

A GESTÃO DAS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS PELO PODER JUDICIÁRIO: UMA FUNÇÃO CONSTITUCIONALMENTE ATÍPICA?

THE MANAGEMENT OF OUT-OF-COURT SERVICES BY THE BRAZILIAN JUDICIAL BRANCH: A CONSTITUTIONALLY ATYPICAL FUNCTION?

Luciano Athayde Chaves 

Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Natal, RN, Brasil.

Doutor em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR).

Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).

Email: luciano.athayde@ufrn.br

Marcelo Nóbrega Athayde Chaves 

Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Natal, RN, Brasil.

Mestre em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).

Auxiliar Judiciário no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte (TJRN).

Email: me.marceloathayde@gmail.com

RESUMO: O presente estudo busca compreender a natureza da atuação do Poder Judiciário na gestão e fiscalização das serventias extrajudiciais no regime jurídico constitucional brasileiro de 1988. Partindo da premissa de que o Poder Judiciário vem sendo alvo de críticas sobre os limites da sua atuação de supervisão e controle das serventias extrajudiciais – por não se tratar de uma atividade própria desse Poder –, a pesquisa explora o argumento de que, embora se trate de função aparentemente atípica, ela não é estranha às competências constitucionais próprias do Judiciário no Brasil. Assim, com base na pesquisa bibliográfica e documental, a partir de uma abordagem qualitativa, descritiva e exploratória a respeito da organização das serventias extrajudiciais, bem como lançando mão do recurso histórico como ferramenta analítica, a investigação busca compreender o papel político do Poder Judiciário quanto à manutenção de um serviço que costuma ser entendido como desvinculado dos tribunais, em especial aqueles integrantes do segmento da Justiça Estadual. O estudo permite concluir que o argumento de que não existem fundamentos, no regime jurídico constitucional atual, que estabeleçam uma ligação institucional existente entre o Poder Judiciário e as serventias extrajudiciais, as evidências apontam que a função de gestão e fiscalização exercidas pelos tribunais, se não constitui atividade típica dessas organizações públicas, ao menos deve ser considerada como função *sui generis*, porquanto muitos laços orgânicos entre esses grupos de instituições subsistem e são, até certo ponto, estratégicos para o seu recíproco funcionamento.

Palavras-chave: serventias extrajudiciais; desenvolvimento histórico; natureza institucional; poder judiciário.

ABSTRACT: This study seeks to understand the judiciary's role in managing and overseeing extrajudicial offices within the framework of Brazil's 1988 constitutional regime. The research starts with the premise that the Judiciary has faced criticism regarding the extent of its supervision and control over extrajudicial offices, activities that are not inherently within its traditional jurisdiction. Despite being an ostensibly atypical function, the study argues that this role is consistent with the judiciary's constitutional competencies in Brazil. Through bibliographic and documentary research, employing a qualitative, descriptive, and exploratory approach, and utilizing historical context as an analytical tool, the investigation examines the judiciary's political role in maintaining a service often seen as distinct from the courts, particularly those linked to the State Judiciary. The study concludes that although there may be no explicit constitutional provision directly linking the judiciary to extrajudicial offices, the management and oversight functions performed by the courts should be regarded as *sui generis*. Numerous organic connections between these institutional bodies persist and play a strategic role in their reciprocal functioning.

Keywords: Brazilian notary offices; historical development; institutional nature; judicial branch.

SUMÁRIO: 1 INTRODUÇÃO; 2 O MODELO CONSTITUCIONAL DE GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DAS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS PELO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO; 3 ASPECTOS CONSTITUCIONAIS DAS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS E SUA RESSIGNIFICAÇÃO FUNCIONAL; 4 A GESTÃO DAS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS: FUNÇÃO TÍPICA E ATÍPICA DO PODER JUDICIÁRIO?; 5 CONCLUSÃO; REFERÊNCIAS.

1 INTRODUÇÃO

No emergente campo de pesquisa sobre a administração da Justiça, que envolve aspectos de grande importância social e política (Gomes; Guimarães, Guarido, 2018), mostra-se relevante discutir alguns dos aspectos relacionados às origens e à natureza das atribuições do Poder Judiciário na organização, gestão, supervisão e controle das serventias judiciais, com o objetivo de compreender se essas atividades se inserem nas chamadas funções típicas ou atípicas daquele

Poder, considerando não apenas a conhecida dicotomia funcional, acolhida amplamente na literatura jurídica (Lucchesi; Teotonio; Carlucci, 2013, p. 88; Rocha, 1995, p. 41), mas principalmente as implicações que a natureza da função pode projetar em termos de concepção de modelo de gestão das serventias extrajudiciais, nomeadamente diante de uma tendência de transferência de várias demandas tradicionalmente direcionadas aos tribunais para os cartórios (Minelli; Cachapuz, 2018).

As atribuições de autogestão ou autogoverno das organizações públicas que concentram maior parcela de poder político não são algo novo no ordenamento jurídico-constitucional brasileiro (Chaves, 2022, p. 122 e 178). O Poder Judiciário não é exceção a essa regra. Muitas e complexas são as atribuições desse Poder, ainda mais considerando sua alargada autonomia administrativa, financeira e orçamentária, bem assim suas dimensões, num complexo “arquipélago” de tribunais e magistrados, comuns e especializados (Chaves, 2022). Contudo, pouco se debate sobre o papel de gestão dos tribunais, sobre as entidades notariais e registrais, em que pese ser a afirmação a atipicidade funcional um dos argumentos mais utilizados para o arrefecimento da participação do Judiciário nesse campo organizacional, assim como para o fortalecimento das funções das serventias extrajudiciais, já que estas últimas se abriram também para se tornarem espaços de autêntica desjudicialização dos negócios jurídicos e de suas controvérsias, principalmente em temas cíveis, tendência já manifestada em diversas reformas legislativas, que os tornaram arenas destinadas, em certas condições, a celebração de divórcios e o processamento de inventário, entre outras possibilidades.

Desde logo, portanto, percebe-se uma contradição: se as serventias extrajudiciais representam um espaço de prestação de serviços jurídicos, em uma compreensão ampla, de perfil desjudicializante, como entender que cabe ao Judiciário o planejamento, supervisão e controle dessas serventias, nos termos do art. 236 da Constituição Federal (Brasil, 1988)?¹

A ausência de discussão sobre esse ângulo de atuação dos tribunais brasileiros, em especial dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal e Territórios, contrasta com o efervescente debate sobre os limites de atuação do Judiciário no controle último da legitimidade das leis e dos atos administrativos em geral (Donato, 2006), uma vez que tal supremacia confere “força suplementar de cognição dos juízes, principalmente quando este se apresenta sob a forma de uma competência judicial concentrada, para análise da constitucionalidade dos atos dos demais poderes” (Castro, 2000, p. 177).

Dessa forma, questiona-se se a gestão das serventias pode ser enquadrada como atividade constitucionalmente atípica do Poder Judiciário. E, caso assim se considere, quais são os fundamentos e limites políticos para a atuação do Poder Judiciário e para o exercício de gestão sob outros órgãos e entidades, em especial as serventias extrajudiciais.

É de se ressaltar que os Tribunais de Justiça de cada Estado e do Distrito Federal também determinam o valor dos emolumentos (Brasil, 1988, art. 236, Brasil, 2000 e Código de Normas Local) e outros encargos, como o recolhimento de taxas e fundos, e fiscalização do repasse financeiro como previsto no texto constitucional. No entanto, o conteúdo da regra constitucional somente retrata essa competência quanto à fiscalização de legalidade dos atos notariais e registrais, que, por sua vez, tem sido interpretada de maneira extensiva à possibilidade de tributação e organização financeira de tais entidades.

Assim, pode-se considerar que essa atribuição de regência das serventias extrajudiciais pelos Tribunais de Justiça de cada Estado da Federação tem sua gênese em algum período histórico anterior à promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), justificando um estudo sobre a trajetória institucional das serventias extrajudiciais, com intuito de se estabelecer uma arqueologia quanto às atribuições de gestão e supervisão

¹ “Art. 236 (CF). Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público. § 1º Lei regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, e definirá a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário [...]”. Importante registrar que esse dispositivo constitucional foi regulamentado pela Lei Federal nº 8.935, de 18 de novembro de 2014, a qual estabeleceu diversas atribuições ao Poder Judiciário, como a realização de concursos para a delegação de serviços notariais e registrais (art. 15), a fiscalização dos atos notariais e de registro (art. 37), dentre outras (Brasil, 1988).

dessas instituições pelo Poder Judiciário, assentando a hipótese de que as serventias extrajudiciais são estruturas organizacionais de natureza *sui generis*, as quais permanecem no campo da existência entre público e privado.

O presente estudo, apoiado na pesquisa bibliográfica e documental, de natureza qualitativa, de caráter descritivo e exploratório (Gil, 2008), também se utiliza do recurso histórico como método analítico no campo jurídico (Koerner, 2017), como forma de apresentar ao leitor maior amplitude crítica às instituições contemporâneas, em especial no que concerne ao arranjo institucional que interliga as serventias extrajudiciais e os tribunais brasileiros, em particular aqueles integrantes do segmento da Justiça Estadual e do Distrito Federal e Territórios. A opção pelo método histórico, de crescente prestígio nas pesquisas de temas do Direito e da Teoria do Estado (Lopes, 2011), tem o propósito de estabelecer possíveis traços culturais de raízes mais profundas, que acabam por caracterizar certos arranjos institucionais que se mostram resilientes no tempo.

O texto está organizado em três seções. A primeira busca compreender, a partir de alguns elementos históricos, a construção organizacional das serventias extrajudiciais e sua inter-relação com o Poder Judiciário. Na segunda seção, discute-se o regime atual das serventias extrajudiciais e algumas tendências de ressignificação do seu papel tradicional na ordem jurídica. A terceira seção dedica-se a descrever a relação institucional existente entre os Tribunais de Justiça Estaduais e os cartórios extrajudiciais.

2 O MODELO CONSTITUCIONAL DE GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DAS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS PELO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO

Reconstruir e compreender o percurso histórico de alguma determinada instituição não é uma tarefa simples. Muitas vezes, na ausência de contemporaneidade do pesquisador e do objeto pesquisado, depara-se com eventual escassez de fontes a respeito do assunto em análise. Além disso, quando as fontes estão disponíveis, há sobre elas variadas interpretações, o que torna o recurso histórico sempre muito desafiador, embora, ao mesmo tempo, necessário e em larga expansão no campo jurídico (Koerner, 2017; Chaves, 2022).

Uma análise sobre as serventias extrajudiciais não se afasta dessa árida abordagem. Com efeito, trata-se de uma instituição multissecular, encarregada da tradução de costumes, religiosidade e cultura de um determinado povo, documentando-os (Silva, 2013), mas que não goza da existência de um arsenal de pesquisa compatível com a presença dessas instituições no cenário das relações sociais no Brasil.

Destacam Siqueira e Siqueira (2000, p. 22-27) que atividade registrar é tão antiga quanto o próprio desenvolvimento da escrita nas sociedades, e presentes nas mais variadas dimensões da vida cotidiana, seja nas questões alusiva ao espaço público, seja em aspectos relevantes da rotina de proprietários, comerciantes e viajantes, dentre outros indivíduos que necessitavam emprestar formalidade e documentalidade aos atos importantes dos quais participavam.

No Brasil, as serventias surgem como uma reinterpretação dos moldes hispânicos da Lei do Regimento dos Tabeliães. Vale lembrar que essa legislação foi editada ao tempo do reinado de D. Dinis, em 1305, e, posteriormente, introduzidas em Portugal. Assim, D. João I de Portugal, no período anterior a 1415, publicou a primeira lei que discriminava as atribuições dos tabeliães do paço, ou notas, e das audiências, ou judiciais², mas ainda sem codificação própria para tabeliães, a qual somente surge no período de Regência de D. Pedro, em nome de Afonso V, nas Ordenações Afonsinas, por volta de 1447 (Macedo, 2007), isto é, anteriormente ao período da União Ibérica.

² É interessante notar que nesse momento o conceito de Tabelião, em Portugal, era compreendido para aquelas pessoas que desempenhavam o seu papel na esfera judicial, bem como os que dispunham de ferramentas, sob o crivo do magistrado - quando judicial - para a confecção de atos que servissem de registro no tempo, com intuito documental e que garantisse a fé-pública. Existindo, assim, duas modalidades de tabelionato, um judicial - similar às secretarias que existem no regime jurídico atual da Constituição de 1988, por exemplo - e outro de Notas - algo similar aos cartórios de notas, protestos e imobiliários, que são de cunho extrajudicial, atualmente.

Tal forma de organização das serventias e órgãos judiciais em Portugal permaneceu quase intacta até a sua introdução no Brasil, inicialmente protagonizada pelos donatários, por meio dos Forais³, provenientes da Metrópole. Somente em 1603, porém, houve, em Portugal, a instituição de um regime próprio para o exercício da profissão, o “regimento dos tabelliães de notas” (Machado, 1904, p. 15), o qual cumpria em dispor a respeito dos seus ofícios e se apresentando como a base de solidificação da atividade registral e notarial em Portugal e no Brasil. Merece destaque a seguinte passagem de Machado (1904), no vernáculo da época:

Na última compillação, vinda a lume em 1603, estão insertos, no livro I.º til. 78, sob o título regimento dos tabelliães de notas, as principaes disposições relativas ao officio, assim como já estavam nas anteriores ordenações e título SO [sic] sob a epigraphe disposições communs aos tabelliães de notas e aos tabelliães do judicial, regras complementares omissas”) naquelle primeiro título (Machado, 1904, p. 15).

Nota-se, então, que, a partir desse período, tanto a atividade notarial como registral deixa de ser de âmbito privado e começa a tomar feições públicas, voltadas ao registro geral, de imóveis, de notas, entre outros, inclusive se conectando diretamente à atividade jurisdicional do período. Assim, podemos observar que, no início desses ofícios, as disposições legais estabelecem uma ligação concreta da atividade documental e registral dos tabeliães com o Poder Judiciário, assentando, ainda, a distinção entre tabelionato de notas e o tabelionato judicial.

Vale recordar, de outro lado, que as Ordenações portuguesas, pelo caráter de supremacia política da Metrópole sobre a Colônia, foram formalmente válidas no Brasil, trasladando-se benefícios e defeitos dessa codificação, tendo sua aplicabilidade vigorado até meados do século XIX e início do século XX (Sander, 2005). Com o decorrer do tempo, foram surgindo, também, diversas leis e decretos que tornavam a atividade notarial cada vez mais presente nos regimes do Império e das colônias portuguesas de forma geral.

Esse regime jurídico das serventias permaneceu quase que intocado por aproximadamente duzentos anos, desde o “Regimento dos *tabelliães* de notas”. Só em 11 de outubro de 1827, com o advento de uma lei – que leva o nome da sua data – Lei 11 de Outubro de 1827 (Brasil, 1827) – aboliu-se a natureza de propriedade privada das serventias, cumprindo em definir o seu caráter de vitaliciedade de maneira geral, ou seja, igualando como bens públicos aquelas judiciais e as de notas e registro⁴, fazendo florescer uma forma de consolidação da atividade notarial e registral no regime imperial Brasileiro, a qual foi mais fortemente reforçada pelo Decreto nº 9.240/1885 – oriundo das diversas leis e decretos surgidos sobre as serventias – que instituiu, nas palavras de Macedo (2007), o primeiro “Código de Notariado Brasileiro”, que recebeu bastante influência das fontes normativas espanhola e portuguesa (Macedo, 2007).

Nesse cenário, não se pode deixar de assinalar o papel que a Igreja Católica desempenhou na atividade registral. Para obter a publicidade do ato e fato dando-lhe autenticidade, segurança e eficácia jurídica, no caso do Registro de Pessoas Naturais, como nascimento, casamento, legitimação de filhos e outros, a Igreja Católica, aliada do Estado, era a responsável por fazê-lo (Siqueira; Siqueira, 2000, p. 25).

Assim, veja-se que, desde 1603, com o “Regimento dos tabelliães de notas” (Portugal, 1603), o vínculo existente entre o Poder Judiciário e os cartórios já era evidente – e centenário –, o que assinala a ideia de uma espécie de sincretismo da administração e gestão dessas entidades entre si. Assim, estas serventias, além de públicas, filiadas ao poder do Estado emanado do Rei Dom Afonso, ainda prestavam um papel de exposição dos atos prolatadas pelos Juizes, agindo em perfeita sintonia com estes. Com efeito, o Livro I, Título XXXV, das Ordenações Afonsinas

³ Documento utilizado por Portugal, entre o século XII ao XVI, que buscava a criação de conselhos e demais órgãos de administração local, bem como tido como a base de instituição de municípios, assegurando as condições de fixação e prosperidade da comunidade, assim como o aumento da área cultivada, pela concessão de maiores liberdades e privilégios aos seus habitantes. A palavra “foral” deriva da palavra portuguesa “Foro”, que por sua vez vem do latim “fórum” (Portugal, 2021).

⁴ Tratadas no Regime Imperial Brasileiro com o nome de “Fazenda”, conforme disposto na referida lei.

estabelece que aos tabeliães e escrivães competia lavrar termo de revelia, assim como lhes competia a publicação das sentenças definitivas ou interlocutórias e o cumprimento dos mandados expedidos pelos juízes (Portugal, 1603, p. 217-218).

Ora, assim como está evidenciada uma relação direta existente entre os tabeliães e escrivães no Império português de Dom Afonso, em 1603, inegável que tais costumes vieram a ser importados para o Brasil, principalmente o papel relacionado a dar notável visibilidade a atos públicos e privados existentes. Logo, esta relação de “mutualismo” dessas entidades cartoriais encontra-se, ao menos na experiência brasileira, fortemente entrelaçada, com a finalidade de atender interesses comuns do Estado e do Povo, permanecendo-se nesta configuração até o período pré-republicano.

É bem verdade que a análise da relação das serventias com a Justiça no período pré-republicano precisa considerar que o perfil de organização judiciária, e de sua magistratura, em meio a este período, era algo bem diferente de sua compreensão contemporânea, republicana. Os juízes da colônia, bem como do Império brasileiro, eram servidores do monarca, delegatários de seu poder, sem traços de autonomia, e exercendo as mais diversas funções públicas, como de chefia de polícia, coletores de impostos, entre outras (Chaves, 2022), situação que se relaciona com os ditames portugueses do Império Afonsino.

Assim, mesmo que de certa forma entrosados ou entrelaçados, possuía cada uma das referidas instituições sua independência funcional, existindo sem a intervenção uma da outra para funcionar naquele sistema, até meados de 1824 no Brasil. No entanto, tal configuração veio a tomar caminhos diversos, no sentido da vinculação total dos serventuários ao Poder Judiciário, conforme verifica-se na Lei de 11 outubro de 1827 (Brasil, 1827), a qual determina “*a forma por que devem ser providos os Offícios de Justiça e Fazenda*” (no vernáculo da época). Esta Lei imperial determinou que, a partir daquele momento, os serventuários, passariam a integrar os ofícios da Justiça e da Fazenda, quebrando aquela ideia de autonomia com poderes delegados do Estado e passando a ser considerados funcionários públicos vitalícios⁵.

Assim, esses oficiais de registro se mantiveram, no Brasil, nesta posição de ligação direta com o Poder Judiciário, funcionando de forma acoplada a este até o seu desmembramento no regime constitucional de 1988, conforme se observa do conteúdo do art. 236, *caput*, da CRFB/88, exercendo uma atividade estatal por meio de delegação em caráter privado.

Nada obstante, tal instituição centenária vem possuindo uma difícil classificação e conceituação quanto a sua natureza jurídica, até os períodos mais recentes⁶, uma vez que exercem uma função pública, oriunda de uma delegação, porém, não deixando de lado o caráter privado do tabelião como gestor ou administrador da serventia, conforme o art. 21 da Lei nº 8.935/94, mais uma vez surgindo a dúvida de sua natureza jurídica para fins de sua responsabilização, gestão e administração.

Assim, em que pese a sua natureza pública de registro, por se afeiçoar a traços privados, há uma confusão a respeito da personalidade jurídica concreta de tal entidade, o que dá ensejo à discussão nos tribunais a quem cabe a responsabilidade dessa instituição vigente. Logo, atualmente, os tribunais vêm entendendo de maneira dicotômica sobre a natureza jurídica dessa instituição – entre pública e privada, para efeito da responsabilidade civil objetiva ou não do Estado⁷.

⁵ No vernáculo da época: “Art 1º Nenhum officio de Justiça, ou Fazenda, seja qual fôr a sua qualidade, e denominação, será conferido a título de propriedade. Art 2º Todos os officios de justiça, ou Fazenda, serão conferidos, por títulos de serventias vitalícias, às pessoas, que para elles tenham a necessária idoneidade, e que os sirvam pessoalmente; salvo o acesso regular, que lhes competir por escala nas repartições, em que o houver” (Brasil, 1827).

⁶ Vêem-se diferentes julgados e entendimentos dicotômicos sobre a natureza jurídica dos cartórios. Alguns atribuem uma natureza jurídica pública, outros privadas. Lemos e Pinho (2019) os compreende como de natureza *sui generis* de função pública delegada, exercida por um particular.

⁷ Representam essa posição dos tribunais os seguintes julgados: “RESPONSABILIDADE CIVIL. NOTÁRIO. LEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM. RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO ESTADO DE PERNAMBUCO PELOS DANOS CAUSADOS PELO TITULAR DE SERVENTIA EXTRAJUDICIAL NÃO-OFICIALIZADA. PRECEDENTES. A responsabilidade civil por dano causado a particular por ato de oficial do Registro de Imóveis é pessoal, não podendo o seu sucessor, atual titular da serventia, responder pelo ato ilícito praticado pelo sucedido, antigo titular. Precedentes. Recurso especial provido”. (STJ, REsp 696.989/PE, 3ª Turma,

Portanto, devido à natureza jurídica imprecisa dessa responsabilidade, surge, em 2016, a nova redação do art. 22 da Lei nº 8.935/94, conforme dispôs a Lei nº 13.286, a qual estabeleceu a responsabilidade jurídica do cartório à pessoa do tabelião, afastando a responsabilidade objetiva do Estado, como acontece, majoritariamente, nas instituições públicas⁸. No entanto, mesmo havendo disposição legal sobre o tema, não faltam pronunciamentos judiciais, inclusive do Supremo Tribunal Federal (STF), em sentido diametralmente oposto⁹.

Rel. Min. Castro Filho, DJ 27/11/2006); “RECURSO ESPECIAL. DIREITO CIVIL. RESPONSABILIDADE CIVIL. OFICIAL DE CARTÓRIO EXTRAJUDICIAL. ATO PRATICADO ANTES DE SUA TITULAÇÃO, QUANDO DESEMPENHAVA A FUNÇÃO DE OFICIAL SUBSTITUTO. EMISSÃO DE CERTIDÃO DE REGULARIDADE DE MATRÍCULA COM BASE NA QUAL FOI REALIZADO NEGÓCIO JURÍDICO. POSTERIOR ASSUNÇÃO DA TITULARIDADE DO CARTÓRIO. CANCELAMENTO DA MATRÍCULA EM FUNÇÃO DE DUPLICIDADE. IMPUTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE. LEGITIMIDADE PASSIVA. 1. Em princípio, a responsabilidade dos titulares de Cartórios Extrajudiciais é pessoal e intransmissível. Contudo, o art. 22 da Lei 8.935/94 assegura o exercício, por estes, do direito de regresso em face de seus prepostos nas hipóteses de dolo ou culpa. 2. Se um preposto do Cartório, na qualidade de Oficial Substituto, atesta a regularidade de uma matrícula e, posteriormente, ao assumir a titularidade do Cartório, cancela a mesma matrícula cuja legitimidade atestara, é possível que o prejudicado ajuíze diretamente em face dele uma ação para apurar sua responsabilidade civil. Isso porque, nas hipóteses em que haja dolo ou culpa, seria dele, de todo modo, a responsabilidade final pelo incidente. 3. Recurso especial conhecido e improvido.” (STJ, REsp 1270018/MS, 3ª Turma, Rel. Min. Massami Uyeda, Rel. p/ Acórdão Ministra Nancy Andrighi, DJe 28/06/2012); “CARTÓRIOS – PERSONALIDADE JURÍDICA PRÓPRIA. O artigo 21 da Lei nº 8.935/94 não deixa margem a dúvidas ao tratar o notário ou oficial como um gestor, um gerente, um administrador da entidade, distinguindo-o da entidade administrada. O tabelião, ou notário, ou oficial de registro não é a entidade, não se confunde com a entidade, não é a pessoa jurídica, apenas administra, gerencia a entidade. Diz o parágrafo único do art. 41 do CCB que, “Salvo disposição em contrário, as pessoas jurídicas de direito público, a que se tenha dado estrutura de direito privado, regem-se, no que couber, quanto ao seu funcionamento, pelas normas deste Código”. Essa entidade, o Cartório, por vezes é proprietária do imóvel que ocupa, ou o loca em nome próprio. Possui livros e registros que não pertencem ao notário, mas à própria entidade Cartório. Firma contratos em nome próprio. Movimenta contas bancárias em nome próprio. Possui inscrição junto à fazenda, com CNPJ próprio. Possui inscrição Estadual e Municipal. E paga impostos. Personalidade jurídica nada mais é que a aptidão genérica para adquirir direitos e contrair obrigações. Os entendimentos relativos à existência ou não de personalidade jurídica dos cartórios, não se sobrepõem à realidade. No presente caso, o Cartório existe como entidade registrada em órgãos públicos, como Ministério da Fazenda e Ministério do Trabalho, anotou o contrato de trabalho e efetuou transferências bancárias em seu nome. Em razão dessas circunstâncias, ousa discordar da ideia comum, para afirmar que os Cartórios são pessoas jurídicas e têm personalidade jurídica, desde que inscritos nos órgãos fazendários com matrícula própria, mantenham contas bancárias em nome próprio e contratem empregados anotando o contrato de trabalho em nome próprio. Recurso provido” (TRT, 2014).

⁸ “Art. 22. Os notários e oficiais de registro são civilmente responsáveis por todos os prejuízos que causarem a terceiros, por culpa ou dolo, pessoalmente, pelos substitutos que designarem ou escreventes que autorizarem, assegurado o direito de regresso. Parágrafo único. Prescreve em três anos a pretensão de reparação civil, contado o prazo da data de lavratura do ato registral ou notarial”.

⁹ “DIREITO ADMINISTRATIVO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. DANO MATERIAL. ATOS E OMISSÕES DANOSAS DE NOTÁRIOS E REGISTRADORES. TEMA 777. ATIVIDADE DELEGADA. RESPONSABILIDADE CIVIL DO DELEGATÁRIO E DO ESTADO EM DECORRÊNCIA DE DANOS CAUSADOS A TERCEIROS POR TABELIÃES E OFICIAIS DE REGISTRO NO EXERCÍCIO DE SUAS FUNÇÕES. SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS. ART. 236, §1º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO ESTADO PELOS ATOS DE TABELIÃES E REGISTRADORES OFICIAIS QUE, NO EXERCÍCIO DE SUAS FUNÇÕES, CAUSEM DANOS A TERCEIROS, ASSEGURADO O DIREITO DE REGRESSO CONTRA O RESPONSÁVEL NOS CASOS DE DOLO OU CULPA. POSSIBILIDADE. 1. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público. Tabeliães e registradores oficiais são particulares em colaboração com o poder público que exercem suas atividades in nomine do Estado, com lastro em delegação prescrita expressamente no tecido constitucional (Brasil, 1988, art. 236). 2. Os tabeliães e registradores oficiais exercem função munida de fé pública, que destina-se a conferir autenticidade, publicidade, segurança e eficácia às declarações de vontade. 3. O ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público e os atos de seus agentes estão sujeitos à fiscalização do Poder Judiciário, consoante expressa determinação constitucional (Brasil, 1988, art. 236). Por exercerem um feixe de competências estatais, os titulares de serventias extrajudiciais qualificam-se como agentes públicos. 4. O Estado responde, objetivamente, pelos atos dos tabeliães e registradores oficiais que, no exercício de suas funções, causem dano a terceiros, assentado o dever de regresso contra o responsável, nos casos de dolo ou culpa, sob pena de improbidade administrativa. Precedentes: RE 209.354 AgR, Rel. Min. Carlos Velloso, Segunda Turma, DJe de 16/4/1999; RE 518.894 AgR, Rel. Min. Ayres Britto, Segunda Turma, DJe de 22/9/2011; RE 551.156 AgR, Rel. Min. Ellen Gracie, Segunda Turma, DJe de 10/3/2009; AI 846.317 AgR, Relª. Minª.

Tal redação, contudo, fomentou ainda mais a possibilidade de se considerar uma natureza jurídica *sui generis* da atividade notarial e registral, uma vez que, em que pese a CRFB/88 prezar pela natureza pública deste ofício, a Lei nº 8.935/94 conferiu-lhe um aspecto privado, tornando, assim, plausível a discussão aqui proposta sobre a permanência da possibilidade jurídica do Poder Judiciário fiscalizar e regular, em sua plenitude, uma instituição não que possui natureza jurídica bem definida.

Portanto, levando-se em consideração que as serventias extrajudiciais historicamente se encontram, de alguma forma, interligadas ao Poder Judiciário, caberia, em termos formais, então, aos tribunais, a responsabilidade por sua administração e gestão, com ancoragem institucional na historicidade da relação entre ambos. Contudo, justamente pela sua natureza jurídica *sui generis*, pode-se questionar sobre a inconveniência desses laços do serviço notarial e registral com os corpos judiciários, uma vez que as serventias extrajudiciais constituem uma atividade privada, ainda que delegada pelo Poder Público, e, por isso reguladas apenas pela legislação civil. Essa crítica desafia a compreensão, portanto, do fundamento de validade quanto à supervisão desses serviços pelos tribunais, em especial aqueles do segmento Estadual, incluindo-se, por suas características, a Justiça do Distrito Federal e Territórios.

3 ASPECTOS CONSTITUCIONAIS DAS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS E SUA RESSIGNIFICAÇÃO FUNCIONAL

As serventias, em sua origem, no Brasil, são filiadas ao Poder Judiciário, desde a sua consolidação legislativa no Regime instituído pela Coroa Portuguesa em meados de 1600 (Machado, 1904), permanecendo o modelo praticamente intacto até final do século XIX, início do século XX (Sander, 2005).

Cármen Lúcia, Segunda Turma, DJe de 28/11/13 e RE 788.009 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Primeira Turma, julgado em 19/08/2014, DJe 13/10/2014. 5. Os serviços notariais e de registro, mercê de exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público (Brasil, 1988, art. 236), não se submetem à disciplina que rege as pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos. É que esta alternativa interpretativa, além de inobservar a sistemática da aplicabilidade das normas constitucionais, contraria a literalidade do texto da Carta da República, conforme a dicção do art. 37, § 6º, que se refere a “pessoas jurídicas” prestadoras de serviços públicos, ao passo que notários e tabeliães respondem civilmente enquanto pessoas naturais delegatárias de serviço público, consoante disposto no art. 22 da Lei nº 8.935/94. 6. A própria constituição determina que “lei regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, e definirá a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário” (Brasil, 1988, art. 236), não competindo a esta Corte realizar uma interpretação analógica e extensiva, a fim de equiparar o regime jurídico da responsabilidade civil de notários e registradores oficiais ao das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos (Brasil, 1988, art. 37, § 6º). 7. A responsabilização objetiva depende de expressa previsão normativa e não admite interpretação extensiva ou ampliativa, posto regra excepcional, impassível de presunção. 8. A Lei 8.935/94 regulamenta o art. 236 da Constituição Federal e fixa o estatuto dos serviços notariais e de registro, predicando no seu art. 22 que “os notários e oficiais de registro são civilmente responsáveis por todos os prejuízos que causarem a terceiros, por culpa ou dolo, pessoalmente, pelos substitutos que designarem ou escreventes que autorizarem, assegurado o direito de regresso. (Redação dada pela Lei nº 13.286, de 2016)”, o que configura inequívoca responsabilidade civil subjetiva dos notários e oficiais de registro, legalmente assentada. 9. O art. 28 da Lei de Registros Públicos (Lei 6.015/1973) contém comando expreso quanto à responsabilidade subjetiva de oficiais de registro, bem como o art. 38 da Lei 9.492/97, que fixa a responsabilidade subjetiva dos Tabeliães de Protesto de Títulos por seus próprios atos e os de seus prepostos. 10. Deveras, a atividade dos registradores de protesto é análoga à dos notários e demais registradores, inexistindo discrimen que autorize tratamento diferenciado para somente uma determinada atividade da classe notarial. 11. Repercussão geral constitucional que assenta a tese objetiva de que: o Estado responde, objetivamente, pelos atos dos tabeliães e registradores oficiais que, no exercício de suas funções, causem dano a terceiros, assentado o dever de regresso contra o responsável, nos casos de dolo ou culpa, sob pena de improbidade administrativa. 12. *In casu*, tratando-se de dano causado por registrador oficial no exercício de sua função, incide a responsabilidade objetiva do Estado de Santa Catarina, assentado o dever de regresso contra o responsável, nos casos de dolo ou culpa, sob pena de improbidade administrativa. 13. Recurso extraordinário conhecido e desprovido para reconhecer que o Estado responde, objetivamente, pelos atos dos tabeliães e registradores oficiais que, no exercício de suas funções, causem dano a terceiros, assentado o dever de regresso contra o responsável, nos casos de dolo ou culpa, sob pena de improbidade administrativa. Tese: “O Estado responde, objetivamente, pelos atos dos tabeliães e registradores oficiais que, no exercício de suas funções, causem dano a terceiros, assentado o dever de regresso contra o responsável, nos casos de dolo ou culpa, sob pena de improbidade administrativa” (STF, 2019).

Contudo, não se pode negar que, no regime constitucional de 1988, os cartórios tornaram-se entidades privadas, de forma a serem definidos, pelo teor do art. 236 da CRFB/88, como uma delegação do Poder Público, assim, possuindo um fundamento constitucionalmente válido para sua existência e validade em nosso ordenamento jurídico.

Certo é que a CRFB/88, no § 1º do art. 236, diz que cabe ao Poder Judiciário a fiscalização dos atos confeccionados pelos cartórios. Porém, não se pode simplesmente dizer que isso foi uma mera opção da Assembleia Constituinte, mas, sim, um resultado de uma longa tradição histórica de ligação dessas entidades ao sistema formal de justiça, principalmente devido a sua função probatória, sendo uma instituição historicamente entrosada com Poder Judiciário.

No entanto, limitar seu aspecto de existência a uma mera delimitação, pautada no teor de existência frente ao ordenamento jurídico-constitucional, não parece ser um argumento plausível e minimamente razoável para explicar a sua real existência dentro dessa ordem estatal. Dessa forma, pode-se considerar que a sua existência constitucional remete a um cenário ainda anterior, o qual foi inserido pela recepção constitucional da Lei nº 6.015, de 1973 (Lei dos Registros Públicos). Essa recepção permitiu concluir que houve um transbordamento das disposições da referida Lei para o regime democrático inaugurado pela CRFB/88, uma vez que o tema das serventias foi tratado, naquele momento de início do novo regime, apenas pelo art. 236 e art. 31 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

Portanto, por terem as serventias surgido em compasso com a trajetória histórica, proveniente do modelo arcaico português e de inspirações espanholas, cabe o questionamento sobre a aplicabilidade desse modelo ao cenário jurídico vivido atualmente, uma vez que o advento da tecnologia e modificações legislativas hábeis a exercer função probatória no campo do processo, enfraquece a ideia funcional dos cartórios, voltada ao exercício dessa função originária de reserva de autenticidade e documentalidade, tornando-se, gradativamente, menos relevante para o ecossistema forense¹⁰.

Essa característica de perda gradual de sua função originária, por si só, então, constitui argumento válido para explicar o processo de mudança que essas entidades vêm passando nos últimos dez anos. Isto é, como a função probatória original dessas entidades vêm sendo mitigada e caindo em desuso pelas inovações tecnológicas e legislativas, quanto a aceitação judicial de outros meios de prova que não requeiram dotação de fé-pública por um notário¹¹, não seria sensato, para a permanência da existência dessa entidade no ordenamento, sua limitação à dotação de fé pública e publicidade para autenticidade de atos.

Assim, com o decurso do tempo, percebe-se um processo de modificação das atribuições originárias dessa entidade, admitindo-se aos cartórios e serventias extrajudiciais a discussão de outros tópicos, antes resolvidos na esfera do judiciário, como, por exemplo, divórcios, inventários, partilha e separação consensual (Brasil, 2007), mediação e conciliação (Brasil, 2018), protesto de sentença (Brasil, 2015, art. 528, §1º), ata notarial (Brasil, 2015, art. 384) entre outros, o que corrobora a ideia de que essas entidades estão buscando uma significativa mudança, valendo-se das suas prerrogativas legais de fé pública, veracidade e publicidade para dar maior credibilidade a sua permanência no sistema jurídico contemporâneo.

4 A GESTÃO DAS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS: FUNÇÃO TÍPICA E ATÍPICA DO PODER JUDICIÁRIO?

Geralmente, funções típicas e atípicas do Poder Judiciário podem ser encontradas espalhadas na CRFB/88. Ao se analisar, por exemplo, o art. 5º, tem-se o princípio da

¹⁰ Ilustra bem essa transição o fim da exigência de autenticação cartorária de documentos fotocopiados, em meados dos anos 1990, com a mudança legislativa no Código de Processo Civil decaído, regra mantida no Código de 2015 (Brasil, 2015, art. 425, inciso IV).

¹¹ É interessante notar que já existem julgados dos tribunais superiores que sustentam a possibilidade de prova, no processo judicial, fundada em *e-mail* (REsp 1.381.603) e em mensagens trocadas em aplicativos de mensagens, como o *WhatsApp* - em que pese a forma recente e ainda incerta deste último meio de prova, essa fora apreciada e aceita pelo STF nos autos da ação originária 2.002 do Distrito Federal como hábeis à prova dos fatos discutidos na demanda.

inafastabilidade do acesso ao judiciário, a inércia, ampla defesa e o contraditório. Já nos arts. 102, 105 e 108, têm-se as competências de processamento e julgamento, entre outras funções relacionadas à atividade jurisdicional que busca a produção de coisa julgada, caracterizada, de acordo com Bevenuto (2013), como funções ditas típicas do Poder Judiciário, uma vez que remetem a sua função judicante.

Dessa forma, a função típica pode ser caracterizada pelo conjunto de atribuições que estão dispostas na ordem jurídica, seja na dimensão constitucional ou infraconstitucional, que correspondem à sua função jurisdicional, de julgamento. Já a função atípica seria aquela caracterizada por sua natureza legislativa ou administrativa, referente a edição de regras e regulamentos, fundamentais ao bom desempenho da atividade jurisdicional do Poder Judiciário e seus órgãos, marcados pela independência e autonomia dos poderes, conforme traduzido no art. 2º da CRFB/88 (Bevenuto, 2013), desde que respeitados os limites harmônicos de cada Poder.

Assim, tem-se que as funções atípicas, de teor constitucional, podem ser encontradas no conteúdo do art. 96, I, que diz respeito à eleição de órgãos diretivos, elaboração de regimentos internos, organização de suas secretarias, promoção de cargos de juiz de carreira, propor criação de novas varas judiciais - conforme a necessidade da circunscrição - promoção de concursos públicos para preenchimento de cargos necessários à boa administração da justiça, concessão de licenças, férias e outras modalidades de afastamentos aos seus servidores e juízes vinculados, por exemplo. Observa-se que há, ao delimitar as funções atípicas desse Poder, uma estrita ligação da sua função atípica com as entidades que surgem da mera e simples existência desse Poder.

Nesse sentido, limitar as funções de julgamento do judiciário como função típica é rememorar – e limitar-se a – um conceito primordial de repartição de poderes, trazido por Montesquieu (2000), no contexto organizacional em que sequer o Poder Judiciário existia como uma instituição sólida, tendo em vista o caráter *ad hoc* de formação das esferas de julgamento. Contudo, como apresenta Chaves (2022), algumas funções dos tribunais, consideradas atípicas pela mencionada abordagem didático-funcional, representam avanços institucionais importantes. A ideia de governo judicial – que representa o conjunto de atividades de governança, formulação de políticas públicas judiciais e, também, gestão dos corpos judiciais - implica a resultante histórica das forças políticas em torno de mecanismos de elevação da independência judicial, principalmente no contexto latino-americano, como costuma enfatizar Zaffaroni (1995).

O problema não seria, então, compreender as funções típicas e atípicas do Poder Judiciário, mas, sim, compreender a qual modalidade se insere a gestão das serventias extrajudiciais, uma vez que são tidas como entidades privadas, autônomas e sem natureza jurídica específica – ou de natureza jurídica *sui generis* –, não sendo pessoas jurídicas, tampouco empresas, expressando-se unicamente pela sua ausência de personalidade jurídica própria, pautando-a de forma vinculada à pessoa física do tabelião de notas e o de protesto, bem como o do oficial registrador (Herance Filho, 2012 *apud* Braga; Leite; Brito, 2018), que somente exerce seu ofício por delegação do Poder Público.

Frisa-se que, neste estudo, identifica-se uma ausência de natureza jurídica específica das entidades de registro extrajudiciais, em virtude de que estas não se inserem como corpos estatais, pois são regidas por um ente privado, delegatário de função pública, o qual possui um conceito de responsabilidade jurídica instável dentro do ordenamento jurídico, bem como não há menção específica constitucional que sustente uma personalidade jurídica particular a essas instituições, havendo, somente, no ADCT (art. 31) a menção estrita às serventias judiciais, secretarias, que realmente fazem parte do Poder Judiciário, associando-se diretamente a ele.

Devido a essa circunstância, a discussão sobre a competência de gestão de tais entidades mostra-se desafiadora, em termos conceituais, uma vez que, nada obstante não possuam natureza jurídica bem definida, existe, no texto do art. 236, §1º, da CRFB/88, a previsão do encargo da fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário, como se a ele fossem as serventias de alguma forma vinculadas. Ou seja, mesmo não havendo fundamentos que justifiquem a ligação das serventias extrajudiciais à organização judiciária propriamente dita, isto é, que parta do seu fundamento de existência da função típica judiciária adjudicante, há uma disposição constitucional que assim o coloca nessa posição de vinculação funcional.

Ademais, a competência de gestão e fiscalização dessas entidades pelos tribunais, em planos conceituais, é uma atividade que, em princípio, não se insere em nenhuma das

modalidades de função do Poder Judiciário, dado que, mesmo estando presente no texto constitucional, não se relaciona com a função de julgamento (função considerada como típica do Poder Judiciário), tampouco com uma função administrativa (atípica) desse poder, posto que somente cabe a função atípica àqueles órgãos que integram o Poder Judiciário e dele são efetivamente vinculados.¹²

Os cartórios, atualmente, não são mais judiciais, são extrajudiciais. Não mais estão ligados diretamente ao Poder Judiciário, na forma de secretarias, muito menos prestam serviços a ele, assim como não possuem natureza jurídica bem definida de pública. Então, como classificá-los como parte do Poder Judiciário?

Nessa circunstância, não faz sentido que a função de fiscalização dessas entidades possa ser entendida como atípica do Poder Judiciário, em razão da determinação constitucional para que os tribunais realizem não apenas a fiscalização, mas a própria organização da oferta desses serviços à população, como a criação ou extinção de serventias. Nesse sentido, essas serventias, no contexto jurídico atual, relacionam-se com o Judiciário, mesmo que não constituam organizações incorporadas, organicamente, aos tribunais, como sucedia em regimes constitucionais anteriores. Com a estatização dos cartórios vinculados às unidades judiciárias, em 1988, sua subsistência na ordem social e jurídica ficou circunscrita ao campo extrajudicial.

Outrossim, como já mencionado nas seções anteriores, ainda existe um outro grande problema, referente a atribuição de responsabilidade a tais entidades, que fomenta mais ainda a ideia de ausência de ligação direta dessas instituições ao regime público e de ligação ao Poder Judiciário.¹³

Esse cenário nos permite considerar a resiliência de alguns problemas conceituais em relação a essa instituição, as serventias extrajudiciais, desafio que deveria constituir um campo de pesquisa mais vasto e robusto, na medida em que se mostram controvertidas muitas dimensões dessas entidades, como a sua legitimidade passiva em processos judiciais e possibilidades de responsabilização. Também deveria compor essa agenda de pesquisa a discussão sobre a quem caberia o papel de regulá-las e de promover o levantamento dos valores de custas e emolumentos, principalmente porque o panorama atual também sugere uma interdependência entre os tribunais e as serventias, já que essas últimas reforçam as dotações orçamentárias para o custeio da administração da justiça, em especial no segmento estadual.

Assim sendo, a partir da discussão proposta nesta pesquisa, não parece ser possível classificar a função de gestão e fiscalização do Poder Judiciário sobre as serventias extrajudiciais como uma função atípica dos tribunais, apenas em razão de não se mostrar atendido os requisitos para caracterização plena dessa atipicidade de função, isto é, haver pressuposto de integração orgânica ou institucional das serventias aos tribunais. Por isso, mostra-se plausível ao menos assentar que se trata de função *sui generis* atribuída ao Judiciário, por imposição constitucional, dentro de uma moldura histórica de raízes muito profundas na trajetória institucional brasileira.

¹² Ressalve-se que essa análise toma como referência o modelo tradicional, apontado pela literatura administrativista, de clivagem das funções judiciárias em típicas e atípicas (Nohara, 2012). No entanto, como procura apresentar Chaves (2022), essa compreensão se mostra muito limitada para a análise das funções dos tribunais na trajetória do regime constitucional brasileiro, que tem conferido, progressivamente, aos corpos judiciais maior grau de autonomia (administrativa, financeira e orçamentária), como um dos pilares de garantia da independência judicial, que, nesse arranjo institucional, estaria fortalecida pela menor dependência dos tribunais e de seus juízes das condições materiais que seriam, conceitualmente, atividade administrativa fornecida pelo Poder Executivo, por meio do Ministério da Justiça. No cenário de maior autonomia judicial, acentua Chaves (2022, p. 168 e ss.), as funções de governo dos tribunais, consistentes na formulação de seus regimentos e políticas públicas, bem como na realização de atos de gestão administrativa, material e de recursos humanos, não poderiam consideradas como “atípicas”, diante das particulares características que assume o Judiciário no Brasil.

¹³ Nesse sentido, colhe-se o seguinte precedente: “PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO LEGAL. CARTÓRIO. ENTE DESPERSONALIZADO. ILEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM. RESOLUÇÃO SEM MÉRITO. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. CABIMENTO. [...] II - Na condição de ente despersonalizado e desprovido de patrimônio próprio, a serventia extrajudicial não possui personalidade jurídica nem judiciária que lhe permita figurar no polo ativo ou passivo de uma demanda judicial. Precedentes do Egrégio STJ e da Sexta Turma desta Corte. [...] IV- Agravo da União Federal provido; agravo do Autor improvido” (TRF-3, 2011).

5 CONCLUSÃO

Em virtude da ausência de personalidade jurídica bem definida das serventias extrajudiciais e sua não filiação orgânica ao Poder Judiciário, no contexto jurídico-constitucional atual, a função de fiscalização e gestão dessas entidades pelo Poder Judiciário se apresenta como uma resiliente atividade dos tribunais, em perspectiva histórica, pautado no critério original dessa entidade em ligação com o Poder Judiciário, ao tempo em que recebia o nome de “cartório judiciais” e, posteriormente, sofrera uma clivagem, para constituir-se em secretaria dos Juízos (serventia judicial) e serventias extrajudiciais, e também pelo fundamento da opção do constituinte em preservar essas raízes de ligação das serventias extrajudiciais com o Poder Judiciário, mesmo que atualmente exista dissonância de suas funções e atribuições, o que, por si só, representaria uma reconfiguração na ligação institucional dessas entidades.

Logo, diante dos modelos conceituais da literatura administrativista, e não se mostrando viável o enquadramento nos quesitos formais de função típica e atípica do Poder Judiciário pelas razões acima delineadas, a análise das fontes pesquisadas permite considerar que mostra-se mais adequado atribuir um conceito de uma relação *sui generis*, já que persiste o fundamento constitucional para sua existência, atribuindo-se ao Poder Judiciário uma função, de certa forma, anômala de gestão e fiscalização dessas entidades, com base em aspectos específicos delineados na ordem jurídico-positiva, mas que também não se afasta demasiadamente de outras funções que o governo judicial assume no particular regime constitucional brasileiro, que assegurou aos tribunais elevado grau de autonomia financeira, orçamentária e administrativa, o que implica considerar que aos tribunais é reconhecida a atividade de gestão de seus corpos, em todos os graus de jurisdição, como atividade de sustentação de sua independência constitucional.

Seguindo a mesma linha, mas sobre um foco distinto, é possível extrair-se, também, a ideia de que talvez essa prerrogativa de controle *sui generis* das serventias extrajudiciais pelo Poder Judiciário não seja a melhor solução institucional. Isso porque este Poder acaba por definir os parâmetros gerais de organização estadual das entidades notariais e registrais, com base nos seus próprios interesses, convertendo parcela de custas daquelas para as atividades dos tribunais, instituindo uma simbiose que precisa ser objeto de maior crítica social, de modo a se definir qual o melhor modelo de financiamento da administração da justiça nesse segmento.

Dessa forma, mesmo que tribunais e serventias, nas transmutações que deram origem as feições atuais de ambas as instituições, tenham conservado uma interdependência entre si – sob controle dos tribunais, em particular de suas corregedorias –, talvez essa não seja a forma a mais indicada para assegurar o funcionamento adequado dessas organizações, principalmente quando se verifica uma tendência de resignificação do papel das serventias judiciais, ampliando-se os espaços de “desjudicialização” de conflitos e de formalização de variados atos jurídicos da vida civil da população.

Portanto, pode-se aferir que esta função constitucional atribuída ao Poder Judiciário Estadual – de realização de controle e fiscalização destas entidades – não pode ser considerada típica e nem atípica, sendo o mais indicado tratá-la como uma função *sui generis* dos tribunais. Além disso, essa forma de controle, constitucionalmente estabelecida, poderia vir a se configurar um mecanismo de utilização dessas entidades como engrenagens de execução dos interesses próprios do segmento da Justiça estadual, em particular no custeio de algumas de suas atividades.

Essas e outras questões podem ser consideradas como em aberto, em perspectiva exploratória, reclamando um aprofundamento analítico, por meio de outras pesquisas, sendo, contudo, possível afirmar que as serventias extrajudiciais constituem um campo de pesquisa muito rico e complexo, em termos de potencial de investigação, e ainda fracamente explorado.

REFERÊNCIAS

BEVENUTO, Daniel. O Poder Judiciário na organização do Estado democrático de direito. **Revista Jus Navigandi**, 2013. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/25950/o-poder-judiciario-na-organizacao-do-estado-democratico-de-direito>. Acesso em: 21 set. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 28 maio 2024.

BRASIL. **Lei de 11 de outubro de 1827**. Brasil. 1827. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim-11-10-1827.htm. Acesso em: 26 mar. 2023.

BRASIL. **Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994**. Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. 1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8935.htm. Acesso em: 03 de ago. 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.169, de 29 de dezembro de 2000**. Regula o § 2º do art. 236 da Constituição Federal, mediante o estabelecimento de normas gerais para a fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro. 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L10169.htm. Acesso em: 15 de set. 2021.

BRASIL. **Lei nº 11.441, de 4 de janeiro de 2007**. Altera dispositivos da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil, possibilitando a realização de inventário, partilha, separação consensual e divórcio consensual por via administrativa. 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11441.htm. Acesso em: 13 de out. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/13105.htm. Acesso em: 15 de out. 2021.

BRASIL. **Lei de 11 de outubro de 1827**. Determina a forma por que devem ser providos os officios de Justiça e Fazenda. 1827. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM-11-10-1827.htm. Acesso em: 5 out. 2021.

BRASIL. **Provimento nº 67, de 26 de março de 2018**. Dispõe sobre os procedimentos de conciliação e de mediação nos serviços notariais e de registro do Brasil. 2018. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files//provimento/provimento_67_26032018_03042018081709.pdf. Acesso em: 15 de out. 2021.

BRAGA, João Pedro Ribeiro; LEITE, Maria Vitória Dias Ribeiro; BRITO, Marcelo. A personalidade jurídica dos serviços notariais e de registros e o seu tratamento tributário. **Revista Jus Navigandi**, 2018. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/66701/a-personalidade-juridica-dos-servicos-notariais-e-de-registros-e-o-seu-tratamento-tributario/2>. Acesso em: 19 mai. 2024.

CASTRO, Flávia de Almeida Viveiros de. O papel político do poder judiciário. **Revista da EMERJ**, v. 3, n. 11, 2000. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista11/revista11_171.pdf. Acesso em: 19 de set. 2021.

CHAVES, Luciano Athayde. **O arquipélago da justiça**: o modelo do governo judicial no Brasil e o controle da magistratura. São Paulo: Dialética, 2022.

DONATO, Verônica. **O poder judiciário no brasil**: estrutura, críticas e controle. Dissertação apresentada para o programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional/ Mestrado e Doutorado. Fortaleza: UNIFOR, 2006. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp041679.pdf>. Acesso em: 19 set. 2021.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2008.

GOMES, Adalmir; GUARIDO, Edson; GUIMARÃES, Tomas Aquino. Administration of justice: an emerging research field. **RAUSP Management Journal**, v. 53, n. 3, p. 476-482, 2018. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rmj/article/view/154552>. Acesso em: 18 maio 2024.

KOERNER, Andrei. A história do Direito como recurso e como objetivo de pesquisa. **Revista Diálogos**, Maringá, v. 16, n. 2, p. 627-662, maio/ago. 2017. Disponível em: <http://www.periodicos.uem.br/ojs/index.php/Dialogos/issue/view/1269>. Acesso em: 6 fev. 2022.

LEMOES, Raphael; PINHO, Ruy. **A natureza jurídica da atividade notarial e registral**. 2019. Disponível em: <https://ruyveridiano.jusbrasil.com.br/artigos/735583920/a-natureza-juridica-da-atividade-notarial-e-registral>. Acesso em: 5 out. 2021.

LOPES, José Reinaldo de Lima. **O direito na história**. São Paulo: Atlas, 2011.

LUCCHESI, Érika Rubião; TEOTONIO, Luis Augusto Freire; CARLUCCI, Juliana Helena. Desjudicialização do Poder Judiciário, função social dos cartórios e cartorização dos serviços. **Revista Reflexão e Crítica do Direito**, Ribeirão Preto, ano 1, n. 1, p. 87-98, jan./dez. 2013. Disponível em: <https://revistas.unaerp.br/rcd/article/download/350/pdf/1328>. Acesso em: 9 fev. 2022,

MACEDO, Deoclécio. **Tabeliões do Rio de Janeiro do 1º ao 4º Ofício de Notas: 1565-1822**. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional. 2007. Disponível em: <https://arisp.files.wordpress.com/2007/12/deoclecio.pdf>. Acesso em: 25 set. 2021.

MACHADO, Joaquim. **O notariado no Brasil e a necessidade de sua reforma**. Rio de Janeiro: B. L. Garnier: 1904. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/bd000116.pdf>. Acesso em: 21 set. 2021.

MINELLI, Daiane Schwabe; CACHAPUZ, Rozane da Rosa. O papel das serventias extrajudiciais no aprimoramento do acesso à justiça. **Revista Cidadania e Acesso à Justiça**, Porto Alegre, v. 4, n. 2, p. 1-19, jul./dez. 2018. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/acessoajustica/article/view/4698/pdf>. Acesso em: 9 fev. 2022.

MONTESQUIEU. **O espírito das leis**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

NOHARA, Irene Patrícia. **Reforma administrativa e burocracia: impacto da eficiência na configuração do direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Atlas, 2012.

PORTUGAL. **Município de Arruda dos Vinhos**. Disponível em: <http://www.cm-arruda.pt/foral-ou-forais>. Acesso em: 22 set. 2021.

PORTUGAL. **Ordenações Afonsinas**. 1603. Livro I. Disponível em: <https://gulbenkian.pt/publications/ordenacoes-afonsinas-livro-i/>. Acesso em: 16 maio 2024.

ROCHA, José de Albuquerque. **Estudos sobre o poder judiciário**. São Paulo: Malheiros, 1995.

SANDER, Tatiane. **A atividade Notarial e sua Regulamentação**. Boletim Jurídico, Uberaba/MG, ano 3, n. 132, 2005. Disponível em: <http://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=683>. Acesso em: 5 out. 2021.

SILVA, Aryanne. **A instituição do tabelionato na história e sua prática no Brasil antigo**. Natal: XXVII Simpósio Nacional de História. 2013. Disponível em: http://www.snh2013.anpuh.org/resources/anais/27/1371344635_ARQUIVO_TEXTOFINAL-ARYANNEFAUSTINADASILVA.pdf. Acesso em: 25 set. 2021.

SIQUEIRA, Marli Aparecida da Silva; SIQUEIRA, Bruno Luiz Weiler. Tabeliães e oficiais de registros: da evolução história à responsabilidade civil. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, Senado Federa, ano 37, n. 148, out./dez. 2000. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/627/r148-02.pdf?sequence=4&isAllowed=y>. Acesso em: 18 maio 2024.

SUPERIOR TRIBUNAL FEDERAL (STF). Recurso Extraordinário: RE 842846. Relator: Ministro Luiz Fux. Tribunal Pleno. Julgado em: 27 fev. 2019. Processo Eletrônico, **DJe** 175, 13 ago. 2019.

TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO (TRT). 2. Região. Recurso Ordinário nº 0002703-84.2011.5.02.0373. Mogi das Cruzes. 14. Turma. Relator: Desembargador Manoel Antônio Ariano. **DJ** 21 fev. 2014.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 3ª TURMA (TRF-3). Apelação/Reexame necessário: APELREEX 63639 SP 1999.03.99.063639-7. 6. Turma. Relatora: Desembargadora Federal Regina Costa. Data de Julgamento: 17 fev. 2011.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **Poder Judiciário**. São Paulo: Saraiva, 1995.

Artigo recebido em: 26/3/2023.

Aprovado em: 23/5/2024.