pedido de instalação ou transferência da sede da serventia deverá ser dirigido à Corregedoria Geral da Justiça, acompanhado dos seguintes documentos:  
(...)

V – Apólice de seguro das instalações, contratado com companhia seguradora idônea, contra incêndio, desabamento ou sinistros em geral, que possam afetar a segurança e as condições de uso e funcionamento da unidade cartorial.

Art.43. Devem acompanhar o requerimento de investidura na titularidade do Serviço Notarial e de Registro: (...)

III – A apólice de seguro de responsabilidade civil para a cobertura de prejuízos e sinistros decorrentes do exercício da atividade notarial ou de registro, renovável

---

<sup>48</sup> Código de Normas dos Serviços Notariais e de Registros do Estado de Pernambuco, Provimento nº20 de 20/11/2009.

anualmente, perante companhia seguradora idônea, nos valores definidos em ato específico pela Corregedoria Geral da Justiça. (...)

Apesar de todo o embasamento jurídico, diante da complacente incumbência exercida por notários e oficiais de registro, sua responsabilidade civil e criminal tem sido produto de inexaurível debate no universo jurídico.

Vários foram os entendimentos até a alteração legislativa de 2016. Para EMILIASI<sup>49</sup>, por exemplo, a responsabilidade objetiva seria do Estado em concurso com o titular dos serviços:

Os delegatários são colaboradores do Poder Público, pessoas físicas que exercem funções públicas. Não são funcionários públicos, a eles equiparados apenas para efeitos penais. No entanto, também **não parece correto afirmar que a responsabilidade objetiva seria apenas do Estado, e que caberia então direito de regresso em face dos titulares, havendo dolo ou culpa.** (Grifo nosso).

Em julgados do início do século o Supremo Tribunal Federal no RE 201.595-4/SP, de relatoria do Ministro Marco Aurélio Melo, também se manifestava pela responsabilidade objetiva é do notário, senão veja-se:

RESPONSABILIDADE OBJETIVA – ESTADO — RECONHECIMENTO DE FIRMA – CARTÓRIO OFICIALIZADO. Responde o Estado pelos danos causados em razão de reconhecimento de firma considerada assinatura falsa. **Em se tratando de atividade cartorária exercida à luz do artigo 236 da Constituição Federal, a responsabilidade objetiva é do notário**, no que assume posição semelhante à das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos — § 6º do artigo 37, também da Carta da República. Recurso não conhecido por unanimidade dos votos. RE 201.595-4/SP. Rel. Min. Marco Aurélio. 2ª Turma; DJ 20/04/2001. (Grifo nosso)

Em uma distinção mais detalhada, o Acórdão proferido no Agravo de Instrumento nº 0000394-29.2010.8.19.0009, da Quinta Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, Relator: Des. Milton Fernandes de Souza, citando jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, tracejava que:

O tabelionato não detém personalidade jurídica ou judiciária, sendo **a responsabilidade pessoal do titular da serventia.** (Grifo nosso). No caso de dano decorrente de má prestação dos serviços notariais, somente o **tabelião à época dos fatos e o Estado** possuem legitimidade passiva. REsp nº 545.613/MG (4ª Turma, Relator Ministro César Asfor Rocha, DJ de 29/06/2007). (Grifo nosso).

---

<sup>49</sup> EMILIASI, 2011, p.124.

No entanto, a discussão acerca da responsabilidade objetiva do delegatário ou do interino encontra-se superada, dada a nova redação do art. 22 da Lei nº 8.935/94 dada pela Lei nº 13.286/2016, cujo dispositivo assegura aos notários e oficiais de registro a responsabilidade civil, pelos “prejuízos que causarem a terceiros, por **culpa ou dolo**, pessoalmente, pelos substitutos que designarem ou escreventes que autorizarem, assegurado o direito de regresso”.

Nesse sentido, os responsáveis pelos serviços cartorários extrajudiciais carregam consigo a responsabilidade civil, estando sujeitos à observância de todos os requisitos estabelecidos em lei.

O que se percebe é que a responsabilidade e as obrigações civis dos interinos, transcendem as atividades exercidas nas serventias extrajudiciais, de tal modo que estes podem ser penalizados e sofrerem sanções tanto a nível da Corregedoria Geral de Justiça, como pelas diferentes instâncias judiciais, a fim de reparar ou indenizar, face os imperativos legais.

Nessa tessitura, a responsabilidade do interino é subjetiva, da mesma forma que a do titular, enquanto a responsabilidade do estado é objetiva, podendo ser revertida contra o interino se ele agiu com dolo ou culpa, posicionamento este adotado pelo STF no RE nº842.846.

#### **4.2 Responsabilidade criminal dos interinos**

Nos termos do Código Penal, o interino se equipara a funcionário público, sendo cabíveis a ele todas as sanções aplicadas aos demais funcionários públicos que cometem crime no exercício das suas funções.

Para EL DEBS (2021, p 74), sendo a responsabilidade penal de caráter pessoal, caso algum preposto pratique algum crime ao realizar atividade notarial e registral, o interino, tal como ocorre com o tabelião e o registrador, não responde penalmente pelo fato, o que não os exime da responsabilidade civil ou administrativa, conforme preconiza o disposto no art. 935 do Código Civil, bem como no art. 23 da Lei nº 8.935/94.

O que resulta interessante, na prática de um delito por interino, é que mesmo a responsabilidade penal independa da civil e da administrativa, mesmo que não tenha sido condenado com pena privativa de liberdade ou contra crime contra a administração pública, ou mesmo contra qualquer dos crimes previsto no art. 3º do Provimento 77/2018- CNJ, ainda assim pode ser destituído, pois seu ato criminoso pode acarretar perda da confiança<sup>50</sup>. Essa atuação visa a boa e regular prestação de atividade notarial e registral.

---

<sup>50</sup> Anteriormente falava-se que a nomeação do interino é ato vinculado, o fato de a “perda de confiança” parecer ser altamente discricionário, não contradiz o que dissemos acima. Isso porque nenhum ato é totalmente vinculado,

KUMPEL (2017, p 83) pontua que “é preciso que se observe que a penalização do interino, considerando este como um funcionário público, é justa do ponto de vista legal, uma vez que é cabível que a sua penalização ocorra a partir de uma medida que seja realmente coesa com o crime ou infração que foi cometida.”

A Lei nº 8.935/94, que regulamenta o artigo 236 da Constituição Federal, no art. 24, estabelece que a responsabilidade criminal será individualizada, aplicando-se, no que couber, a legislação relativa aos crimes contra a administração pública (art. 312 e 359 do Código Penal).

Estabelece ainda que a individualização prevista no caput do artigo 24 da referida lei, não exime os notários e os oficiais de registro de sua responsabilidade civil.

Em síntese, se ocorrer algum dano a um usuário dos serviços notariais ou de registro e se a conduta estiver descrita na lei penal, o responsável pela delegação responde criminalmente. É importante destacar que a pena precisa ser especificada de acordo com o indivíduo, em consideração ao art. 5º, XLV e XLVI, da Constituição, e ao art. 24 da Lei nº 8.935/94.

#### **4.3 Responsabilidade administrativa dos interinos**

Reconhecendo que os cartórios são instituições com atribuições extrajudiciais que possui função essencial para a sociedade, deve-se ter em mente que a responsabilidade administrativa daquele que gere determinada serventia extrajudicial é de tamanha importância, seja titular ou interino.

O ponto de partida para se discutir a responsabilidade administrativa decorre da inexistência de personalidade jurídica da serventia, sendo responsável aquele que está à frente do serviço extrajudicial.

É importante ressaltar que os tribunais pátrios são uníssomos em reconhecer a responsabilidade administrativa dos interinos, pois apesar de sua nomeação possuir caráter precário, a sua atuação, mesmo que breve, se equipara (mas não iguais) as atribuições do titular, devendo cumprir às normas e regulamentos que são estabelecidos, sendo de extrema importância o seu conhecimento para serem também aplicadas as penalidades e sanções vigentes em caso de descumprimento.

Outrossim, a própria prestação de contas durante o processo de gestão dos cartórios é um ponto que pode ser discutido, uma vez que a falha e a não observância dos requisitos para

---

nem totalmente discricionário. A pequena discricionariedade existente nesse caso deve ser fundamentada, baseada em fatos concretos e independe da instauração de processo administrativo ou aplicação dos princípios da ampla defesa e do contraditório, dada a precariedade da nomeação.

a legalidade gerencial pode fazer com que o interino seja destituído de sua função, sendo responsabilizado pelos atos praticados. O Tribunal de Justiça do Amazonas já decidiu pela perda de interinidade por falta de apresentação dos comprovantes de recolhimento do INSS, FGTS e IR dos funcionários da serventia. Entendeu aquele Tribunal que a não apresentação por si só já configura perda da confiança, revogando a nomeação do interino:

**DIREITO ADMINISTRATIVO E NOTARIAL. PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS C/C PRESTAÇÃO DE CONTAS. RECURSO INOMINADO CÍVEL. OFICIAL INTERINO QUE NÃO PRESTA INFORMAÇÕES MÍNIMAS PARA APROVAÇÃO DE SUAS CONTAS. APLICAÇÃO DO ART. 7º E PARÁGRAFO ÚNICO, DO PROVIMENTO N.º 329/2018 DA CGJ/TJ-AM c/c art. 32, IV, DA LEI N. 8935/94. DESAPROVAÇÃO DE CONTAS E APLICAÇÃO DA PERDA DA INTERINIDADE CONTRA O DELEGATÁRIO. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO. I - Os recorrentes tiveram ao menos 3 (três) oportunidades distintas, no processo administrativo, para fornecer os documentos mínimos necessários para a prestação de contas do referido cartório, porém, falharam nelas todas, deixando de apresentar os seguintes documentos essenciais: relatório GFIP/SEFIP completo, o qual vem discriminado o nome dos empregados com o respectivo salário, valor retido do INSS, FGTS e o comprovante de envio junto ao Ministério da Fazenda; comprovantes de pagamento das GPS referentes ao INSS, GRF, DARF-IR retido dos funcionários; contracheques dos funcionários devidamente datados e assinados. II - **A falta dos supramencionados documentos induz a aplicação de sanção ao oficial interino que não realiza a prestação de contas do cartório que administra de modo satisfatório, devendo, portanto, ser aplicada a sanção de perda da interinidade, nos termos do art. 7º e parágrafo único do Provimento n. 329/2018, da CGJ/TJ-AM.** III – **Recurso conhecido e desprovido.** (TJ-AM - RI: 02066514920198040022 Manaus, Relator: Nélia Caminha Jorge, Data de Julgamento: 19/07/2011, Conselho da Magistratura, Data de Publicação: 18/12/2020).**

Não há uma definição legal do que seria a perda de confiança, mas a doutrina e a jurisprudência têm entendido como decorrente do comportamento indigno do interino, ainda que fora de sua atuação profissional. Em virtude da atividade desenvolvida, o interino tem por obrigação ser sincero, verdadeiro, probo, em razão da sua presumida fé pública. Considera-se ainda perda de confiança a violação dos deveres dispostos nos arts. 30 e 31 da Lei nº 8.935/94, quais sejam: guarda e conservação dos livros, papéis e documentos da serventia; atender as pessoas com urbanidade, presteza e eficiência; atender requisições; proceder para dignificar a função tanto nas atividades profissionais, como na vida privada; guardar sigilo sobre assuntos e documentos que tenha conhecimento em razão do exercício da profissão; observar os emolumentos fixados em lei; observar os prazos legais para a prática dos atos; fiscalizar o recolhimento dos impostos incidentes sobre os atos que deva praticar; observar as normas técnicas estabelecidas pelo juízo competente; entre outros.

Desse modo, observa-se a responsabilidade de garantir a segurança das informações e dos documentos armazenados pelo cartório por parte dos interinos. Tais profissionais devem

adotar medidas de segurança adequadas para prevenir a perda, o extravio ou o acesso indevido às informações e documentos dos cidadãos, inclusive dos funcionários.

Ao contrário do delegatário que está sujeito a aplicação de advertência, multa, suspensão e até perda da delegação, ao interino, verificada inobservância às obrigações legais, quanto a responsabilidade administrativa, estará sujeito apenas a revogação de sua interinidade por perda de confiança. Melhor explicando, o interino não está sujeito a Processo Administrativo Disciplinar, pois o poder censório disciplinar recai apenas ao titular da Serventia.

Sob a ótica do Direito Administrativo, a portaria que revoga a nomeação de interino necessita ser fundamentada, onde demonstre que o interino que agiu sob sua supervisão atuou com dolo ou culpa, ou seja, com inobservância aos preceitos legais

Isto porque, para a qualidade dos serviços prestados e a confiança dos cidadãos nos serviços públicos, incluindo as serventias extrajudiciais, é essencial haver uma atuação ética e transparente, cumprindo as normas e regulamentos estabelecidos.

Quanto a responsabilização administrativa por atos culposos do interino, as Corregedorias de Justiça dos Estados têm acertadamente decidido que só incidirá nos casos em que o interino não tomou providências para o impedir o fato. Explico, caso o interino tenha orientado corretamente seu preposto e este, contrariando o ensinamento, praticou ato diverso, não há culpa do interino (pois ele não agiu nem com negligência, nem imperícia, nem impudência), devendo ser afastada a responsabilidade.

A responsabilidade administrativa também pode ocorrer por ato não próprio da atividade notarial, pois a prática de ato que atente a dignidade da função, inclusive na vida pessoal do interino, pode resultar em perda da confiança e a revogação de nomeação.

Os notários e registradores pelas infrações que praticarem, tais como a inobservância das prescrições legais ou normativas, exercer conduta atentatória às instituições notariais e de registro, efetuar cobrança indevida ou excessiva de emolumentos, ainda que sob a alegação de urgência; violar o sigilo profissional; descumprir quaisquer de seus deveres legais, assegurado amplo direito de defesa, ficam sujeitos as penas de repreensão, multa, suspensão por noventa dias, prorrogável por mais trinta e/ou perda da delegação. É o que determina a Lei nº 8.935/1994.

Se a jurisprudência e a doutrina são unânimes ao entender que em caso de infração praticada pelo interino, o mesmo deve ser destituído, sendo inaplicáveis, em casos tais, as prerrogativas da Lei nº 8.935/94 (TJGO, Recurso Administrativo 144559-10.2012.8.09.0000, Rel. Des. Leandro Crispim, julgado em 11/07/2012, DJe 1111 de 26/07/2012), ele não se pode se estender ao interino titular de outra serventia. Nas palavras de GENTIL:

Se o cometimento de ato assemelhado à falta administrativa fora praticado pelos interinos não concursados, leva-se à quebra de confiança e cessação da designação precária; agora, com a interinidade sendo exercida por delegatários, a prática de ato faltoso administrativamente não apenas poderá gerar a cessação da designação de interinidade como justificará, em princípio, a abertura de processo administrativo disciplinar contra este, com base no art. 30, inciso V, da Lei nº 8.935/94.

Em outros recursos, observa-se que, por ser ato discricionário do Juiz Diretor do Foro, conforme a conveniência e oportunidade, a nomeação do respondente, ante a verificação da quebra de confiança, pode o Juiz revogar a portaria que nomeou o respondente, sem mesmo a abertura do processo administrativo. (TJGO, Recurso Administrativo 188492-96.2013.8.09.0000, Rel. Des. Maria das Graças Carneiro, julgado em 04/11/2013, DJe 1425 de 12/11/2013); (TJGO, Recurso Administrativo 50079-06.2013.8.09.0000, Rel. Des. Luiz Cláudio Veiga Braga, julgado em 01/04/2013, DJe 1289 de 24/04/2013).

Ante a jurisprudência verifica-se que normalmente não se aplica os ditames da Lei nº 8.935/94 em relação às infrações e penalidades, ao respondente/interino.

Quando a responsabilidade administrativa decorra da responsabilidade penal, é preciso que se pontue todos os entendimentos que se tem sobre a ação que foi realizada e que compromete a lisura e a boa-fé da função.

No entanto, cabe ressaltar que a interinidade se caracteriza pela precariedade e na confiança e a conduta praticada pelo interino pode configurar a um só tempo ilícito de diversas naturezas.

#### **4.4 Responsabilidade trabalhista dos interinos**

A responsabilidade trabalhista dos interinos nas serventias extrajudiciais é algo bastante discutido, de tal modo que os próprios julgados trazem, diferentes cenários que envolvem as obrigações trabalhistas de tais sujeitos. Ela deve ser analisada em duas situações: a primeira, quando a responsabilidade trabalhista durante a interinidade; e a segunda, após cessada a interinidade.

Quanto a análise da responsabilidade ocorrer durante a interinidade, devem-se ter em mente que o controle da unidade extrajudicial não pode ser feito à revelia, mas de tal modo que consiga atender as necessidades gerenciais, durante o período de vacância de titular.

Ano passado, o TST concluiu que o interino possui responsabilidade trabalhista suficiente, a tal ponto que nem mesmo o Estado pode ter atribuição de controle operacional no

que diz respeito às obrigações trabalhistas dos demais funcionários. A responsabilidade trabalhista foi considerada integral e exclusivamente do interino.

**RECURSO DE REVISTA DO ESTADO DO PARÁ REGIDO PELA LEI 13.467/2017. CARTÓRIO DE NOTAS E REGISTRO. OFICIAL INTERINO DESIGNADO PELO ENTE PÚBLICO. ATIVIDADE PRIVADA. AUSÊNCIA DE RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA DO ESTADO.** Esta Corte firmou entendimento no sentido de que, em se tratando de exploração de serviços notariais e de registro por delegação do Poder Público, nos termos dos artigos 236 da Constituição Federal e 21 da Lei 8.935/94, não se cogita de responsabilidade do Estado pelas obrigações trabalhistas do empregador, ainda que o Oficial esteja atuando interinamente, por designação do Ente público, caso dos autos. Isso porque referidos serviços são exercidos em caráter privado, nos exatos termos do art. 236 da Constituição Federal e do art. 21 da Lei 8.935/94, segundo o qual “o gerenciamento administrativo e financeiro dos serviços notariais e de registro é da responsabilidade exclusiva do respectivo titular, inclusive no que diz respeito às despesas de custeio, investimento e pessoal”. Precedentes. Recurso de revista conhecido e provido. (TST - RR: 10301420195080016, Relator: Delaide Alves Miranda Arantes, Data de Julgamento: 06/04/2022, 8ª Turma, Data de Publicação: 11/04/2022)

Da mesma forma, a maioria dos tribunais reconhecem que devido os serviços exercidos pelos cartórios serem privados, o gerenciamento e atos decorrentes da administração são de responsabilidade exclusiva do titular, ou de quem o esteja exercendo, inclusive, não cabendo responsabilidade subsidiária do Estado.

**AGRAVO DE INSTRUMENTO. RECURSO DE REVISTA. PROCESSO SOB A ÉGIDE DAS LEIS 13.015/2014 E 13.467/2017. SERVIÇOS NOTARIAIS. RESPONSABILIDADE DO ESTADO. NÃO OCORRÊNCIA. ARTS. 236 da CF; 20 E 21 DA LEI 8.935/94.** Demonstrado no agravo de instrumento que o recurso de revista preenchia os requisitos do art. 896 da CLT, dá-se provimento ao agravo de instrumento, para melhor análise da arguição de violação do art. 21 da Lei nº 8.935/94, suscitada no recurso de revista. Agravo de instrumento provido. **B) RECURSO DE REVISTA. PROCESSO SOB A ÉGIDE DAS LEIS 13.015/2014 E 13.467/2017. SERVIÇOS NOTARIAIS. RESPONSABILIDADE DO ESTADO. NÃO OCORRÊNCIA. ARTS. 236 da CF; 20 E 21 DA LEI 8.935/94.** A decisão regional está em dissonância com a jurisprudência desta Corte Superior, no sentido de que os serviços notariais e de registro são desenvolvidos em caráter privado, por delegação do Poder Público, a teor do artigo 21 da Lei nº 8.935/94, nos seguintes termos: "O gerenciamento administrativo e financeiro dos serviços notariais e de registro é da responsabilidade exclusiva do respectivo titular, inclusive no que diz respeito às despesas de custeio, investimento e pessoal, cabendo-lhe estabelecer normas, condições e obrigações relativas à atribuição de funções e de remuneração de seus prepostos de modo a obter a melhor qualidade na prestação dos serviços". Assim, o fato de esses serviços serem executados em caráter privado exclui a possibilidade de se imputar ao Estado a responsabilidade solidária ou subsidiária. Recurso de revista conhecido e provido. (TST - RR: 262-45.2020.5.08.0019, Relator: Mauricio Godinho Delgado, Data de Julgamento: 29/06/2022, 3ª Turma, Data de Publicação: 01/07/2022).



É certo que o gerenciamento administrativo e financeiro por parte do interino não pode ser prejudicado por obrigações trabalhistas dos titulares afastados, ou dos seus anteriores, uma vez que ele passa a assumir as suas obrigações a partir do momento em que adentra em determinada atividade, exercendo assim todas os deveres inerentes a sua função. No entanto, o TST tem se manifestado pela responsabilização trabalhista por débitos pretéritos quando os funcionários do antigo gestor continuarem trabalhando na serventia, em nítido caso de sucessão trabalhista.

CARTÓRIO. SUCESSÃO TRABALHISTA. CONTINUIDADE DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS. RESPONSABILIDADE DO NOVO TITULAR AINDA QUE DE FORMA PRECÁRIA. In casu, é incontroversa a ocorrência de novação subjetiva em relação à titularidade do serviço notarial, ainda que de forma precária, com a correspondente transferência da unidade econômico-jurídica que integra o estabelecimento. Outrossim, não houve resilição do vínculo empregatício no caso em tela. A jurisprudência desta Corte é no sentido de que, em se tratando de cartório, a sucessão de empregadores pressupõe não só a transferência da unidade econômica de um titular para outro, mas que a prestação de serviço pelo empregado do primeiro prossiga com o segundo. Portanto, quando o sucessor no cartório aproveitar os empregados do titular sucedido, hipótese que se verifica nos autos, poderá ser reconhecida a sucessão (precedentes). Recurso de revista conhecido e provido. TST - RR: 2893820135030043, Relator: José Roberto Freire Pimenta, Data de Julgamento: 28/06/2017, 2ª Turma, Data de Publicação: DEJT 30/06/2017. 12Apelação cível em mandado de segurança. Direito tributário. Cartório extrajudicial. Delegação interina. Atividade permanente. Regime de tributação. Pessoa física. Impossibilidade. 1. Apelação em que delegatária pro tempore requer o benefício da tributação fixa em relação ao ISSQN sobre os serviços de registro público, cartorários e notariais. 2. Apesar da possibilidade de tributação diferenciada quando à atividade exercida for de caráter provisório, nos termos da Lei municipal, in casu, somente a designação da apelante ocorreu de modo pro tempore, sendo a atividade desenvolvida de forma permanente. 3. O caráter empresarial da atividade cartorária foi reconhecido pelo e. STF, na Adin n. 3.089/DF, não tendo feito distinção quanto ao tipo de designação do delegatário, devendo ser tributado o valor do serviço prestado pela pessoa jurídica (serventia extrajudicial). TJRO, Apelação, Processo nº 001140806.2013.822.0014, 1ª Câmara Especial, Relator (a) do Acórdão: Juiz Osny Claro de O. Junior, Data de julgamento: 28/07/2017).

Entretanto, a partir do momento em que o interino assume a função, não pode se eximir das responsabilidades no pagamento dos funcionários que se encontram lotados em determinada serventia, de tal modo que enquanto outro titular não é consignado, cabe a ele exercer com transparência e uniformidade as obrigações financeiras e trabalhistas decorrentes das atividades extrajudiciais em sua unidade. Neste sentido:

**TABELIÃO INTERINO. RESPONSABILIDADE. ITEM 12, A SUBSEÇÃO III, DO CAPÍTULO XIV, DO PROVIMENTO 58/59, DA CORREGEDORIA GERAL DA JUSTIÇA DE SÃO PAULO.** Dispõe o item 12, as Subseção III, do Capítulo XIV, do Provimento 58/59, da Corregedoria Geral da Justiça de São Paulo, que: **12. O interino tem salvo disposição legal ou normativa em contrário, e no que couber, os mesmos direitos e deveres do titular da delegação, e exerce função legitimada na confiança que, abalada, resultara, mediante decisão fundamentada, na designação de outro.** Portanto, possui todos os direitos e

responsabilidade do titular da delegação, o que inclui o pagamento dos valores devidos aos empregados da serventia, e por consequência, de eventuais verbas rescisórias em caso de dispensa de trabalhador. (TRT-2 10007278920205020088 SP, Relator: IVANI CONTINI BRAMANTE, 4ª Turma - Cadeira 5, Data de Publicação: 08/02/2022).

Embora a jurisprudência majoritária aponte irresponsabilidade do Estado quanto à responsabilidade trabalhista, em caso de contratações efetuadas pelo interino, parece acertado o posicionamento que vem sendo adotado pelo Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região<sup>51</sup>, a quem cabe ao Estado responsabilidade subsidiária pelas contratações feitas pelos interinos pelos seguintes motivos:

- a) A Serventia vaga é revertida ao poder delegante, exercida em caráter precário e excepcional por preposto designado pelo delegante;
- b) Cabe exclusivamente ao delegante a fiscalização dos atos praticados por seus prepostos, inclusive quanto ao recolhimento dos encargos trabalhista, assumindo a culpa *in vigilando*.
- c) Ao contrário do titular, o interino está subordinado ao teto constitucional e os valores dos emolumentos são, após custeadas as despesas da serventia, recolhidos pelo delegante. Assim, não se pode dizer, pelo menos a princípio, que o interino “enriqueceu” ao não honrar com os direitos trabalhistas dos funcionários e em caso de condenação trabalhista, seria justamente o dinheiro repassado ao delegante que arcaria com as responsabilidades trabalhistas assumidas pelo interino, enquanto preposto do delegante (TRT-4, 2022).

Outra situação ocorre quando a serventia, até então vaga, passa a ser provida. O que fazer com esses trabalhadores? O novo titular não pode ser obrigado a continuar com estes servidores, pois possui autonomia administrativa e a faculdade de contratar os prepostos como bem lhe convir e não sucede em obrigações trabalhistas de quem lhe prestou serviço algum. Se nenhum crédito lhe foi transferido, também não pode ser responsabilizado por débitos anteriores. De outro lado, o interino destituído não quis demitir, teve sua nomeação revogada e por isso findo o contrato de trabalho até então existente, o que não caracteriza rescisão unilateral por vontade do empregador e desta forma, também nos parece injusto ter que arcar com as custas de aviso prévio, multa de FGTS, férias proporcionais e não gozadas, 13º proporcionais, etc.

A solução que melhor se adequa, no dizer de BARROS (2021, p 35) é a responsabilização do Estado, posto que “o último empregador desses prepostos não recepcionados é o Estado representado por um agente público designado responsável pela serventia que atua, não em nome próprio, mas na condição de *longa manus* do Estado”.

---

<sup>51</sup> TRT-4 - ROT: 00200858320205040029, Data de Julgamento: 16/11/2022, 2ª Turma.

Complementa o autor que é razoável a limitação da responsabilidade trabalhista (e pela mesma lógica, a responsabilidade civil) posto que sua própria remuneração é limitada ao teto remuneratório do serviço público.

A Corregedoria de Justiça do Tocantins adotou uma forma peculiar para evitar ou reduzir uma futura responsabilização do Estado por trabalhadores contratados pelos interinos, a da obrigatoriedade recolher mensalmente o valor correspondente a “1/12 dos valores correspondentes ao 13º salário e 1/3 das férias de seus prepostos, os quais serão destinados ao pagamento das verbas trabalhistas no momento oportuno”, além de informar no mês de janeiro de cada ano o cálculo do valor estimado a ser pago com rescisão trabalhista.

Em ambos os casos, o não cumprimento das obrigações trabalhistas contratadas pelo interino caminha para a mesma solução que se aponta no caso da responsabilidade civil: o empregado pode demandar contra o interino ou contra o Estado, que responde solidariamente, podendo este último, em caso de dolo ou culpa, propor ação regressiva contra o primeiro, notadamente observando os limites da remuneração auferida pelo interino, posto que seu trabalho também deve ser valorado, sob pena de haver enriquecimento ilícito do Estado.

#### **4.5 Responsabilidade tributária dos interinos**

A responsabilidade tributária é outra questão bastante enaltecida no que diz respeito aos estudos sobre a aplicação das obrigações dos interinos, em especial pelas diferentes dimensões que envolvem determinado cenário.

A responsabilidade tributária do interino se relaciona com a necessidade de que ele seja devidamente responsabilizado dentro de suas ações. Por exemplo, a exigibilidade do recolhimento de taxa de fiscalização judiciária se aplica tanto a titulares quando a interinos.

No entendimento de MOURA (2021, p 23), “a responsabilização tributária do interino tem como foco a promoção de cuidado e de zelo absoluto pela serventia, para que esta seja repassada ao novo titular de forma cuidadosa e apta ao funcionamento imediato”. Na verdade tanto notários e registradores, quanto interinos na gestão provisória da serventia, devem fiscalizar os impostos incidentes sobre os atos que praticar, conforme preceitua o art. 30, XI da Lei nº 8.935/94. Vejamos o que diz o Código Tributário Nacional:

Art. 134. Nos casos de impossibilidade de exigência do cumprimento da obrigação principal pelo contribuinte, respondem solidariamente com este nos atos em que intervierem ou pelas omissões de que forem responsáveis:  
(...)

VI - os tabeliães, escrivães e demais serventuários de ofício, pelos tributos devidos sobre os atos praticados por eles, ou perante eles, em razão do seu ofício; (...)

O interino, ao ingressar na função, assume todos os direitos e deveres estabelecidos pela legislação para os titulares dos serviços notariais e/ou de registros, comprometendo-se a cuidar da atividade como se fosse o titular.

É importante notar que há determinadas situações em que pode ser aferida a imunidade tributária, especialmente em relação os Imposto Sobre Serviços - ISS, desde que seja perceptível a legitimidade passiva sobre o recolhimento do tributo recaia ao ente delegante. O STF inclusive já tem se manifestado que “no caso de serventias vagas, ocupadas por interinos, é certo que o serviço cartorário é prestado pelo próprio Estado, incidindo a imunidade tributária”.<sup>52</sup>

Seguindo este raciocínio, a imunidade tributária é aplicada em casos de vacância da Serventia, quando a atividade é atribuída ao próprio delegante, ainda que agindo por meio de seus prepostos.

**E M E N T A RECURSO DE APELAÇÃO - TRIBUTÁRIO - ISSQN - SERVENTIA EXTRAJUDICIAL - INTERINO - EXTINÇÃO DA DELEGAÇÃO E DEVOLUÇÃO DO CARGO DE NOTÁRIO AO ESTADO - IMUNIDADE TRIBUTÁRIA RECÍPROCA DOS ENTES FEDERATIVOS - NÃO INCIDÊNCIA DO IMPOSTO - INTERVENTOR - ATUAÇÃO TEMPORÁRIA E PRECÁRIA DURANTE AFASTAMENTO DO TITULAR DA SERVENTIA - SERVIÇO PÚBLICO DELEGADO - INCIDÊNCIA DO IMPOSTO MUNICIPAL - RESPONSABILIDADE TRIBUTÁRIA - DEVEDOR SOLIDÁRIO - RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO.** 1. O ISSQN incide sobre a prestação de serviços, inclusive os notariais e de registro, quando ocorre a sua delegação, pelo ente público, ao particular. 2. A delegação do serviço notarial e de registro somente se aperfeiçoa quando verificados os requisitos do art. 14, da Lei n.º 8.935/94. Nos casos de vacância do cargo de titular da serventia, ocorre a extinção da delegação e o serviço público é devolvido ao Estado, que o presta por conta própria, por intermédio de preposto designado em caráter temporário. 3. Os entes federativos gozam da garantia da imunidade tributária recíproca e não podem instituir e cobrar impostos uns dos outros. Ocorrendo a prestação do Serviço Notarial pelo próprio Estado, a imunidade constitucional deve ser observada, não incidindo o ISSQN nas atividades desenvolvidas nessa condição. 4. **Na intervenção, o titular da serventia é afastado do cargo, nomeando-se interventor, que presta o serviço em substituição ao titular. Nessa situação, não há a extinção da delegação e o serviço prestado não está sujeito à imunidade tributária recíproca, sendo devido pelo titular da serventia e pelo interventor, em caráter solidário, mediante a aplicação da Responsabilidade Tributária Solidária.** 5. Recurso parcialmente provido, para manter hígidos os autos de infração lavrados em decorrência do não recolhimento do imposto, nos períodos em que a apelante atuou como interventora na Serventia Extrajudicial. (TJ-MT 10012494520188110037 MT, Relator: GRACIEMA RIBEIRO DE CARAVELLAS, Data de Julgamento: 07/02/2023, Primeira Câmara de Direito Público e Coletivo, Data de Publicação: 16/02/2023). (grifo nosso)

<sup>52</sup> TJ-MG - AC: 10000220417125001 MG, Relator: Versiani Penna, Data de Julgamento: 12/05/2022, Câmaras Cíveis / 19ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 19/05/2022

Em sentido oposto, FARIAS (2019, p. 4) também cita “a cobrança dos tributos que incidem sobre a serventia de natureza municipal, devendo o interino arcar com cada um deles”.

No entanto, a imunidade só se aplicaria quando o responsável pelo recolhimento do tributo fosse o delegante prestador de serviços notariais e de registros. Isto porque, em alguns Estados e Municípios, há leis que preveem que o responsável pelo recolhimento do ISS é o usuário do serviço, valor que seria pago juntamente com os emolumentos, atuando o interino apenas como substituto tributário, recolhendo do usuário e repassando a municipalidade.

A exemplo tem-se a Lei nº 3.408/2018 do Estado de Tocantins. Observa-se, ainda, que a falta de repasse por parte de interino configura o delito de peculato, previsto no art. 312 do Código Penal.

Art. 6º Ao notário ou tabelião e ao oficial de registro ou registrador é assegurada a percepção integral dos emolumentos pelos atos que praticarem, os quais serão acrescidos das seguintes parcelas:

I – Da taxa de Fiscalização Judiciária (TFJ), devida ao Fundo de Modernização e Aprimoramento do Poder Judiciário (FUNJURIS);

II - Da contribuição destinada à compensação prevista no art. 8º da Lei Federal nº 10.169, de 29 de dezembro de 2000 e complementação da receita mínima das serventias deficitárias, além da compensação das demais gratuidades e isenções previstas em lei, devida ao Fundo de Compensação das Gratuidades dos Atos do Registro Civil das Pessoas Naturais (FUNCIVIL).

§ 1º São acrescidos e cobrados conjuntamente com os emolumentos, além dos valores previstos neste artigo, os valores tributários incidentes, instituídos pela lei do município da sede do serviço notarial e ou de registro.<sup>53</sup>

Quanto ao imposto de renda -IR, é cabível sobre o valor recebido pelo interino a título de remuneração, sujeita ao teto constitucional. Sobre os valores excedentes repassados ao Estado estariam atingidos pela imunidade tributária, que veda a tributação entre os entes federados sobre bens e serviços um dos outros. O mesmo entendimento não se aplicaria ao ISS. Se assim fosse estaríamos com dois impostos de entes federados distintos incidindo sobre o mesmo fato gerado: a remuneração do interino, caso explícito de bitributação.

Convém lembrar que a responsabilidade tributária do interino não pode ser vista como um contexto de penalização, trata-se tão somente da necessidade de se impetrar zelo absoluto por aquilo que está sob sua guarda. O exercício do interino ao longo de seu período a frente de uma serventia extrajudicial é delimitado por deveres que precisam ser sumariamente cumpridos.

As exigências mostradas ao longo do artigo 8º da Resolução nº 80/2002, deixa implícita a obrigação e a responsabilidade tributária do interino no âmbito de seu período a frente da

---

<sup>53</sup> Estado do Tocantins, Lei nº 3.408/2018.

serventia extrajudicial. Assim, o que fica avaliado é o fato de que a sua responsabilidade é pautada pela necessidade eminente de zelo com tudo aquilo que lhe é posto aos cuidados.

#### **4.5.1. Reflexões sobre a condição do interino após a Resolução 80 do Conselho Nacional de Justiça e a imunidade tributária**

Com a Resolução 80 do Conselho Nacional de Justiça, embora o respondente/interino não seja equiparado aos servidores públicos, desempenhando todas as funções dos notários e registradores aprovados em concurso, e assumindo responsabilidades civis e criminais, é considerado um representante do poder público. Isso resultou na aplicação do teto remuneratório sobre ele.

Além disso, na Resolução 80 do Conselho Nacional de Justiça, foi estipulada a proibição de contratar novos assistentes ou colaboradores, elevar os salários dos atuais colaboradores na unidade ou realizar novos aluguéis de bens móveis, ou imóveis, equipamentos ou serviços, sem a prévia autorização do Tribunal de Justiça do Estado, conforme previsto no artigo 3º, parágrafo 4º.

O Supremo Tribunal de Justiça reafirma que o respondente/interino atua como representante do Poder Público, como se demonstra a seguir:

Submissão da remuneração do responsável interino pela serventia extrajudicial ao teto constitucional. (...) O titular interino não atua como delegado do serviço notarial e de registro porque não preenche os requisitos para tanto; age, em verdade, como preposto do Poder Público e, nessa condição, deve-se submeter aos limites remuneratórios previstos para os agentes estatais, não se lhe aplicando o regime remuneratório previsto para os delegados do serviço público extrajudicial (art. 28 da Lei 8.935/1994). (MS 30.180-AgR, rel. min. **Dias Toffoli**, julgamento em 21-10- 2014, Primeira Turma, DJE de 21-11-2014.) No mesmo sentido: MS 29.093-ED- ED-AgR, rel. min. **Teori Zavascki**, julgamento em 14-4-2015, Segunda Turma, DJE de 3-8-2015. (grifo nosso)

Dessa maneira, os interinos viram sua autonomia e paridade com os titulares dos serviços serem reduzidas ainda mais. Anteriormente, o amparo do artigo 41 da Lei 8.935/94 lhes permitia exercer todos os atos legais necessários à organização e execução dos serviços sem necessidade de autorização, porém, isso não se aplica mais.

Isso resultou na diminuição da autonomia e da equivalência dos interinos em relação aos titulares dos serviços. Anteriormente, o amparo do artigo 41 da Lei 8.935/94 lhes permitia realizar todos os atos exigidos por lei para organizar e executar os serviços sem a necessidade de autorização, mas essa proteção não se aplica mais.

A nova diretriz determina que após a quitação das despesas para a manutenção da serventia e a remuneração do interino, limitada a 90,25% dos subsídios dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, os valores restantes serão direcionados ao Tribunal de Justiça Estadual.

Portanto, em decorrência do exposto, todos os que estão temporariamente responsáveis pelos serviços notariais e de registros devem transferir os valores excedentes aos custos da prestação dos serviços e à sua remuneração para os fundos públicos, mais precisamente ao Tribunal de Justiça Estadual.

Existem distinções significativas entre o titular e o interino. O titular concursado tem o recebimento integral dos ganhos e administra autonomamente os serviços, desde que esteja conforme as leis e regulamentos estatais, alinhando-se com a LC 116/2003 e a decisão do Supremo Tribunal Federal.

Em contrapartida, o interino, conforme estabelecido na Resolução 80, perde parte de sua autonomia financeira e administrativa, tendo sua renda limitada por um teto.

Na interpretação adotada pela jurisprudência, fica evidente que a atividade notarial e de registros públicos exercida por um interino é de total responsabilidade do Estado, diferentemente da situação do titular concursado<sup>54</sup>, cuja atividade é delegada a um particular.

Essa distinção reflete que os serviços notariais e de registros são considerados públicos e, conforme a interpretação jurisprudencial, quando prestados na ausência do titular, são realizados pelo próprio Estado através de seu representante (respondente/interino). Diante desse cenário, surge a indagação: há incidência do ISS sobre esses serviços notariais e de registros quando desempenhados por um representante (interino)?

Para resolver essa questão, vai-se examinar a imunidade tributária para determinar se a imunidade recíproca se aplica neste caso específico.

VALADÃO (2000, p. 24) destaca que "as restrições constitucionais ao poder de tributar são o gênero do qual a imunidade tributária é uma variante".

Dessa forma, a imunidade representa uma ferramenta legítima para restringir o poder de tributação dos órgãos políticos.

Conforme relata RIBEIRO (1952. p. 183), "em defesa dos direitos fundamentais, sejam de natureza individual e política, ou social e econômica, as imunidades foram explicitamente estipuladas pela Constituição Federal, constituindo uma verdadeira exceção às normas de competência tributária". Sua base está na Constituição Federal, delineando a capacidade dos

---

<sup>54</sup> O titular interino não atua como delegado do serviço notarial e de registro por que não preenche os requisitos para tanto [...] MS 30.180 AgR Rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 21.11.2014

entes tributantes de taxar certos indivíduos, com critérios específicos, seja por conta de sua natureza legal ou por estarem associados a certos eventos, propriedades ou circunstâncias. E, por estar ancorada na Constituição Federal, a imunidade deve ser compreendida e aplicada em consonância com os princípios e valores que ela consagra.

CARVALHO<sup>55</sup> propõe uma definição para imunidades como:

[...] classe finita e imediatamente determinável de normas jurídicas, contidas no texto da Constituição Federal, e estabelecem, de modo expresso, a incompetência das pessoas políticas de direito constitucional interno para expedir regras instituidoras de tributos que alcancem situações específicas e suficientemente caracterizadas.

Em relação ao lado positivo e negativo da competência tributária, RIBEIRO (2010. p. 183) enfatiza que “as imunidades se inserem no aspecto negativo, indicando a competência absoluta dos entes políticos para tributar certos indivíduos ou eventos econômicos.” Essa visão é reforçada por BALEEIRO (2003. p. 295), que “descreve a imunidade como uma restrição (no sentido negativo) à competência dos entes políticos da Federação, ou seja, uma norma de incompetência.”

CARRAZA (2012. p. 806) argumenta “que as regras de imunidade estabelecem situações de não incidência tributária incontestáveis, a menos que a Constituição seja alterada por um novo poder constituinte originário.” Essas normas, sem exceção, incluem cláusulas fundamentais e, portanto, revogá-las violaria direitos fundamentais e quebraria a ordem constitucional vigente. Um exemplo fundamental desse contexto é o caso das imunidades recíprocas entre as entidades estatais, de grande relevância para o estudo em questão.

A imunidade tributária trata de uma situação em que, se não houvesse essa proteção, o tributo incidiria sobre certas pessoas, mas, devido à imunidade, isso não ocorre. Conforme argumentado por RIBEIRO (2010. p. 184), “as imunidades são um tipo específico de não incidência tributária em sentido amplo, implicando na não ocorrência do fato que geraria a obrigação tributária.” Apesar de fazer parte do escopo da não incidência, a imunidade refere-se a situações que, em teoria, estariam incluídas na condição de incidência tributária.

Essas “normas imunizantes delimitam e bloqueiam a atuação das normas tributárias, criando situações duradouras de não incidência que nem mesmo a legislação pode anular”, conforme exposto por CARRAZA (2012. p. 807). Assim, a imunidade tributária estabelecida pela Constituição determina que o Estado se abstenha de cobrar tributos das pessoas mencionadas na norma.

---

<sup>55</sup> CARVALHO, 1997, p. 185.



CARRAZA (2012. p. 808) destaca que “as disposições constitucionais sobre imunidades tributárias estabelecem a incompetência das entidades políticas para tributar determinadas pessoas, seja em função de sua natureza jurídica, pela realização de certos eventos, ou ainda, pela relação com certos bens ou situações.”

Uma vez estabelecida a incompetência, não se justifica a cobrança dos tributos pelos entes competentes, pois mesmo se o fato gerador ocorrer, há uma interrupção na incidência devido ao princípio da imunidade.

Como ensinado por BALEEIRO (2003. p. 295), “à medida que o princípio federal evolui, tanto no Direito Constitucional dos Estados Unidos quanto no cenário nacional, surge uma nova concepção de imunidade, embasada na igualdade, na abolição de privilégios e na reciprocidade de tratamento entre os entes políticos federados.”

Prossegue afirmando BALEEIRO que:

O tratamento imunitário de reciprocidade entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios tornam-se necessariamente deduzido da descentralização do poder, própria do Estado Federal, ainda que não tivesse sido sucessivamente expresso nas Cartas Constitucionais brasileiras (BALEEIRO, 2003. p. 295)

É como se uma mão cobrasse a outra, sendo ambas partes do mesmo corpo; da mesma forma, é incoerente um ente tributar o outro, já que, no fim das contas, o Estado é uno, ainda que descentralizado.

Seguindo essa linha de raciocínio, ATALIBA<sup>56</sup> fornece uma descrição esclarecedora:

Esse o fundamento da imunidade tributária recíproca. Como se vê, decorre das concepções políticas dominantes, da mentalidade da época e do país, expressos no diploma fundamental. É exigência da própria estrutura nacional. **Constitui-se em consequência natural da própria federação.** Decorre *ex ipsa natura rei*. É da própria essência do pacto federal a imunidade recíproca dos entes que o compõem, porque, sendo a federação uma associação de estados, que se encontram no mesmo plano, não há que se falar em relação de súdito para soberano, de poder superior a inferior, o que exclui a possibilidade de tributação (grifo nosso).

Discorre RIBEIRO<sup>57</sup> que:

[...] a imunidade recíproca é reconhecida pela jurisprudência de várias cortes constitucionais, tendo origem na Suprema Corte dos Estados Unidos, no caso *Mc Culloch v. Maryland*, julgado em 1819, que teve como relator o Chief Justice John Marshall, já no Brasil veio por influência de Ruy Barbosa, consagrada na Constituição de 1891.

---

<sup>56</sup> ATALIBA, 1994, p. 28

<sup>57</sup> RIBEIRO, 1952, p.187.

A respeito da tributação dos entes federativos, que está coberta pela imunidade recíproca delineada no artigo 150, VI, 'a' da Constituição Federal, essa imunidade é considerada subjetiva em sua natureza jurídica.

No aspecto objetivo, RIBEIRO (1952, p.187), explica que “a imunidade recíproca impede a tributação mútua sobre o patrimônio, renda e serviços, sem limitar a aplicação dessa imunidade apenas aos impostos que incidem diretamente sobre esses elementos, já que todos os impostos”, de forma direta ou indireta, acabam por incidir sobre o patrimônio, renda ou serviços do Estado.

Nessa imunidade, conforme explicado por RIBEIRO (1952, p.188), “a Constituição Federal impede a aplicação das normas tributárias de todos os impostos em relação ao ente imune, não se restringindo a determinadas operações como em outros casos.”

Seu fundamento reside na autonomia dos entes federativos, protegendo os direitos fundamentais dos cidadãos e preservando o federalismo e a separação dos poderes, conforme disposto nos artigos 18, 60 (parágrafo 4º, I) e 1º da Constituição Federal, bem como no artigo 2º do Ato das Disposições Constitucionais e Transitórias

Assim, a imunidade recíproca pretende preservar o patrimônio, a renda e os serviços da União, Estados, Municípios e Distrito Federal, estendendo-se às autarquias e fundações públicas em relação aos bens, rendas ou serviços ligados às suas finalidades essenciais, ou decorrentes delas, conforme estabelecido no artigo 150, §2º da Constituição Federal.

BALEIRO<sup>58</sup> explica que:

essa imunidade é derivada da prevalência do interesse público sobre o privado, protegendo os bens, o patrimônio, as receitas e os serviços de cada ente estatal interno, destinados ao exercício de suas funções públicas, sobre os quais não se aplica a lógica da capacidade econômica voltada ao lucro ou especulação.

Seguindo a mesma linha de raciocínio, CARRAZA (2012, p. 823), destaca que “a tributação através dos impostos implica numa supremacia de quem cobra em relação ao tributado, e como há uma igualdade jurídica absoluta entre os entes políticos, nenhum prevalece sobre o outro.” Mesmo sem a presença do dispositivo mencionado, os entes políticos estariam igualmente impedidos de tributar-se reciprocamente por meio dos impostos, fundamentados na igualdade jurídica.

Com base no disposto no artigo 150, II, a, da Constituição Federal, que estabelece:

Além de outras garantias concedidas ao contribuinte, é proibido à União, aos Estados,

---

<sup>58</sup> BALEIRO, 2003, p. 295-296.

ao Distrito Federal e aos Municípios: VI - instituir impostos sobre: [...] patrimônio, renda ou serviços, uns dos outros', a existência da imunidade recíproca entre os entes federativos é incontestável (BRASIL, 1988).

No entanto, o Supremo Tribunal Federal tem admitido a expansão dessa imunidade a outras entidades.

A imunidade recíproca, como previamente discutido, representa uma manifestação do princípio federativo. Nesse sentido, a regra que estabelece a imunidade recíproca não pode ser objeto de proposta para emenda constitucional, conforme o artigo 60, § 4º, I, da Constituição Federal: “§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I - a forma federativa de Estado. (...)Qualquer tentativa de emenda que busque abolir esse princípio é considerada inconstitucional”.

O Supremo Tribunal Federal, na Adin 939-7/DF, estabeleceu que “a garantia constitucional prevista no art. 150, III, b, da Constituição Federal é uma cláusula pétrea, tornando-a inalterável.”

A Emenda Constitucional nº 3, de 1993, ao tentar remover essa proteção, encontrou uma barreira intransponível no art. 60, § 4º, IV, da Constituição Federal. Ao fazê-lo, violou os princípios e normas imutáveis da anterioridade, que garantem os direitos individuais dos contribuintes (art. 5º, par. 2º, art. 60, par. 4º, inciso IV e art. 150, III, b da Constituição), assim como a imunidade tributária recíproca que impede União, Estados, Distrito Federal e Municípios de instituírem impostos sobre patrimônio, rendas ou serviços uns dos outros, uma garantia fundamental da Federação (art. 60, par. 4º, inciso I, e art. 150, VI, a, da C.F.).”

O Supremo Tribunal Federal tem reiterado em diversos casos a respeito da aplicação e alcance da imunidade recíproca, como no RE 601.392/PR, relatado pelo Ministro Joaquim Barbosa, onde a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos figura como recorrente e o Município de Curitiba-PR como recorrido:

Em diversos precedentes, alguns de minha relatoria, esta Corte vem reiterando três funções da imunidade tributária recíproca que condicionam o alcance do benefício:

**1) A imunidade recíproca opera como salvaguarda do pacto federativo, para evitar que a tributação funcione como instrumento de coerção ou indução de entes federados;** 2) A imunidade recíproca deve proteger atividade desprovida de capacidade contributiva, isto é, atividades públicas em sentido estrito, executadas sem intuito lucrativo; 3) A imunidade tributária recíproca não deve beneficiar a expressão econômica de interesses particulares, sejam eles públicos ou privados, nem afetar intensamente a livre iniciativa e a livre concorrência (excetuadas as permissões constitucionais). (grifo nosso)

HARET, em um artigo de 2014, observa que “o Supremo Tribunal Federal tem se

dedicado regularmente à resolução de questões ligadas à imunidade recíproca, dada a evolução contínua do papel do Estado na economia.”<sup>59</sup>.

O tribunal tem ampliado o escopo da imunidade recíproca para abranger autarquias, fundações e empresas públicas que prestam serviços públicos, desde que estejam sob a tutela do Poder Público e atreladas a suas finalidades primárias ou derivadas delas.

Portanto, HARET (2014, p. 8) enfatiza que para resolver casos específicos, é fundamental considerar que, muitas vezes, a imunidade não se relaciona diretamente à entidade em si, mas sim à sua função pública ou aos valores subjacentes às suas atividades. A execução das atividades cartorárias notariais e de registros públicos ocorre por meio de uma pessoa física, conforme previamente delineado, e segundo as disposições da Lei 8.935/94, em seu artigo 22, que declara:

Os notários e oficiais de registro são responsáveis pelos danos que eles ou seus representantes causem a terceiros ao desempenhar os atos próprios da serventia, garantindo aos primeiros o direito de buscar ressarcimento nos casos de má-fé ou negligência por parte dos representantes.

O posicionamento do Superior Tribunal de Justiça é o subsequente:

PROCESSO CIVIL. CARTÓRIO DE NOTAS. PESSOA FORMAL. AÇÃO INDENIZATÓRIA. RECONHECIMENTO DE FIRMA FALSIFICADA. ILEGITIMIDADE PASSIVA. O tabelionato não detém personalidade jurídica ou judiciária, sendo a responsabilidade pessoal do titular da serventia. No caso de dano decorrente da má prestação de serviços notariais, somente o tabelião à época dos fatos e o Estado possuem legitimidade passiva. Recurso conhecido e provido. (STJ - REsp nº 545.613 MG - Ministro Cesar Asfor Rocha - Julgado em 08/05/2007).

O Supremo Tribunal Federal, da mesma forma, se pronunciou sobre a natureza jurídica da atividade:

**II - Regime jurídico dos serviços notariais e de registro:**[...] c) a sua delegação somente pode recair sobre pessoa natural, e não sobre uma *empresa ou pessoa mercantil*, visto que de *empresa ou pessoa mercantil* é que versa a Magna Carta Federal em tema de concessão ou permissão de serviço público; [...] (STF. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.151-1 MATO GROSSO. Rel. MIN. CARLOS BRITTO**) (grifo nosso).

Assim, tanto a jurisprudência quanto a doutrina garantem que a natureza do serviço notarial e de registro é indiscutivelmente pessoal. Contudo, na ausência do titular da serventia, o Estado assume a responsabilidade pelo serviço, representado pelo respondente/interino,

---

<sup>59</sup> HARET, 2014, p. 7

conforme estabelecido pela Resolução 80 do Conselho Nacional de Justiça. Esse entendimento é amplamente respaldado pelo Supremo Tribunal Federal, especialmente no caso do Mandado de Segurança 29039, sob a relatoria do Ministro Gilmar Mendes. Conforme já esclarecido, há um consenso na Suprema Corte sobre a incidência do ISS nos serviços cartorários, embasado na LC 116/2003.

A Lei Complementar 116/2003, que regula o ISS, e a ADIN 3089/DF, confirmando sua constitucionalidade, não distinguem entre os serviços oferecidos por um titular aprovado em concurso ou um respondente/interino. Elas simplesmente exigem a cobrança do imposto sobre serviços cartorários notariais e de registros. Não há menção a essa distinção na doutrina. Portanto, como já discutido neste capítulo, os respondentes/interinos têm pago o ISS sobre os serviços que prestam como se fossem titulares, embora não o sejam. Isso significa que o ISS é aplicado a todos os serviços realizados por eles, seja sobre os recursos utilizados para operar a serventia, seja sobre os valores que ultrapassam o teto remuneratório e são direcionados aos cofres públicos, ou seja, aos tribunais estaduais.

Os municípios aplicam o ISS aos serviços cartorários sem fazer distinção quanto à pessoa que os presta. Veja-se algumas disposições de legislações municipais:

a) DECRETO Nº 25.508, DE 19 DE JANEIRO DE 2005. DISTRITO FEDERAL:  
Art. 1º O Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISS tem como fato gerador a prestação de serviços relacionados na lista do Anexo I, ainda que esses não se constituam como atividade preponderante do prestador. [...] 21.01 - Serviços de registros públicos, cartorários e notariais [...]

b) CÓDIGO TRIBUTÁRIO MUNICIPAL. (Lei nº 626 de 30 de dezembro de 2003). PADRE BERNARDO. ESTADO DE GOIÁS:

**Art. 159.** O Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, tem como fato gerador a prestação de serviços, por empresa ou profissional autônomo, com ou sem estabelecimento fixo, ainda que os serviços não se constituam como atividade preponderante do prestador, relacionados na lista constante do artigo 161. [...] **Art. 161.** Para os efeitos deste imposto, considera-se prestação de serviços, o exercício de qualquer das seguintes atividades, conforme com o que estabelece a Lei Complementar n.º 116/03: [...] 21.01 - Serviços de registros públicos, cartorários e notariais.

a) DECRETO Nº 56.235, DE 3 DE JULHO DE 2015. Município de São Paulo-SP:  
Art. 171. O Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISS tem como fato gerador a prestação de serviços constantes da seguinte lista, ainda que não constitua a atividade preponderante do prestador (Art. 1º da Lei nº 13.701, de 24/12/03): 21.01 – Serviços de registros públicos, cartorários e notariais [...] Art. 176. Contribuinte é o prestador do serviço (Art. 5º da Lei nº 13.701, de 24/12/03).

Assim, todos os que desempenham a função cartorária notarial e de registros públicos nos municípios que adotaram a cobrança do ISS para essa atividade estão sujeitos a pagar esse imposto. A maioria dos municípios tem o prestador do serviço como contribuinte, mas há casos em que o ônus fiscal foi transferido para o usuário, como exemplo:

a) Lei Complementar nº 265/2014 do Município de Goiânia-GO:

“Art. 57. Ressalvadas as hipóteses previstas em lei, a base de cálculo do imposto é o preço do serviço, sem nenhuma dedução, excetuando-se os descontos ou abatimentos concedidos. (...)”

§18. O valor dos serviços prestados pelos notários e registradores será a base de cálculo dos serviços de registros públicos, cartorários e notariais, constantes no subitem 21.01 do art. 52, desta Lei, deduzidos os valores destinados ao Estado e outras entidades, por determinação legal.

§19. **O valor do imposto incidente sobre os serviços de registros públicos, cartorários e notariais, constantes no subitem 21.01 do art. 52, desta Lei, deve ser acrescido ao preço do serviço por não integrar a base de cálculo. (NR) (grifo nosso)**

b) Decreto nº 5.736, de 7 de outubro de 2013. Município de Bom Despacho-MG Art. 2º São contribuintes do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN os registradores, escrivães, tabeliães, notários ou similares, no âmbito de suas respectivas competências, com fato gerador a prática de atos pelo Tabelião de Notas, Tabelião de Protesto de Títulos, Oficial de Registro de Imóveis, Oficial de Registro de Títulos e Documentos, Oficial de Registro Civil das Pessoas Jurídicas, Oficial de Registro Civil das Pessoas Naturais e Oficial de Registro de Distribuição [...] Art. 3º **O montante do imposto apurado nos termos do artigo anterior não integra a base de cálculo, devendo ser acrescido ao valor do preço do serviço. (grifo nosso)**

A tributação do ISS varia conforme as leis de cada município. É fundamental que a cobrança esteja respaldada por uma legislação municipal específica; caso contrário, não pode ser aplicada.

No entanto, é importante destacar que a legislação municipal não pode contradizer as disposições fundamentais da lei que instituiu o imposto. Segundo o artigo 5º da Lei Complementar 116/2003, o contribuinte é o prestador do serviço, divergindo do que foi observado nas legislações municipais mencionadas anteriormente.

Em resumo, como se observa no desenvolver dessa pesquisa, tanto na Lei Complementar 116/2003, ratificada pela Adin 3089/DF do Supremo Tribunal Federal, quanto no Mandado de Segurança 29039, não há indicação de diferenciação entre os serviços prestados por substitutos e titulares concursados em relação à tributação pelo ISS nos serviços cartorários notariais e de registros públicos. Segundo as diretrizes da Resolução 80 do Conselho Nacional de Justiça e a recente decisão registrada em 06/11/2015 no Mandado de Segurança 29039 (ainda em andamento) sob a relatoria do Ministro Gilmar Mendes, é evidente que aqueles que exercem temporariamente a atividade notarial e de registro, os respondentes/interinos, perderam sua autonomia financeira e administrativa, estando sujeitos ao limite remuneratório estabelecido pela Constituição.

Como argumentado pela Advocacia-Geral da União, os serviços fornecidos durante a vacância da delegação são de responsabilidade estatal completa e constituem serviço público. Com isso, o Estado, ao assumir essa responsabilidade dos serviços prestados pelos

respondentes/interinos, tornou-se o detentor da oferta desses serviços, ganhando autonomia financeira e administrativa nas serventias vazias. Contudo, há uma observação relevante: o ISS está sendo aplicado sobre toda a receita obtida na execução dos serviços notariais e registrais durante esse período de vacância.

DIAS (2023, p 79) amplia ainda mais a doutrina ao narrar que se pode considerar que a imunidade recíproca esquiva não apenas a incidência de impostos que tenham por fatos geradores, o patrimônio, as rendas ou os serviços, mas também, a quaisquer impostos que molestem o patrimônio ou a renda das entidades estatais. Conclui-se que a imunidade recíproca é subjetiva e visa proteger o sujeito imune, no caso o Estado, resguardando patrimônio, renda ou serviços uns dos outros.

Diante das afirmações supracitadas, cabe uma crítica à incidência do ISS sobre os serviços cartorários prestados por respondente/interino. Ora, os serviços cartorários prestados por respondente/interino, conforme detalhado neste capítulo, são executados pelo Estado por meio de um representante, logo, o município não teria embasamento para tributar esses serviços, pois isso vai ao encontro do princípio da imunidade recíproca mencionado no artigo 150, VI, a, CF/88. Se a atividade é de natureza pública, essencial e realizada pelo Estado, não há justificativa para a incidência do ISS. Como aponta HARET “para resolver questões práticas, é necessário compreender que muitas vezes a imunidade não é tanto sobre a pessoa ou entidade, mas sim sobre o propósito público ou os valores subjacentes às suas atividades” (HARET, 2014, p.78).

No contexto dos serviços notariais, também não há competição direta, já que a incidência do imposto não influencia diretamente os valores cobrados dos usuários, exceto em certos municípios que recentemente começaram a considerar o usuário como o contribuinte, indo contra o estipulado na Lei Complementar 116/2003, que estabelece o prestador do serviço como o contribuinte.

Nesse sentido, vale ressaltar a observação do Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE 178.236: "a relação entre o serventuário e o particular não é de clientela, mas sim embasada no caráter de autoridade, atribuído pelo Estado e revestido de fé pública. A suposta clientela não tem liberdade de escolha, mas está frequentemente vinculada aos cartórios de registro e, muitas vezes, aos de notas..."

O interino atua como representante da atividade pública; as taxas e os emolumentos destinados ao funcionamento do serviço, incluindo sua remuneração e o excedente ao teto salarial, são estipulados pelo Estado. Originários da prestação do serviço público, todos os cartórios dentro daquele Estado seguem as mesmas regulamentações.

No caso dos titulares aprovados em concurso, o serviço é exercido de forma privada, com foco no lucro, e sua remuneração deriva da receita total líquida. Por outro lado, os respondentes/interinos desempenham a atividade em nome do Estado, com sua renda limitada pelo teto constitucional. Assim, a existência da imunidade recíproca nos cartórios em vacância é incontestável. Vale destacar o voto do Ministro Joaquim Barbosa no julgamento da ADI 3089/DF, onde ele menciona: “observo que a imunidade tributária recíproca funciona como um mecanismo para equilibrar o pacto federativo, garantindo que entidades sem capacidade contributiva vejam reduzida sua eficiência na realização de seus objetivos estabelecidos pelo sistema jurídico”. Dessa forma, a imposição do ISS durante a vacância do cartório é uma violação ao pacto federativo. Vale a pena destacar as palavras de BALEEIRO<sup>60</sup>:

A imunidade recíproca se deduz da superioridade do interesse público sobre o privado, beneficiando os bens, o patrimônio, as rendas e os serviços de cada pessoa estatal interna, com instrumentalidades para o exercício de suas funções públicas, em relação às quais não se pode falar em capacidade econômica, voltada ao lucro ou à especulação.

Consequentemente, é benéfica à aplicação da imunidade recíproca nos serviços cartorários notariais e de registros, quando administrados pelo Estado por meio de um interino.

---

<sup>60</sup> BALEEIRO, 2003. p. 295-296



## CONCLUSÃO

A dissertação abordou as nuances dos serviços notariais e registrais, focando na figura do interino, que ocupa temporariamente as serventias vagas. Foi constatado que mesmo após numerosos concursos para preencher essas posições, a quantidade de interinos permanece elevada devido a diversos fatores como mudanças de delegação, morte, aposentadoria, entre outros. Isso sublinha uma necessidade contínua de revisão e adaptação das normas que regem a atividade dos interinos para assegurar a continuidade e eficácia do serviço público que desempenham.

Apesar dos esforços para regulamentar e estabilizar o provimento de serventias extrajudiciais, a presença de interinos é uma realidade persistente e necessária para evitar a descontinuidade dos serviços. Foi destacado que, embora os interinos desempenhem um papel crucial na manutenção da continuidade dos serviços durante períodos de vacância, eles enfrentam uma série de restrições operacionais e legais significativas. Isso inclui limitações em termos de ajustes salariais, contratações e outras decisões administrativas que podem impactar a eficiência e a eficácia dos serviços prestados.

O tema enfrenta desafios regulatórios, vislumbrando-se a necessidade de garantir que eles atuem sob um regime jurídico claro e adequado, que equilibre a responsabilidade e a remuneração de forma justa, enquanto permanecem como substitutos temporários. Isso não só contribuirá para a integridade do sistema de registros e notariais, mas também fortalecerá a confiança pública na administração desses serviços essenciais.

Essa regulação aprimorada ajudaria a garantir que os interinos operem sob um framework legal claro, contribuindo para a estabilidade e integridade do sistema de registros e notariais. A finalidade seria promover uma gestão mais eficiente, refletindo os princípios de eficiência, transparência e equidade que devem reger serviços tão cruciais para a sociedade brasileira.

Em suma, a análise enfatiza a necessidade urgente de revisões legislativas que reconheçam e abordem as particularidades enfrentadas pelos interinos. É essencial que as normativas proporcionem um equilíbrio entre a necessidade de manter a continuidade dos serviços notariais e registrais e garantir que os direitos e obrigações dos interinos sejam claramente definidos e protegidos.

O estudo detalhado das responsabilidades civis, penais, administrativas, trabalhistas e tributárias dos interinos em serventias extrajudiciais destaca a complexidade e os desafios que permeiam a atuação destes. As diversas camadas de responsabilidade enfatizam a necessidade

de os interinos operarem dentro de um marco legal rigoroso, garantindo a confiança pública nos serviços prestados e a proteção jurídica tanto dos usuários quanto dos próprios interinos.

O texto detalha os aspectos legais e práticos que regem tanto a responsabilidade contratual quanto a extracontratual, enfatizando a natureza jurídica dos serviços notariais como públicos, apesar de serem executados por particulares. Isso resulta em uma responsabilidade majoritariamente extracontratual para os notários e registradores, divergindo dos conceitos aplicáveis aos consumidores e sublinhando a exclusão da aplicação do Código de Defesa do Consumidor nestes casos.

Conclui-se pela responsabilidade objetiva do Estado pelos atos desempenhados durante a interinidade, excluindo a responsabilidade do titular que venha a assumir a serventia até então vaga. Isso se deve ao fato de que o Cartório não detém personalidade jurídica, e ao receber a delegação, o oficial e o notário a adquirirem de forma originária, sem qualquer responsabilidade por atos ilícitos praticados antes da outorga e delegação, com exceção aos casos de sucessão trabalhista, acima estudado.

Por fim, ressalta-se que uma revisão legislativa torna-se imperativa para refinar o entendimento das responsabilidades do interino, especialmente para equilibrar as expectativas do serviço público com a proteção adequada desses profissionais. Além disso, as conclusões apontam para a necessidade de estratégias preventivas, como a educação e o treinamento adequados, garantindo que os interinos estejam bem equipados para administrar as serventias de forma ética e eficiente, minimizando riscos legais e fortalecendo o sistema jurídico como um todo.

**ANEXO**

(Minuta de Provimento)

PROVIMENTO N° \_\_\_\_/2024

Altera o Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça – Foro Extrajudicial (CNN/CN/CNJ-Extra), instituído pelo Provimento n. 149, de 30 de agosto de 2023

**O CORREGEDOR NACIONAL DE JUSTIÇA**, usando de suas atribuições constitucionais, legais e regimentais e,

**CONSIDERANDO** a competência do Poder Judiciário de fiscalizar os serviços notariais e de registro ([arts. 103-B, § 4º, I e III, e 236, § 1º, da Constituição Federal](#));

**CONSIDERANDO** os precedentes judiciais acerca da nomeação do interinos e responsabilidade do Estado por atos praticados pelos interinos dos Serviços de Notas e Registros (ADI nº1183, MS 29039/DF, MS 30.180-AgR, RE 201.595-4/SP);

**CONSIDERANDO** a submissão ao teto constitucional pelo interino nos termos do art. 70 do Provimento 149/2023 e ADI 1.183;

**CONSIDERANDO** que a Serventia extrajudicial não possui personalidade jurídica, sendo a delegação conferida à pessoa física;

**CONSIDERANDO** que a Serventia vaga retoma até nova delegação ao Poder delegante;

**CONSIDERANDO** o disposto no art. 22 da Lei 8.935/1994;

**RESOLVE:**

Art. 1º. O art.69 do Provimento nº149/2023 passa a ter a seguinte redação:

Art. 69. Não havendo substituto que atenda aos requisitos previstos neste Código de Normas, ou ultrapassados 6 (seis) meses de sua designação sem a nomeação de novo delegatário, a Corregedoria de Justiça designará interinamente, como responsável pelo expediente, delegatário em exercício no mesmo município ou no município contíguo que detenha uma das atribuições do serviço vago.

Art. 2º. O Capítulo II, do Título III do Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça – Foro Extrajudicial (CNN/CN/CNJ-

Extra), instituído pelo Provimento n. 149, de 30 de agosto de 2023, passa a vigorar acrescido da seguinte Seção II:

## Seção II

### Da responsabilidade

Art. 71-A. A responsabilidade civil do Estado pelos atos praticados por interino ou seus prepostos será objetiva, assegurado, em caso de dolo ou culpa, direito de regresso.

Art. 71-B. As Corregedorias de Justiça deverão observar o recolhimento regular dos encargos trabalhista dos funcionários Serventias, podendo, fixar normas para garantia de pagamento de valores relativos à eventual rescisão.

Art. 3º Este Provimento entra em vigor na data de sua publicação.

**CORREGEDOR NACIONAL DE JUSTIÇA**

## REFERÊNCIAS

- ALVES, Sonia Marilda Péres. **Responsabilidade Civil de Notário e Registradores: a aplicação do Código de Defesa do Consumidor em suas atividades e a sucessão trabalhista na delegação.** Revista de Direito Imobiliário, IRIB, n.º 53, ano 25, julho-dezembro de 2002, Ed. Revista dos Tribunais.
- ARIOSI, Mariangela. **O interino.: Vacância das serventias extrajudiciais à luz do Código de Normas de São Paulo.** Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 28, n. 7179, 26 fev. 2023. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/81731/o-interino>. Acesso em: 3 dez. 2023.
- ARRUÑADA, Benito. **La contratación de derechos de propiedad: Un análisis económico.** Servicios de Estudios del Colegio de Registradores: Madrid, 2004.
- ATALIBA, Geraldo. **Hipótese de incidência tributária.** 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.
- BALEEIRO, Aliomar. **Direito Tributário Brasileiro.** 10. ed. Rev. e atual por Flavio Bauer Novelli. Rio de Janeiro: Forense, 1996.
- BARROS, Willian Santana de. **Sucessão trabalhista nas serventias notariais e registrais: o limbo jurídico atinente aos empregados não recepcionados.** Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 30 mar 2021. Disponível em <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/56307/sucesso-trabalhista-nas-serventias-notariais-e-registrais-o-limbo-juridico-atinente-aos-empregados-no-recepcionados>. Acesso em 01 dez. 2023.
- BEVILAQUA, Clóvis. **Direito das Coisas.** Prefácio de Francisco César Astor Rocha. Brasília: Senado federal, Conselho Editorial, 2003. (Coleção História do Direito Brasileiro - vol. 1.).
- BRANDELLI, Leonardo. **Registro de Imóveis: eficácia material.** Rio de Janeiro:Forense, 2016.
- CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Função social do notariado: eficiência, confiança e imparcialidade.** São Paulo: Saraiva, 2014.
- CASTRO, Demades Mario. **Responsabilidade civil na atividade notarial e registral.** Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2014.
- CARVALHO, Afrânio de. **Registro de Imóveis.** 4ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997, 505 p.
- CENEVIVA, Walter. **Lei dos Notários e Registradores Comentada (Lei n. 8.935/94),** 4ª edição, ver. ampliada e atualizada, São Paulo/SP: editora Saraiva, 2014.
- COASE, Ronald H. **The nature of the firm.** *Economica*, v.4, n.16, p.386-405, 1937.
- COLEMAN, James S. **Social capital in the creation of human capital.** *American Journal of Sociology*, v.94, p.S95-S120, 1988. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/2780243>>. Acesso em: 10 nov. 2023.
- DEL GUERCIO NETO, Arthur; DEL GUERCIO, Lucas Barelli. **Teoria Geral do Direito**

**Notarial e Registral.** Indaiatuba: Editora Foco, 2023.

DIAS, Paulo Vitor Coelho. **Imunidades tributárias à luz do entendimento do Supremo Tribunal Federal.** Disponível em: <<http://www.fiscosoft.com.br/a/5kd0/imunidades-tributarias-a-luz-do-entendimento-do-supremo-tribunal-federal-paulo-vitor-coelho-dias>>. Publicado em: 16/11/2011. Acesso em: 15 dez. 2023.

DIP, Ricardo Henry Marques. **Registro de Imóveis:** (vários estudos). Porto Alegre: IRIB: Sérgio Antônio Fabris, 2005.

EL DEBS, Martha. **Legislação notarial e de registros públicos comentada.** 5a ed. Salvador: Juspodivm, 2021.

EL DEBS, Martha. **Revisão – Direito Notarial e Registral.** 5. Ed. São Paulo: JusPodivm, 2022.

EMILIASI, Demétrios. **Manual dos Tabeliães.** 14.ed. São Paulo: Vale do Mogi Editora, 2011.

FANTI, Guilherme. **A inaplicabilidade do código de defesa do consumidor aos serviços notariais e registrais.** Disponível em: <https://www.irib.org.br/obras/a-inaplicabilidade-do-codigo-de-defesa-do-consumidor-aos-servicos-notariais-e-registrais>. Acesso em: 06 dez. 2023.

FARIAS, Cristiano Chaves de; BRAGA NETTO, Felipe Peixoto; ROSENVALD, Nelson. **Novo tratado de responsabilidade civil.** 4. ed. São Paulo: Saraiva JUR, 2019.

FREITAS, Matheus. **Regime tributário dos Notarios e Registradores.** Salvador: Juspodivm, 2019.

FUKUYAMA, Francis. **Trust: the social virtues and the creation of prosperity.** New York: The Free Press, 1995.

GENTIL, Alberto de Almeida Pedroso. **Interinidade – Da indispensabilidade do preposto do estado ao exame sensível dos impactos da ADI 1183 do STF para continuidade ininterrupta do serviço.** Disponível em: <https://arpensp.org.br/arquivos/uploads/interinidade-artigo-juri%CC%81dico-alberto-gentilpdf-1f3dda94f978e776.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2024.

GRINOVER, Ada Pellegrini *et al.* **Código brasileiro de defesa do consumidor:** comentado pelos autores do Anteprojeto do CDC e da Lei do Superendividamento. 13. ed. rev., atual., ampl Rio de Janeiro: Forense, 2022.

HARARI, Yuval Noah. **Sapiens: uma breve história da humanidade.** Tradução de Janaína Marcoantonio. Porto Alegre: L&PM, 2017.

HARET, Florence. O Supremo e a imunidade recíproca: como o STF tem se posicionado na interpretação das regras constitucionais que disciplinam a imunidade recíproca. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade São Judas Tadeu**, n. 1, 2014. Disponível em: <<http://www.usjt.br/revistadireito/número-1/10-florence-haret.pdf>> acesso em: 15 dez. 2023.

JACOMINO, Sérgio. O SINTER e os irmãos siameses da gestão territorial. **Revistado Direito Imobiliário**, São Paulo, SP, ano 39, n. 81, p. 289-313, jul./out. 2023.

JARDIM, Mónica. O Sistema Registral Francês. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, SP, ano 34, n.71., jul./dez. 2018.

KUMPEL, Vitor Frederico *et. al.* **Tratado notarial e registral**. Vol. II, 1ª ed. São Paulo: YK editora, 2017.

LIMA, Fernando Rister de Souza. **Sociologia do Direito: o direito e o processo à luz da teoria dos sistemas de Niklas Luhmann**. 2.ed. Curitiba: Juruá, 2012.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil e outros escritos: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil**. Tradução de Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. 3ª.ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2002.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: teoria e prática**. 10.ed. rev. atual e ampl. Salvador: Editora Juspodvim, 2019.

MACHADO, Patrícia Maria F. Lima. **Os cartórios e o advento da Constituição Federal de 1988**. Disponível em: <https://portal.trf1.jus.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=2C9082493B91B1AB013B95DEC9534198#:~:text=Como%20pudemos%20analisar%2C%20antes%20da,os%20emolumentos%20como%20forma%20remunerat%C3%B3ria>. Acesso em: 01 dez.2023.

MARQUES, Claudia Lima. **Comentários ao Código de defesa do consumidor**. 4. ed., rev., atual. e ampl São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

MARTINS, Robson; MARTINS, Erika Silvana Saquetti. **Notas sobre a atividade notarial e registral e o STF (2022)**. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/377466/notas-sobre-a-atividade-notarial-e-registral-e-o-stf>. Acesso em 15 jul 2023.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 33.ed.rev. atual até a Emenda Constitucional 92, de 12.7.2016. São Paulo: Malheiros, 2016.

MOURA, Gizelson Monteiro de. **A vacância das serventias extrajudiciais no Estado do Tocantins: análise dos processos administrativos para preenchimento das vagas por intermédio de concurso público**. Dissertação de Mestrado profissional e interdisciplinar em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos – Universidade Federal do Tocantins. Palmas, 2021. Disponível em: <http://repositorio.uft.edu.br/handle/11612/4014>. Acesso em: 15 nov. 2023.

NALINI, José Renato. **Registro civil das pessoas naturais: usina de cidadania**. In: DIP, Ricardo Henry Marques (Org.). Registros públicos e segurança jurídica. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1998.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Responsabilidade civil**. 12. ed. atualizada por Gustavo Tepedino. Rio de Janeiro: Gen/Forense, 2018.

PEYREFITTE, Alan. **A sociedade da confiança: ensaio sobre as origens e a natureza do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.

PORTES, Alejandro. **Social capital: its origins and applications in modern sociology**. *Annual Review of Sociology*, v.24, p.6, 1998. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/223472>>. Acesso em: 10 dez. 2023.

PORTO, Lorena Vasconcelos. A terceirização na reforma trabalhista e a violação às normas internacionais de proteção ao Trabalho. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 3. Região**. Belo Horizonte, v. 63, n. 96, p. 149-182, jul./dez. 2017.

RIBEIRO, Manuel da Nazaré. Registro Predial. **Revista da Ordem dos Advogados Portugueses**. Lisboa, Portugal, ano 12, n. 1 e 2, p. 279-315, 1952. Disponível em: <https://portal.oa.pt/upl/%7Be3772e45-8509-40e1-8bb1-fceeaf125e1d%7D.pdf>. Acesso em 30 nov. 2023.

RODRIGUES, Marcelo Guimarães. **Tratado de registros públicos e direito notarial**. São Paulo: Atlas, 2016.

SARMENTO FILHO, Eduardo Sócrates Castanheira. **Direito Registral Imobiliário**. Vol. I e II, Curitiba: Juruá, 2018.

VALADÃO, Marcos Aurélio Pereira. **Limitações constitucionais ao poder de tributar e tratados internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.