

RESPONSABILIDADE CIVIL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NOS SERVIÇOS NOTARIAIS E REGISTRAIS EM MATO GROSSO: FÉ PÚBLICA, FUNÇÃO DELEGADA E TUTELA DA CONFIANÇA DO USUÁRIO

Linha de Concentração da Pesquisa - Estado, Constituição e Direitos Fundamentais.

Arthur Henrik Gomes dos Santos¹

Contextualização e Problema de Pesquisa

O presente resumo expandido situa-se na linha Estado, Constituição e Direitos Fundamentais e examina a responsabilidade civil da Administração Pública por falhas em serviços notariais e registrais em Mato Grosso. Parte-se da constatação de que os cartórios extrajudiciais não são simples balcões de documentação privada, mas pontos de condensação da confiança pública, nos quais atos da vida civil, patrimonial e familiar recebem forma, publicidade, autenticidade e eficácia perante terceiros.

A Constituição Federal de 1988 desenhou a singularidade desse regime ao estabelecer que os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público. Essa fórmula, aparentemente paradoxal, é o núcleo do problema: a execução é privada, mas a fonte de legitimidade, a fiscalização e a fé pública são estatais.² Daí decorre a pergunta central: quais critérios jurídicos devem limitar a responsabilidade civil objetiva do Estado por falhas em serviços notariais e registrais em Mato Grosso, de modo a proteger o usuário lesado pela quebra da confiança pública sem transformar a Administração em seguradora universal de toda controvérsia cartorária?

A hipótese defendida é que o Estado deve responder objetivamente perante o usuário quando o dano decorrer de ato notarial ou registral praticado no exercício da função pública delegada. Todavia, essa responsabilidade não é absoluta, nem deve ser manejada como expediente automático. Exige-se dano concreto, ato funcional identificável, nexo causal e quebra juridicamente relevante da confiança legítima. A culpa ou dolo do tabelião, registrador,

¹Graduando em Direito. Universidade Federal de Mato Grosso. Discente do Curso de Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Mato Grosso. E-mail: Arthur.santos4@sou.ufmt.br.

²BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988, arts. 37, §6º, e 236.

substituto ou preposto não atua como condição para a indenização inicial do usuário, mas como pressuposto da ação regressiva, instrumento sem o qual a responsabilidade objetiva se converteria em abrigo indevido do agente faltoso.³

Objetivos

O objetivo geral consiste em analisar os limites da responsabilidade civil objetiva do Estado por danos causados em serviços notariais e registrais em Mato Grosso, considerando a fé pública, a função pública delegada, a proteção da confiança legítima, o nexo causal e o dever de regresso contra o delegatário nos casos de dolo ou culpa.

Os objetivos específicos são: examinar a natureza jurídica dos serviços notariais e registrais como função pública exercida em caráter privado; investigar os fundamentos constitucionais e legais da responsabilidade estatal; analisar o Tema 777 do Supremo Tribunal Federal como pórtico da responsabilidade objetiva, mas não como cláusula de automatismo; verificar, em julgados do Tribunal de Justiça de Mato Grosso dos últimos cinco anos, os critérios utilizados para reconhecer, limitar ou afastar a responsabilidade do Estado; distinguir indenização civil do usuário e responsabilização regressiva ou disciplinar do delegatário; e propor uma síntese dogmática capaz de orientar a leitura do tema no contexto mato-grossense.

Metodologia

A pesquisa utiliza método dogmático-jurídico, com abordagem qualitativa, mediante revisão bibliográfica, análise normativa e levantamento jurisprudencial. O recorte bibliográfico foi intencionalmente limitado a seis autores de maior densidade teórica para evitar dispersão: Celso Antônio Bandeira de Mello, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, José dos Santos Carvalho Filho, Sérgio Cavalieri Filho, Humberto Ávila e Luiz Guilherme Loureiro. A escolha combina matriz clássica e leitura contemporânea: Bandeira de Mello, Di Pietro e Carvalho Filho sustentam a compreensão do regime jurídico-administrativo, da delegação e da responsabilidade estatal; Cavalieri Filho oferece a engenharia da responsabilidade civil, especialmente dano, nexo e excludentes; Ávila confere lastro à segurança jurídica e à proteção da confiança; Loureiro aproxima o estudo da dogmática notarial e registral.

³BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 842.846/SC. Tema 777 da Repercussão Geral. Relator: Ministro Luiz Fux. Julgado em 27 fev. 2019.

A análise normativa recai sobre os arts. 37, §6º, e 236 da Constituição Federal, sobre a Lei nº 8.935/1994, a Lei nº 6.015/1973 e a Lei nº 13.286/2016. O art. 37, §6º, fornece a matriz da responsabilidade objetiva das pessoas jurídicas de direito público por danos causados por seus agentes, assegurado o regresso em caso de dolo ou culpa. O art. 236, por sua vez, revela a natureza especial dos serviços notariais e registrais: privados na forma de exercício, públicos na delegação e na finalidade.⁴

No plano jurisprudencial, o levantamento será delimitado aos julgados do Tribunal de Justiça de Mato Grosso publicados nos últimos cinco anos, compreendidos entre 2021 e 2026, período suficiente para observar a recepção prática dos Temas 777 e 940 do STF no âmbito local. Os precedentes do STF, embora anteriores ao recorte, serão utilizados como parâmetros vinculantes, e o STJ como instância de controle interpretativo, sobretudo nas discussões temporais sobre a Lei nº 13.286/2016.⁵

Os julgados não serão usados como ornamento retórico. Serão examinados como material de construção do argumento, observando-se: data do ato tido como danoso; existência de dano concreto; natureza do ato notarial ou registral; demonstração do nexo causal; aplicação ou afastamento do Tema 777; discussão sobre legitimidade passiva do tabelião, do cartório ou do Estado; referência à fé pública; e eventual menção ao direito de regresso. O método, portanto, não busca empilhar decisões, mas retirar delas uma gramática de critérios.

Fundamentação teórica e resultados parciais

A primeira premissa teórica é que a delegação não dissolve o Estado. A Administração pode transferir a execução de determinadas atividades, mas não abandona a matriz pública que lhes dá validade. A doutrina administrativista permite compreender que o regime jurídico-administrativo não se limita à presença física do agente estatal: manifesta-se sempre que uma função pública opera sob competência, finalidade e controle próprios do Estado.⁶

⁴BRASIL. Constituição (1988), arts. 37, §6º, e 236; BRASIL. Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994; BRASIL. Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973; BRASIL. Lei nº 13.286, de 10 de maio de 2016.

⁵BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 842.846/SC. Tema 777 da Repercussão Geral. Relator: Ministro Luiz Fux. Julgado em 27 fev. 2019; BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 1.027.633/SP. Tema 940 da Repercussão Geral. Relator: Ministro Marco Aurélio. Julgado em 14 ago. 2019.

⁶BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de direito administrativo. 37. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 37. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024; CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 40. ed. São Paulo: Atlas, 2026.

A segunda premissa é que o usuário do serviço cartorário não comparece à serventia movido apenas por conveniência. Ele busca um ato dotado de autoridade jurídica, isto é, um documento ou registro capaz de irradiar segurança para além das partes. A fé pública, nesse quadro, não é adereço protocolar, mas nervura do sistema. A dogmática notarial e registral evidencia que registros públicos e atos notariais cumprem função estruturante na segurança das relações jurídicas, de modo que a falha cartorária pode atingir mais do que um interesse patrimonial imediato: pode contaminar a confiança no próprio mecanismo público de autenticação.⁷

A terceira premissa repousa na responsabilidade civil. O tratamento técnico do dano, do nexo causal e das excludentes impede dois excessos simétricos: negar reparação quando presentes os pressupostos jurídicos da responsabilidade, ou indenizar sem causa juridicamente imputável. A responsabilidade objetiva dispensa a prova de culpa do Estado perante o usuário, mas não dispensa a demonstração do dano, do ato funcional e do nexo. Sem esses filtros, a responsabilidade deixa de ser instituto jurídico e passa a ser superstição indenizatória.⁸

O Tema 777 do STF é o eixo decisivo: 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. A pesquisa, contudo, não pretende apenas repetir essa tese. A verdadeira tensão está em sua aplicação: quando o dano deriva de falha funcional relevante? Quando a fraude de terceiro rompe ou não o nexo causal? Quando a conduta do usuário contribui para o resultado? Quando a data do ato impõe regime jurídico diverso? É nesse território intermediário, menos iluminado por expressões genéricas desprovidas de densidade jurídica e mais exigente para a dogmática, que o trabalho se instala.⁹

O Tema 940, embora não trate especificamente de cartórios, complementa a arquitetura argumentativa ao afirmar que a ação por danos causados por agente público deve ser ajuizada contra o Estado ou contra a pessoa jurídica prestadora de serviço público, sendo ilegítima a inclusão direta do autor do ato no polo passivo, preservado o direito de regresso. No contexto

⁷LOUREIRO, Luiz Guilherme. Registros públicos: teoria e prática. 12. ed. Salvador: JusPodivm, 2023.

⁸CAVALIERI FILHO, Sergio. Programa de responsabilidade civil. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2026.

⁹BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 842.846/SC. Tema 777 da Repercussão Geral. Relator: Ministro Luiz Fux. Julgado em 27 fev. 2019.

notarial e registral, esse entendimento reforça a distinção entre o plano externo da reparação do usuário e o plano interno da recomposição do erário.¹⁰

A jurisprudência recente do TJMT confirma que o recorte regional não é um capricho geográfico. Em precedente envolvendo venda fraudulenta de imóvel, falsificação documental e pedido indenizatório contra tabelião, a Corte reconheceu, com base nos Temas 777 e 940, a ilegitimidade passiva do delegatário para responder diretamente ao pedido indenizatório, preservando-lhe apenas eventual responsabilidade regressiva. O julgado é relevante porque demonstra a aplicação prática da tese em cenário de alta densidade patrimonial, no qual a fé pública foi invocada não como abstração, mas como mecanismo concreto de proteção da confiança.¹¹

Outro julgado do TJMT, em matéria de protesto cartorial, também reconheceu a ilegitimidade passiva da tabelião e apontou a responsabilidade objetiva do Estado com fundamento no art. 37, §6º, da CF/88 e nos Temas 777 e 940. A importância desse precedente está em mostrar que a discussão não se restringe a escrituras imobiliárias. Ela alcança protestos, registros e demais atos que, embora distintos em forma, compartilham a mesma matriz: a confiança pública depositada em uma atividade delegada.¹²

Há, porém, um cuidado metodológico imprescindível. A responsabilidade objetiva estatal não pode ser projetada retroativamente sem atenção ao regime vigente no momento do ato danoso. Julgado recente do TJMT, ao tratar de escritura lavrada antes da Lei nº 13.286/2016, aplicou o critério do *tempus regit actum* e afastou a incidência automática do Tema 777 para atos anteriores à alteração legislativa. Essa zona de sombra é preciosa para a pesquisa, porque impede que o trabalho transforme precedente em dogma imóvel. O Direito, como organismo normativo, respira no tempo.¹³

¹⁰BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 1.027.633/SP. Tema 940 da Repercussão Geral. Relator: Ministro Marco Aurélio. Julgado em 14 ago. 2019.

¹¹MATO GROSSO. Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso. Apelação Cível nº 0000930-47.2015.8.11.0022. Quinta Câmara de Direito Privado. Relator: Desembargador Sebastião de Arruda Almeida. Julgado em 2025.

¹²MATO GROSSO. Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso. Recurso Inominado nº 1000453-10.2025.8.11.0037. Segunda Turma Recursal. Relator: Gleidson de Oliveira Grisoste Barbosa. Julgado em 2025.

¹³MATO GROSSO. Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso. Agravo Regimental Cível nº 1008279-92.2025.8.11.0003. Primeira Câmara de Direito Público e Coletivo. Relator: Desembargador Rodrigo Roberto Curvo. Julgado em 2025.

Os resultados parciais, assim, permitem afirmar que a responsabilidade do Estado deve ser compreendida como responsabilidade objetiva condicionada. Condicionada não à culpa estatal, mas à demonstração do dano, do nexo causal, do ato funcional e da quebra da confiança legitimamente depositada no serviço. A fé pública atua como fundamento e limite: fundamenta a proteção porque o cidadão confia no ato cartorário como expressão de autenticidade; limita a reparação porque somente a ruptura juridicamente relevante dessa confiança justifica a movimentação do aparato indenizatório estatal.¹⁴

Esse equilíbrio também preserva a moralidade administrativa. Se o Estado indeniza o usuário, mas se omite no regresso contra o delegatário culpado ou doloso, o sistema se desnatura: o cidadão é protegido, mas o erário sangra em silêncio e o agente faltoso permanece à sombra. Por isso, o regresso não deve ser tratado como simples formalidade posterior à condenação estatal, mas como consequência institucional necessária. Ele é a costura que impede a responsabilidade objetiva de se romper em duas injustiças: a desproteção do usuário ou a impunidade do delegatário.

Conclusões

Conclui-se que a responsabilidade civil da Administração Pública nos serviços notariais e registrais em Mato Grosso deve ser afirmada com firmeza, mas com precisão. O Estado responde objetivamente perante o usuário quando a falha cartorária, praticada no exercício da função pública delegada, causa dano e rompe a confiança legítima depositada na fé pública do serviço. Não se exige do usuário a prova da culpa estatal, pois a responsabilidade objetiva existe exatamente para evitar que o lesado seja lançado a uma travessia probatória quase impossível diante da máquina delegada.

Entretanto, a objetividade da responsabilidade não autoriza automatismo. O Estado não é seguradora universal dos cartórios, nem o delegatário é figura evaporada pela delegação. O primeiro é fiador institucional da confiança pública; o segundo é guardião técnico do ato que pratica. Quando a fé pública falha e o usuário sofre dano, a reparação deve encontrar no Estado uma porta de entrada solvente e constitucionalmente legitimada. Quando a culpa ou o dolo aparecem, o regresso deve funcionar como porta de retorno, trazendo o custo do dano ao endereço jurídico de quem lhe deu causa.

¹⁴ÁVILA, Humberto. Teoria da segurança jurídica. 7. ed. São Paulo: Malheiros/JusPodivm, 2025.

A contribuição do trabalho está em propor uma leitura de dupla fidelidade: fidelidade ao usuário, que não pode peregrinar entre cartório, tabelião e Estado como se buscasse uma sombra processual; e fidelidade ao erário, que não pode ser convertido em depósito silencioso de culpas privadas. Entre esses dois riscos, a tese procura uma terceira margem: a responsabilidade objetiva do Estado como garantia de confiança, e o regresso como exigência de justiça administrativa. Nessa perspectiva, a fé pública não é apenas selo de autenticidade. É promessa institucional. E toda promessa pública, quando quebrada por falha funcional, exige resposta jurídica que repare o dano sem empobrecer a responsabilidade de seus verdadeiros agentes.

Palavras-chave: Responsabilidade civil do Estado; Serviços notariais e registrais; Fé pública; Função pública delegada; Confiança legítima.

Referências

ÁVILA, Humberto. Teoria da segurança jurídica. 7. ed. São Paulo: Malheiros/JusPodivm, 2025.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de direito administrativo. 37. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973. Dispõe sobre os registros públicos. Brasília, DF: Presidência da República, 1973.

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. Brasília, DF: Presidência da República, 1994.

BRASIL. Lei nº 13.286, de 10 de maio de 2016. Altera a responsabilidade civil de notários e registradores. Brasília, DF: Presidência da República, 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 842.846/SC. Tema 777 da Repercussão Geral. Relator: Ministro Luiz Fux. Julgado em 27 fev. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 1.027.633/SP. Tema 940 da Repercussão Geral. Relator: Ministro Marco Aurélio. Julgado em 14 ago. 2019.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 40. ed. São Paulo: Atlas, 2026.

CAVALIERI FILHO, Sergio. Programa de responsabilidade civil. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2026.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 37. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. Registros públicos: teoria e prática. 12. ed. Salvador: JusPodivm, 2023.

MATO GROSSO. Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso. Agravo Regimental Cível nº 1008279-92.2025.8.11.0003. Primeira Câmara de Direito Público e Coletivo. Relator: Desembargador Rodrigo Roberto Curvo. Julgado em 2025.

MATO GROSSO. Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso. Apelação Cível nº 0000930-47.2015.8.11.0022. Quinta Câmara de Direito Privado. Relator: Desembargador Sebastião de Arruda Almeida. Julgado em 2025.

MATO GROSSO. Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso. Recurso Inominado nº 1000453-10.2025.8.11.0037. Segunda Turma Recursal. Relator: Gleidson de Oliveira Grisoste Barbosa. Julgado em 2025.