

CENTRO UNIVERSITÁRIO UNIDADE DE ENSINO SUPERIOR DOM BOSCO – UNDB  
CURSO DE DIREITO

DHYOVANNA MARIA SILVA SALOMÃO

**A RESPONSABILIDADE CIVIL DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES:** uma análise  
de seu regime jurídico em consonância com a responsabilidade civil

São Luís

2023

**DHYOVANNA MARIA SILVA SALOMÃO**

**A RESPONSABILIDADE CIVIL DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES:** uma  
análise de seu regime jurídico em consonância com a responsabilidade civil

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em  
Direito do Centro Universitário Unidade de Ensino  
Superior Dom Bosco como requisito parcial para  
obtenção do grau de Bacharela em Direito.  
Orientador: Prof<sup>a</sup>. Dra. Josanne Cristina Ribeiro  
FerreiraFaçanha.

São Luís

2023

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
Centro Universitário – UNDB / Biblioteca

Salomão, Dhyovanna Maria Silva

A responsabilidade civil dos notários e registradores: uma análise de seu regime jurídico em consonância com a responsabilidade civil.

/ Dhyovanna Maria Silva Salomão. \_\_ São Luís, 2023.

53 f.

Orientador: Profa. Dra. Josanne Cristina Ribeiro Ferreira Façanha.  
Monografia (Graduação em Direito) - Curso de Direito – Centro Universitário Unidade de Ensino Superior Dom Bosco – UNDB, 2023.

1. Responsabilidade civil. 2. Notários. 3. Registradores.  
4. Constituição. I. Título.

CDU 347.51

**DHYOVANNA MARIA SILVA SALOMÃO**

**A RESPONSABILIDADE CIVIL DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES:** uma análise  
de seu regime jurídico em consonância com a responsabilidade civil

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em  
Direito do Centro Universitário Unidade de Ensino  
Superior Dom Bosco como requisito parcial para  
obtenção do grau de Bacharela em Direito.

Aprovado em: 21/06/2023.

**BANCA EXAMINADORA**

---

**Profa. Dra. Josanne Cristina Ribeiro Ferreira Façanha**

Centro Universitário Unidade de Ensino Superior Dom Bosco - UNDB

---

**Esp. Maria Emília de Oliveira Assis**

Membro Externo

---

**Ma. Heliane Sousa Fernandes**

Centro Universitário Unidade de Ensino Superior Dom Bosco - UNDB

Aos meus pais Clodomir e Josélia, e a minha  
irmã Angella.

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus e aos meus pais, Josélia e Clodomir, por serem minhas inspirações de vida, pelo amor e fé em acreditar no meu processo. Sem a dedicação e apoio de vocês, eu não teria chegado hoje até aqui.

Agradeço também a minha irmã, Angella, por estar do meu lado sempre.

Agradeço aos meus amigos que me acompanharam nessa trajetória árdua que é uma graduação, sem vocês esta etapa teria sido, certamente, muito mais difícil. Em especial, a minha amiga Verônica.

Agradeço, também, à minha professora e orientadora, Josanne Cristina Ribeiro Ferreira Façanha, que me fez admirar o Direito Civil e o Direito Registral desde sua primeira aula. Agradeço por me guiar pacientemente na construção deste trabalho.

## RESUMO

O presente trabalho monográfico objetiva à análise da responsabilidade civil dos notários e registradores, principalmente no que se atribui à determinação do responsável direto pelos danos gerados no âmbito das serventias extrajudiciais. Nesse sentido, o presente trabalho divide-se em 3 partes. Na primeira, estuda-se os aspectos gerais da responsabilidade civil no direito brasileiro, com ênfase nas principais classificações para a compreensão deste instituto, bem como é apurada a responsabilidade Estatal diante dos atos praticados por notários e registradores. Na segunda parte, concentra-se na análise do singular regime jurídico a que se subjugam os delegatários de notas e registros, com realce nos elementos basilares à compreensão da atividade. Ao longo do estudo, conclui-se que a atividade, embora apresente semelhanças com outros regimes jurídicos, possui suas peculiaridades inerentes e é tratada como um regime *sui generes*. Por fim, na terceira parte, relata-se as principais teses, teorias e precedentes judiciais no que se refere à responsabilidade civil dos notários e registradores. Almeja-se solucionar o conflito entre as normas 37, § 6º e 236, § 1º da Constituição Federal de 1988 e a legislação especial que rege os notários e registradores, bem como elucidar qual a teoria mais assertiva no que se refere à atividade praticada por esses agentes.

**Palavras-chave:** constituição; notários; registradores; responsabilidade civil.

## **ABSTRACT**

The present study aims to analyze the civil liability of notaries and registrars, mainly in what is attributed to the determination of the person directly responsible for the damages generated in the context of extrajudicial services. In this sense, this work is divided into three parts. In the first, the general aspects of civil liability in Brazilian law are studied, with emphasis on the main classifications for the understanding of this institute, as well as the State responsibility for acts practiced by notaries and registrars. In the second part, it focuses on the analysis of the unique legal regime to which the delegates of notes and records are subject, with emphasis on the basic elements for understanding the activity. Throughout the study, it is concluded that the activity, although it has similarities with other legal regimes, has its inherent peculiarities and is treated as a *sui generis* regime. Finally, in the third part, the main theses, theories and judicial precedents are reported regarding the civil liability of notaries and registrars. The aim is to resolve the conflict between norms 37, §6 and 236, §1 of the Federal Constitution of 1988 and the special legislation that governs notaries and registrars, as well as to elucidate which theory is the most assertive with regard to the activity practiced by these agents.

**Keywords:** constitution; notaries; registers; civil responsibility.



## LISTA DE SIGLAS

Art.	Artigo
CC	Código Civil
CF	Constituição Federal
CPC	Código de Processo Civil
EC	Emenda Constitucional
LNR	Lei dos Notários e Registradores (Lei n.º 8.935/1994)
LP	Lei de Protesto (Lei n.º 9.492/1997)
LRP	Lei de Registros Públicos (Lei n.º 6.015/1973)
RE	Recurso Extraordinário
RESP	Recurso Especial
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>11</b>
<b>1</b>	<b>A RESPONSABILIDADE CIVIL E SEUS PRESSUPOSTOS NO DIREITO BRASILEIRO</b> .....	<b>14</b>
<b>1.1</b>	<b>Conceito de responsabilidade civil</b> .....	<b>14</b>
<b>1.2</b>	<b>Responsabilidade subjetiva e objetiva</b> .....	<b>18</b>
<b>1.3</b>	<b>A responsabilidade extracontratual e contratual</b> .....	<b>19</b>
<b>1.4</b>	<b>A responsabilidade civil do Estado por atos praticados por notários e registradores</b> .....	<b>21</b>
<b>2</b>	<b>O REGIME JURÍDICO DAS FUNÇÕES NOTARIAIS E REGISTRAIS</b> .....	<b>24</b>
<b>2.1</b>	<b>A natureza jurídica das funções notariais e registrais</b> .....	<b>24</b>
<b>2.2</b>	<b>A autogestão administrativa da função notarial e registral</b> .....	<b>27</b>
<b>2.3</b>	<b>A ausência de personalidade jurídica da serventia extrajudicial e sua fiscalização pelo Poder Judiciário</b> .....	<b>28</b>
<b>3</b>	<b>A RESPONSABILIDADE CIVIL DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES E SEUS ASPECTOS CONTROVERTIDOS</b> .....	<b>34</b>
<b>3.1</b>	<b>A evolução legislativa e jurisprudencial</b> .....	<b>34</b>
<b>3.2</b>	<b>A teoria da responsabilidade direta pelo Estado</b> .....	<b>38</b>
<b>3.3</b>	<b>A teoria da responsabilidade objetiva dos notários e registradores</b> .....	<b>41</b>
<b>3.4</b>	<b>A responsabilidade subjetiva dos notários e registradores e a tese 777 do julgamento do RE n.º 842.846/SC pelo STF</b> .....	<b>43</b>
<b>4</b>	<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>47</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>49</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O aumento de demandas e o conseqüente afogamento do Poder Judiciário é uma realidade cada vez mais exposta no Brasil. O sistema judiciário brasileiro é reputado como moroso, pois sua estrutura não oferece subsídios necessários para que consiga atender as demandas em uma celeridade e eficiência satisfatória.

Os motivos são os mais variados, dentre eles: carência no que se refere ao quantitativo de juízes e servidores, burocracia e uma gestão insatisfatória, colocando em xeque a discussão constitucional da duração razoável do processo, introduzida no art. 5º, inciso LXXVIII do Texto Constitucional. Diante disso, entra em voga o instituto da *extrajudicialização* ou da *desjudicialização*, haja vista que são institutos que objetivam dar maior celeridade e eficiência à prestação jurisdicional, proporcionando inclusive a resolução de diligências pelas próprias partes.

Com a aplicação destes institutos e com o fundamento na jurisdição voluntária, transfere-se certas atividades dos juízes aos notários e aos registradores. A título exemplificativo destas, cita-se a oportunidade de reconhecimento de usucapião por via extrajudicial, conforme o art. 1.071 do Código de Processo Civil de 2015 (CPC/15).

Por conseguinte, à medida que os Registros Públicos e os Tabelionatos expandem suas atividades funcionais, ampliam-se, conseqüentemente, a possibilidade de suas incumbências serem prestadas de modo claudicado, resultando em efeitos danosos aos seus usuários, bem como a terceiros a eles interessados. Deste ponto, levanta-se a discussão acerca da responsabilidade civil dos registradores e dos tabeliães, tornando um debate cada vez mais esgrimido e controvertido na doutrina e jurisprudência brasileira.

A complexa divergência está sobretudo em um evidente conflito de normas entre o art. 37, § 6º da Constituição Federal (CF) e a legislação infraconstitucional que trata da temática. O referido artigo constitucional impõe responsabilidade objetiva da Administração Pública e das pessoas privadas prestadoras de serviços públicos pelos danos resultantes de suas atividades, ao passo que o art. 236 da CF (BRASIL, 1988) delega à legislação infraconstitucional a regulação da responsabilidade civil dos delegatários das serventias extrajudiciais.

Em se tratando de leis infraconstitucionais em relação ao assunto, o art. 22 da Lei n.º 8.935/94, antes da mudança realizada com a Lei n.º 13.286/2016, a responsabilidade era considerada objetiva para tais profissionais. Após, passou a prever expressamente a responsabilidade subjetiva dos delegatários.

Posto isto, conclui-se que há aparente conflito de normas entre o que dispõe o art. 37, § 6º da CF e a regulamentação dada a temática em legislação infraconstitucional, pois esta está regulando a responsabilidade civil destes delegatários em desacordo com a responsabilidade objetiva imposta pela CF, de modo que deve se determinar qual deve ser aplicada.

Em outras palavras: averiguar se aplica a responsabilidade subjetiva fundada na culpa ou a responsabilidade objetiva fundada no risco, explorando principalmente qual é a mais adequada a atividade notarial e registral. Então, questiona-se: Quais são os critérios adotados e como se dá a responsabilização do notário ou tabelião ou oficial de registro no âmbito da responsabilidade civil?

Em vista de tal questionamento, tem-se a hipótese de que, a atividade notarial e registral é considerada pública exercida mediante delegação e é prevista na CF em seu art. 236 e regulada por leis infraconstitucionais, como a Lei n.º 8.935/94 (BRASIL, 1994). Estes delegatários, portanto, são regidos por sistema jurídico *sui generis*, diferente dos agentes públicos *stricto sensu*, do regime dos concessionários, dos permissionários de serviços públicos e do regime de atividades livremente desempenhadas pelo mercado.

Quanto à justificativa do presente trabalho, é importante salientar que atividade notarial e registral possui em sua origem a necessidade da segurança jurídica tanto no âmbito jurídico como no social, sendo uma das mais atuais instituições voltadas para o equilíbrio e estabilidade das relações negociais, sociais e jurídicas.

Desta forma, garantir segurança nas relações privadas é a gênese da atividade. Tanto é que o Estado atribuiu a estes profissionais a fé pública. Assim sendo, os atos praticados por estes são constituídos por presunção de legitimidade e veracidade. Portanto, espera-se uma conduta de zelo no agir, na realização dos atos, de modo a efetivar a função que lhe foi delegada, para que possa reduzir o risco de falhas, evitando abalos tanto patrimonial quando pessoal de quem utiliza os serviços. Sendo, por conseguinte, um assunto de extrema importância do ponto de vista jurídico e social.

Do ponto de assegurar a segurança dos atos e por consequência das relações jurídicas privadas, é que se destaca a importância deste trabalho apurar a responsabilidade civil em casos de danos oriundos do exercício da atividade notarial e registral. Se houve a quebra da confiança depositada na atividade, é justo que haja o restabelecimento do equilíbrio patrimonial daquele que foi vítima do dano mediante indenização por quem praticou o ato danoso.

Destaca-se que para a elaboração do presente trabalho, escolheu-se a metodologia de pesquisa bibliográfica, através do método hipotético dedutivo e da pesquisa descritiva.

Assim, o tipo de pesquisa caracteriza-se como descritiva pelo fato de possuir em seus objetivos descrever como se dá a responsabilidade civil dos notários e registradores. Quanto ao método, utilizou-se o hipotético dedutivo e quanto à abordagem, utilizou-se, essencialmente, a qualitativa.

Com isso, adotou-se como metodologia de pesquisa a bibliográfica desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos. Desta forma, utilizou-se a doutrina de artigos científicos, bem como decisões proferidas tanto por tribunais superiores, como de tribunais por justiça estaduais, a fim de compreender como a jurisprudência pátria e os teóricos da temática posicionam-se acerca do tema da responsabilidade civil dos notários e registradores por atos praticados.

Nesse contexto, foi estimado um objetivo geral para o presente trabalho, qual seja investigar a responsabilidade civil perante os atos praticados por notários e registradores no exercício de suas funções, utilizando a teoria do binômio tensivo, expondo justamente seu regime *sui generes*.

Desta forma, primeiramente, optou-se por investigar sobre a responsabilidade civil no Direito brasileiro e seus pressupostos, expondo as modalidades de responsabilidade contratual e extracontratual, a diferença entre a responsabilidade objetiva e subjetiva, bem como foi aplicado a responsabilidade do Estado em relação a atos praticados por estes agentes.

Em seguida, analisou-se a natureza jurídica das funções notariais e registrais, perpassando, principalmente, pelo prisma constitucional, traçando as principais diferenças entre os notários e registradores e os servidores públicos. Por fim, tratou-se sobre as teorias que envolvem a responsabilidade civil dos notários e registradores, identificando o nexo de qual responsabilidade deverá ser aplicada, se objetiva ou subjetiva, abordando também a evolução legislativa e jurisprudencial do assunto, como também explicando como o Estado responde quando o notário ou registrador pratica uma conduta danosa no âmbito das serventias extrajudiciais.

## **1 A RESPONSABILIDADE CIVIL E SEUS PRESSUPOSTOS NO DIREITO BRASILEIRO**

O presente capítulo, apresenta como finalidade examinar, quanto à responsabilidade civil, suas características gerais, seu conceito, seus pressupostos e a sua subdivisão em subjetiva e objetiva, bem como em extracontratual e contratual. Em seguida é abordado sobre a responsabilidade civil do Estado, no que concerne às suas teorias que a alicerçam, a análise da doutrina nacional sobre o tema e a discussão de qual tese foi consolidada em relação a esta temática. Assim, esclarecidas tais questões basilares, estas servirão de alicerce para que se consiga, em continuidade, verificar a responsabilidade civil dos notários e registradores no ordenamento jurídico brasileiro.

### **1.1 Conceito de responsabilidade civil**

O vocábulo responsabilidade possui sua origem no verbo latino *spondeo*, de *respondere*, no qual o devedor, no direito romano, vinculava-se ao credor nos contratos verbais através de perguntas e respostas (*spondesne mihi dare Centum? Spondeo; ou seja, prometes me dar um cento? Prometo*). Desta forma, conclui-se que a concepção da palavra é responder por algo, isto é, assumir as consequências jurídicas da sua conduta (AZEVEDO, 2019). A responsabilidade civil possui como alicerce o princípio do *neminem laedere*, que significa que ninguém se deve lesar.

Isso quer dizer que existe um limite da liberdade individual de cada ente da sociedade, visto que o Direito Positivo, atualmente, institui regras para a convivência social. Nesse sentido, a responsabilidade, para o Direito, nada mais é que uma obrigação derivada de assumir as consequências jurídicas de um fato. A responsabilidade surge do descumprimento obrigacional, seja quando um devedor deixa de cumprir uma norma que está estipulada em contrato ou praticar condutas que ofendem à ordem jurídica (GAGLIANO; PAMPLONA FILHO, 2019).

Não há conformidade na doutrina em relação a quais são ou elementos ou pressupostos da responsabilidade civil. Todavia, serão apresentados os principais entendimentos doutrinários em relação ao tema. Maria Helena Diniz (2018) informa, que são 3 elementos: uma ação, comissiva ou omissiva, que se exhibe como ato ilícito ou lícito, além de que a culpa e o risco também são fundamentos da responsabilidade civil; o dano moral ou patrimonial a vítima; nexo de causalidade entre o dano e a ação, o que concebe o fato gerador

da responsabilidade civil.

Para Gonçalves (2022), há 4 pressupostos da responsabilidade civil, quais sejam: ação ou omissão; culpa ou dolo do agente; relação de causalidade; dano. Já Cavalieri Filho (2019, p. 186), diz que há 3 elementos: “[...] conduta culposa do agente; nexo causal; dano”. Enquanto Gagliano e Pamplona Filho (2019, p. 71) afirmam, que são 3 elementos: “[...] conduta humana (positiva ou negativa); dano ou prejuízo e nexos de causalidade”.

Para os referidos autores, a culpa é considerada um elemento acidental da responsabilidade civil:

Embora mencionada no referido dispositivo de lei por meio das expressões “ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência”, a culpa (em sentido lato, abrangente do dolo) não é, em nosso entendimento, pressuposto geral da responsabilidade civil, sobretudo no novo Código, considerando a existência de outra espécie de responsabilidade, que prescindem desse elemento subjetivo para a sua configuração (a responsabilidade objetiva). [...] A culpa, portanto, não é um elemento essencial, mas sim acidental, pelo que reiteramos nosso entendimento de que os elementos básicos ou pressupostos gerais da responsabilidade civil são apenas três: a conduta humana (positiva ou negativa), o dano ou prejuízo, e o nexos de causalidade (GAGLIANO; PAMPLONA FILHO, 2019, p. 71).

Flávio Tartuce (2019) considera que são 4 os pressupostos da responsabilidade civil: conduta humana; culpa genérica ou *lato sensu*; nexos de causalidade; dano ou prejuízo. Desta forma, a conclusão é que, tradicionalmente, a doutrina considera a culpa como pressuposto da responsabilidade civil e que esta é considerada um elemento da responsabilidade civil. Deste modo, parte-se para o estudo de tais pressupostos, separadamente.

O Código Civil de 2002 (CC/02), em seu art. 186, dispõe que “[...] aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito” (BRASIL, 2002). Como dito anteriormente, a responsabilidade civil surge em decorrência do descumprimento, inadimplemento ou violação de uma norma jurídica que, portanto, acarreta o dever de indenizar (VENOSA, 2015).

Se a conduta do agente contrariar o ordenamento jurídico, resultando em dano, a obrigação de repará-lo faz-se presente, conforme o fundamento do art. 927 do CC no qual indica que “[...] aquele que, por ato ilícito, causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo” (BRASIL, 2002).

Esclarecidos estes pontos, o primeiro elemento da responsabilidade civil é o da ação ou omissão do agente, visto que não há responsabilidade civil sem uma conduta humana. Humana porque apenas o homem, agindo por si ou por meio de pessoas jurídicas que constituem, poderá ser civil responsabilizado (GAGLIANO; PAMPLONA FILHO, 2019). A conduta pode ser classificada por uma ação, um comportamento ativo.

A segunda forma de conduta é a omissiva, isto é, um comportamento negativo. O referido art. 186 do CC impõe a obrigação de indenizar aquele que por “ação ou omissão voluntária” causar prejuízo a outrem, ratificando esta classificação da conduta omissiva (BRASIL, 2002).

O segundo elemento ou pressuposto da responsabilidade civil é a culpa ou o dolo do agente. Aqui, leva-se em conta a culpa em sentido amplo (culpa genérica ou *lato sensu*), que engloba o dolo e a culpa *stricto sensu*, sendo esta última constituída quando envolver negligência, imprudência ou imperícia do agente. O art. 186 do CC, dispõe “ação ou omissão voluntária”, referindo-se ao dolo. Depois, refere-se à culpa: “negligência ou imprudência” (BRASIL, 2002).

Nesse sentido, o dolo consiste na vontade de cometer consciente ou intencionalmente um dever jurídico com o objetivo de prejudicar outrem. A culpa, por outro lado, consiste na falta de diligência (GONÇALVES, 2022). Além disso, a doutrina classifica o grau ou a extensão da culpa, conforme explica Tartuce (2019, p. 527):

Na culpa lata ou culpa grave, há uma imprudência ou negligência crassa. O agente até que não queria o resultado, mas agiu com tamanha culpa de tal forma que parecia que o quisesse. Em casos tais, o efeito é o mesmo dolo, ou seja, o ofensor deverá pagar indenização integral (a culpa grave equipara-se ao dolo – culpa *lata dolus aequiparatur*). Não havendo culpa concorrente, da vítima ou de terceiros, não merecerá aplicação a redução proporcional da indenização (arts. 944, parágrafo único, e 945 do CC). A culpa leve ou culpa média é a culpa intermediária, situação em que a conduta se desenvolve sem a atenção normalmente devida. Utiliza-se como padrão a pessoa humana comum (culpa in abstracto). Em havendo essa culpa intermediária e concorrente em relação a terceiro ou à própria vítima, merecem aplicação os arts. 944 e 945 do CC, novidades da codificação de 2002, cujas transcrições integrais são pertinentes: “Art. 944. A indenização mede-se pela extensão do dano. Parágrafo único. Se houver excessiva desproporção entre a gravidade da culpa e o dano, poderá o juiz reduzir, equitativamente, a indenização” e “Art. 945. Se a vítima tiver concorrido culposamente para o evento danoso, a sua indenização será fixada tendo-se em conta a gravidade de sua culpa em confronto com a do autor do dano” (TARTUCE, 2019, p. 527).

O Direito Civil, ao contrário do Direito Penal, não se preocupa se o agente agiu com dolo ou culpa, a consequência é a mesma: reparar ou indenizar o dano. Segundo Tartuce (2019), a regra do Direito Civil brasileiro é a adoção da teoria da culpa, no qual infere que haverá obrigação de indenizar quando houver culpa genérica do agente. O ônus de provar este elemento, cabe, em regra, a parte autora, conforme o art. 373, inciso I, do CPC (BRASIL, 2015). Mister salientar que, eventualmente, esse ônus se torna muito difícil de provar, admite-se em algumas hipóteses, casos de responsabilidade sem culpa: a responsabilidade objetiva, baseada na teoria do risco.

O terceiro pressuposto da responsabilidade civil é a relação de causalidade ou nexo



de causalidade, entre a conduta do agente e o dano sofrido pela vítima. Significa a relação de causa e efeito entre a conduta (ação ou omissão) do agente e o dano verificado. Sem esta relação, não existe obrigação de indenizar. Se ocorrer o dano, mas a sua causa não está relacionada com o comportamento do agente, não há o que se falar em relação em nexo de causalidade e, conseqüentemente, obrigação de indenizar (GONÇALVES, 2022).

Existem situações que excluem a responsabilidade civil, provocando o rompimento do nexo causal, pois inexistente relação de causa e efeito entre a conduta (ação ou omissão) e o dano. Estas situações de rompimento do nexo causal são a culpa exclusiva da vítima, culpa de terceiro, caso fortuito e força maior.

A culpa exclusiva da vítima ocorre quando esta provoca o resultado do dano, excluindo o nexo causal e a própria responsabilidade civil. Na culpa de terceiro, qualquer indivíduo, além do agente e da vítima, exime a responsabilidade daquele que praticou o ato danoso indicado pela vítima. Significa que houve uma causa estranha à conduta (VENOSA, 2015). Desta forma, cabe ao agente provar que o dano foi resultado de um terceiro para haver a isenção da responsabilidade.

No que se refere à força maior ou caso fortuito, a responsabilidade cessa porque elimina a culpa, visto que ocorre um evento inevitável, excepcional. Na força maior, a causa do evento é conhecida, é um fenômeno da natureza. No caso fortuito, por seu lado, o evento que gera o dano resulta de uma causa desconhecida possuindo características de imprevisibilidade (DINIZ, 2018). Em resumo, a ideia desses fenômenos é a imprevisibilidade, inevitabilidade, estranhos a vontade do agente, cujos efeitos não eram possíveis de evitar ou impedir.

Ademais, havendo o nexo causal entre a conduta do agente e o dano, está-se diante da responsabilidade direta ou por fato próprio, isto é, aquela que informa que só responde pelo dano aquele que lhe der causa (GONÇALVES, 2022). Em contrapartida, se o agente for considerado responsável por ato ilícito de outro indivíduo ou coisa, em razão de lei, há a responsabilidade indireta. Um exemplo de responsabilidade indireta, são as pessoas elencadas no art. 932 do CC, *in verbis*:

Art. 932. São também responsáveis pela reparação civil:

- I- os pais, pelos filhos menores que estiverem sob sua autoridade e em sua companhia;
- II- o tutor e o curador, pelos pupilos e curatelados, que se acharem nas mesmas condições;
- III- o empregador ou comitente, por seus empregados, serviçais e prepostos, no exercício do trabalho que lhes competir, ou em razão dele;
- IV- os donos de hotéis, hospedarias, casas ou estabelecimentos onde se albergue por dinheiro, mesmo para fins de educação, pelos seus hóspedes, moradores e educandos;
- V- os que gratuitamente houverem participado nos produtos do crime, até a concorrente quantia (BRASIL, 2002).

Por fim, o quarto pressuposto da responsabilidade civil é o dano. Este é considerado

indispensável para a configuração da responsabilidade civil (GAGLIANO; PAMPLONA FILHO, 2019). Em outras palavras, sem a prova do dano ou prejuízo, ninguém pode ser responsabilizado civilmente.

Para que haja o pagamento da indenização, além da prova da culpa ou dolo da conduta, é necessário comprovar o dano suportado pela vítima. Pode acontecer de haver um descumprimento de um dever jurídico, por exemplo, havendo culpa ou dolo por parte do agente, mas nenhuma indenização será devida, caso se tenha constatado que não houve nenhum prejuízo. Sendo assim, o dano é a lesão a um interesse jurídico tutelado, sendo patrimonial ou não, material ou simplesmente moral (GAGLIANO; PAMPLONA FILHO, 2019).

Assim, tem-se que a responsabilidade civil possui em sua base o princípio do *neminem laedere*, ou seja, a vedação, por parte do Direito, de uma conduta antijurídica que resultou em um dano a outrem. A doutrina majoritária elenca 4 elementos ou pressupostos da responsabilidade civil: a conduta (ação ou omissão) do agente; a culpa em sentido *latu*; o nexo de causalidade; e o dano. Comprovados tais pressupostos, exsurge, para o responsável, o dever de indenizar a vítima conforme a extensão do dano por ela sofrido.

## **1.2 Responsabilidade subjetiva e objetiva**

A responsabilidade civil subjetiva é baseada na teoria da culpa. Desde o CC de 1916, mais precisamente em seu art. 159, houve o seu desenvolvimento e é considerada, atualmente, a regra para a reparação no ordenamento jurídico brasileiro. Sendo assim, para que alguém responda civilmente, é preciso a comprovação da sua culpa.

Em outras palavras, é necessário comprovar o dolo ou a imprudência, negligência ou imperícia, a culpa em sentido genérico (TARTUCE, 2019). Na teoria da culpa, se não existir o elemento da culpa, não há que se falar em responsabilidade. Isto quer dizer que, a prova da culpa do agente, é um pressuposto, um fato constitutivo necessário para indenização. O autor da pretensão indenizatória possui o ônus da prova da culpa de quem praticou o dano. Portanto, a responsabilidade do indivíduo que causou o dano somente é caracterizada se agir com culpa (GONÇALVES, 2022).

Historicamente, a partir do século XIX, na França, a responsabilidade objetiva tornou-se um sistema da responsabilidade civil, baseando-se na teoria do risco. Esta teoria expõe que aquele que exerce alguma atividade que cria riscos a outrem, deve repará-lo, ainda que isento de culpa (GONÇALVES, 2022). Partindo desta ideia, encaminha-se a noção de culpa para a ideia de risco, isto é, se o agente retira proveito da atividade lucrativa, do risco criado,

ele assume e deve responder pelos danos que sua atividade cause a terceiros.

De forma ilustre, Gonçalves (2022) explica:

Uma das teorias que procuram justificar a responsabilidade objetiva é a teoria do risco. Para esta teoria, toda pessoa que exerce alguma atividade cria um risco de dano para terceiros. E deve ser obrigada a repará-lo, ainda que sua conduta seja isenta de culpa. A responsabilidade civil desloca-se da noção de culpa para a ideia de risco, ora encarada como “risco-proveito”, que se funda no princípio segundo o qual é reparável o dano causado a outrem em consequência de uma atividade realizada em benefício do responsável (*ubi emolumentum, ibi onus*); ora mais genericamente como “risco criado”, a que se subordina todo aquele que, sem indagação de culpa, expuser alguém a suportá-lo (GONÇALVES, 2002, p. 62).

No ordenamento jurídico brasileiro, o CC (BRASIL, 2002) prevê expressamente a responsabilidade objetiva no art. 927, parágrafo único. O dispositivo destaca:

Art. 927. Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.  
Parágrafo único. Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem (BRASIL, 2002).

Nesse sentido, a lei, em algumas situações, determina a reparação do dano independente de culpa. O termo “objetiva” significa que a culpa é prescindível e se satisfaz tão somente com o dano e o nexo de causalidade (GONÇALVES, 2022). A culpa pode até existir, em determinado caso concreto, mas será irrelevante para o dever de indenizar. O que é essencial é que haja o liame entre a conduta do agente e o dano.

O mesmo art. 927 do CC representa, para a doutrina, um avanço no sentido de possibilitar, no que se refere à responsabilidade objetiva, de em determinadas atividades que representam riscos para outros indivíduos, possibilitando ao Poder Judiciário uma maior expansão e atuação em relação ao dano indenizável.

Isso quer dizer que não apenas a lei, mas também a jurisprudência possa considerar certas atividades perigosas ou de risco para a responsabilidade objetiva. Portanto, assim como a culpa, urge no Direito brasileiro, o risco como fundamento para o dever de indenizar. São, desta forma, 2 formas diferentes do dever de reparar o dano à vítima, cada qual com seu âmbito de aplicação próprio.

### **1.3 A responsabilidade extracontratual e contratual**

A responsabilidade civil contratual ou negocial, por sua própria terminologia, infere-se quando a responsabilidade deriva de um contrato. Ocorre quando a agente causa

prejuízo a outrem pelo descumprimento de uma obrigação contratual. A responsabilidade contratual está situada na inexecução obrigacional do contrato (AZEVEDO, 2019).

Um exemplo é quando 2 indivíduos realizam uma negociação, pactuando seus interesses. Pelo princípio do *pacta sunt servanda*, ou seja, pela força obrigatória do contrato, as cláusulas contratuais devem ser respeitadas, observadas, sob pena de responsabilidade daquele que as descumprir. Não obstante, este conceito vem sendo mitigado, visto que sofre influência dos princípios contratuais, mais precisamente o da função social e da boa-fé objetiva com o fito de afastar abusos (TARTUCE, 2019).

Paralela à responsabilidade contratual, está a responsabilidade civil extracontratual ou *aquiliana*, não originária de um contrato, mas sim de um dever legal, da violação do direito alheio (TARTUCE, 2019). Não há um vínculo jurídico, um acordo, uma relação preexistente entre as partes, entre o agente e a vítima que sofreu o dano. Um exemplo é quando um indivíduo quebra um vidro de uma loja em algum estabelecimento comercial ou até mesmo um atropelamento. Não existe um contrato preexistente, mas sim uma obrigação de não lesar o próximo, fundamentado no art. 186 do CC.

Neste caso, o agente viola um dever legal, um ilícito extracontratual, por isto esta responsabilidade baseia-se no inadimplemento obrigacional normativo. Portanto, causando danos a outrem, por negligência, imprudência ou imperícia ou por dolo, fica obrigado a repará-lo, ante este ato ilícito.

Expostas essas noções iniciais, serão apresentadas as principais diferenças entre estas 2 espécies de responsabilidade civil. Na responsabilidade *aquiliana*, o agente infringe normas que regem a conduta, um dever legal. Na responsabilidade contratual, o agente descumpre o que foi pactuado, tornando-se inadimplente.

Além disso, na contratual já existe uma relação jurídica prévia entre as partes que não é executada. Na responsabilidade *aquiliana*, não há nenhum vínculo jurídico entre a vítima e o causador do dano quando pratica uma conduta ilícita (GONÇALVES, 2022). Na seara legal, a responsabilidade extracontratual está disciplinada nos arts. 186, 187 e 188, bem como nos arts. 927 a 954 do CC. Por outro lado, a responsabilidade contratual está prevista nos arts. 389 e seguintes. Todavia, o Código não faz essa diferenciação didática (BRASIL, 2002).

Em relação ao ônus da prova, na responsabilidade contratual, cabe ao credor o ônus de comprovar que o contrato foi descumprido. Na prática, quando a responsabilidade é originada de descumprimento contratual, a vítima possui maiores chances de obter a condenação do agente ao pagamento da indenização. Isto porque basta provar que o contrato não foi cumprido e, por consequência, ocorreu o dano.

Não precisa provar a culpa. Além disso, o devedor só vai se escusar de reparar o dano se provar que ocorreram as excludentes previstas em lei: culpa exclusiva da vítima, caso fortuito ou força maior. Na responsabilidade extracontratual, cabe ao autor da ação (a vítima) o ônus de provar que o fato aconteceu por culpa do agente (GONÇALVES, 2022). Como dito anteriormente, a responsabilidade contratual possui como origem um acordo. Na extracontratual, baseia-se no dever jurídico de não lesar ninguém (*neminem laedere*), fundamentado no art. 186 do CC (BRASIL, 2002).

#### **1.4 A responsabilidade civil do Estado por atos praticados por notários e registradores**

Urge a discussão acerca de como se dá a responsabilização dos notários e registradores por atos praticados a terceiros no exercício de suas funções, pois uma parte da doutrina defende que o Estado é quem deve responder de forma direta e exclusiva e, caso condenado, exercer o direito de regresso em face do notário ou registrador.

Um questionamento pode surgir, uma vez que as serventias não possuem personalidade jurídica própria, portanto, a vítima do dano sofrido não pode ajuizar uma ação contra a serventia. Deste modo, indaga-se: de que forma esta responsabilidade recairia sobre o Estado? Interessante é a colocação de Ribeiro (2009) quando comenta sobre a finalidade do Estado em regular a atividade notarial e registral:

O Estado, desonerado da execução direta ou exclusiva do serviço público, assume o dever de concomitante intervenção e de garantia de que notários e registradores, atores privados para os quais entregou o exercício da função, cumpram de modo adequado suas incumbências para alcançar o resultado pretendido, que é a satisfação do interesse público e das necessidades da coletividade. Essa atuação de garantia se efetiva por meio da regulação (RIBEIRO, 2009, p. 135).

Nesse ínterim, incumbirá ao Estado estabelecer esta regulação da atividade notarial e registral, à medida em que o exercício da atividade, a organização e o controle administrativo da serventia caberão aos notários e registradores. Nesse contexto, danos que eventualmente advirem da atividade notarial e registral, mas estejam relacionados com a regulação imposta pelo Estado e considerando que estes não possuem nenhuma discricionariedade, cabendo-lhes apenas cumprir a norma editada, somente poderá responder o Estado de forma única e exclusiva.

A responsabilidade, neste caso, será direta, uma vez que o autor do dano será o próprio Estado, criador da norma, e não o notário ou registrador, que foi apenas um executor de um dever de ofício que lhe foi imputado, vinculado ao estrito cumprimento do dever legal. O

fundamento para essa situação hipotética está contido no art. 30, inciso XIV, da Lei n.º 8.935/94, onde elenca os deveres dos notários e registradores em “[...] observar as normas técnicas estabelecidas pelo juízo competente”. Infere-se, nesse caso, concluir que o registrador ou o notário deve cumprir estas normas, sem voluntariedade, mas com obrigatoriedade (BRASIL, 1994).

Caso não cumpra, o art. 31, inciso V, da mesma Lei n.º 8.935/94, informa que “[...] o descumprimento de quaisquer dos deveres descritos no art. 30 [...]” configura infração disciplinar, sendo uma das penas até a perda da delegação (BRASIL, 1994). Alexandre Mazza (2022, p. 795) entende que o art. 22 da Lei n.º 8.935/94, é inconstitucional por afronta ao art. 37, § 6º, da CF, pois no art. 22 da referida lei, dispõe que os notários e os registradores possuem responsabilidade subjetiva.

Além disso, estes agentes devem ser responsabilizados conforme a teoria da responsabilidade objetiva, consagrada no referido art. 37, § 6º da Constituição, pois prestam serviços públicos. O referido artigo constitucional prevê:

Art. 37. § 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa (BRASIL, 1988).

Conforme dispõe Carvalho Filho (2020), na relação jurídica externa, ou seja, quando tais agentes provocam danos a terceiros, corrobora a responsabilidade civil do Estado, fundamentado também no art. 37, § 6º da CF. Para o autor, a responsabilidade do Estado é direta, primária e objetiva, consolidando o art. 37, § 6º de forma plena (BRASIL, 1988).

Partindo desse pressuposto, a interpretação do art. 37, § 6º da CF, infere a conclusão de que notários e registradores se encaixam como agentes públicos, de maneira que cabe ao Estado responder por danos que estes profissionais pratiquem, exercendo o direito de regresso (BRASIL, 1988).

A ideia é que o art. 22 da Lei n.º 8.935/94, contraria o preceito constitucional da responsabilidade objetiva e direta do Estado. Esta corrente doutrinária possui um número baixo de adeptos se comparada com outras correntes que serão abordadas em momento próprio (BRASIL, 1994). É importante salientar que o regime jurídico dos notários e registradores, para serem considerados agentes públicos, deve ser interpretado de forma abrangente, como colaboradores da Administração Pública (VELTER JÚNIOR, 2022).

Isto quer dizer que a responsabilidade por seus atos não pode ser comparada à de cargo ou emprego público. Além disso, o art. 236 da CF, é claro ao afirmar que a função é

pública da atividade desempenhada, mas é exercida de forma privada, sem interferência financeira ou administrativa (BRASIL, 1988). Esclarecidas estas nuances, passa-se a análise jurisprudencial nacional deste tópico, a fim de esclarecer como os tribunais firmaram seus entendimentos acerca do assunto.

Em 1990, foi proferida decisão, no primeiro grupo de Câmaras Cíveis do Tribunal do Rio Grande do Sul, em que o desembargador era Arnaldo Rizzardo, no sentido de que o Estado era responsável pelos atos praticados por notários e registradores. À época desta decisão, não havia sido promulgada a Lei n.º 8.935/94, portanto, até que esta lei regulasse a atividade dos notários e registradores, o Estado seria o responsável, consoante ementa:

RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR ATOS DE TABELIÃES. ATO FALHO DO TABELIÃO, QUE NÃO EXIGE CERTIDÃO DO REGISTRO IMOBILIÁRIO DE IMÓVEL TRANSFERIDO. enquanto não promulgada a lei própria que regulará a atividade e disciplinará a responsabilidade de notários e dos oficiais do registro de imóveis, perdura a atuação do estado no controle funcional de detalhes agentes e das atividades que exerce m o que se efetiva através da e expedição de normas disciplinares pela Corregedoria-Geral da justiça e outros órgãos do poder judiciário, levando a responder o estado pelos atos prejudiciais a partes de referidos agentes. embargos infringentes acolhidos por maioria (BRASIL, 1990).

No ano de 1988, ou seja, após a edição da Lei n.º 8.935/94, o Supremo Tribunal Federal (STF) manteve o entendimento de que a vítima que sofresse algum dano proveniente de ato de notário ou registrador, deveria propor ação contra o Estado.

RECURSO EXTRAORDINÁRIO - JULGAMENTO - MOLDURA FÁTICA. No julgamento do recurso ext raordinário consideram-se, sob pena de descaracterizá-lo, as premissas fáticas constantes do acórdão impugnado, sendo defeso substituí-las por compreensão diversa dos elementos probatórios coligidos na fase de instrução da demanda. RESPONSABILIDADE CIVIL - ESTADO - NATUREZA - ATO DE TABELIONATO NÃO OFICIALIZADO - CARTAS DE 1969 E DE 1988. A responsabilidade civil do Estado é objetiva, dispensando, assim, indagação sobre a culpa ou dolo daquele que, em seu nome, haja atuado. Quer sob a égide da atual Carta, quer da anterior, responde o Estado de forma abrangente, não se podendo potencializar o vocábulo "funcionário" contido no artigo 107 da Carta de 1969. Importante é saber-se da existência, ou não, de um serviço e a prática de ato comissivo ou omissivo a prejudicar o cidadão. Constatada a confecção, ainda que por tabelionato não oficializado, de substabelecimento falso que veio a respaldar escritura de compra e venda fulminada judicialmente, impõe-se a obrigação do Estado de ressarcir o comprador do imóvel (BRASIL, 1998).

Desta forma, o Estado pode responder pelos prejuízos que os notários e os registradores causarem, com fundamento na responsabilidade objetiva estabelecida no art. 37, § 6º da CF (BRASIL, 1988).

## 2 O REGIME JURÍDICO DAS FUNÇÕES NOTARIAIS E REGISTRAS

Neste capítulo, será abordada qual a natureza jurídica dos notários e registradores, bem como esclarecendo as principais diferenças entre os servidores públicos e outros agentes estatais. Além disso, será discutido como se dá a autogestão que o titular da serventia possui em gerir sua atividade, como também esclarecendo como o Estado fiscaliza esta atividade. Por fim, será abordada a tese da ausência de personalidade jurídica dos cartórios.

### 2.1 A natureza jurídica das funções notariais e registras

A partir da CF de 1988, no Brasil, o sistema que impera as atividades notariais e registras é o sistema de delegação do serviço público. O art. 236 da Constituição é “[...] o alicerce central, a viga mestra que pode embasar qualquer consideração jurídica a respeito da matéria sub examine” (FIGUEIREDO, 2010, p. 46).

Desta forma, é de suma importância transcrever o art. 236 da Magna Carta, *in verbis*:

Art. 236. 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. § 2º Lei federal estabelecerá normas gerais para fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro. § 3º O ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público de provas e títulos, não se permitindo que qualquer serventia fique vaga, sem abertura de concurso de provimento ou de remoção, por mais de seis meses (BRASIL, 1988).

Assim, da análise desse dispositivo constitucional, averigua-se que o constituinte estabeleceu um regime *sui generis* a esta atividade, dado que, embora seja caracterizado como atividade pública, seu exercício é realizado por particulares em caráter privado, constituindo-se, pois, uma atividade de natureza híbrida. Dessa dualidade surge o que, Ricardo Henry Marques Dip (2012, p. 31), define como “binômio tensivo”, visto que a Constituição ao instituir caráter privado ao exercício da atividade notarial e registral, criou-se uma tensão entre serviço público exercido de maneira privada.

Detalhe interessante é que justamente devido à natureza híbrida é que se justifica uma posição estratégica do art. 236 da CF (BRASIL, 1988). Nas palavras de Maffini (2018), esse posicionamento estratégico do art. 236 revelou-se uma “elogiável racionalidade jurídica”, pois o artigo constitucional que trata sobre a atividade notarial e registral está separado em



relação aos voltados à Administração Pública e das normas referentes a concessões e permissões.

Ademais, é mister esclarecer que a discussão reside acerca de quem é o responsável direto e principal pelos danos causados por notário e registradores. Isso porque mesmo o art. 236 da CF, confirma à lei federal a definição da responsabilidade civil destes agentes, discute-se na doutrina e na jurisprudência nacional, a incidência da regra geral de responsabilidade civil do Estado do art. 37 (BRASIL, 1988).

A título exemplificativo, Zockun (2018) entende que, tanto as relações formadas entre os notários e registradores e o Estado, quanto as entre eles e os usuários dos serviços notariais e registrais, observam preponderantemente o Direito Público. Como a natureza jurídica dos serviços notariais e registrais é singular, dificulta a adequada caracterização jurídica do agente titular da serventia, uma vez que este não se molda em nenhum regime jurídico. Por muitas vezes, guardando semelhança como servidor público, por outras guardando aproximação com profissionais liberais, por exemplo.

Nesse contexto, com o auxílio da doutrina (principalmente atores renomados do Direito Administrativo) enquadraram-se os notários e registradores na categoria de agentes públicos *latu sensu*, isto é, “particulares em colaboração com a Administração Pública” (MELLO, 2021), já que as atividades notariais e registrais seriam caracterizadas, como exposto anteriormente, como funções públicas não executadas diretamente pelo Estado, mas sim delegada a particulares, sem que os profissionais que as exerçam integrem o corpo orgânico do ente público.

Segundo Di Pietro (2017), tem-se alguns exemplos do que seriam particulares em colaboração com o Estado, inserindo-se nessa classe, além dos notários e registradores, os leiloeiros, tradutores e intérpretes públicos, bem como jurados, os convocados para prestação de serviço militar ou eleitoral, os comissários de menores, os integrantes de comissões, grupos de trabalho, além de gestores de negócio que, espontaneamente, assumem determinada função pública em momento de emergência, como epidemia, incêndio, enchente e outros.

Na prática, essa classificação genérica se torna complexa, porquanto a dificuldade de delimitar os principais atributos desta atividade, sob o prisma do exercício da função desempenhada. A jurisprudência oscila muito no que se refere à questão da responsabilidade civil dos notários e registradores e na sua definição de natureza jurídica, por vezes aplicando a analogia aos regimes mais conhecidos e usuais, caracterizando estes profissionais como servidores públicos, como se segue:

CONSTITUCIONAL. SERVIDOR PÚBLICO. TABELIÃO. TITULARES DE OFÍCIO DE JUSTIÇA: RESPONSABILIDADE CIVIL. RESPONSABILIDADE DO ESTADO. C.F., art. 37, § 6º. I. - Natureza estatal das atividades exercidas pelos serventuários titulares de cartórios e registros extrajudiciais, e exercidas em caráter privado, por delegação do Poder Público. Responsabilidade objetiva do Estado pelos danos praticados a terceiros por esses servidores no exercício de tais funções, assegurado o direito de regresso contra o notário, nos casos de dolo ou culpa (C.F., art. 37, § 6º). II. - Negativa de trânsito ao RE. Agravo não provido. Ora equiparando-os com as concessionárias de serviços públicos: 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 e 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 (BRASIL, 2000).

Entretanto, como exposto anteriormente, os notários e os registradores possuem um gênero próprio, não se enquadrando nem como servidores públicos e nem como concessionárias de serviços públicos. É importante esclarecer o que não é a atividade notarial e registral, isto é, a comparação com outros institutos é oportuna para fins didáticos, todavia definir a atividade destes delegatários com estes institutos mais usuais, cria margem para originar insegurança jurídica e gerar indefinição, o que se pôde notar dos precedentes do STF exposto anteriormente.

Desse modo, é fundamental esclarecer as principais diferenças entre as concessionárias de serviços públicos, os servidores públicos e as atividades notariais e registrais. As atividades notariais e registrais são, obrigatoriamente, exercidas por pessoa física, enquanto os serviços públicos em geral são exercidos por pessoas jurídicas. A relação jurídica entre o Estado e o agente delegado é originária e personalíssima – *intuitu personae* –, não possuindo a serventia personalidade jurídica ou patrimônio próprio, como abordado em capítulo próprio.

Por isto, os notários e registradores habilitam-se para a outorga da delegação por meio de concurso público de provas e títulos, enquanto as pessoas jurídicas disputam a concessão ou permissão por adjudicação em processo licitatório, bem como as concessões são disciplinadas por cláusulas contratuais e o regramento dos notários e registrados é expreso na lei e nos atos normativos editados pelo Estado (RIBEIRO, 2009).

Por outro ângulo, se o ingresso por concurso público, a existência de incompatibilidades e impedimentos, a possibilidade de sofrer sanções disciplinares e as prerrogativas que impedem a extinção imotivada da delegação aproximam os notários e registradores dos servidores públicos, a forma de remuneração, percebida diretamente dos usuários e não sujeita ao teto estabelecido pela Administração Pública, os diferencia dos servidores públicos.

O art. 37, inciso XI da CF, expõe sobre o teto estipulado pela Administração pública

Administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...] XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos (BRASIL, 1988).

Além disso, a autonomia de gerenciamento da serventia e a não submissão à aposentadoria compulsória são diferenças claras e imprescindíveis que não permitem a aplicação, ainda que por analogia, do regime jurídico dos servidores públicos aos delegatários de notas e registros.

## **2.2 A autogestão administrativa da função notarial e registral**

A independência funcional do titular da serventia é substancial para o pleno desenvolvimento da atividade extrajudicial. Esta autogestão refere-se ao gerenciamento administrativo, financeiro e de pessoas na serventia, de modo que cabe ao notário ou registrador esta autonomia organizacional. A Lei n.º 8.935/94, em seu art. 21, dispõe sobre o tema:

Art. 21. O gerenciamento administrativo e financeiro dos serviços notariais e de registro é da responsabilidade e 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 (BRASIL, 1994).

À vista disso, como estes profissionais possuem a responsabilidade exclusiva em relação a custos, investimentos e contratação de prepostos, a fiscalização realizada pelo Poder Judiciário não pode inferir em questões relacionadas ao gerenciamento e a administração das serventias (MAFFINI, 2018). Em outras palavras, o notário ou registrador possui autonomia administrativa para gerir, da melhor forma, a serventia extrajudicial em que exerce sua atividade.

Ademais, o exercício privado da atividade notarial realizados pelos notários e registradores também possui uma independência funcional, visto que sua atividade em si é jurídica, conforme preceitua o art. 28 da Lei n.º 8.935/94, que diz que “[...] os notários e oficiais de registro gozam de independência no exercício de suas atribuições, têm direito à percepção dos emolumentos integrais pelos atos praticados na serventia e só perderão a delegação nas hipóteses previstas em lei” (BRASIL, 1994).

Destarte, o referido dispositivo outorga aos notários e registradores o direito a percepção de emolumentos como contraprestação pelo serviço prestado e limita as hipóteses da perda da delegação. Nesse sentido, mostra-se que a atividade notarial e registral não é reduzida em simples aposição de selos e carimbos em documentos particulares, mas sim de suma importância a segurança jurídica da sociedade (BRANDELLI, 2011).

Nesse sentido, o legislador afastou a percepção de burocracia das atividades notariais e registrais para soerguer a verdadeira atividade jurídica destes profissionais, de modo que a Lei n.º 8.935/94, define em seu art. 3º que o “[...] notário, ou tabelião, e oficial de registro, ou registrador, são profissionais do direito, dotados de fé pública [...]” (BRASIL, 1994).

Portanto, extrai-se da referida legislação que estes profissionais não são reduzidos a meros atores de praticar atos burocráticos, mas sim de suma importância do ponto de vista social, assessorando as partes e realizando atos visando a segurança jurídica das relações privadas.

### **2.3 A ausência de personalidade jurídica da serventia extrajudicial e sua fiscalização pelo Poder Judiciário**

A priori, mister se faz elucidar o termo correto das serventias. Estas possuem o nome conhecido popularmente como cartório, mas o termo técnico é serventia extrajudicial (LOUREIRO, 2017). Analisando a estrutura das serventias extrajudiciais das grandes capitais do Brasil, é muito difícil não enxergar como uma pessoa jurídica, em razão do número de funcionários e da organização que muito se parece com a de viés empresarial ou como uma pessoa jurídica de Direito Privado.

A concepção de pessoa jurídica de direito privado está fundamentada no art. 44 do CC, expondo que as serventias não estão inseridas neste rol, *in verbis*:

Art. 44. São pessoas jurídicas de direito privado: I - as associações; II - as sociedades; III - as fundações. IV - as organizações religiosas; V - os partidos políticos.

§ 1º São livres a criação, a organização, a estruturação interna e o funcionamento das organizações religiosas, sendo vedado ao poder público negar-lhes reconhecimento ou registro dos atos constitutivos e necessários ao seu funcionamento.

§ 2º As disposições concernentes às associações aplicam-se subsidiariamente às sociedades que são objeto do Livro II da Parte Especial deste Código.

§ 3º Os partidos políticos serão organizados e funcionarão conforme o disposto em lei específica (BRASIL, 2002).

Em relação à semelhança com o viés empresarial, mesmo a serventia sendo gerenciada de modo privado, não se confunde com estabelecimento empresarial. O conceito de estabelecimento empresarial está elencado no art. 1.142 do CC, no qual conceitua: “Art.

1.142. Considera-se estabelecimento todo complexo de bens organizado, para exercício da empresa, por empresário, ou por sociedade empresária” (BRASIL, 2002).

Nesse sentido, em virtude de o titular da serventia extrajudicial não ser considerado empresário, tampouco inserido na área comercial e nem em sociedades empresariais, a serventia não é considerada estabelecimento empresarial, mas sim exercida por pessoa natural que está qualificada para o exercício da função pública que lhe é delegada.

Além disso, as serventias extrajudiciais, diferentemente dos estabelecimentos empresariais, não podem ser alienadas, não possuem patrimônio (material ou imaterial), pois cabe ao titular da serventia adquirir os móveis e o imóvel necessário para realizar sua atividade, bem como não pode ser exercida buscando o lucro (LOUREIRO, 2017).

Na prática, a atividade notarial ou registral não pode ser exercida de modo a seguir as diretrizes do mercado. A prova disso é que o notário ou registrador não fixam o preço do seu serviço, visto que é regulamento por cada estado os valores dos emolumentos. Nesse sentido, o art. 1º da Lei n.º 10.169/2000, afirma que:

Art. 1º Os Estados e o Distrito Federal fixarão o valor dos emolumentos relativos aos atos praticados pelos respectivos serviços notariais e de registro, observadas as normas desta Lei.

Parágrafo único. O valor fixado para os emolumentos deverá corresponder ao efetivo custo e à adequada e suficiente remuneração dos serviços prestados (BRASIL, 2000).

Se assim não fosse, os preços seriam variáveis e de modo subjetivo, ou seja, a atividade seguiria a lógica do comércio, afastando-se da essência da atividade notarial e registral, de assessoramento das partes, almejando a segurança jurídica. Para mais, a delegação extrajudicial é outorgada à pessoa física habilitada em concurso de provas e títulos e não a pessoa jurídica.

Desta forma, existem bacharéis em direito (exceto a hipótese dos candidatos que

possuem experiência de 10 anos no exercício da atividade notarial ou de registro) que anseiam assumir a carreira jurídica de notário ou registrador. Ademais, cumpre destacar o que dispõe o art. 14 da Lei n.º 8.935/1944:

Art. 14. A delegação para o exercício da atividade notarial e de registro depende dos seguintes requisitos:

I - habilitação em concurso público de provas e títulos; II - nacionalidade brasileira; III - capacidade civil; IV - quitação com as obrigações eleitorais e militares; V - diploma de bacharel em direito; VI - verificação de conduta condigna para o exercício da profissão (BRASIL, 1994).

Outro ponto discutível em relação a este tema, refere-se à definição jurídica das serventias extrajudiciais. A controvérsia é se as serventias seriam consideradas apenas instituições administrativas, funcionando sob a organização do titular da serventia, ou se possuiriam personalidade jurídica.

A depender da escolha, as implicações práticas são determinantes. Reconhecendo a personalidade jurídica da serventia, suscita em consequências semelhantes as empresas, como obrigações civis, trabalhistas, tributárias, bem como transferência ou mudança de titularidade. A Lei n.º 8.935/94 é bem clara no sentido de mostrar que as obrigações e responsabilidades são dos notários e registradores, e não da serventia.

O art. 21 da referida lei dispõe que:

Art. 21. 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 (BRASIL, 1994).

O Superior Tribunal de Justiça (STJ) também possui entendimento pacífico neste sentido, conforme se observa:

TRIBUTÁRIO. PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DE REPETIÇÃO DE INDÉBITO. CARTÓRIO DE REGISTRO DE IMÓVEIS. ILEGITIMIDADE ATIVA. AUSÊNCIA DE PERSONALIDADE JURÍDICA. 1. A jurisprudência firme desta Corte é no sentido de que os cartórios e serventias de registro civil não detêm personalidade jurídica, não podendo compor o polo ativo da ação de repetição de indébito. Precedentes (BRASIL, 2018).

Em termos processuais, as demandas devem ser propostas contra a pessoa física do titular da serventia e não contra a serventia, pois nesse caso haverá a extinção do processo sem julgamento do mérito por ilegitimidade *ad causam*. O Tribunal de Justiça do Maranhão possui entendimento consolidado neste sentido:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER C/ C INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS. RESPONSABILIDADE CIVIL DECORRENTE DE ATO

CARTORÁRIO. RESPONSABILIDADE PESSOAL DO TABELIÃO TITULAR À ÉPOCA DOS FATOS. LEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM CONFIGURADA. SENTENÇA MANTIDA. MANUTENÇÃO RESPONSABILIDADE DO ESTADO PELO SERVIÇO DELEGADO. APELOS PARCIALMENTE PROVIDOS. 1. O Tabelionato não possui personalidade jurídica, devendo ser representado em juízo pelo respectivo titular, de modo que eventual responsabilidade recaia sobre este ou sobre seus prepostos. 2. A responsabilidade civil por dano decorrente da má prestação de serviços cartorários é pessoal do titular da serventia à época do fato, em razão da delegação do serviço que é conferida pelo Poder Público em seu nome. 3. Ademais, com relação ao ente estatal, a responsabilidade é objetiva e decorrente da delegação de serviço público, portanto, independe de culpa. 4. Recursos conhecidos e parcialmente providos (BRASIL, 2019).

Desse modo, conclui-se que as serventias extrajudiciais não possuem personalidade jurídica e nem capacidade processual, visto que não são titulares de direitos ou deveres no ordenamento jurídico brasileiro. Portanto, a serventia não sendo dotada de personalidade jurídica, é conceituada somente como um “[...] complexo unitário, individualizado, de atribuições e competências públicas, sem qualquer conformação jurídica própria” (ZOCKUN, 2018, p. 13).

Outra questão interessante sobre o assunto é no que se refere à direitos e obrigações entre delegatários sucessivos. Quando há a vacância de uma serventia por uma das hipóteses do art. 39, da Lei n.º 8.935/94, como a morte, deve ser realizado novo concurso no prazo máximo de 06 meses, conforme o art. 16 da mesma lei (BRASIL, 1994), de maneira que seja provida por outro candidato aprovado no concurso público.

*In casu*, a doutrina estabelece que é provimento originário cada delegação, pois antes da nova outorga, é o Estado que recebe de volta a delegação do titular anterior (ASSUMPÇÃO, 2011). Não há um liame entre o antigo titular e o sucessor, mas sim um ato do Estado na alteração do titular. Em outras palavras, o Estado, em caráter originário, outorga a delegação em virtude das condições pessoais do delegatário.

A exigência de concurso público e o caráter personalíssimo da delegação notarial e registral quebram a cadeia, conferindo ao novo titular isento de responsabilidade dos antigos titulares. Extinguindo a delegação, a titularidade retorna ao Estado e, após aprovação em concurso público do agente, o Estado confere de forma originária ao novo titular. Desta forma, não se transmite bens ao agente delegado.

Além disso, o novo delegatário de uma serventia anteriormente vaga não pode ser responsabilizado por atos danosos que o titular anterior tenha causado. O Tribunal do Estado do Maranhão corrobora com este entendimento:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER C/ C INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS. RESPONSABILIDADE CIVIL DECORRENTE DE ATO CARTORÁRIO. RESPONSABILIDADE PESSOAL DO TABELIÃO TITULAR À

ÉPOCA DOS FATOS. LEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM CONFIGURADA. SENTENÇA MANTIDA. MANUTENÇÃO RESPONSABILIDADE DO ESTADO PELO SERVIÇO DELEGADO. APELOS PARCIALMENTE PROVIDOS. 1. O Tabelionato não possui personalidade jurídica, devendo ser representado em juízo pelo respectivo titular, de modo que eventual responsabilidade recaia sobre este ou sobre seus prepostos. 2. A responsabilidade civil por dano decorrente da má prestação de serviços cartorário é pessoal do titular da serventia à época do fato, em razão da delegação do serviço que lhe é conferida pelo Poder Público em seu nome. 3. Ademais, com relação ao ente estatal, a responsabilidade é objetiva e decorrente da delegação de serviço público, portanto, independe de culpa. 4. Recursos conhecidos e parcialmente providos (BRASIL, 2019).

No que se refere à fiscalização, deve-se levar em conta que a atividade notarial e registral é delegada pelo Estado ao titular da serventia extrajudicial, como já exposto, de modo que o Estado possui o dever fundamental de fiscalização, bem como de controle desta atividade, uma vez que a Administração Pública deve garantir à sociedade o cumprimento desta atividade com eficiência e presteza.

Desta forma, o Estado em virtude de tutelar o interesse público, fiscaliza os atos praticados por estes profissionais, através do Poder Judiciário, conforme dispõe o art. 236, § 1º da Magna Carta quando comenta 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).

Nesse sentido, o Poder Judiciário possui a competência de fiscalizar e controlar as atividades do sistema notarial e de registro, todavia sem intervir na independência do notário e do registrador. Ocorre que, quando os notários ou registradores atribuem fé pública aos documentos nos quais atuam, estão representando uma expressão que o Estado delega a estes profissionais, de maneira que deve ser fiscalizada como se fosse executada pelo próprio Estado (LOUREIRO, 2017).

Nesse sentido, caso o titular da serventia extrajudicial não observe o dever legal que lhe incube, suscitará sanção cabível, que pode ser uma repreensão ou até a perda da delegação. Por fim, compete a Corregedoria Geral da Justiça do Estado da respectiva serventia a fiscalização dos serviços notariais e de registro, assim como pelo Conselho Nacional de Justiça. O Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça (2022), expõe alguns exemplos de como se dá esta fiscalização:

Art. 48. A Corregedoria Nacional de Justiça poderá realizar inspeções para apuração de fatos relacionados ao conhecimento e à verificação do funcionamento dos serviços judiciais e auxiliares, das serventias e dos órgãos prestadores de serviços notariais e de registro, havendo ou não evidências de irregularidades.

Parágrafo único. As inspeções poderão ser realizadas rotineiramente ou a qualquer tempo por iniciativa da Corregedoria Nacional de Justiça, por proposição de qualquer Conselheiro ou a requerimento de autoridade pública, sem prejuízo da atuação disciplinar e correccional dos Tribunais.



[...] Art. 54. A Corregedoria Nacional de Justiça poderá realizar correções para apuração de fatos determinados relacionados com deficiências graves dos serviços judiciais e auxiliares, das serventias e dos órgãos prestadores de serviços notariais e de registro. § 1º As correções serão realizadas sem prejuízo da atuação disciplinar e correcional dos Tribunais. § 2º A Corregedoria Nacional de Justiça promoverá as diligências necessárias solicitadas por Conselheiro para a instrução de processo sob sua relatoria (CNJ, 2022).

Desta forma, a Corregedoria da Justiça de cada estado fiscaliza os serviços notariais e de registro, que ocorrem por meio de inspeções e correções, sendo verificados livros físicos, eletrônicos, estruturas físicas, o atendimento ao público, dentre outras atividades (LOUREIRO, 2017), ratificando o cumprimento da fiscalização pelo Poder Judiciário. A Corregedoria de Justiça do Estado do Maranhão compete ao corregedor geral de justiça um dos exemplos de fiscalização as serventias extrajudiciais do estado:

Art. 35. Ao corregedor-geral da Justiça, além da incumbência da correção permanente dos serviços judiciais de 1º Grau, zelando pelo bom funcionamento e aperfeiçoamento da Justiça, das atribuições referidas em Lei e neste Regimento, compete: [...] XXXVI – realizar correção e xtraord inária em comarca, vara ou serventia, por deliberação própria ou do Plenário (BRASIL, 2018).

### **3 A RESPONSABILIDADE CIVIL DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES E SEUS ASPECTOS CONTROVERTIDOS**

Nesse tópico, será abordada a análise da responsabilidade civil dos notários e registradores estabelecidos no histórico legislativo que ocorreu ao longo dos anos no ordenamento jurídico brasileiro, examinando as principais teorias acolhidas na jurisprudência e doutrina, com o fito de expor argumentos que passam pela responsabilidade objetiva ou subjetiva do delegatário.

Como o regime notarial e registral é *sui generis*, não fica imune a críticas ou qualificações contraditórias. Desta forma, será abordado de forma didática quais as principais teses envolvendo a responsabilidade civil destes agentes.

#### **3.1 A evolução legislativa e jurisprudencial**

A responsabilidade civil dos notários e registradores por danos causados pelos seus atos praticados nas serventias extrajudiciais é controvertida no âmbito doutrinário, ocasionando uma jurisprudência instável, principalmente após a CF/88. Como já explorado no tópico anterior, referente à singular natureza jurídica, bem como a complexidade em definir a atividade notarial e registral, forma um empecilho à uniformização da jurisprudência sobre o tema.

Além disso, não só no âmbito do entendimento dos tribunais que houve oscilação sobre a temática, mas também no âmbito legislativo nos últimos anos sobre o assunto. Nesse sentido, citam-se as principais legislações a respeito do tema que afetaram diretamente o regime da responsabilidade civil dos notários e registradores: a Lei de Registros Públicos (Lei n.º 6.015/73); a Constituição Federal de 1988; a Lei de Notários e Registradores (LNR) (Lei n.º 8.935/94); a Lei de Protesto de Títulos (Lei n.º 9.492/97) e; especialmente, a Lei n.º 13.286, de 10 de maio de 2016, que alterou o art. 22 da LNR.

Em se tratando da Lei de Registros Públicos, relatava-se que o dever dos notários e registradores de reparar as vítimas pelos danos causados era baseado na culpa. Além disso, só haveria reparação quando do agente, se exigisse comportamento diverso (NORONHA, 2017, p. 433). Nesse sentido, tem-se que o art. 28 da Lei n.º 6.015/73, relatava que:

Art. 28. Além dos casos expressamente consignados, os oficiais são civilmente responsáveis por todos os prejuízos que, pessoalmente, ou pelos prepostos ou substitutos que indicarem, causarem, por culpa ou dolo, aos interessados no registro. Parágrafo único. A responsabilidade civil independe da criminal pelos delitos que cometerem (BRASIL, 1973).

A culpa passou a ser questionada com o advento da CF/88, que em seu art. 37, § 6º, prevê a responsabilidade objetiva do Estado e das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos, assentada na teoria do risco, conforme se extrai:

Art. 37. § 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa (BRASIL, 1988).

Alguns doutrinadores, dentre eles, Cahali (2014), Cavalieri Filho (2019) e Sartori (2002) defendem a ideia de que a responsabilidade civil do Estado seria aplicável aos notários e registradores. Desta forma, o debate surge, uma vez que a própria CF tratou a responsabilidade civil dos notários e registradores em dispositivo específico, delegando ao legislador ordinário o dever de disciplinar o regime jurídico aplicável, a saber:

Art.236. 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 (BRASIL, 1988).

Nesse sentido, a lei que regulamentou a norma constitucional veio com a Lei dos Notários e Registradores (Lei n.º 8.935/94), cujo art. 22, em sua redação original, dispunha que: “[...] os notários e oficiais de registro responderão pelos danos que eles e seus prepostos causem a terceiros, na prática de atos próprios da serventia, assegurado aos primeiros direitos de regresso no caso de dolo ou culpa dos prepostos” (BRASIL, 1994).

Interpretando o referido dispositivo, não restou pacífica a problemática, visto que não se caracterizou qual responsabilidade seria aplicada, seja a responsabilidade objetiva conforme os ditames do parágrafo único do art. 927 do CC, seja aplicando a do art. 37, § 6º, da CF, aplicando também a responsabilidade objetiva, no entanto, neste caso, aplicando o risco da atividade notarial e registral.

Desta forma, o entendimento era de que os notários e registradores sujeitar-se-iam à teoria do risco, visto que sua atividade envolveria a prestação de um serviço público e o fato de tal atividade ser marcada por uma contraprestação direta e imediata, representada pela remuneração do serviço pelos emolumentos, com apropriação direta e integral destes, o que fundamentaria a responsabilização objetiva dos delegatários (PETEFFI DA SILVA, 2009).

Influenciado por essa interpretação doutrinária, o STF proferiu julgados modificando sua jurisprudência histórica, para se posicionar pela aplicação da responsabilidade objetiva dos delegatários, conforme se expõe:

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 e se recida 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 (BRASIL, 2001).

Aderindo à tese do STF, o STJ, especialmente a Segunda Turma, firmou entendimento no sentido de se atribuir também responsabilidade objetiva aos notários e registradores, com responsabilidade subsidiária do Estado, conforme dispõe:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. DANOS MATERIAIS CAUSADOS POR TITULAR DE SERVENTIA EXTRAJUDICIAL. ATIVIDADE DELEGADA. RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO TABELIÃO E SUBSIDIÁRIA DO ESTADO. 1. O acórdão recorrido encontra em consonância com a jurisprudência desta Corte, segundo a qual nos casos de danos resultantes de atividade estatal delegada pelo Poder Público, há responsabilidade objetiva do notário, nos termos do art. 22 da Lei 8.935/1994, e apenas subsidiária do ente estatal. Precedentes: AgRg no AREsp 474.524/PE, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 18/06/2014; AgRg no AgRg no AREsp 273.876/SP, Rel. Min. Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 24/05/2013; REsp 1.163.652/PE, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 01/07/2010. 2. Agravo regimental não provido (BRASIL, 2016).

Todavia, este entendimento não ficou imune a críticas. Conforme Benício (2005) argumenta que a redação de uma lei ordinária não pode ser interpretada pelo que nele não há, principalmente se essa interpretação implicar em situação mais gravosa. Nesse sentido, Erpen (1999) faz severas críticas ao entendimento dos Tribunais Superiores, argumentando que a aplicação da responsabilidade objetiva acabaria por responsabilizar o notário ou o registrador que agiu rigorosamente dentro dos ditames legais, cumprindo a lei ou ato normativo superior, o que faria com que assumisse o ônus por falhas do próprio sistema jurídico, proporcionando os notários e registradores em desigualdade com as demais profissões.

De já, em objeção ao referido autor, defende-se neste trabalho que eventuais danos decorrentes de atos praticados em estrito cumprimento da lei pelos notários ou registradores, em decorrência de ordem superior ou no exercício de sua atribuição jurídica de qualificação registral, não seriam indenizados pelo delegatário, salvo comprovado dolo, fraude ou culpa grave, uma vez que não haveria efetiva falha no serviço prestado.

Ambos os autores defendem que a melhor interpretação do art. 22 da Lei n.º 8.935/94, que seria pela responsabilidade civil subjetiva e que a edição da nova redação da norma explicitasse, de forma clara, que a responsabilidade dos delegatários seja fundada na noção de culpa em sentido amplo.

A orientação foi adotada pelo legislador ao editar a Lei n.º 9.492/97, que trata exclusivamente dos Tabelionatos de Protesto, ocasião em que deixou claro que estes

profissionais apenas responderiam em caso de dolo ou culpa, conforme se demonstra: art. 38. Os Tabeliães de Protesto de Títulos são civilmente responsáveis por todos os prejuízos que causarem, por culpa ou dolo, pessoalmente, pelos substitutos que designarem ou Escreventes que autorizarem, assegurado o direito de regresso (BRASIL, 1997).

Não obstante à exceção de algumas decisões de Tribunais Estaduais, que passaram a aplicar a responsabilidade civil subjetiva a todas as categorias de notários e registradores por analogia à nova Lei n.º 9.492/97, o entendimento que manteve consolidado foi de que o art. 22 da Lei n.º 8935/94, estabeleceria o regime de responsabilidade objetiva (BRASIL, 1994), baseando-se na jurisprudência do STJ, de modo que a responsabilidade subjetiva seria aplicada somente aos tabeliães de protesto.

Com o passar do tempo, o art. 22 da Lei n.º 8.395/94 sofreu 2 alterações legislativas recentes, uma em 2015 e outra, principal, em 2016. A primeira foi realizada em 22 de junho de 2015, com a entrada em vigor do art. 8º da Lei n.º 13.137/2015, que alterou o art. 22 da Lei n.º 8.935/94, passando a incluir no artigo os responsáveis interinamente pelas serventias notariais e registrais, bem como fazer menção aos encargos trabalhistas, consoante se expõe:

Art. 22. Os notários e oficiais de registro, temporários ou permanentes, responderão pelos danos que eles e seus prepostos causem a terceiros, inclusive pelos relacionados a direitos e encargos trabalhistas, na prática de atos próprios da serventia, assegurado aos primeiros direitos de regresso no caso de dolo ou culpa dos prepostos (BRASIL, 1994).

Apesar disso, a nova redação do artigo não trouxe modificações ao regime aplicável aos titulares dos serviços notariais e registrais, dado que a responsabilidade pessoal do oficial pelos encargos trabalhistas já era reconhecida na jurisprudência e já estaria abarcada no art. 21 da Lei n.º 8.935/94, conforme se segue:

Art. 21. O gerenciamento administrativo e financeiro dos serviços notariais e de registro é da responsabilidade e 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 (BRASIL, 1994).

A inovação diz respeito, portanto, à aplicação da responsabilidade aos oficiais e notários temporários, isto é, aqueles designados interinamente para responder pela serventia. A mudança significativa veio com o advento da Lei n.º 13.286/2016, que entrou em vigor em 11 de maio de 2016 e alterou a redação do art. 22 da Lei n.º 8.935/94, bem como incluiu um parágrafo único, para expressamente estabelecer o regime de responsabilidade civil subjetiva aos titulares das serventias.

A redação que se encontra vigente atualmente é a seguinte:

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 (BRASIL, 2016).

Da observância do referido dispositivo, interpreta-se de maneira clara a aplicação da responsabilidade civil subjetiva dos notários e registradores. A alteração, em tese, deveria pacificar a temática em relação aos danos causados após a vigência da nova lei, perdurando debate apenas quanto aos casos pretéritos.

No entanto, são escassas as decisões judiciais que mencionam a modificação trazida pela Lei n.º 13.286/2016, conforme se demonstra:

CIVIL E PROCESSUAL CIVIL. RESPONSABILIDADE CIVIL. ATIVIDADE NOTARIAL E DE REGISTRO. PRESCRIÇÃO. PROCESSO ANTERIOR EXTINTO POR ILEGITIMIDADE PASSIVA DO TABELIONATO. SUSPENSÃO DO PRAZO PRESCRICIONAL. CITAÇÃO. TERMO INICIAL. LEI 13.286/2016. ART. 22 DA LEI 8.935/1994. RESPONSABILIDADE SUBJETIVA . DEMONSTRAÇÃO DE CULPA E DOLO. 1.Apelação contra a sentença proferida em ação de reparação por dano material e moral, que julgou improcedente o pedido inicial. 2.Nos termos do art. 22, parágrafo único, da Lei 8.935/1994, a pretensão de reparação civil contra tabeliães por atos praticados por notários e oficiais de registro prescreve em três anos, cuja contagem se inicia com a lavratura da escritura pública. 3.Nos termos do art. 202, I, do CC, não é a citação válida que interrompe a prescrição, mas sim o despacho do juiz, mesmo incompetente, que ordena a citação. Portanto, é o despacho citatório, em que o juiz tenha feito um juízo positivo, a inda que precário, acerca da existência dos pressupostos processuais e da consequente admissibilidade da causa, que dá azo à interrupção da prescrição (BRASIL, 2018).

Apesar da clareza trazida pela nova redação do art. 22 da Lei n.º 8.935/94, ainda há resistência à aplicação da responsabilidade civil subjetiva aos notários e registradores. Isso porque alguns doutrinadores defendem, como já mencionado, a aplicação direta do art. 37, § 6º, da CF, o que tornaria inconstitucional a norma infraconstitucional que afasta a responsabilidade objetiva.

Portanto, faz-se necessário examinar detalhadamente as variadas teorias que perpassam pelo tema – ainda que para refutá-las – a fim de que possa analisar o novo paradigma de responsabilidade civil dos notários e registradores trazida pela Lei n.º 13.286/2016.

### **3.2 A teoria da responsabilidade direta pelo Estado**

O art. 37, parágrafo § 6º da CF/88, determina a regra da responsabilidade atrimonial

das pessoas jurídicas de Direito Público e das de Direito Privado prestadoras de serviços públicos, em que se traduz na obrigação que lhes incumbe de reparar economicamente os danos lesivos causados a outrem, decorrentes de condutas danosas de seus agentes (MELLO, 2021).

O objetivo da responsabilidade é, portanto, ressarcir a vítima do prejuízo suportado. Nesse sentido, o art. 37, § 6º, da Magna Carta, estabeleceu a responsabilidade objetiva do Estado, de modo que para haver este tipo de responsabilidade por parte do Estado, deve-se observar os seguintes pressupostos: “[...] a prestação de serviço público por entidades de Direito privado; a existência de danos a terceiros em originado da prestação do serviço público e que o causador do dano aja na qualidade de agente público” (DI PIETRO, 2017, p. 26).

Logo, resta a análise de compreender se os notários e os registradores estão inseridos no art. 37, § 6º da CF, para fins de imputação da responsabilidade objetiva ou se é o Estado o responsável. *Prima facie*, revela-se que os notários e os registradores não se inserem no conceito de pessoas jurídicas de Direito Público do art. 37, § 6º da CF, visto que esta são compostas pelos entes da Federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), além das autarquias e das fundações públicas de natureza autárquica (CARVALHO FILHO, 2020).

Questiona-se, todavia, se estariam abrangidos pelo conceito de pessoas jurídicas de Direito Privado para fins de imputação da responsabilidade objetiva. Sob essa perspectiva, cumpre salientar que a atividade notarial é outorgada a pessoas físicas, profissionais do Direito, dotadas de fé pública, mediante prévia aprovação em concurso público de provas e títulos (art. 236, § 3º da CF), de modo que já estariam afastadas da objetivação da responsabilidade do art. 37, § 6º, da CF, somente pelo fato de sequer serem consideradas como “pessoas jurídicas” (BRASIL, 1988).

Interessante é a colocação de Bolzani (2007), onde o autor explica que para fins tributários, os tabeliães são tratados juridicamente como pessoas físicas – recolhem imposto de renda como tais – de maneira que, se fossem equiparados às pessoas jurídicas para fins de responsabilização objetiva com fundamento no art. 37, § 6º, da CF, seria injusto, pois aplicaria somente o direito que os prejudicaria e coibiria os que beneficia (BRASIL, 1988).

Além disso, a norma constitucional é clara ao associar a responsabilidade às pessoas jurídicas de Direito Privado que prestem serviços públicos, e, a atividade notarial não é considerada como serviço público, mas apenas como função pública *lato sensu*. De forma mais clara, serviço público é a atividade material que possa ser prestada diretamente pelo Estado ou por concessionários ou permissionário, como água, luz, não abrangendo atividades de cunho jurídico (DI PIETRO, 2017).

Portanto, a atividade notarial e registral, por força do art. 3º da Lei n.º 8.935/94 (BRASIL, 1994), é exercida por profissional do Direito e não pode ser prestada diretamente pelo Estado. Partindo desse pressuposto, conclui-se que para aplicar a tese de responsabilidade estatal fundamentando no art. 37, § 6º, da CF os notários devem ser observados como agentes públicos, visto que exercem função pública (CAHALI, 2014).

Nesse contexto, se a vítima prejudicada por um ato danoso praticada por um notário ou registrador venha a ajuizar ação de reparação de danos contra a Administração Pública, com fundamento no art. 37, § 6º, da CF, deverá incluir no polo passivo da demanda o Estado. Outro argumento é que segundo Carlos Roberto Gonçalves (2022) inserindo os notários e os registradores no rol dos funcionários públicos em sentido *lato*, uma vez ocupam cargos criados por lei, mediante concurso público, estão sujeitos a regime disciplinar e têm os seus vencimentos fixados por tabelas aprovadas pelo Estado (emolumentos).

Além disso, a doutrina aponta a obrigação legal dos delegatários de seguirem as normas técnicas estabelecidas pelo juízo competente, sob pena de cometimento de infração disciplinar, nos termos do art. 30, inciso XIV, e art. 31, inciso I, da LNR, expondo o cumprimento destes profissionais às diretrizes e ordens do Estado. Tal poder diretivo, análogo ao poder hierárquico que o ente público detém em relação aos seus órgãos e agentes, ressaltaria o caráter disciplinador ensejador de responsabilidade direta e objetiva do Estado pelos danos originados por atos dos notários e registradores (BENÍCIO, 2005).

Nesse sentido, mesmo a Lei n.º 8.935/94, disciplinando a responsabilidade civil dos notários e registradores, determinada pelo § 1º, do art. 236, da CF, só poderia regulamentar de forma restrita como estes profissionais e seus prepostos deveriam atuar, de maneira que não se pode afastar a responsabilidade do Estado pelos atos notariais e de registro, já consolidada e prevista no art. 37, § 6º, uma vez que para os adeptos desta teoria os notários e registradores são considerados servidores públicos em sentido *lato* (BRASIL, 1994).

Dessa maneira, Stoco (2014) afirma, que as atividades notariais e de registro são exercidas de forma privada, mas não possuem caráter privado, por isso tal atividade é de prerrogativa exclusiva do Estado, mesmo exercida via delegação a particular.

Em síntese, os argumentos utilizados para caracterizar a responsabilidade do Estado se dá, devido à natureza jurídico-administrativa da atividade notarial e registral ser pública, a persistência da categorização dos delegatários como agentes públicos em sentido *lato*, a fiscalização ser exercida pelo Estado, bem como o processo de escolha dos delegatários pertencer à Administração Pública, atestariam a responsabilidade direta e objetiva do Estado pelos atos notariais e de registro, com fulcro no citado art. 37, § 6º, da CF (SANTOS, 2000).



### 3.3 A teoria da responsabilidade objetiva dos notários e registradores

Os adeptos desta teoria entendem que deve preponderar a responsabilidade objetiva dos notários e registradores, a fim de que, para a configuração da responsabilidade civil destes agentes, bastaria existir nexo de causalidade entre o dano ocasionado e a conduta voluntária (comissiva ou omissiva), praticada na função de agente público, salvo culpa exclusiva da vítima, força maior ou caso fortuito (SARTORI, 2002).

A doutrina que defende esta teoria acredita que a responsabilidade civil dos notários e registradores deve ser direta e objetiva, com fundamento na natureza pública da função notarial e registral, de modo que a transferência de executar a atividade, que o Estado outorga, a indivíduos privados não pode descaracterizar a sua natureza – que é pública – e, conseqüentemente, acarretar ônus aos usuários dos serviços a demonstração do dolo ou da culpa dos notários ou registradores como pressuposto do ressarcimento.

Se o Estado exercesse a atividade notarial e registral, bastaria a prova do dano e do nexo causal, já que a responsabilidade do Estado é objetiva (MEIRELLES, 2016). Segundo Renato Nalini (1997), os notários e registradores ao receberem a delegação para o exercício da atividade notarial, também assumem os riscos dela decorrentes e não apenas as benesses. Para o autor, não seria coerente deixar os *bona* com o particular e os *onera* com o Estado.

No mesmo sentido, Jairo Vasconcelos Rodrigues Carmo (2006) compreende que como o titular da serventia possui a sua autonomia administrativa e financeira sobre a atividade, também deve arcar com os riscos e onerações, afastando do Estado esta responsabilidade. Isso porque o Estado, caso quisesse responder exclusivamente por todos os danos, teria optado pela oficialização das serventias extrajudiciais e não teria previsto a autonomia administrativa e o direito à percepção integral dos emolumentos por parte dos delegatários.

Assim, ao renunciar ao exercício direto dos serviços notariais e de registro, o Estado não o fez para favorecer esta categoria profissional, de maneira que pudessem auferir apenas as vantagens da delegação. Pelo contrário, os titulares devem ser tratados de maneira idêntica à entidade delegante e às empresas prestadoras de serviço público, em observância ao princípio da isonomia. Em síntese, extrai-se do entendimento da doutrina a necessidade de equiparação da responsabilidade civil dos titulares de serventias extrajudiciais à das pessoas de Direito Privado prestadoras de serviço público (NALINI; DIP, 1997), consoante disposto na parte final do art. 37, § 6º, da CF.

Ponto importante em se tratando da objetivação da responsabilidade do notário ou

registorador é como a vítima produz a prova. A objetivação da responsabilidade adveio justamente da compreensão da dificuldade de a vítima conseguir produzir as provas necessárias à demonstração da culpa, seja pelas desigualdades econômicas ou técnicas que, por vezes, apontam as relações jurídicas nas quais houve o dano.

Por uma questão social, os autores que defendem esta teoria acreditam que objetivando-se a responsabilidade, ajuda a vítima, visto que apenas deve demonstrar o dano sofrido e o nexó com a conduta do agente ofensor. Ademais, de maneira mais crítica, Nery Júnior (2022, p. 192), compreende que o art. 22, da LNR é inconstitucional, conforme nova redação dada pela Lei n.º 13.286/16, por estar “[...] em desacordo com o sistema constitucional da responsabilidade objetiva da Administração Pública, da qual fazem parte os delegatários, como é o caso dos notários e registoradores”.

Depreende-se, assim, que o principal fundamento jurídico para a responsabilização objetiva dos notários e registoradores é a equiparação destes com as pessoas privadas prestadoras de serviços públicos, na esteira do art. 37, § 6º. Por fim, vale salientar o precedente do Tribunal de Justiça do Maranhão, proferido em 2021, onde manteve o entendimento fundamentado no art. 37, § 6º.

Nesse sentido, restou-se o entendimento de que o notário, no exercício de suas funções, assume posição semelhante à das pessoas jurídicas de Direito Privado prestadoras de serviços públicos, não existindo meio de deixar de responsabilizar objetivamente os serviços exercidos por estes profissionais, para responder de forma direta pelos danos decorrentes de seus atos ou de atos de sua serventia e prepostos que causarem a terceiros.

Para o relator da decisão, aplica-se a responsabilidade objetiva ao notário, conforme se segue:

PRIMEIRA CÂMARA CÍVEL Sessão do dia 23 a 30 de setembro de 2021. APELAÇÃO CÍVEL Nº 0000985-98.2015.8.10.0127 – SÃO LUÍS GONZA GA DO MARANHÃO APELANTES: CARTÓRIO DE OFÍCIO ÚNICO DE LIMA CAMPOS E SÔNIA RACKEL NICODEMES CORREA SILVA RESPONSABILIDADE OBJETIVA DA TABELIÃ. DANOS MORAIS CONFIGURADOS. I - A análise das condições da ação, dentre elas a legitimidade ad causam é realizada abstratamente e não se confunde com a pretensão deduzida em juízo, de forma que, as questões pertinentes à relação jurídica material, dizem respeito ao mérito da causa. Preliminar de ilegitimidade passiva rejeitada. II - A tabeliã da serventia poderá ser responsabilizada por eventuais danos causados ao particular, decorrentes dos atos praticados no serviço notarial, nos termos do artigo 22 da Lei 8.935/94. III - Em se tratando de atividade cartorária e exercida à luz do artigo 236 da Constituição Federal, a responsabilidade do serventuário titular de cartório e registro extra judicial é objetiva. IV - Deve o titular do cartório, em que lavrada procuração pública falsa, com base na qual realizou-se saque do benefício previdenciário do autor por estelionatário, responder pelos danos sofridos pelo autor. A C Ó R D ã O Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível Nº 0000985-98.2015.8.10.0127, em que figuram como partes os acima enunciados, ACORDAM os Desembargadores da Primeira Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão, por unanimidade, em NEGAR PROVIMENTO ao recurso, nos termos do voto do Relator.

Participaram do julgamento os Senhores Desembargadores Jorge Rachid Mubárack Maluf - Relator, Kleber Costa Carvalho e Ângela Maria Moraes Salazar. Funcionou pela Procuradoria Ge ral de Justiça a Dra. Terezinha de Jesus Guerreiro. São Luís, 23 a 30 de setembro de 2021 (BRASIL, 2021).

Neste caso, o desembargador manteve o entendimento fundamentado no art. 37, § 6º, entendendo que o notário, no exercício de suas funções, assume posição semelhante à das pessoas jurídicas de Direito Privado prestadoras de serviços públicos, não existindo meio de deixar de responsabilizar objetivamente os serviços exercidos por estes profissionais, para responder de forma direta pelos danos decorrentes de seus atos ou de atos de sua serventia e prepostos que causarem a terceiros. Portanto, para o relator da decisão, aplica-se a responsabilidade objetiva ao notário.

### **3.4 A responsabilidade subjetiva dos notários e registradores e a tese 777 do julgamento do RE n.º 842.846/SC pelo STF**

Entende-se que os notários e registradores respondem subjetivamente pelos danos ocasionados pelos atos notariais ou registrais. O art. 22 da Lei n.º 8.935/94, ratifica este entendimento: “[...] 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 ” (BRASIL, 1994).

Para rebater a argumentação da responsabilidade objetiva baseada no art. 37, § 6º da Constituição, Zockun (2018) compreende que o constituinte, de forma proposital, deixou de fora as pessoas físicas delegadas de serviços públicos, dentre elas os notários e os registradores. Destarte, não aplicando o regime do art. 37, § 6º da Constituição, aplicar-se- iamos ditames da lei infraconstitucional, conforme impõe o art. 236, § 1º, da CF, resultando na responsabilidade civil subjetiva dos notários e registradores.

Indo mais a fundo, Benício (2005) ministra que, em obediência ao princípio da especialidade, a norma que regulamenta a responsabilidade civil da atividade notarial e registral é a disposta no art. 236, § 1º, da Carta, de modo que afasta totalmente a diretriz do art. 37, § 6º, da CF (BRASIL, 1988).

Além disso, o referido autor leciona a situação hipotética de mesmo que o Estado prestasse o serviço notarial ou registral, visto que a natureza da atividade é pública, “[...] dever-se-ia aplicar a regra da responsabilidade subjetiva por atos omissivos” (BENÍCIO, 2005, p. 273) dado que os erros geralmente acontecem em razão da inobservância de formalidades legais ou de cautelas por parte dos agentes delegados.

Ademais, é importante salientar que a natureza jurídica da atividade notarial é *sui generis*, ou seja, atípica, com regulação específica. Portanto, não se equipara as pessoas do art. 37, § 6º. Outro ponto importante diz respeito ao exercício das atividades jurídicas dos notários e registradores, já que podem ficar suscetíveis a ser responsabilizados por agirem em fiel cumprimento a lei ou ato normativo que resultasse em danos por mera aplicação destas normas emanadas pelas Corregedorias dos Tribunais ou até mesmo por falhas do sistema.

Por fim, quanto à inadequação das teorias de responsabilidade objetiva aos atos notariais e de registro, cita-se um exemplo prático, como o caso de apresentação, ao registrador, de certidão notarial aparentemente hígida, ausentes quaisquer indícios de falsidade, mas que, de fato, era falsa. Caso registrada e, salvo a concorrência de causa, como por exemplo, o dolo do beneficiado, caberia a responsabilização sem culpa do registrador.

Portanto, em síntese, que os argumentos da responsabilidade civil subjetiva dos notários e registradores encontram fundamento na diferenciação em face dos concessionários e dos permissionários de serviços públicos, de modo que estaria afastada a aplicação do art. 37, § 6º, da CF a observância do princípio da especialidade, aplicando o disposto no art. 236, § 1º, aplicando na lei ordinária caráter subjetivo a responsabilidade.

O plenário do STF julgou, no dia 27 de fevereiro de 2019, o RE n.º 842.846/SC, em apreciação ao Tema 777 de Repercussão Geral, que versa acerca da responsabilidade civil do Estado em decorrência dos danos causados a terceiros por notários e registradores no exercício de suas funções.

A tese acolhida foi a proferida pelo Ministro Relator Luiz Fux, no sentido de que o Estado responde direta, solidária e objetivamente pelos atos notariais e de registro, cabendo-lhe o dever de regresso contra o delegatário, em caso de dolo ou culpa deste, sob pena de improbidade administrativa, conforme Ementa:

DANO MATERIAL. ATOS E OMISSÕES DANOSAS DE NOTÁRIOS E REGISTRADORES. TEMA 777. 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 danos a terceiros, assentado o dever de regresso contra o responsável, nos casos de dolo ou culpa, sob pena de improbidade administrativa. 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 danos 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 danos a terceiros, assentado o dever de regresso contra o responsável, nos casos de dolo ou culpa, sob pena de improbidade administrativa” (BRASIL, 2019).

O Ministro Relator limitou-se a assentar qual espécie de responsabilidade civil seria

aplicada ao Estado pelos atos notariais e de registro, isto é, se tal responsabilidade é primária ou subsidiária. A responsabilidade primária ocorre quando é atribuída diretamente ao agente causador do dano, enquanto responsabilidade subsidiária é aquela que depende, para sua configuração, de que o responsável primário não tenha condições de reparar o dano que causou (CARVALHO FILHO, 2020). O objetivo, portanto, não era determinar a responsabilidade dos notários ou registradores.

Passa-se, pois, à exposição dos fundamentos jurídicos que embasaram a fixação da Tese 777 de Repercussão Geral, nos termos do voto do Ministro Relator. O Ministro afirmou que, em que pese os serviços notariais sejam exercidos de maneira privada, por delegação pública, conforme consta no art. 236, da CF, consubstanciam-se, tais serviços, em atividades jurídicas próprias do Estado, cuja natureza é de Direito Público.

Nesse sentido, em razão das atividades delegadas que prestam, os tabeliães e oficiais de registro amoldam-se à categoria de agentes públicos em sentido *latu sensu*, na qualidade de particulares em colaboração com a Administração Pública. Assim, tem-se elencado os motivos que caracterizam o notário e o registrador como agentes públicos, a saber: I) a função de notas e de registros é eminentemente pública; II) o ingresso na atividade requer concurso de provas e títulos; III) os atos dos delegatários sujeitam-se à fiscalização do Poder Público; IV) os emolumentos têm natureza jurídica tributária, na modalidade de taxa (MELO, 2019).

Desta forma, em sendo considerados agentes públicos, que exercem suas funções em nome do Estado, urge a responsabilidade civil direta, primária e objetiva do Estado pelos danos que tais agentes causem no exercício de suas funções. No mais, o magistrado apontou que, verificada a ocorrência de dolo ou culpa por parte do delegatário, ao Estado surge o dever de ajuizar a ação regressiva em face do agente, sob pena, inclusive, de improbidade administrativa, porquanto tal direito de regresso mostra-se indisponível e obrigatório.

Não suficiente, o Ministro Fux afastou a possibilidade de equiparação dos notários e registradores às pessoas jurídicas de Direito Privado prestadoras de serviço público, conforme dicção do art. 37, § 6º, da CF. Tal entendimento contraria a literalidade do texto constitucional, que se refere tão somente às pessoas jurídicas de Direito Privado, ao passo que os tabeliães e oficiais de registro respondem civilmente enquanto pessoas físicas, na forma do art. 22, da LNR.

Ademais, a imposição de responsabilidade objetiva aos delegatários dependeria de expressa previsão legal, não cabendo, no caso, interpretação extensiva, visto que a Lei n.º 8.935/94 é clara no sentido de que a responsabilidade dos notários e registradores é subjetiva.

O Ministro Relator concluiu afirmando que os delegatários são profissionais do Direito, particulares em colaboração com a Administração Pública, enquadrados na acepção ampla de agentes públicos, que exercem suas funções em nome do Estado, não equiparados às pessoas jurídicas de Direito Privado prestadoras de serviços públicos, conforme dicção do art. 37, § 6º, da CF.

Por fim, com fulcro no voto do Relator, o Tribunal, por maioria, fixou a seguinte tese: “[...] 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” (BRASIL, 2019).

## 4 CONCLUSÃO

O presente trabalho se propôs a analisar a responsabilidade civil por atos praticados pelos notários e registradores, incluindo a esfera de responsabilização do Estado, as alterações legislativas e jurisprudenciais e as principais posições doutrinárias, bem como as diversas implicações secundárias, como a transmissão dos débitos e ações com a troca de titularidade, a responsabilização objetiva ou subjetiva destes profissionais e do Poder Público.

Como observado, antes de adentrar na responsabilidade do notário, do registrador ou do Estado, em virtude da relevância e para efeitos didáticos, surge o instituto da responsabilidade civil, com a finalidade de estabelecer a harmonia e equilíbrio nas relações sociais, compondo elemento principal para a reparação de danos.

O primeiro empecilho surge na própria definição do regime jurídico da atividade notarial e registral, que mistura características dos servidores públicos, das concessionárias de serviço público e de profissional liberal. Assim, buscou-se caracterizar os notários e registradores como particulares em colaboração com o Poder Público, que exercem função pública, em nome próprio, sem vínculo empregatício, sob supervisão do Estado.

Com semelhanças com os regimes dos servidores públicos e das concessionárias, por se tratar de um regime jurídico singular, o mais adequado é tratar a atividade como *sui generis*, visto que possui regulamentação constitucional e legal própria, até porque as comparações com os regimes consagrados dos servidores públicos ou das concessionárias costumam induzir a erro, na tentativa de preencher lacunas que não existem, gerando conclusões contraditórias ou contra o ordenamento jurídico.

Os serviços notariais e registrais são necessariamente transferidos à pessoa natural, por delegação, tendo o vínculo entre o Estado e o delegatário caráter originário e personalíssimo (*intuitu personae*). O serviço é exercido em nome próprio pelo titular, não tendo a serventia personalidade jurídica ou judiciária, o que impede a transmissão de débitos e obrigações com a troca de titularidade. Por outro lado, diferente das repartições públicas, a serventia é gerida em caráter privado, de forma que o titular terá direito à percepção integral dos emolumentos, com autonomia para realizar o gerenciamento administrativo, financeiro e de pessoal, sem se sujeitar ao teto do funcionalismo público.

Neste sentido, em razão de seu peculiar regime jurídico, a principal dificuldade encontrada no tema da responsabilidade civil por atos praticados pelas serventias notariais e registrais reside no fato de existirem diferentes disposições normativas e, conseqüentemente,

várias teses aplicáveis. O primeiro conflito ocorre já em nível constitucional: se considerar os notários e registradores agentes públicos prestadores de serviços públicos, é possível tanto a incidência da norma geral de responsabilidade civil do Estado exposta no art. 37, § 6º, quanto a norma especial do art. 236, § 1º, ambos da CF/88, onde esta última se estende também para a legislação ordinária.

No âmbito constitucional, entende-se que aplicando o princípio da especialidade, deve-se dar prevalência à norma especial, em detrimento da norma geral. O raciocínio é simples: caso o Constituinte pretendesse aplicar aos notários e registradores o art. 37, § 6º, da CF/88, não teria criado a regra específica no art. 236, § 1º, da CF/88. A decisão do Constituinte foi clara no sentido de afastar o regime geral da responsabilidade civil do Estado e delegar ao legislador ordinário a tarefa de delimitar o alcance e extensão da responsabilidade dos notários e registradores.

No entanto, o dispositivo trata exclusivamente do regime de responsabilização dos delegatários de notas e registros e não dos atos praticados em si, de modo que o Estado continua respondendo de forma subsidiária, nos termos da norma geral do art. 37, § 6º, da CF/88.

A posição defendida neste trabalho é de que a responsabilidade civil dos notários e registradores é regida pela norma constitucional especial prevista no art. 236, § 1º, da CF/88, com responsabilidade direta do delegatário, enquanto a modalidade – subjetiva ou objetiva – ficará a cargo do legislador ordinário. Já o ente estatal permanecerá sujeito ao regramento do art. 37, § 6º, porém com responsabilidade subsidiária.

Já em relação de como o Estado responde com relação aos atos praticados pelos notários e registradores no exercício de suas funções, tanto a doutrina quanto a jurisprudência têm entendimentos distintos acerca do tema, porquanto para o STJ, a responsabilidade é objetiva do notário/registrator e apenas subsidiária para o ente Estatal. No entanto, o STF fixou a tese, no RE com Repercussão Geral n.º 842.846/SC, no sentido de que a responsabilidade do Estado, além de objetiva, é primária, pelos danos que resultem de condutas lesivas dos tabeliães, garantindo direito de regresso.

Por fim, ressalta-se ainda que tais profissionais tem plena independência no exercício de suas atividades, não sendo, portanto, subordinados à Administração Pública, contudo, o Poder Estatal tem o poder de controle e fiscalização das atividades. Em resumo, o regime jurídico notarial e registral é peculiar e, portanto, não se confunde com qualquer outro. O estudo da responsabilidade civil por danos causados pelos notários e registradores exige análise singular, com atenção para as normas especiais, legislações específicas e peculiaridades intrínsecas da atividade.



## REFERÊNCIAS

ASSUMPCÃO, Leticia Franco Maculan. **Função notarial e de registro: concurso público, regime jurídico e responsabilidade civil.** Porto Alegre: Fabris, 2011.

AZEVEDO, Álvaro Villaça. **Curso de direito civil: teoria geral das obrigações e responsabilidade civil.** 13.ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

BENÍCIO, Hercules Alexandre da Costa. **Responsabilidade civil do estado decorrente de atos notariais e de registro.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

BOLZANI, Henrique. **A responsabilidade civil dos notários e dos registradores.** São Paulo: LTr, 2007.

BRANDELLI, Leonardo. **Teoria Geral do Direito Notarial.** 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil:** promulgada em 5 de outubro de 1988. In: Vade Mecum Saraiva / obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com colaboração de Livia Céspedes e Fabiana Dias da Roca. 27 ed. atual. e ampl. - São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

BRASIL. **Lei nº 10.169, de 29 de dezembro de 2000.** Brasília: DF, 2000. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/110169.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/110169.htm)>. Acesso em: 08 jun., 2023.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm)>. Acesso em: 08 jun., 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm)>. Acesso em: 08 jun., 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.286, de 10 de maio de 2016.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/113286.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113286.htm)>. Acesso em: 08 jun., 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.286, de 10 de maio de 2016.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/113286.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113286.htm). > Acesso em: 08 jun., 2023.

BRASIL. **Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/13071.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/13071.htm)>. Acesso em: 08 jun., 2023.

BRASIL. **Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/16015compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16015compilada.htm). > Acesso em: 08 jun., 2023.

BRASIL. **Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18935.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18935.htm)> Acesso em: 08 jun., 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19492.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19492.htm). > Acesso em: 08 jun., 2023.

BRASIL. **O Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça** (2022).

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça** - AgRg no REsp: 1377074 RJ 2013/0095252-4, Relator: Ministro BENEDITO GONÇALVES, Data de Julgamento: 16/02/2016, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 23/02/2016. Acesso em: 08 jun., 2023.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. AgInt no REsp 1561117/PR, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, DJe 14/03/2018; (AgInt no AgInt no AREsp 1141894/SP, Rel. Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, DJe 21/11/2018. Acesso em: 08jun., 2023.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. RE: 175739 SP, Relator: MARCO AURÉLIO, Data de Julgamento: 26/10/1998, Segunda Turma, Data de Publicação: DJ 26-02-1999 PP-00016 EMENT VOL-01940-02 PP-00294. 1998. Acesso em: 08 jun., 2023.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. RE: 201595 SP, Relator: MARCO AURÉLIO, Data de Julgamento: 28/11/2000, Segunda Turma, Data de Publicação: DJ 20-04-2001 PP-00138 EMENT VOL-02027-09 PP-01896. Acesso em: 08 jun., 2023.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. RE: 201595 SP, Relator: MARCO AURÉLIO, Data de Julgamento: 28/11/2000, Segunda Turma, Data de Publicação: DJ 20-04-2001. Acesso em: 08 jun., 2023.

BRASIL. **Tribunal de Justiça do MA**. AC: 00078101320118100058 MA 0039202019,

BRASIL. **Tribunal de Justiça do MA**. AC: 00078101320118100058 MA 0039202019,

BRASIL. **Tribunal de Justiça do MA**. Des. JORGE RACHID MUBÁRACK MALUF Presidente e Relator. MARANHÃO, TJMA, 2021. Acesso em: 08 jun., 2023.

BRASIL. **Tribunal de Justiça do RS**. Relator: Arnaldo Rizzardo, Julgado em 03/08/1990)(TJ-RS - EI: 589014919 RS, Relator: Arnaldo Rizzardo, Data de Julgamento: 03/08/1990, Primeiro Grupo de Câmaras Cíveis, Data de Publicação: Diário da Justiça do dia. RIO GRANDE DO SUL, TJRS, 1990. Acesso em: 08 jun., 2023.

CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade civil do Estado**. 6.ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

CARMO, Jairo Vasconcelos Rodrigues. **Responsabilidade civil do delegatário notarial e de registros públicos**. Rio de Janeiro: EMERJ, 2006.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de Responsabilidade Civil**. 13ª ed. São Paulo:Atlas, 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 30. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro: responsabilidade civil**. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

- DIP, Ricardo Henry Marques. **Direito Administrativo Registral**. São Paulo: Saraiva, 2012.
- ERPEN, Décio Antônio. **A responsabilidade civil, penal e administrativa dos notários e registradores**. Boletim do Colégio Notarial do Brasil – Seção Rio Grande do Sul, nº 1, 1999.
- FIGUEIREDO, Marcelo. **Análise da importância da atividade notarial na prevenção dos litígios e dos conflitos sociais**. Revista de Direito Notarial n.2/11. São Paulo: Quartier Latin, 2010.
- GAGLIANO; Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Novo curso de direito civil: responsabilidade civil**. 17.ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.
- GONÇALVES, Carlos Roberto. **Responsabilidade Civil**. 17ª ed. São Paulo: Saraiva, 2022.
- LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: Teoria e Prática**. 8. ed. Salvador: Juspodivm, 2017.
- MAFFINI, Rafael. **Serviços notariais e de registro: a gestão privada de uma função pública**. Revista de Direito Imobiliário, vol. 85, 2018.
- MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 12. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2016.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2021.
- NALINI, José Renato; DIP, Ricardo Henry Marques. **Registro de imóveis e notas, responsabilidade civil e disciplinar**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.
- NERY JÚNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Constituição federal comentada**. 8.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.
- NORONHA, Fernando. **Direito das Obrigações**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. PETEFFI DA SILVA, Rafael. Comentários ao art. 236 da Constituição. In: BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura. **Comentários à Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Forense, 2009.
- Relator: MARCELINO CHAVES EVERTON, Data de Julgamento: 25/06/2019, QUARTA CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 01/07/2019 00:00:00. Acesso em: 08 jun., 2023.
- Relator: MARCELINO CHAVES EVERTON, Data de Julgamento: 25/06/2019, QUARTA CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 01/07/2019 00:00:00. Acesso em: 08 jun., 2023.
- Revista de Direito Imobiliário**, ano 25, n.53. São Paulo: RT, jul-dez, 2002.
- RIBEIRO, Luís Paulo Aliende. **Regulação da função pública notarial e registral**. São Paulo: Saraiva, 2009.
- SARTORI, Ivan Ricardo Garisio. Responsabilidade civil e penal dos notários e registradores.
- STOCO, Rui. **Tratado de Responsabilidade Civil: doutrina e jurisprudência**. 10 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

TARTUCE, Flávio. **Direito Civil: Direito das Obrigações e Responsabilidade Civil**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

VELTER JÚNIOR, Maureci Marcelo. **Responsabilidade Civil por atos praticados por notários e registradores**. Santa Catarina: Habitus Editora, 2022.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito Civil: responsabilidade civil**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

ZOCKUN, Maurício. **Regime constitucional da atividade notarial e de registro**. São Paulo: Malheiros, 2018.