

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE DIREITO  
DEPARTAMENTO DE DIREITO PRIVADO E PROCESSO CIVIL

HERBERT KIEFER COLLA

**RESPONSABILIDADE CIVIL DOS NOTÁRIOS E DOS REGISTRADORES**

Porto Alegre

2020

HERBERT KIEFER COLLA

**RESPONSABILIDADE CIVIL DOS NOTÁRIOS E DOS REGISTRADORES**

Monografia apresentada ao Departamento de Direito Privado e Processo Civil da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Tula Wesendonck

Porto Alegre

2020

#### CIP - Catalogação na Publicação

Colla, Herbert Kiefer  
Responsabilidade Civil dos Notários e dos  
Registradores / Herbert Kiefer Colla. -- 2020.  
64 f.  
Orientadora: Tula Wesendonck.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade  
de Direito, Curso de Ciências Jurídicas e Sociais,  
Porto Alegre, BR-RS, 2020.

1. Responsabilidade Civil do Estado. 2. Notário. 3.  
Registrador. 4. Cartórios. 5. Dano. I. Wesendonck,  
Tula, orient. II. Título.

HERBERT KIEFER COLLA

**RESPONSABILIDADE CIVIL DOS NOTÁRIOS E DOS REGISTRADORES**

Monografia apresentada ao Departamento de Direito Privado e Responsabilidade Civil da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Tula Wesendonck

**Aprovado em:** Porto Alegre, RS, 20 de novembro de 2020.

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Tula Wesendonck

---

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Simone Tassinari Cardoso Fleischmann

---

Me. Bruno Montanari Rostro

## **AGRADECIMENTOS**

Formar-se em tão prestigiosa Universidade nunca é tarefa que se realiza sozinho.

Agradeço aos meus pais, Sinara e Leônidas, por todo o amor e toda a dedicação diários, bem como por proporcionarem e incentivarem o meu ingresso nesta Faculdade de Direito.

Ao meu irmão, Luiz, por todos os ensinamentos e amizade que, mesmo à distância, são fundamentais ao meu crescimento pessoal e profissional.

À Alessandra, companheira de vida e de sonhos sem a qual este trabalho não teria se realizado – sou grato por cada momento que passo ao teu lado.

Aos amigos e aos familiares, pela confiança, pelo apoio e pelos ensinamentos compartilhados nesta vida.

À minha orientadora, Professora Tula, pelos conselhos, correções e conversas que tornaram possível o desenvolvimento deste estudo e, por fim, à Faculdade de Direito da UFRGS, pela excelência em seu quadro docente e pela seriedade no trato da Ciência do Direito.

## RESUMO

O presente estudo visa à análise da responsabilidade civil dos notários e dos registradores, tanto no que se refere à determinação do responsável direto pelos danos ocasionados no âmbito das serventias extrajudiciais, isto é, se a Administração Pública deve responder solidariamente pelos atos do tabelião e do registrador, quanto no que tange à imputação subjetiva ou objetiva da responsabilidade do delegatário da atividade notarial e registral. Utilizou-se o método dialético de pesquisa e apoiou-se na doutrina, na jurisprudência e na legislação pátrias para a investigação do tema. O trabalho aborda o regime constitucional outorgado aos notários e aos registradores e o regime de responsabilização da Administração Pública, de maneira que se exponha as divergências doutrinárias acerca da responsabilidade civil e da incidência do Código de Defesa do Consumidor às serventias extrajudiciais. O estudo conclui que, em razão do regime jurídico *sui generis* a que os notários e os registradores se submetem, independentemente da incidência, ou não, do diploma consumerista, o critério de aferição de sua responsabilidade é o direto e subjetivo, reservando-se à Administração Pública apenas a responsabilidade indireta, ou subsidiária, pela reparação dos danos derivados dos atos notariais e de registro.

**Palavras-chave:** Responsabilidade Civil do Estado. Notário. Registrador. Cartórios. Dano.

## **ABSTRACT**

*The present study aims to analyze the civil liability of notaries and registrars, both in terms of determining who is directly responsible for the damages caused in the scope of their extrajudicial services, that is, whether the State should be jointly liable for the acts of the notary and the registrar, and whether the subjective or the objective civil liability regime is the appropriate in regards to the notary and registration services. The dialectical method of research was used and the study was based on the doctrine, the jurisprudence and the Brazilian legislation. Firstly, it sought to delimit the constitutional regime granted to notaries and registrars, as well as the definition of their legal nature and of the public function that they exercise privately. Secondly, the general characteristics of civil liability in the Brazilian legal system were exhibited, so that the theory of risk and the theory of fault were understood, as well as the State's civil liability regime. Thirdly, it sought to expose the doctrinal divergences in regards to the determination of the directly liable for damages originated from notarial and registration acts as well as the determination of the subjective or the objective civil liability regime to notaries and registrars, concluding with notes on the application of the Code of Consumer Protection to the notary and registration services. In conclusion, it was stated that, due to the sui generis legal regime to which notaries and registrars are submitted, regardless of the incidence, or not, of the Code of Consumer Protection, the criterion for determining their liability is the subjective, as well as there are directly liable for the damages caused within the scope of their services. On the other hand, the State should only have an indirect or subsidiary liability for compensation of damages caused from notary and registration acts.*

**Keywords:** *State civil liability. Notary. Registrar. Notary and Registration Office. Damage.*

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADC	Ação Declaratória de Constitucionalidade
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AgR	Agravo Regimental
Art.	Artigo
CC	Código Civil
CDC	Código de Defesa do Consumidor
CF	Constituição Federal
<i>DJ</i>	Diário de justiça
<i>Dje</i>	Diário de justiça eletrônico
<i>DJU</i>	Diário de justiça da União
ed.	edição
LNR	Lei dos Notários e dos Registradores
p.	página
rel.	Relator
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
RE	Recurso Extraordinário
REsp	Recurso Especial
vol.	volume

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>10</b>
<b>2. DO REGIME CONSTITUCIONAL E DA NATUREZA JURÍDICA DOS NOTÁRIOS E DOS REGISTRADORES.....</b>	<b>14</b>
2.1. Da Previsão Constitucional.....	14
2.2. O Exercício Privado de Função Pública.....	16
2.3. Das Características da Delegação.....	20
<b>3. DA RESPONSABILIDADE CIVIL NO DIREITO BRASILEIRO.....</b>	<b>23</b>
3.1. Características Gerais da Responsabilidade Civil.....	23
3.1.1. Pressupostos da Responsabilidade Civil.....	23
3.1.2. Sistema Dual da Responsabilidade Civil – Teoria da Culpa e Teoria do Risco.....	26
3.2. Responsabilidade Civil da Administração Pública.....	28
3.2.1. Evolução Doutrinária e Teorias da Responsabilização Objetiva do Estado.....	28
3.2.1.1. Da Irresponsabilidade à Responsabilidade Civil da Administração Pública.....	29
3.2.1.2. Doutrinas do Direito Público e Responsabilidade Objetiva da Administração Pública.....	31
3.2.2. Análise do Artigo 37, § 6º, da Constituição Federal.....	34
<b>4. DA RESPONSABILIDADE DIRETA PELOS ATOS NOTARIAIS E DE REGISTRO.....</b>	<b>39</b>
4.1. Responsabilidade Direta da Administração Pública.....	39
4.1.1. Classificação dos Serventuários Extrajudiciais como Funcionários Públicos e a Responsabilidade Direta do Estado no Período Anterior à Constituição de 1998.....	39
4.1.2. Fundamentos Doutrinários à Responsabilização Direta da Administração Pública.....	40
4.1.3. Tese 777, de Repercussão Geral, no Julgamento do RE 842.846/SC, pelo STF.....	43
4.2. Responsabilidade Direta do Delegatário e Subsidiária do Estado.....	46
4.2.1. Responsabilidade Objetiva do Delegatário.....	48
4.2.2. Responsabilidade Subjetiva do Delegatário.....	51
4.2.3. Incidência do Código de Defesa do Consumidor às Serventias Extrajudiciais.....	55
<b>5. CONCLUSÃO.....</b>	<b>59</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>62</b>

## 1. INTRODUÇÃO

A multiplicação de demandas e o conseqüente afogamento do Poder Judiciário é uma realidade cada vez mais expressa no Brasil. Diante disso, nos últimos anos, verifica-se a ocorrência do fenômeno da extrajudicialização ou, ainda, da desjudicialização, que, visando a uma mais célere e mais eficiente prestação jurisdicional, dentre outras medidas, vem transferindo atividades, sobretudo relacionadas à jurisdição voluntária, dos juízes aos tabeliães e aos registradores.

Exemplo disso é a possibilidade de realização de inventários e de partilhas diretamente no Tabelionato de Notas, a partir da edição da Lei 11.441/07, na hipótese de todos os interessados no ato serem capazes e concordes; assim como a possibilidade de reconhecimento da usucapião na via extrajudicial, permitida pelo advento do Art. 1.071, do Código de Processo Civil de 2015, que acresceu o Art. 216-A à Lei de Registros Públicos (Lei 6.015/73).

Naturalmente, à medida que os Registros Públicos e os Tabelionatos aumentam as suas prerrogativas funcionais, aumenta-se, de mesma sorte, a possibilidade de seus serviços serem prestados de modo equivocado, para o efeito de resultar em danos aos seus usuários ou, ainda, a terceiros a eles interessados. Isso tem feito com que a discussão da responsabilidade civil dos registradores e dos tabeliães esteja se tornando assunto cada vez mais discutido, e também controvertido, na doutrina e na jurisprudência brasileira.

A complexa divergência reside sobretudo em dois motivos, a saber: em primeiro lugar, porque há aparente conflito de normas entre o que dispõe o Art. 37, § 6º, da CF, e a legislação infraconstitucional que trata da matéria; em segundo lugar, porque se verifica que, embora as atividades desses profissionais sejam exercidas em caráter privado, de tal forma que sua remuneração se dá a partir do pagamento de emolumentos diretamente pelos interessados em seus serviços, os registradores e os notários realizam função eminentemente pública, vinculada à garantia da publicidade, da autenticidade, da segurança e da eficácia dos atos jurídicos, conforme inteligência do Art. 1º, da Lei 8.935/94, fato que demonstra aparente paradoxo dessa atividade e suscita dúvidas acerca de qual regime jurídico os notários e os registradores devem ser submetidos.

Note-se que, quanto ao primeiro ponto, a legislação que regula a responsabilidade de tais profissionais carece de sistematização, possibilitando-se diversos entendimentos conflitantes acerca do tema. Exemplo disso é que o Art. 37, § 6º, da Constituição Federal,

impõe a responsabilidade objetiva da Administração Pública e das pessoas privadas prestadoras de serviços públicos pelos danos derivados de suas atividades, enquanto que o Art. 236, da CF, transfere à legislação infraconstitucional a regulação da responsabilidade civil dos delegatários das serventias extrajudiciais.

Assim, quanto às leis infraconstitucionais que tratam do tema, veja-se que o Art. 22, da Lei 8.935/94, em sua redação originária, parecia indicar a responsabilidade objetiva de tais profissionais, e, após ser reeditado em duas ocasiões, a partir da Lei 13.286/16, passou a prever expressamente a responsabilidade civil subjetiva dos delegatários. Outrossim, o Art. 38, da Lei 9.492/97 (Lei do Protesto de Títulos), e o Art. 28, da Lei 6.015/73, impõem a responsabilidade com fonte na culpa desses profissionais.

Destarte, veja-se que há aparente conflito de normas entre o que dispõe o Art. 37, § 6º, da CF, e a regulamentação dada à matéria pela legislação infraconstitucional, porquanto esta teria regulado a responsabilidade civil desses profissionais em desacordo com a responsabilidade pública objetiva imposta pela CF, de maneira que há de se determinar, entre a responsabilidade subjetiva, fundada na culpa, e a responsabilidade objetiva, fundada no risco, qual a mais adequada à atividade de notas e de registros.

Note-se que, quanto ao segundo ponto, a atividade notarial e registral é prevista pelo Art. 236, da Constituição Federal, e regulada pela Lei 8.935/94, de modo que se traduz em atividade pública exercida mediante delegação por particulares.

Nesse sentido, os delegatários têm regime jurídico *sui generis*, apartado do regime jurídico dado aos agentes públicos *stricto sensu*, do regime dos concessionários e dos permissionários de serviços públicos e do regime de atividades livremente desempenhadas pelo mercado, em contraposição ao anterior regime constitucional que prezava pela oficialização das serventias extrajudiciais e pela caracterização dos delegatários como funcionários públicos.

Assim, relevante se faz neste trabalho a exposição acerca da posição adequada da responsabilidade da Administração Pública pelos danos derivados de atos notariais e de registro, dado que é o Estado quem delega a atividade aos particulares enquanto titular da função de notas e de registros.

Veja-se, nesse sentido, que embora o Supremo Tribunal Federal tenha julgado a referida controvérsia em sede de Repercussão Geral, para o efeito de sedimentar o Tema 777 e, assim, de firmar tese no sentido de que o Estado responde diretamente pelos danos ocasionados por notários e por registradores, há respeitada doutrina que diverge dessa posição, sob o argumento de que, em razão do princípio da especialidade e pela própria

natureza da delegação da atividade notarial e de registro, é somente o próprio delegatário da atividade quem deveria responder diretamente pelos danos derivados dos atos notariais e de registro, em respeito à máxima romana do *ubi emolumentum, ibi onus*.

Observe-se, no mais, que foi realizada análise acerca das características gerais da responsabilidade civil no ordenamento jurídico brasileiro, sobretudo no que concerne aos seus pressupostos (ou seus elementos); as suas fontes, quais sejam, a culpa e o risco; e a evolução histórica da responsabilidade civil da Administração Pública, desde a tese da irresponsabilidade até a consagração da responsabilidade objetiva fundada na teoria do risco administrativo. Utilizou-se tal análise mormente para alocar a responsabilidade civil dos notários e dos registradores no contexto do Direito brasileiro.

Ainda, teceu-se esclarecimentos acerca da possibilidade de incidência do Código de Defesa do Consumidor aos serviços notariais e de registro, porquanto o tema divide a doutrina entre os que defendem a completa incompatibilidade entre o diploma consumerista e a atividade dos delegatários e os que advogam pela incidência desse microsistema, seja mediante apuração do critério geral de responsabilidade objetiva do *fornecedor*, seja mediante o critério de responsabilidade subjetiva outorgado aos *profissionais liberais*.

Diante disso, tendo em vista a diversidade de leis e de interpretações acerca da natureza jurídica e da responsabilidade civil dos delegatários das serventias, visando à exposição de tais elementos mediante método sistemático, buscou-se responder máxime a duas questões: a primeira, quanto à determinação do responsável direto pelos danos derivados dos atos notariais e de registro, se apenas o delegatário da atividade ou se este solidariamente ao Estado; a segunda, quanto à indicação do nexo de responsabilidade mais adequado à atividade notarial e registral, se o objetivo, amparado na responsabilidade pública do Art. 37, § 6º, da CF, ou se o subjetivo, de acordo com a legislação infraconstitucional que regula a matéria.

Optou-se, pois, por dividir este trabalho em três partes: a primeira, referente à natureza jurídica e ao regime constitucional da atividade de notas e de registros; a segunda, que concerne à responsabilidade civil em geral no Direito brasileiro e às características da responsabilidade civil do Estado; e, a terceira, que se refere propriamente à determinação do responsável civil direto e primário pelos danos causados pelos atos notariais e de registro, bem como à qualificação do nexo de imputação de tal responsabilidade, se objetiva ou se subjetiva, e a possibilidade de incidência do Código de Defesa do Consumidor às atividades dos notários e dos registradores.

Após a exposição dos tópicos supracitados, concluiu-se que a responsabilidade civil dos notários e dos registradores, independentemente da incidência do Código de Defesa do Consumidor, há de ser diretamente atribuída ao delegatário da função e apurada mediante o critério subjetivo. Quanto à Administração Pública, entendeu-se que deve responder apenas de maneira subsidiária pelos danos derivados dos atos notariais e de registro, nos casos de insolvência do delegatário.

## 2. DO REGIME CONSTITUCIONAL E DA NATUREZA JURÍDICA DOS NOTÁRIOS E DOS REGISTRADORES

### 2.1. Da Previsão Constitucional

Dispõe o Art. 236, da Constituição Federal, que a atividade notarial e registral é exercida em caráter privado por delegação pública, com ingresso mediante concurso público de provas e de títulos<sup>1</sup>, bem como que incumbe à legislação infraconstitucional a tarefa de regular as atividades, de disciplinar a responsabilidade civil e criminal e de definir a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário, além de dispor sobre as normas gerais para a fixação dos emolumentos - remuneração devida ao notário e ao registrador pelos atos que praticam.

Assim, diante da dicção desse dispositivo constitucional, vislumbra-se que o constituinte instituiu um verdadeiro regime *sui generis* à prestação do referido serviço, porquanto, embora se trate de atividade pública, seu exercício tem de ser realizado por particulares, caracterizando-se, pois, uma atividade de natureza híbrida.

Aliás, é justamente a sua natureza híbrida que justifica a sua posição topográfica na CF<sup>2</sup>, que expressamente separa o serviço notarial e registral das normas constitucionais voltadas à Administração Pública (Arts. 37 a 43) e das normas referentes ao sistema de concessões e de permissões (Art. 175)<sup>3</sup>, bem como das atividades de mercado livremente desempenhadas por particulares<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> **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.

<sup>2</sup> A atividade notarial e registral está prevista no derradeiro Título IX da CF, intitulado “Das Disposições Constitucionais Gerais”.

<sup>3</sup> MAFFINI, Rafael. **Serviços notariais e de registro: a gestão privada de uma função pública.** Revista de Direito Imobiliário, vol. 85, 2018, p. 391-404, jul-dez 2018, DTR/2018/22585.

<sup>4</sup> Quanto à diferença existente entre a atividade de notas e de registros e as atividades de mercado, veja-se lição de Clayton Reis: “(...) é absolutamente cristalina a conclusão de que ao delegar poderes, o Estado reserva para si o direito de controlar, fiscalizar e ditar normas, a fim de que o interesse público sobreleve sobre o particular. A delegação difere, assim, da iniciativa privada, cujo nascimento decorre da *affectio societatis* e é comandada por obrigações contratuais firmadas pelo acordo de vontades individuais. O Estado, nesse caso, apenas observa se os objetivos e as cláusulas dos estatutos constitutivos obedeceram aos conceitos de moralidade e legalidade”. REIS, Clayton. **A responsabilidade civil do notário e do registrador.** Revista dos Tribunais, vol. 703, 1994, p. 15-22, maio 1994.

Essa aparente contradição, nos dizeres de Maffini, revela, em verdade, “elogiável racionalidade jurídica”, dado que a atividade em questão é função pública *lato sensu*, cuja titularidade reside unicamente no Estado, devendo, porém, ser desempenhada por particulares, por meio de delegação<sup>5</sup>.

Outrossim, Ricardo Dip leciona que a Constituição, ao imprimir caráter privado ao exercício da atividade notarial e registral, instituiu, com isso, não uma antinomia, mas um binômio tenso entre serviço público-gestão privada<sup>6</sup>.

E é exatamente nessa dicotomia que reside a controvérsia acerca da determinação do responsável direto e principal pelos danos causados no âmbito das serventias extrajudiciais. Isso porque, embora o supracitado Art. 236 confira à lei federal a definição da responsabilidade civil dos delegatários, discute-se na doutrina e na jurisprudência nacional a incidência da regra geral de responsabilidade civil do Estado do Art. 37, § 6º, da CF.

Veja-se que o entendimento de que a atividade notarial e registral se submete a regime híbrido não é unânime na doutrina. Maurício Zockun, em estudo acerca do regime constitucional dos delegatários, entende que tanto as relações formadas entre os agentes delegados e o Estado, quanto as entre eles e os usuários dos serviços notariais e registrais “observam, senão integralmente, preponderantemente o direito público”<sup>7</sup>.

O Supremo Tribunal Federal, por sua vez, reiteradamente afirma que os emolumentos, contraprestação devida aos delegatários pelos atos que realizam, têm natureza jurídica tributária, na modalidade de taxa<sup>8,9,10</sup>. Ademais, na ADC 5, tal Corte

---

<sup>5</sup> MAFFINI, Rafael. **Serviços notariais e de registro: a gestão privada de uma função pública**. Revista de Direito Imobiliário, vol. 85, 2018, p. 391-404, jul-dez 2018, DTR/2018/22585.

<sup>6</sup> DIP, Ricardo. **Da responsabilidade civil e penal dos oficiais registradores**. Boletim Eletrônico do Instituto de Registro Imobiliário do Brasil – IRIB, BE 551. Disponível em: <https://irib.org.br/boletins/detalhes/3293>.

<sup>7</sup> ZOCKUN, Maurício. **Regime constitucional da atividade notarial e de registro**. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 17-18.

<sup>8</sup> Conforme: STF, Tribunal Pleno, ADI 1.148, rel. Ministro Gilmar Mendes, *DJe* 25.11.2005; STF, Tribunal Pleno, ADC 5, Tribunal Pleno, rel. Ministro Nelson Jobim, *DJe* 04.10.2007; ADI 1800, Tribunal Pleno, rel. Ministro Nelson Jobim, *DJe* 15.10.2007; ADI 2.653, Tribunal Pleno, rel. Ministro Carlos Velloso, *DJU* 31.10.2003.

<sup>9</sup> Consoante disposto no Art. 145, II, da CF, taxa é o tributo instituído *em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição*.

<sup>10</sup> Note-se que os emolumentos pagos aos delegatários aproximam-se à segunda hipótese de cobrança de taxas, qual seja, a utilização de serviço público específico e divisível. Maurício Zockun aponta que grande parte da doutrina concorda com a caracterização dos emolumentos como taxas, citando, nesse sentido, o magistério de Luís Roberto Barroso, José Afonso da Silva e Luís Paulo Allende Ribeiro. Não obstante, ressalta que para essa classificação é necessário que se adote *conceito amplo* de serviço público. ZOCKUN, Maurício. **Regime constitucional da atividade notarial e de registro**. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 103, nota de rodapé 14.

Suprema decidiu que, em que pese a atividade notarial e registral seja de certa forma análoga à atividade empresarial, submete-se a regime de direito público<sup>11</sup>.

Dessarte, será necessário que se depure sobre os elementos constitutivos dessa atividade que visa a atingir fins de interesse público enquanto, paralelamente, é exercida por particulares, para que se determine qual regime de responsabilidade civil é o mais adequado para os atos notariais e de registro.

## 2.2. O Exercício Privado de Função Pública

Explicitada a disposição constitucional da atividade notarial e registral, buscar-se-á delimitar o que se entende por exercício privado de função pública.

Em primeiro lugar, por expressa disposição constitucional<sup>12</sup>, tem-se que a referida atividade é função pública, titularizada pelo Estado (ente delegante) e obrigatoriamente delegada a particulares. Nesse aspecto, Maurício Zockun, apoiado na doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello, dispõe que o Estado, quando realiza função administrativa de intervenção em atos e em fatos de particulares para lhes atribuir certeza e segurança jurídica, assim realiza sempre em nome próprio, mesmo que mediante delegação aos particulares. Tal intervenção é justamente o caso da atividade notarial e de registro, que, mesmo que concretizada por particulares, caracteriza-se por ser atividade eminentemente pública<sup>1314</sup>.

Vislumbra-se, ademais, a natureza pública da atividade quando da observância dos rigorosos critérios impostos para o ingresso e o exercício da atividade, bem como a forma de remuneração via emolumentos dos delegatários. De certa maneira, pode-se dizer que os princípios que norteiam a atuação da Administração Pública, como os previstos

---

<sup>11</sup> ADC 5, Tribunal Pleno, rel. Ministro Nelson Jobim, *DJe* 04.10.2007.

<sup>12</sup> **Art. 236**, *caput*, da Constituição Federal.

<sup>13</sup> ZOCKUN, Maurício. **Regime constitucional da atividade notarial e de registro**. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 37-39.

<sup>14</sup> Décio Erpen, em entendimento minoritário e contraposto à ideia de que a fé pública deriva necessariamente do Estado, doutrina que os serviços notariais e de registro são, em verdade, instituições pré-jurídicas, entidades do Estado e do corpo social, independentes de quaisquer Poderes ou governos, que visam à segurança nas relações dos indivíduos. Destarte, o autor os enquadra no sistema jurídico como instituições autônomas, à semelhança da Ordem dos Advogados do Brasil ou dos Conselhos Regionais, cuja relação de delegação *sui generis* aparta-se das concessões, das permissões e das delegações. Assim, os atos praticados por notário ou registrador seriam atos de cidadania, de direito material, e não atos administrativos, ao passo que apenas os atos de ingresso e de disciplina seriam propriamente atos administrativos. Entende, pois, Erpen, que a fé pública não derivaria necessariamente da autoridade pública, mas, sim, do próprio corpo social. ERPEN, Décio Antônio. **Da responsabilidade civil e do limite de idade para aposentadoria compulsória dos notários e registradores**. Revista de Direito Imobiliário, vol. 47/1999, p. 103-115. jul – dez, 1999, DTR/1999/312.

expressamente no *caput* do Art. 37, da CF, são exigidos para a prática e para a fiscalização da atividade notarial e registral. Outrossim, a exigência de concurso público aproxima a atividade de notas e registros aos cargos públicos do Estado, que têm previsão semelhante para ingresso e investidura (Art. 37, II)<sup>15</sup>.

Nesse viés, quanto ao aspecto público das serventias extrajudiciais, Walter Ceneviva leciona que, para fins de caracterização como atividade pública, desimporta que a remuneração dos delegatários seja feita pelos usuários do serviço, e não pelos cofres públicos, *in verbis*:

“o serventuário de notas ou de registros cumpre, por delegação do Estado, atividade com responsabilidades inerentes a um cargo público, com as atribuições previstas em lei. É irrelevante, para esse efeito, a não-remuneração direta pelos cofres públicos. O que caracteriza o exercício do cargo público é sua criação em lei, de acordo com a Constituição, com a determinação de suas funções e seu enquadramento na administração. Satisfeitos tais requisitos, o notário e o registrador são agentes públicos, que agem como representantes da autoridade pública, e eles mesmos providos de autoridade”<sup>17</sup>.

Em segundo lugar, o caráter privado da delegação se refere ao modo de exercício da atividade. É o disposto na Lei 8.935/94, ou Lei dos Notários e Registradores (LNR), em que se definiu o seu alcance e seu significado, porquanto regulamentou o ditame constitucional nos moldes de verdadeira lei orgânica da atividade. Veja-se, nesse sentido, que a LNR trouxe em seu bojo desde a definição de quem são os notários e os oficiais de registro, quais são as suas atribuições, suas responsabilidades e seus deveres, até a forma de ingresso na atividade, a fiscalização dos atos pelo Poder Judiciário e as hipóteses de extinção da delegação.

---

<sup>15</sup> Nesse sentido, Walter Ceneviva ensina que os funcionários da administração direta, indireta ou fundacional, quer nomeados, quer eleitos, devem obedecer aos princípios administrativos. A título exemplificativo, veja-se que o Art. 17, da Lei 6.015/73, ao dispor que “*qualquer pessoa pode requerer certidão do registro sem informar ao oficial ou ao funcionário o motivo ou interesse do pedido*”, impõe aos delegatários o dever de observar o princípio da publicidade, que, ainda na lição de Ceneviva, significa que “os atos administrativos devem ser de conhecimento do povo”. CENEVIVA, Walter. **Direito Constitucional brasileiro**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1991, p. 136.

<sup>16</sup> Ainda quanto à submissão dos delegatários aos princípios da Administração Pública, veja-se a lição de Nelson Nery Júnior e Rosa Maria de Andrade Nery, *in verbis*: “Como toda atividade pública que se desenvolve necessariamente em favor da população, a atividade delegada, tabelio e registrária, encontra na Constituição Federal os seus pilares republicanos e éticos, notadamente, na CF 37 e 236. Assim, os princípios que norteiam a atividade pública inspiram e condicionam a atividade notarial e registrária: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”. NERY JÚNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Instituições de Direito Civil - volume III - direitos patrimoniais, reais e registrários** [livro eletrônico]. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

<sup>17</sup> CENEVIVA, Walter. **Direito Constitucional brasileiro**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1991, p. 134-135.

Nesse contexto, Rafael Maffini leciona que o exercício privado exsurge sob dois aspectos, a saber: o da gestão interna da serventia (atividade-meio) e o da independência funcional no exercício da atividade jurídica (atividade-fim).

Explica o autor, ancorado em Luís Paulo Aliende Ribeiro, que, no que tange ao primeiro aspecto privado da delegação, a gestão privada diz respeito ao gerenciamento administrativo, financeiro e de pessoal das serventias, cuja autonomia organizacional está disposta no Art. 21, da LNR<sup>18</sup>. Desse modo, tendo em vista a responsabilidade exclusiva do titular quanto às despesas, aos investimentos, ao custeio e à contratação de prepostos disposta no referido artigo, a fiscalização da atividade delegada, realizada pelo Poder Judiciário, não pode alcançar as questões relativas à administração e ao gerenciamento interno e de pessoal dos ofícios notariais e de registro<sup>19</sup>.

Ademais, importante observação do autor diz respeito à aproximação da atividade notarial e registral da atividade empresarial nesse aspecto da autonomia gerencial interna. No mais, note-se que o delegatário, enquanto empregador, responde civilmente pelos atos danosos de seus substitutos e escreventes no exercício de suas funções, nos termos do Art. 22, da Lei em apreço.

Por outro lado, o exercício privado também se concretiza na independência funcional que gozam os notários e os registradores, reconhecendo-se que sua atividade-fim é eminentemente jurídica, conforme garante o Art. 28, da LNR<sup>20</sup>. Assim, o citado dispositivo outorga aos tabeliães e aos registradores o direito ao recebimento de emolumentos como contraprestação pelo serviço que prestam, bem como limita as hipóteses de perda da delegação ao rol elencado na lei.

Nesse sentido, Rafael Maffini aduz que a atividade notarial e registral não se traduz em simples aposição de carimbos ou selos em documentos particulares, mas, sim:

“(…) ao revés, de atividade dotada de evidente caráter jurídico-interpretativo, justamente por tal razão, dotado de natureza de ato administrativo decisório e, com isso, portadora de presunção de legitimidade e validade,

---

<sup>18</sup> **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.

<sup>19</sup> MAFFINI, Rafael. **Serviços notariais e de registro: a gestão privada de uma função pública.** Revista de Direito Imobiliário, vol. 85, 2018, p. 391-404, jul-dez 2018, DTR/2018/22585.

<sup>20</sup> **Art. 28.** 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.

costumeiramente tratada por fé pública, característica destacada no art. 3º da Lei 8.935/94”<sup>21</sup>.

De tal conclusão, verifica-se que o legislador afastou da atividade de notas e de registros o antigo estigma de mera burocracia para lhe elevar a verdadeira atividade jurídica, de suma importância à segurança jurídica da sociedade<sup>22</sup>, de modo que a lei orgânica da atividade, no Art. 3º, define os tabeliães e os registradores precisamente como profissionais do Direito, dotados de fé pública, que exercem suas atividades sob a forma de delegação<sup>2324</sup>.

Reforça-se, outrossim, a independência dos serventuários quanto ao exercício de sua atividade-fim, eminentemente jurídica e, de igual sorte, quanto à fiscalização do Poder Judiciário, imaculada de “qualquer sanção de cunho disciplinar em razão do conteúdo jurídico de atos propriamente notariais e registrais, ressalvadas hipóteses de excesso de linguagem ou de condutas dolosas ou caracterizadas por erro grosseiro”<sup>25</sup>.

Por sua vez, Walter Ceneviva vislumbra o exercício privado das serventias extrajudiciais no fato de que são remuneradas mediante *retribuição não-oficial*, cujo pagamento é feito diretamente pelas partes interessadas no ato, e não pelo Estado<sup>26</sup>.

Conclui-se, portanto, que, sob o prisma constitucional, a atividade notarial e registral, embora tenha natureza pública, é exercida necessariamente por particulares delegatários da função.

A natureza pública é revelada na titulação dessa atividade pelo Estado, e se traduz sobretudo com vistas a atingir o interesse público consubstanciado na segurança jurídica proporcionada pelos atos notariais e de registro, na exigência de concurso público de

---

<sup>21</sup> MAFFINI, Rafael. **Serviços notariais e de registro: a gestão privada de uma função pública**. Revista de Direito Imobiliário, vol. 85, 2018, p. 391-404, jul-dez 2018, DTR/2018/22585.

<sup>22</sup> A propósito, Leonardo Brandelli ressalta a importante função econômica que o notariado brasileiro, de tipo latino, desempenha: “As características das quais é dotado, consistentes no assessoramento jurídico imparcial das partes, permite que haja agilização dos negócios jurídicos relevantes e redução dos custos de transação e de custos derivados de litígios. Sendo o notário um assessor jurídico imparcial das partes (...) basta que dirijam-se ao notário para realizar seu negócio com total segurança jurídica, sem que haja a necessidade de intervenção de mais profissionais do direito, ou de um profissional do direito assessorando cada parte, o que implica celeridade e redução de custos de celebração do próprio negócio”. BRANDELLI, Leonardo. **Teoria Geral do Direito Notarial**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 96.

<sup>23</sup> **Art. 3º**. Notário, ou tabelião, e oficial de registro, ou registrador, são profissionais do direito, dotados de fé pública, a quem é delegado o exercício da atividade notarial e de registro.

<sup>24</sup> Veja-se que o citado Art. 3º explicita o caráter duplice (público-privado) da atividade exercida pelos serventuários, o que concretiza, no plano infraconstitucional, a determinação constitucional acerca da natureza da atividade.

<sup>25</sup> MAFFINI, Rafael. **Serviços notariais e de registro: a gestão privada de uma função pública**. Revista de Direito Imobiliário, vol. 85, 2018, p. 391-404, jul-dez 2018, DTR/2018/22585.

<sup>26</sup> CENEVIVA, Walter. **Direito Constitucional brasileiro**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1991, p. 320.

provas e de títulos para ingresso na função, na fiscalização da atividade pelo Poder Judiciário e na criação das serventias por ato do Poder Público.

De outra banda, o exercício privado se concretiza pela gestão privada interna e independente da serventia, sob responsabilidade do delegatário e compreendida no binômio da independência gerencial (quanto à atividade-meio) e da independência funcional e jurídica (quanto à atividade-fim), imaculadas de quaisquer sanções disciplinares pelo Poder Judiciário, nos termos dos Arts. 21 e 28, da LNR, bem como pela remuneração feita diretamente pelos usuários do serviço notarial e registral, e não pelos cofres públicos.

### 2.3. Das Características da Delegação

A delegação da atividade notarial e registral, imposta pelo Art. 236, *caput*, da CF, consiste em determinar o exercício exclusivo, por particulares, de competência pública *in concreto*<sup>27</sup>. Destarte, com a delegação, a pessoa natural recebe a investidura da competência jurídica legítima para a produção dos atos notariais e de registro<sup>28</sup>, sob o signo da fé pública e da autoridade estatal.

Veja-se que os delegatários das serventias extrajudiciais, enquanto particulares, não exercem as suas funções na qualidade de servidores públicos integrados ao aparelho estatal, tampouco estão submetidos à estrutura orgânica da Administração e sob a dependência hierárquica e econômica desta<sup>29</sup>. Daí porque o Supremo Tribunal Federal, na ADI 2602, entendeu que os notários e os registradores não se sujeitam à aposentadoria compulsória prevista no Art. 40, § 1º, II, da CF, na medida em que essa só é aplicável aos servidores públicos de cargos efetivos<sup>30</sup>.

Com efeito, em razão de não integrarem os quadros funcionais do Estado, os notários e os registradores se classificam como agentes públicos na modalidade de

---

<sup>27</sup> Note-se que o sistema brasileiro impõe apenas de maneira excepcional o exercício direto da atividade tabelioa e registral pela Administração Pública, como ocorre no caso do registro de empresas nas Juntas Comerciais e no caso de atos produzidos no exterior lançados nos livros consulares. ZOCKUN, Maurício. **Regime constitucional da atividade notarial e de registro**. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 73.

<sup>28</sup> ZOCKUN, Maurício. **Regime constitucional da atividade notarial e de registro**. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 138.

<sup>29</sup> ZOCKUN, Maurício. **Regime constitucional da atividade notarial e de registro**. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 163.

<sup>30</sup> ADI 2602, Tribunal Pleno, rel. Ministro Joaquim Barbosa, *DJe* 31.03.2006. Em sua fundamentação, o Ministro Marco Aurélio elencou as seguintes razões para afastar do delegatário a condição de servidor público: atuação em caráter privado; não integração dos quadros da Administração; atuação em recinto particular; contratação de pessoas de mesma sorte não funcionárias públicas, mas que auferem salário mediante relação jurídica de trabalho celetista; ausência de remuneração pelos cofres públicos.

particulares em colaboração com a Administração Pública<sup>3132</sup>. Nesse sentido, exercem, enquanto delegados de função pública, atos dotados de força jurídica oficial, distinguindo-se dos concessionários e dos permissionários de serviços públicos justamente por desempenharem atividade pública eminentemente jurídica, e não material<sup>33</sup>.

De acordo com esse entendimento, o STF sedimentou, no julgamento da ADI 3.151<sup>34</sup>, que os notários e os registradores exercem “atividades jurídicas do Estado, e não simplesmente materiais”, porquanto a delegação ao particular não é realizada na forma do Art. 175, da CF, mas sim recai unicamente sobre a pessoa natural, “e não sobre empresa ou pessoa mercantil”, como nos casos de concessões e de permissões de serviço públicos.

Observe-se que, na acepção de Meirelles, os notários e os registradores enquadram-se no conceito de agentes delegados, assim como os concessionários e permissionários de obras e serviços públicos, os leiloeiros, os tradutores e os intérpretes públicos, dentre outros. Isso porque, em que pese não sejam propriamente agentes públicos, realizam, por sua conta e risco e em nome próprio, atividade pública, segundo as normas e sob a fiscalização do ente delegante.<sup>35</sup>

Importante destacar que o delegado dessa função pública é a pessoa natural, e não a serventia (ou o “cartório”), porquanto esta é órgão desprovido de personalidade jurídica, de modo que não é dotada de qualquer espécie de competência para a produção de atos notariais e de registro<sup>36</sup>.

Quanto à ausência de personalidade jurídica da serventia, o STJ, no julgamento do REsp 545.613/MG<sup>37</sup>, entendeu que o “cartório”, enquanto mera pessoa formal e não detentora de personalidade jurídica, não possui legitimidade passiva nem capacidade

---

<sup>31</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 27ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 250-251.

<sup>32</sup> Note-se que o STF, no julgamento do RE 178.236, coadunou com a lição de Bandeira de Mello (consoante nota de rodapé 26 deste estudo), porquanto fixou o entendimento de que os delegatários da atividade notarial e registral se encaixam no conceito de agentes públicos em sentido amplo. Isso porque ocupam cargo público criado em lei, são fiscalizados pelo Estado, remunerados diretamente à conta de receita pública (custa e emolumentos fixados por lei) e providos na atividade por concurso público. O Supremo, no mais, referiu que a relação entre o serventuário e o particular não é de clientela. STF, RE 178.236-6, DJU 11.04.1997, rel. Ministro Octavio Gallotti.

<sup>33</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 27ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 250-251.

<sup>34</sup> ADI 3.151, Tribunal Pleno, rel. Ministro Carlos Britto, DJU 26.06.2006.

<sup>35</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 38ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 82.

<sup>36</sup> ZOCKUN, Maurício. **Regime constitucional da atividade notarial e de registro**. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 138-139.

<sup>37</sup> STF, REsp 545.613/MG, 2003, rel. Ministro Cesar Asfor Rocha, DJe 29.06.2007.

processual para figurar em ação indenizatória, de tal forma que apenas o delegatário do ofício, na época da ocorrência do evento danoso, ou o Estado, possuem a legitimidade passiva e o dever de reparar. Nesse sentido, veja-se lição de Sonia Marilda Péres Alves:

“Serventia não tem capacidade processual, não tem patrimônio, não tem personalidade jurídica, a qual só se adquire com o registro dos atos constitutivos na Junta Comercial ou no Registro Civil das Pessoas Jurídicas, de acordo com o Código Civil (...)”<sup>38</sup>.

Em não sendo dotada de personalidade jurídica, entende-se, portanto, que a serventia se trata tão somente de um “plexo unitário, individualizado, de atribuições e competências públicas”, sem qualquer conformação jurídica própria<sup>39</sup>.

Assim, depreende-se que a Administração, enquanto ente delegante, é obrigada a transferir ao delegatário, pessoa natural - qualificada como particular em colaboração com a Administração Pública - , o exercício privado *in concreto* de competência pública, qual seja, a produção de atos notariais e de registro, dotados de força jurídica oficial, sob o signo da fé pública e da autoridade estatal. Em virtude de não integrarem os quadros funcionais da Administração, os delegatários não recebem remuneração proveniente dos cofres públicos, mas diretamente das partes interessadas, tampouco se submetem à aposentadoria compulsória em razão da idade, conforme sedimentado em sede de ADI pelo Supremo Tribunal Federal.

---

<sup>38</sup> ALVES, Sonia Marilda Péres. **Responsabilidade civil dos notários e registradores: a aplicação do código de defesa do consumidor em suas atividades e a sucessão trabalhista na delegação.** Revista de Direito Imobiliário, vol. 53, 2002, p. 93-101, jul-dez 2002.

<sup>39</sup> ZOCKUN, Maurício. **Regime constitucional da atividade notarial e de registro.** São Paulo: Malheiros, 2018, p. 138-139.

### 3. DA RESPONSABILIDADE CIVIL NO DIREITO BRASILEIRO

#### 3.1. Características Gerais da Responsabilidade Civil

Buscar-se-á, quanto à responsabilidade civil, em um primeiro momento, explicitar brevemente suas características gerais, de maneira que sejam expostos seus pressupostos e sua subdivisão em subjetiva e objetiva. Em um segundo momento, tratar-se-á acerca da responsabilidade civil da Administração Pública, no que tange à sua evolução na doutrina nacional, às teorias que a embasam e à sua consolidação no Art. 37, § 6º, da Constituição. Tais explanações servirão de suporte para que se possa, em seguida, alocar a responsabilidade civil dos tabeliães e registradores no sistema jurídico nacional.

##### 3.1.1. Pressupostos da Responsabilidade Civil

O vocábulo responsabilidade, nos dizeres de Rui Stoco, consubstancia a ideia de equivalência de contraprestação. Dessa ideia, conceitua-se responsabilidade como sendo a repercussão obrigacional da atividade do homem, fundamentada no basilar princípio de direito natural do *neminem laedere* (a ninguém se deve lesar). Mais especificamente, a responsabilidade civil origina-se na noção de desvio de conduta, que visa a coibir as ações praticadas de maneira contrária ao direito<sup>40</sup>, ou, em outras palavras, significa a imputação do resultado da conduta antijurídica que resulta na obrigação de indenizar o mal causado<sup>41</sup>.

Desse conceito de responsabilidade civil, em sintonia com o que dispõe o Art. 186, do Código Civil<sup>42</sup>, extrai-se os seus pressupostos (ou elementos) essenciais, quais sejam, a ação ou omissão do agente, a culpa ou o dolo, a relação de causalidade e o dano ocasionado à vítima<sup>4344</sup>.

---

<sup>40</sup> STOCO, Rui. **Responsabilidade civil e sua interpretação jurisprudencial: doutrina e jurisprudência**. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997, p. 50-53.

<sup>41</sup> PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil, vol. 1**. 24ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p. 553.

<sup>42</sup> **Art. 186**. Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito.

<sup>43</sup> GONÇALVES, Carlos Roberto. **Responsabilidade Civil**. 17ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 66.

<sup>44</sup> Não se olvida que parte da doutrina defende que são três os pressupostos essenciais de responsabilidade civil: a conduta antijurídica (que já abarca a culpa do agente), o nexó de causalidade e o dano. PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil, vol. 1**. 24ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p. 553-

Passa-se, pois, à exposição de tais elementos.

O primeiro é a ação ou a omissão do agente, porquanto não há responsabilidade civil na ausência de uma conduta humana – e humana porque só à pessoa se pode imputar uma ação ilícita - que consubstancie a origem do resultado lesivo<sup>45</sup>.

O segundo é a culpa ou o dolo do agente, entendendo-se genericamente por culpa a violação de um dever preexistente, seja fundado em um contrato, seja no preceito geral de não causar dano a *outrem*. A culpa em sentido lato subdivide-se em dolo, quando há a deliberada intenção de prejudicar, e em sentido estrito, quando há a simples negligência, imprudência ou imperícia do agente em face do direito alheio<sup>46</sup>. Ressalte-se que o grau de culpa é fator secundário em nosso sistema de responsabilidade civil, porquanto a indenização se mede pela extensão do dano, consoante disposto no Art. 944, *caput*, do CC<sup>47</sup>.

O elemento culpa tem relevância sobretudo nos casos de responsabilidade civil subjetiva, no sentido de que a culpa, ainda que levíssima, gerará a obrigação de indenizar, conforme a máxima romana *in lege Aquilia et levissima culpa venit*. Por outra banda, nos casos de responsabilidade civil objetiva, modalidade, essa, adstrita às hipóteses previstas em lei e em razão da teoria do risco, o direito brasileiro admite a responsabilidade sem culpa<sup>48</sup>.

O terceiro pressuposto é a relação de causalidade, ou nexos causal, entre a conduta do agente e o dano experimentado pela vítima, no sentido de que sem a conduta contrária ao direito, por parte do agente, a violação ao bem jurídico não teria ocorrido<sup>49</sup>. Assim, se houve o dano, mas a sua causa não advém do comportamento do agente, inexistente relação de causalidade e tampouco dever de indenizar<sup>50</sup>. Daí porque nos casos de culpa exclusiva da vítima, força maior e caso fortuito não se há falar em responsabilidade civil: são casos em que o nexos causal é rompido posto que inexistente relação de causa e efeito entre a ação ou omissão e o dano<sup>51</sup>.

---

554; STOCO, Rui. **Responsabilidade civil e sua interpretação jurisprudencial: doutrina e jurisprudência**. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997, p. 63.

<sup>45</sup> STOCO, Rui. **Responsabilidade civil e sua interpretação jurisprudencial: doutrina e jurisprudência**. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997, p. 54.

<sup>46</sup> STOCO, Rui. **Responsabilidade civil e sua interpretação jurisprudencial: doutrina e jurisprudência**. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997, p. 55-56.

<sup>47</sup> **Art. 944**. A indenização mede-se pela extensão do dano.

<sup>48</sup> GONÇALVES, Carlos Roberto. **Responsabilidade Civil**. 17ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 67.

<sup>49</sup> PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil, vol. 1**. 24ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p.553-554.

<sup>50</sup> GONÇALVES, Carlos Roberto. **Responsabilidade Civil**. 17ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 67.

<sup>51</sup> STOCO, Rui. **Responsabilidade civil e sua interpretação jurisprudencial: doutrina e jurisprudência**. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997, p. 63.

No mais, caso estabelecido o nexo causal entre a conduta do agente e o dano, está-se diante de *responsabilidade por fato próprio (ou direta)*. Caso o agente seja considerado responsável, em razão de lei, por conduta antijurídica de outra pessoa ou de uma coisa ou animal, tem-se o caso de *responsabilidade indireta ou complexa*. É o caso das pessoas elencadas no Art. 932, do CC<sup>52</sup>, como, *verbi gratia*, a responsabilidade do empregador ou comitente por seus empregados, serviçais e prepostos no exercício do trabalho ou em razão dele<sup>53</sup>.

O quarto e derradeiro pressuposto da responsabilidade civil é o dano. A doutrina é uníssona em afirmar que não há responsabilidade sem prejuízo, bem como que tão somente a irregularidade da ação, sem dano algum a terceiro, não é suficiente para gerar a responsabilidade civil<sup>54</sup>. Conceitua-se o dano como sendo a lesão a um bem jurídico, seja ele um bem material, seja imaterial, seja patrimonial, seja extrapatrimonial<sup>55</sup>. Importante observar que somente os danos diretos e efetivos geram o dever de indenizar, consoante disposto no Art. 403, do CC<sup>56</sup>.

Assim, verificados os pressupostos da responsabilidade civil, exsurge, no plano da eficácia, o dever de indenizar, como bem observa Caio Mário da Silva Pereira, *in verbis*:

“o efeito da responsabilidade civil é o dever de reparação. O responsável, pelo fato próprio ou não, é obrigado a restabelecer o equilíbrio rompido, indenizando o que a vítima efetivamente perdeu (dano emergente), como o que razoavelmente deixou de ganhar, o chamado lucro cessante (Código Civil, art. 402)”<sup>57</sup>.

<sup>52</sup> **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.

<sup>53</sup> Observe-se que a responsabilidade das pessoas elencadas no art. 932 é objetiva, conforme impõe o art. 933, do CC.

<sup>54</sup> STOCO, Rui. **Responsabilidade civil e sua interpretação jurisprudencial: doutrina e jurisprudência**. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997, p. 53-54.

<sup>55</sup> PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil, vol. 1**. 24ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p. 554.

<sup>56</sup> **Art. 403.** Ainda que a inexecução resulte de dolo do devedor, as perdas e danos só incluem os prejuízos efetivos e os lucros cessantes por efeito dela *direto e imediato*, sem prejuízo do disposto na lei processual (itálico meu).

<sup>57</sup> PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil, vol. 1**. 24ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p. 554-555.

Conclui-se, pois, que a responsabilidade civil é originada no princípio multissecular do *neminem laedere* e significa a coibição, por parte do Direito, da conduta antijurídica que resultou em dano injusto a outrem. Em nosso direito positivo, a doutrina identifica quatro elementos essenciais da responsabilidade civil: a ação ou omissão do agente, a culpa *latu sensu*, o nexo de causalidade e o dano. O elemento culpa prescinde de demonstração nos casos de responsabilidade objetiva, de acordo com a teoria do risco, e é condição do dever de reparar nos casos de responsabilidade subjetiva. Demonstrados tais pressupostos de existência, surge, para o responsável, o dever de indenizar a vítima conforme a extensão do dano por ela experimentado.

### 3.1.2. Sistema Dual da Responsabilidade Civil – Teoria da Culpa e Teoria do Risco

Visto o que se entende por responsabilidade civil e quais são os seus pressupostos e efeitos, buscar-se-á expor os dois sistemas de responsabilidade abarcados no Direito brasileiro, quais sejam, o da responsabilidade civil subjetiva, com fulcro na teoria da culpa, e o da responsabilidade civil objetiva, apoiada na teoria do risco.

Tal exame é mister para que se possa determinar, no momento oportuno, se há fundamento para o tabelião e o registrador responderem objetivamente ou se apenas nos casos em que demonstrada a sua culpa pelos danos causados a terceiros e a usuários de seus serviços, bem como se caberá ao Estado responder objetivamente pelos atos notariais e de registro na forma do Art. 37, § 6º, da Constituição.

Inicialmente, destaca-se que a teoria da culpa teve a sua origem e o seu desenvolvimento na doutrina francesa de responsabilidade civil e, de mesma sorte, desde o diploma civilista de 1916, é o fundamento geral da reparação do dano no direito positivo brasileiro. Nesse sentido, incorre em culpa aquele cujo ato ilícito, imoral, descuidado ou negligente aparece como o antecedente direto do dano experimentado<sup>58</sup>.

Segue-se o raciocínio para afirmar que a referência para a reparação, na doutrina subjetiva da culpa, está “na pessoa do agente, e seu comportamento contrário ao direito”<sup>59</sup>, de modo que, ausente a culpa, qualquer que seja seu grau ou sua modalidade, inexistente o dever de indenizar<sup>60</sup>. O predomínio da teoria da culpa como fundamento da

---

<sup>58</sup> PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Responsabilidade Civil**. 11ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 22.

<sup>59</sup> PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Responsabilidade Civil**. 11ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 30.

<sup>60</sup> PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Responsabilidade Civil**. 11ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 41-42.

responsabilidade civil é verificado no que dispunha o Art. 159, do CC/16, e no que dispõe, ainda hoje, o Art. 186, do CC/02<sup>61</sup>.

De outra banda, diante de uma sociedade mais complexa e industrial, a responsabilidade civil subjetiva e a teoria da culpa mostraram-se insuficientes para garantir o ressarcimento de todas as vítimas, porquanto a prova da culpa do infrator, em grande parte dos casos, era de extrema dificuldade<sup>62</sup>.

Nessa seara de transformação social e aumento de acidentes, a doutrina francesa, no final do Século XIX, traz à baila a teoria do risco como fundamento para a responsabilidade civil objetiva, com fulcro na ideia de que todo aquele que exerce atividade perigosa deve assumir os riscos dela provenientes e reparar os danos daí decorrentes. Cavalieri Filho sintetiza a teoria do risco da responsabilidade civil com precisão:

“todo prejuízo deve ser atribuído ao seu autor e reparado por quem o causou, independentemente de ter agido ou não com culpa. Resolve-se o problema na relação de causalidade, dispensável qualquer juízo de valor sobre a culpa do responsável, que é aquele que materialmente causou o dano”<sup>63</sup>.

Veja-se que a teoria do risco fundamenta a responsabilidade civil unicamente no exercício de atividade perigosa por parte do agente que, ao assumir o risco dessa atividade, deve responder pelos danos que por ventura o seu empreendimento cause a terceiros<sup>64</sup>.

Destarte, a responsabilidade objetiva, positivada no Art. 927, parágrafo único, do CC<sup>65</sup>, tem o condão de facilitar a prova do direito da vítima, posto que dispensa o elemento culpa para a imputação do dever de indenizar. É objetiva justamente porque se

---

<sup>61</sup> O art. 159, do CC/16, dispunha que “aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência, ou imprudência, violar direito, ou causar prejuízo a outrem, fica obrigado a reparar o dano. Por sua vez, em dispositivo de grande semelhança semântica com o do código anterior, o art. 186, do CC/02, 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”. Da simples leitura dos dispositivos, vê-se, *prima facie*, a consagração da teoria da culpa no Direito brasileiro.

<sup>62</sup> CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de Responsabilidade Civil**. 13ª ed. São Paulo: Atlas, 2019, p. 226.

<sup>63</sup> CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de Responsabilidade Civil**. 13ª ed. São Paulo: Atlas, 2019, p. 227.

<sup>64</sup> GONÇALVES, Carlos Roberto. **Responsabilidade Civil**. 17ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 49.

<sup>65</sup> **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.

satisfaz com o nexo causal entre o ato ilícito e o dano, ou seja, sequer se indaga acerca do elemento subjetivo - culpa - para caracterizar o dever de indenizar<sup>66</sup>.

Importante salientar que o referido parágrafo trouxe a possibilidade de que não apenas a lei, mas também a jurisprudência pudesse considerar certas atividades como perigosas ou de risco para fins de responsabilidade objetiva, o que, para Carlos Roberto Gonçalves, representou a principal inovação do CC no âmbito da reparação civil<sup>67</sup>.

Assim, emerge, ao lado da culpa, em nosso Direito, o risco como fundamento do dever de indenizar, tratando-se, pois, tais elementos, de duas fontes distintas do dever de reparar o dano, cada qual com seu âmbito de aplicação próprio<sup>68</sup>.

### 3.2. Responsabilidade Civil da Administração Pública

Assentadas as características gerais da Responsabilidade Civil, passa-se, propriamente, ao exame da responsabilidade civil do Estado. Relevante se faz a esse trabalho traçar a evolução doutrinária desta modalidade diferenciada de responsabilidade civil haja vista que traz em seu bojo a possibilidade (ou não) de acolher no ente público o dever de indenizar os danos decorrentes dos atos notariais e de registro, tendo em vista a natureza mista dessa atividade, qual seja, o exercício privado de uma função pública.

Nas palavras de Hely Lopes Meirelles, a “responsabilidade civil da Administração é, pois, a que impõe à Fazenda Pública a obrigação de compor o dano causado a terceiros por agentes públicos, no desempenho de suas atribuições ou a pretexto de exercê-las”<sup>69</sup>. Caracteriza-se, nos dias atuais, quanto à sua natureza, como objetiva, porquanto dispensa o elemento culpa para configurar o dever de indenizar.

#### 3.2.1. Evolução Doutrinária e Teorias da Responsabilização Objetiva do Estado

A conceituação da responsabilidade civil da Administração Pública foi fruto de evolução doutrinária, dado que partiu da doutrina da irresponsabilidade e alcançou a

---

<sup>66</sup> STOCO, Rui. **Responsabilidade civil e sua interpretação jurisprudencial: doutrina e jurisprudência**. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997, p. 64.

<sup>67</sup> GONÇALVES, Carlos Roberto. **Responsabilidade Civil**. 17ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 50.

<sup>68</sup> PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Responsabilidade Civil**. 11ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 46.

<sup>69</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 38ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 712.

responsabilidade sem culpa. Nessa seara, passou-se da fase da responsabilidade civilística até a fase da responsabilidade pública da Administração<sup>70</sup>.

Conforme se verá, no ordenamento jurídico brasileiro, o alicerce da responsabilidade pública está positivado no Art. 37, § 6º, da CF, que consagrou a tese da responsabilidade objetiva do ente público e de pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público por danos causados a usuários e terceiros. Passa-se, pois, ao exame acerca da evolução da responsabilidade civil do Estado no direito brasileiro.

### 3.2.1.1. Da Irresponsabilidade à Responsabilidade Civil da Administração Pública

Inicialmente, vigia o princípio da irresponsabilidade do Estado, característica, essa, típica dos Estados Absolutos. No Brasil, da Constituição Imperial de 1824 até a promulgação do Código Civil de 1916, com raras exceções<sup>71</sup>, a irresponsabilidade do Estado era o entendimento predominante<sup>72</sup>. Ao administrado, cabia apenas ingressar com ação indenizatória em face do funcionário causador do dano, o que, ante a insolvência deste, quase sempre não lograva êxito em obter a indenização<sup>73</sup>.

Nesse sentido, esclarece Rui Stoco que, hodiernamente, a doutrina da irresponsabilidade estatal, representada na máxima “*sovereign can do no wrong*”, está inteiramente superada, porquanto os dois últimos países que ainda mantinham tal entendimento passaram a aceitar a tese da responsabilidade da Administração Pública pelos atos de seus agentes: os Estados Unidos da América, com o advento do *Federal Tort Claims Act*, de 1946, e a Inglaterra, pela edição do *Crown Proceeding Act*, de 1947<sup>74</sup>.

O autor sustenta, ademais, que o advento da responsabilidade da Administração foi consequência lógica e inevitável do conceito de Estado de Direito e da necessária

<sup>70</sup> STOCO, Rui. **Responsabilidade civil e sua interpretação jurisprudencial: doutrina e jurisprudência**. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997, p. 372.

<sup>71</sup> Ruy Rosado de Aguiar Júnior aponta como exceções à irresponsabilidade estatal os casos de danos decorrentes de erro judiciário reconhecido em sentença de reabilitação, dano por ato ilegal de autoridade sanitária e dano decorrente de falha no serviço de Registro Torrens. AGUIAR JÚNIOR, Ruy Rosado de. **A responsabilidade civil do Estado pelo exercício da função jurisdicional no Brasil**. Revista da Faculdade de Direito da UFRGS, 9(1), 1993, p. 16.

<sup>72</sup> Há, inclusive, disposição expressa, na Constituição de 1824, acerca da absoluta irresponsabilidade da pessoa do Imperador, *in verbis*: **Art. 99. A Pessoa do Imperador é inviolável, e Sagrada: Elle não está sujeito a responsabilidade alguma.**

<sup>73</sup> CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de Responsabilidade Civil**. 13ª ed. São Paulo: Atlas, 2019, p. 333-334.

<sup>74</sup> STOCO, Rui. **Responsabilidade civil e sua interpretação jurisprudencial: doutrina e jurisprudência**. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997, p. 372.

submissão do Poder Público à Lei, bem como identifica a base constitucional da responsabilização do ente público na sujeição de todos à ordem jurídica instituída<sup>75</sup>.

Justifica-se, no mais, a mudança de entendimento acerca da responsabilidade civil estatal, para além da noção de submissão de todos os sujeitos de direito ao Império da Lei, a partir de evidente necessidade social. Explica-se: a partir do crescimento das atribuições e das prerrogativas da Administração (e do conceito jurídico de *puissance publique*)<sup>76</sup>, leia-se, a *administrativização* de atividades até então exercidas exclusivamente por indivíduos e entes privados<sup>77</sup>, o particular encontrou-se em situação de completa desigualdade de forças perante o Estado. Diante desse crescimento de atribuições, o ente público se tornou “o sujeito jurídica, política e economicamente mais poderoso”<sup>78</sup> dentre todas as instituições sociais.

Necessária se fazia, pois, a responsabilização de instituição dotada de tantas prerrogativas e poderes. Daí porque, ultrapassada a fase da irresponsabilidade, o Código Civil de 1916 já previa, em seu Art. 15, a responsabilidade civil direta, *com culpa*, da Administração, por danos que seus representantes causassem, nessa qualidade, a terceiros<sup>79</sup>.

Veja-se que a doutrina civilista justificou que a responsabilidade subjetiva do Estado dizia respeito tão somente aos *atos de gestão*, em contraposição aos *atos de império*, insuscetíveis, estes, de gerar o dever de indenizar. Isso porque, ao praticar atos de gestão, o ente público estaria a atuar em equivalência aos particulares, enquanto que,

<sup>75</sup> STOCO, Rui. **Responsabilidade civil e sua interpretação jurisprudencial: doutrina e jurisprudência**. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997, p. 373.

<sup>76</sup> Quanto ao tema da *puissance publique*, Cretella Júnior, ao tratar das prerrogativas públicas, releva o traço de verticalidade do direito público – em oposição à horizontalidade da relação privada -, e ressalta que a pessoa jurídica pública dispõe de prerrogativas ou privilégios decorrentes de seu poder de *imperium*, que, assim, lhe asseguram posição singular no mundo jurídico: “a doutrina francesa tem dedicado excelentes páginas ao tema, empregando os vocábulos *puissance* e *pouvoir*, o primeiro devendo ser traduzido pelo nosso potestade (...) Em virtude do poder de império, *imperium* ou condição de potestade pública que lhes são inerentes, as pessoas jurídicas públicas não se nivelam às pessoas jurídicas privadas”. Completa, então, com o conceito de *puissance publique*: “Da potestade pública ou *potestas imperii* advém a situação privilegiada da Administração, desnivelando-a diante do particular e tornando-a idônea para impor, em condição bastante vantajosa, sua vontade, em nome do interesse público”. CRETELLA JÚNIOR, José. **Os cânones do Direito Administrativo**. Revista de Informação Legislativa, vol. 25, nº 97, 1988, p. 5-52, jan-mar 1988. Disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181819>.

<sup>77</sup> Administrativização, esta, que foi deveras expandida no Século XX, tornando-se uma de suas marcas fundamentais. NALINI, José Renato; DIP, Ricardo Henry Marques. **Registro de imóveis e notas, responsabilidade civil e disciplinar**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997, p. 35-36.

<sup>78</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 23ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 596.

<sup>79</sup> **Art. 15.** As pessoas jurídicas de direito público são civilmente responsáveis por atos dos seus representantes que nessa qualidade causem danos a terceiros, procedendo de modo contrário ao direito ou faltando a dever prescrito por lei, salvo o direito regressivo contra os causadores do dano.

ao editar atos de império, vinculados à própria soberania estatal, não se cogitaria de responsabilizar a Administração Pública<sup>80</sup>.

Conquanto aceita a tese da responsabilidade com culpa da Administração, o ônus probatório mostrava-se, ainda, grande obstáculo para a reparação do dano causado ao particular. Nesse sentido, a teoria da culpa foi insuficiente, na prática, para garantir a efetiva reparação dos danos causados, posto que impunha à vítima o difícil ônus de provar a culpa do lesante para ver seu direito tutelado<sup>81</sup>.

### 3.2.1.2. Doutrinas do Direito Público e Responsabilidade Objetiva da Administração Pública.

Em razão da dificuldade de se obter a reparação do dano em face do ente público, ocasionada pela difícil tarefa de provar a culpa da Administração, a doutrina viu-se obrigada a desenvolver teorias que pudessem justificar o afastamento do elemento subjetivo como pressuposto da responsabilidade civil, a fim de que o lesado pudesse lograr êxito na reparação dos danos a ele causados.

À vista disso, ante a evidente insuficiência da teoria civilista, passou-se ao Direito Público para compatibilizar as relações entre Administração e administrados. A fim de embasar a responsabilidade pública na modalidade objetiva, surgiram, então, na doutrina, as teses da *culpa administrativa*, do *risco administrativo* e do *risco integral*<sup>82</sup>, a seguir sintetizadas.

A primeira teoria que visa a resolver a questão da responsabilidade civil estatal é a teoria da culpa administrativa. Primeiro estágio de transição da teoria da culpa à tese objetiva, no ensinamento de Hely Lopes Meirelles, é a que “leva em conta a falta do serviço para dela inferir a responsabilidade da Administração”<sup>83</sup>.

Assim sendo, o que se considera não é propriamente a culpa subjetiva do causador do dano, mas sim uma culpa especial, anônima, denominada culpa administrativa. Os

---

<sup>80</sup> MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo moderno**. 21ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 365-366.

<sup>81</sup> PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Responsabilidade Civil**. 11ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 27.

<sup>82</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 38ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 713.

<sup>83</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 38ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 714.

requisitos para a configuração do dever de indenizar, nessa feita, operam mediante o “estabelecimento do binômio falta do serviço/culpa da Administração”<sup>84</sup>.

Paul Duez, citado por Meirelles, ensina que a falta do serviço se apresenta em três modalidades, a saber: inexistência do serviço, mau funcionamento do serviço ou retardamento do serviço<sup>85</sup>. Surgindo a falta do serviço em qualquer modalidade, “presume-se a culpa administrativa e surge a obrigação de indenizar”<sup>86</sup>.

Não obstante tenha representado um avanço em face da teoria subjetiva clássica da culpa, alerte-se que a falha do serviço não é modalidade de responsabilidade objetiva, porquanto possibilita ao Estado comprovar, para elidir sua obrigação de indenizar, que o serviço não operou abaixo dos padrões e que não tenha agido com negligência, imperícia ou imprudência.<sup>87</sup>

Em virtude disso, a doutrina apresentou a teoria do risco administrativo, que, ao exigir tão somente a demonstração do ato lesivo por parte do ente público para obrigá-lo a indenizar a vítima, consagra a responsabilidade objetiva da Administração. Assim, restaram desnecessários os exames da culpa especial e da falta de serviço, porquanto a culpa administrativa se satisfaz com a mera lesão proveniente do *fato do serviço*<sup>88</sup>. O particular, destarte, em comparação com a teoria da culpa administrativa, tem a prova de seu direito amplamente facilitada, tendo em vista que necessita apenas demonstrar o nexo causal entre a conduta do Estado e o dano injusto dela decorrente.

Fundamenta-se a teoria do risco administrativo pela necessidade de garantir-se uma equânime repartição dos ônus provenientes de situações criadas pelo próprio Poder Público, no interesse de toda a coletividade, conforme impõe o princípio da igualdade<sup>89</sup>, ou, noutros termos, consagra-se o princípio da repartição de encargos e a justiça social<sup>90</sup>. Meirelles expõe os fundamentos da teoria do risco administrativo nos seguintes termos:

---

<sup>84</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 38ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 714.

<sup>85</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 38ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 714.

<sup>86</sup> STOCO, Rui. **Responsabilidade civil e sua interpretação jurisprudencial: doutrina e jurisprudência**. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997, p. 372.

<sup>87</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 27ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 1.004.

<sup>88</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 38ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 714.

<sup>89</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 27ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 1.007.

<sup>90</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 23ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 598.

“[...] baseia-se no risco que a atividade pública gera para os administrados e na possibilidade de acarretar danos a certos membros da comunidade, impondo-lhes um ônus não suportado pelos demais. Para compensar essa desigualdade individual, criada pela Administração, todos os outros componentes da coletividade devem concorrer para a reparação do dano, através do Erário, representado pela Fazenda Pública. O risco e a solidariedade social são, pois, os suportes desta doutrina”<sup>91</sup>.

No mais, Carlos Roberto Gonçalves, ao tratar da responsabilidade objetiva, vislumbra seu fundamento em um princípio de equidade romano, traduzido na máxima do *ubi emolumentum, ibi onus; ubi commoda, ibi incommoda*, ou seja, aquele que lucra com uma situação deve responder pelas desvantagens e pelo risco dele decorrentes; aquele que auferir os cômodos, deve suportar os incômodos<sup>92</sup>.

Ora, o fato do serviço da Administração, prestado no interesse público, gera, por si só, risco aos administrados, o que justifica que a coletividade, alicerce e razão de existir do Estado, suporte o prejuízo causado ao particular, desimportando a ocorrência, ou não, de culpa por parte do Estado<sup>93</sup>.

No Direito positivo pátrio, o Art. 194, da Constituição de 1946<sup>94</sup>, adotou expressamente a responsabilidade objetiva do Estado e consagrou a teoria do risco administrativo<sup>95</sup>, o que, outrossim, é o que prevê a Constituição de 1988, no Art. 37, § 6º, e o Código Civil de 2002, no Art. 43<sup>96</sup>.

Gize-se que a teoria do risco administrativo não acolhe a responsabilidade absoluta da administração (teoria do risco integral), pois o Estado se exime do dever de

<sup>91</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 38ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 714.

<sup>92</sup> GONÇALVES, Carlos Roberto. **Responsabilidade Civil**. 17ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 49.

<sup>93</sup> Interessante observação de Carlos Roberto Gonçalves é de que, em consonância com a hodierna legislação de responsabilidade civil pátria, a tendência atual do direito manifesta-se no sentido de substituir a ideia da responsabilidade pela ideia da reparação, a ideia da culpa pela ideia do risco, e a responsabilidade subjetiva pela responsabilidade objetiva. GONÇALVES, Carlos Roberto. **Responsabilidade Civil**. 17ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 49.

<sup>94</sup> **Art. 194.** As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis pelos danos que seus funcionários, nessa qualidade, causarem a terceiros.

**Parágrafo único.** Caber-lhes-á ação regressiva contra os funcionários causadores do dano, quando tiver havido culpa destes.

<sup>95</sup> STOCO, Rui. **Responsabilidade civil e sua interpretação jurisprudencial: doutrina e jurisprudência**. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997, p. 376.

<sup>96</sup> **Art. 43.** As pessoas jurídicas de Direito Público interno são civilmente responsáveis por atos dos seus agentes que nessa qualidade causem danos a terceiros, ressalvado direito regressivo contra os causadores do dano, se houver, por parte destes, culpa ou dolo.

indenizar se lograr êxito em provar a exclusão do nexo de causalidade, como nos casos de fato exclusivo da vítima ou de terceiro, caso fortuito e força maior<sup>9798</sup>.

Por fim, menciona-se que a doutrina apresentou, ainda, a teoria do risco integral, considerada a versão extremada da teoria do risco administrativo, porquanto impõe à Administração o dever de indenizar todo e qualquer dano causado a terceiros, ainda que resultante de culpa exclusiva da vítima, razão pela qual foi considerada radical e foi praticamente abandonada, na prática, “por conduzir ao abuso e à iniquidade social”<sup>99100</sup>.

Destarte, o ordenamento jurídico brasileiro adotou, como fundamento da responsabilidade civil objetiva da Administração, a teoria do risco administrativo, consoante previsão do Art. 36, § 6º, da CF, que, por sua vez, obriga o ente público a indenizar desde que provado o nexo causal entre sua conduta e o dano experimentado pela vítima, independentemente de culpa, mas podendo-se afastar a responsabilidade se provada a quebra dessa relação de causa e efeito, como, *verbi gratia*, a culpa exclusiva da vítima ou a força maior.

### 3.2.2. Análise do Artigo 37, § 6º, da Constituição Federal

Esclarecidas as modalidades de responsabilidade civil, e assentada a base doutrinária e legal que apoia a hodierna responsabilidade civil da Administração Pública, passa-se ao estudo do artigo 37, § 6º, da Constituição Federal, posto que, consoante será exposto, para além de consagrar a teoria da responsabilidade objetiva estatal em nosso ordenamento, serve de base para duas interpretações possíveis acerca da responsabilização civil decorrente de atos notariais e de registro. O dispositivo assim prevê:

**§ 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.

<sup>97</sup> CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de Responsabilidade Civil**. 13ª ed. São Paulo: Atlas, 2019, p. 337.

<sup>98</sup> Veja-se que, para Cretella Júnior, caso comprovado o dano e o nexo causal, apenas a força maior e a culpa exclusiva da vítima exonerariam a Administração do dever de reparar. CRETELLA JÚNIOR, José. **O Estado e a obrigação de indenizar**. São Paulo: Saraiva, 1980, p. 105.

<sup>99</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 38ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 715.

<sup>100</sup> Parte da doutrina exemplifica a responsabilidade civil proveniente de danos nucleares, prevista no art. 21, XXIII, “d”, da Constituição, como fundada na teoria do risco integral. Isso porque o referido dispositivo constitucional não exige sequer a relação causal para fazer surgir o dever de indenizar. CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de Responsabilidade Civil**. 13ª ed. São Paulo: Atlas, 2019, p. 243.

O parágrafo constitucional em estudo inicia referindo-se às pessoas que estão sujeitas à responsabilidade objetiva, a saber, as pessoas jurídicas de direito público e as pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público.

No que toca à primeira classe, que abrange os entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), as autarquias e as fundações públicas de direito público, nada de novo trouxe o constituinte de 1988: manteve a responsabilização já consagrada nas Constituições anteriores.

Por outra banda, e ao que nesse estudo importa, constituiu inovação da Carta Política a previsão da responsabilidade civil objetiva das pessoas jurídicas de direito privado, com vistas ao fim de igualar às pessoas jurídicas de direito privado a mesma responsabilização que é dada às pessoas jurídicas de direito público.

A justificativa dada, para tanto, foi de que “não seria justo nem correto que a só delegação tivesse o efeito de alijar a responsabilidade objetiva estatal e dificultar a reparação dos prejuízos pelos administrados”<sup>101</sup>. Nesse liame, desimporta, para fins de responsabilidade objetiva, a natureza da pessoa jurídica causadora do dano, porquanto a noção central reside sobretudo no conceito de “serviço público”<sup>102</sup>.

Carvalho Filho discorre acerca da dificuldade de enquadrar as pessoas privadas na categoria acima prevista em razão da existência de inúmeras formas de delegação, de pessoas delegatárias e de serviços públicos. O autor, todavia, considera que incidem no dispositivo as pessoas privadas da Administração Indireta - como as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as fundações públicas com personalidade de direito privado, quando tenham como objeto a prestação de serviços públicos -, bem como as pessoas concessionárias e permissionárias de serviços públicos. Ademais, refere que a responsabilidade objetiva do Art. 37, § 6º tem a mesma incidência para o Estado e para as pessoas privadas prestadoras dos serviços públicos, bem como se aplica, igualmente, a danos causados a usuários do serviço e a terceiros<sup>103</sup>.

---

<sup>101</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 23ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 601.

<sup>102</sup> AGUIAR JÚNIOR, Ruy Rosado de. **A responsabilidade civil do Estado pelo exercício da função jurisdicional no Brasil**. Revista da Faculdade de Direito da UFRGS, 9(1), 1993, p. 19.

<sup>103</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 23ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 601.

Assim, o âmago do dispositivo é a reparação do dano, de modo tal que desimporta se o serviço foi prestado diretamente pelo Estado ou não, bem como se o dano atingiu usuário ou terceiro em relação ao serviço público<sup>104</sup>.

Ato seguinte, imperioso delimitar o significado do termo “agentes”, referidos no texto constitucional como sendo aqueles por quem a pessoa jurídica irá responder objetivamente. Convém ressaltar que a *ratio* por trás desse vocábulo se encontra no fato de que o Estado, abstração jurídica que é, não tem vontade nem age por si próprio, mas tem sua vontade e sua ação constituídas na atuação das pessoas físicas prepostas à condição de agente, enquanto revestidas nesta qualidade<sup>105</sup>.

Nessa seara, Celso Antônio Bandeira de Mello leciona que há a *imputação direta* dos atos do agente público à Administração, de modo que “o que o agente queira, em qualidade funcional – pouco importa se bem ou mal desempenhada -, entende-se que o Estado quis, ainda que haja querido mal”<sup>106</sup>. Assim, o autor consigna que são agentes públicos todos aqueles que “tomam decisões ou realizam atividades da alçada do Estado, prepostas que estão ao desempenho de um mister público (jurídico ou material), isto é, havido pelo Estado como pertinente a si próprio”<sup>107</sup>.

Fez bem o constituinte na escolha do termo agente, porquanto designa genericamente o servidor público, de sorte que abrange todas as pessoas que estão a realizar quaisquer serviços públicos, seja em caráter transitório, seja em caráter permanente<sup>108</sup>.

Perceba-se que a Constituição anterior, conforme redação dada pela Emenda Constitucional n. 1 de 1969, em seu Art. 107, *caput*<sup>109</sup>, utilizava a expressão *funcionários* para delimitar a responsabilização das pessoas jurídicas de direito público. Assim, observa-se que o constituinte de 1988 procurou imputar responsabilidade à Administração por ato de quaisquer agentes públicos, entendidos no sentido de qualquer

---

<sup>104</sup> Nesse sentido, José Renato Nalini leciona que “houve nítida intenção do constituinte em tutelar o prejudicado contra atos lesivos dos agentes estatais, sejam eles praticados no âmbito das pessoas jurídicas de direito público, seja na esfera da pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviço público”. NALINI, José Renato; DIP, Ricardo Henry Marques. **Registro de imóveis e notas, responsabilidade civil e disciplinar**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997, p. 74.

<sup>105</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 27ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 1.008.

<sup>106</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 27ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 1.008.

<sup>107</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 27ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 1.008.

<sup>108</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 38ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 718.

<sup>109</sup> **Art. 107.** Às pessoas jurídicas de direito público responderão pelos danos que seus funcionários, nessa qualidade, causarem a terceiros.

pessoa que, quando da produção do dano, exercia alguma atribuição ligada à função pública<sup>110</sup>.

Exige-se, no mais, que o ato do agente tenha sido praticado *nessa qualidade*, isto é, que o dano tenha ocorrido *porque* o causador era agente público, seja no exercício de suas funções, seja a pretexto de exercê-las. Melhor dizendo, além dos danos causados pelo exercício da atividade pública do agente, o Estado também se responsabiliza pelos danos que só puderam ocorrer em razão do agente ter se utilizado de sua condição de agente público<sup>111</sup>.

Ademais, desimporta, para fins de responsabilização, a averiguação de dolo ou de culpa do agente para ocorrência do evento danoso, visto que tal exame só é pertinente para fins de direito de regresso do ente público, já condenado independentemente de culpa, em face do causador do dano, conforme se verá em seguida.

Consequência da limitação constitucional da responsabilidade objetiva estatal a danos decorrentes de atos de *seus agentes, nessa qualidade*, é a exclusão da possibilidade de responsabilidade nos casos de quebra do nexo de causalidade entre o fato imputado ao Estado e o dano ocorrido.

Como bem sintetiza Rui Stoco, quer-se dizer que “só se exime o Estado se não foi o autor da lesão que lhe for imputada, ou se a situação de risco atribuída a ele inexistiu ou foi irrelevante ou sem relevo decisivo para a eclosão do dano”. Desse modo, a força maior, por sua inevitabilidade, e a culpa da vítima, por afastar do comportamento estatal a produção do dano, rompem o nexo de causalidade e excluem a responsabilidade civil da Administração Pública<sup>112</sup>. Ademais, pode-se reduzir a indenização se provada a culpa concorrente e parcial da vítima<sup>113</sup>.

Ademais, evidencia-se o afastamento, pela Constituição, da teoria do risco integral, porquanto para imputar à Administração o dever de indenizar em razão de situações estranhas à atividade administrativa, o sistema aplicado é o do princípio geral da culpa civil e da responsabilidade subjetiva<sup>114</sup>.

---

<sup>110</sup> GONÇALVES, Carlos Roberto. Responsabilidade Civil. 17ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 182.

<sup>111</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 27ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 1.009.

<sup>112</sup> STOCO, Rui. **Responsabilidade civil e sua interpretação jurisprudencial: doutrina e jurisprudência**. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997, p. 382-383.

<sup>113</sup> GONÇALVES, Carlos Roberto. Responsabilidade Civil. 17ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 180.

<sup>114</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 38ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 720.

O dispositivo em estudo, por fim, traz à baila o direito de regresso da Administração. Aguiar Júnior aduz, nesse sentido, que a relação entre o Estado e o agente público tem natureza subjetiva, porquanto ao ente público haverá a ação regressiva nos casos em que o agente procedeu com dolo ou culpa.<sup>115</sup>

O direito de regresso pressupõe a condenação anterior da Administração e a comprovação da culpa do agente no evento danoso<sup>116</sup>. Não é, pois, o lesado que trará a juízo o agente culposo causador do dano, mas sim a própria Administração interessada em ressarcir-se, via ação de reparação civil autônoma<sup>117</sup>.

Verifica-se, dessa forma, que o Art. 37, § 6º, consagrou a responsabilidade objetiva do Estado e das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público em igualdade de condições.

Garante-se, outrossim, a reparação integral dos danos decorrentes de fatos imputados aos agentes públicos – entendidos, esses, em sentido amplo. Além da defesa dos usuários do serviço público e dos terceiros atingidos, há a proteção da entidade pública, a quem cabe o direito de regresso em face do agente culposo, isto é, com fulcro na relação entre o Estado e o agente, de natureza subjetiva.

Quanto ao dispositivo constitucional em apreço, pode-se assentar, em princípio, que os notários e os registradores estariam acobertados pelo conceito de *agentes* para fins de responsabilização direta e objetiva da Administração Pública pelos prejuízos que causarem a terceiros, haja vista que são particulares que estão no exercício de função eminentemente pública, por expressa disposição constitucional (Art. 236, CF).

Não suficiente, conforme será demonstrado, é também possível equiparar aos titulares das serventias extrajudiciais o regime de responsabilidade civil atinente aos concessionários e aos permissionários de serviços públicos, o que ensejaria, nos termos do mesmo Art. 37, §6º, a responsabilidade direta, principal e objetiva dos delegatários pelos danos causados em razão de suas atividades.

---

<sup>115</sup> AGUIAR JÚNIOR, Ruy Rosado de. **A responsabilidade civil do Estado pelo exercício da função jurisdicional no Brasil**. Revista da Faculdade de Direito da UFRGS, 9(1), 1993, p. 19.

<sup>116</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 38ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 725.

<sup>117</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 38ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 525.

## 4. DA RESPONSABILIDADE DIRETA PELOS ATOS NOTARIAIS E DE REGISTRO

### 4.1. Responsabilidade Direta da Administração Pública

Compreendida a natureza jurídica e a disposição constitucional dos notários e dos registradores, bem como as características gerais da responsabilidade civil no ordenamento jurídico brasileiro, passar-se-á, propriamente, às teses de responsabilização direta e objetiva da Administração Pública.

#### 4.1.1. Classificação dos Serventuários Extrajudiciais como Funcionários Públicos e a Responsabilidade Direta do Estado no Período Anterior à Constituição de 1998

A responsabilidade civil, direta e objetiva, do Estado em face de danos causados pelos notários e pelos registradores foi objeto de divergência doutrinária e jurisprudencial mormente a partir da nova ordem constitucional, em 1988, com a positivação dos Arts. 37, § 6º, e 236, da CF. Diz-se a partir de 1988 porque a Constituição de 1946, no Art. 187, situado no Título dos Funcionários Públicos, já explicitava que a relação jurídica entre o titular de ofício e o Estado era a de funcionário público, porquanto era o ente público que impunha a oficialidade aos atos dos serventuários<sup>118119</sup>.

Veja-se que, na Constituição de 1967, alterada pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 7, de 1977, que tratou acerca das disposições relativas ao Poder Judiciário. Tal Emenda incluiu, no Título V – Disposições Constitucionais e Transitórias, o Art. 206, que determinou a oficialização das serventias extrajudiciais e a remuneração de seus serviços exclusivamente pelos cofres públicos, ressalvada a situação dos então titulares – vitalícios ou nomeados<sup>120121</sup>, o que novamente

---

<sup>118</sup> **Art 187** - São vitalícios somente os magistrados, os Ministros do Tribunal de Contas, titulares de Ofício de Justiça e os professores catedráticos.

<sup>119</sup> NALINI, José Renato; DIP, Ricardo Henry Marques. **Registro de imóveis e notas, responsabilidade civil e disciplinar**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997, p. 78.

<sup>120</sup> **Art. 206**. Ficam oficializadas as serventias do foro judicial e extrajudicial, mediante remuneração de seus servidores exclusivamente pelos cofres públicos, ressalvada a situação dos atuais titulares, vitalícios ou nomeados em caráter efetivo.

<sup>121</sup> Note-se que, quanto ao caráter público e oficializado dos serviços notariais e de registro, a Emenda Constitucional nº 22, de 1982, dentre outras disposições, alterou o referido art. 207 para determinar o provimento dos serventuários extrajudiciais na forma da legislação dos Estados e mediante concurso público de provas e títulos.

explicitou o *status* de funcionários públicos dos serventuários e a correspondente responsabilidade objetiva e direta da Administração Pública pelos seus atos.

Assim, na vigência da Constituição de 1967, alterada pela EC nº 1, de 1969, o administrado possuía três opções para obter a reparação do dano experimentado: i) ingressar diretamente com a ação indenizatória em face do Estado, com fulcro no Art. 107, da referida Constituição, bastando-lhe provar o nexo causal entre o dano e a conduta; ii) propor demanda diretamente contra o tabelião ou oficial, provando, ademais da relação de causa e efeito, a culpa do agente; ou iii) propor o litisconsórcio facultativo entre o Estado e o agente.

Desse modo, assinala-se que no período anterior à Constituição de 1988 a responsabilidade direta e objetiva da Administração pelos atos notariais e de registro era estreme de dúvidas<sup>122</sup>.

#### 4.1.2. Fundamentos Doutrinários à Responsabilização Direta da Administração Pública

A nova ordem constitucional alterou de maneira significativa o regime jurídico das serventias extrajudiciais, porquanto, consoante exposto anteriormente, os notários e os registradores passaram a ser classificados como particulares em colaboração com a Administração Pública, exercentes, por sua conta e risco, de atividade pública, na forma do Art. 236, da Constituição e da Lei dos Notários e Registradores.

Em que pese o novo cenário constitucional tenha previsto o exercício privado da atividade notarial e registral, a doutrina majoritária preserva o entendimento acerca da necessidade de responsabilização direta e objetiva da Administração Pública pelos atos notariais e registrais, os quais se passa a expor.

O principal fundamento jurídico para tanto é a categorização dos delegatários como agentes públicos, posto que exercentes de função pública, e abarcados, destarte, pelo Art. 37, § 6º, da Constituição<sup>123</sup>. Veja-se que a fé pública dos tabeliães e oficiais de registro derivaria da própria soberania estatal, de modo que os atos notariais e de registro seriam considerados atos do Estado, exercidos por agentes no interesse da comunidade<sup>124</sup>.

---

<sup>122</sup> NALINI, José Renato; DIP, Ricardo Henry Marques. **Registro de imóveis e notas, responsabilidade civil e disciplinar**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997, p. 79.

<sup>123</sup> CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade civil do Estado** [livro eletrônico]. 1ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, item 7.14.

<sup>124</sup> SANTOS, Flauzilino Araújo Dos. **Sobre a responsabilidade civil dos notários e registradores**. Revista de Direito Imobiliário, vol. 49, 2000, p. 11-30, jul-dez 2000.

Ressalte-se que a redação originária do Art. 22, da LNR<sup>125</sup>, parecia indicar a responsabilidade direta e objetiva dos tabeliães e oficiais de registro.

Nessa seara, Walter Ceneviva, tão logo promulgada a LNR, já questionava a constitucionalidade do Art. 22, porquanto o indicava em desacordo com o Art. 37, § 6º, da CF. Isso porque a norma constitucional impõe tão somente a responsabilidade civil objetiva das pessoas jurídicas de direito público pelos atos de seus agentes e, considerando-se que os notários e os registradores vinculam-se com os particulares, enquanto delegados do Poder Público, por normas de direito público, “a responsabilidade direta, a ser aferida segundo a teoria objetiva, ainda é do Estado, cabendo regresso contra os titulares das Serventias indicadas”, em caso de dolo ou culpa<sup>126</sup>.

Sérgio Ricardo Ferrari, por sua vez, ressalta que a segunda parte do Art. 37, § 6º, direciona-se unicamente às “pessoas coletivas” – concessionárias e permissionárias de serviços públicos -, enquanto que a delegação notarial e registral, nos termos do Art. 3º, da LRN, se dá a pessoas físicas, de tal sorte que os delegatários são particulares exercentes de função pública e “Agentes do Estado”, mesmo que não se classifiquem como funcionários públicos.

Em sendo os serventuários agentes públicos, “a responsabilidade objetiva é do Estado delegante, a quem está indelevelmente atrelado o agente”, cabendo à vítima, se preferir, promover a ação indenizatória em face do delegatário, devendo, para tanto, comprovar a culpa ou o dolo, nos termos do Art. 22, da LNR. No mais, o autor corrobora a tese da responsabilidade subjetiva do serventuário por aplicação isonômica entre as espécies notariais e registrais. É que a Lei 9.492/97, que trata acerca do protesto de título e dos tabeliães de protesto, no Art. 38<sup>127</sup>, expressamente determina a responsabilidade civil por dolo ou culpa desses delegatários<sup>128</sup>.

Carlos Roberto Gonçalves insere os notários e os registradores no rol dos funcionários públicos em sentido lato, posto que ocupam cargos criados por lei, ingressam na atividade mediante concurso público, estão sujeitos a regime disciplinar e têm os seus

---

<sup>125</sup> **Art. 22.** 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 direito de regresso no caso de dolo ou culpa dos prepostos.

<sup>126</sup> CENEVIVA, Walter. **A lei dos notários e registradores.** Revista dos Tribunais, vol. 712, 1995, p. 94-101, fev. 1995. / Doutrinas Essenciais de Direito Registral, vol. 1, p. 1391-1403, dez. 2011, DTR/1995/106.

<sup>127</sup> **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.

<sup>128</sup> FERRARI, Sérgio Ricardo. **A responsabilidade civil do notário e do registrador.** Jornal da ARPEN-SP, ano 04, nº 36, fev. 2005, p. 18-19.

vencimentos fixados por tabelas aprovadas pelo Estado. Destarte, aduz, o autor, que a inserção dos “serventuários da justiça” no rol de servidores públicos se justifica, razão pelo qual, à vítima, permite-se ingressar com a ação indenizatória diretamente em face do Estado, cuja responsabilidade é objetiva, ou diretamente contra o delegatário, desde que prove o elemento subjetivo<sup>129</sup>.

Noutro giro, 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 dos Arts. 30, XIV<sup>130</sup>, e 31, I, da LNR<sup>131</sup>, como reveladora da obediência dos notários às ordens e diretivas do Estado. Tal poder ordenatório, análogo ao poder hierárquico que o ente público detém em relação aos seus órgãos e agentes, ressaltaria o caráter disciplinador ensejador de sua responsabilidade direta e objetiva pelos danos ocasionados no âmbito das serventias<sup>132</sup>.

Note-se que Clayton Reis, por sua vez, possui entendimento minoritário de que a responsabilidade primária deve ser atribuída unicamente ao Estado, afastando-se a responsabilidade pessoal do delegatário, porquanto este atua como mera “*longa manus* do poder estatal”, de modo que se equipara, para fins de responsabilidade civil, ao funcionário público - não obstante não seja remunerado pelo poder público<sup>133</sup>.

Por fim, a manutenção da responsabilidade civil direta e objetiva do Estado pelos atos notariais e de registro foi bem sintetizada por Rui Stoco. O autor aduz que o Art. 236, da CF, impõe que os serviços notariais e de registro *são exercidos em caráter privado*, mas *não têm caráter privado*, como jamais poderiam ter. E assim é porque tal atividade é de prerrogativa exclusiva do Estado, conforme prevê o Art. 22, XXV, da CF<sup>134</sup>, mesmo que exercida, via delegação, por particulares.

Por essa razão, a lei regulamentadora da responsabilidade civil dos delegatários, exigida pelo § 1º, do Art. 236, da CF, só poderia disciplinar nos termos exigidos pela Constituição, tendo campo de atuação restrito à regulamentação dos delegatários e de seus prepostos, de modo que não se pode afastar a responsabilidade do Estado pelos atos

---

<sup>129</sup> GONÇALVES, Carlos Roberto. Responsabilidade Civil. 17ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 448-452.

<sup>130</sup> **Art. 30.** São deveres dos notários e dos oficiais de registro: **XIV** - observar as normas técnicas estabelecidas pelo juízo competente.

<sup>131</sup> **Art. 31.** São infrações disciplinares que sujeitam os notários e os oficiais de registro às penalidades previstas nesta lei: **I** - a inobservância das prescrições legais ou normativas;

<sup>132</sup> BENÍCIO, Hércules Alexandre da Costa. **Responsabilidade civil do Estado decorrente de atos notariais e de registro.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 245.

<sup>133</sup> REIS, Clayton. **A responsabilidade civil do notário e do registrador.** Revista dos Tribunais, vol. 703, 1994, p. 15-22, maio 1994.

<sup>134</sup> **Art. 22.** Compete privativamente à União legislar sobre: **XXV** - registros públicos;

notariais e de registro, já consolidada e prevista no Art. 37, § 6º, dado que os titulares são servidores públicos em sentido lato. O autor afirma, pois, que, com o advento do Art. 236, da CF, “nada mudou” em relação à obrigação do Estado de responder objetivamente pelos danos ocasionados no âmbito das serventias extrajudiciais, *in verbis*:

“O Estado responde pelos atos desses serventuários (ou praticados por seus empregados credenciados), porque assumem a condição de agentes públicos, com direito de regresso contra o causador do dano. Essa responsabilidade do Estado é objetiva e primária, nos termos do art. 37, § 6º, da CF, mas não exclui a responsabilidade do serventuário, se tiver agido com dolo ou culpa. Este, por sua vez, terá direito de regresso contra o empregado do cartório que tenha sido o causador direto do dano”<sup>135</sup>.

A natureza jurídico-administrativa da atividade notarial e registral, a persistência da categorização dos delegatários como agente públicos e o dever de fiscalização e de escolha dos delegatários, pertencentes à Administração Pública, indicariam, pois, a responsabilidade direta e objetiva do Estado pelos atos notariais e de registro, com fulcro no citado Art. 37, § 6º, da CF<sup>136</sup>.

#### 4.1.3. Tese 777, de Repercussão Geral, no Julgamento do RE 842.846/SC, pelo STF

O plenário do Supremo Tribunal Federal julgou, em 27.02.2019, o RE 842846/SC, em apreciação ao Tema 777 de Repercussão Geral, que trata acerca da responsabilidade civil do Estado em decorrência dos danos causados a terceiros por notários e registradores no exercício de suas funções. Prevaleceu a tese 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.

Veja-se, como reiteradamente ressaltado pelo Ministro Relator, que a Repercussão Geral de Tema 777 limitou-se a assentar a responsabilidade civil do Estado pelos atos notariais e de registro, isto é, se tal responsabilidade é primária ou subsidiária, e não visou a determinar a responsabilidade dos delegatários como sendo objetiva ou subjetiva<sup>137</sup>.

<sup>135</sup> STOCO, Rui. **Tratado de responsabilidade civil** [livro eletrônico]: doutrina e jurisprudência, 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, item 8.0.

<sup>136</sup> SANTOS, Flauzilino Araújo Dos. **Sobre a responsabilidade civil dos notários e registradores**. Revista de Direito Imobiliário, vol. 49, 2000, p. 11-30, jul-dez 2000.

<sup>137</sup> Quanto à responsabilidade dos delegatários, tratada em segundo plano na apreciação do RE, o Ministro Luís Roberto Barroso mostrou-se favorável à tese de que tal responsabilidade é primária e subjetiva; o Ministro Edson Fachin apoiou a tese de responsabilidade civil objetiva do delegatário e declarou,

Entende-se por responsabilidade primária a que é atribuída diretamente à pessoa a que pertence o agente causador do dano, enquanto que responsabilidade subsidiária é aquele que depende, para sua configuração, de que o responsável primário não tenha condições de reparar o dano que causou<sup>138</sup>.

O julgamento assentou o entendimento doutrinário supra elencado acerca da condição de agente público do serventário extrajudicial, pelo que oportuna se faz a explanação dos fundamentos jurídicos proferidos no RE. Ademais, para os fins propostos por este trabalho, restringir-se-á a análise do RE no que tange ao tema de Repercussão Geral, afastando-se, logo, as particularidades do caso concreto. 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.

Em seu voto, o Ministro Luiz Fux, lastreado em precedentes favoráveis à responsabilização objetiva do Estado no Supremo<sup>139</sup>, ressaltou que o notariado brasileiro é de tipo latino, ou seja, que suas atividades são exercidas por profissionais do direito sob fiscalização do Estado. Aduziu, ainda, que, enquanto particulares em colaboração com o Poder Público, possuem, os tabeliães e registradores, o poder-dever de conferir autenticidade e fé pública às declarações de vontade.

Em seguida, após perpassar o histórico da responsabilidade civil estatal, desde a tese da irresponsabilidade estatal até a teoria do risco administrativo e o Art. 37, § 6º, da CF, o Ministro alegou 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 exige a incidência de regime jurídico de direito público. Nessa seara, em razão das atividades delegadas que prestam, os tabeliães e oficiais de registro amoldam-se à categoria ampla de agentes públicos, na qualidade de particulares em colaboração com a Administração Pública, consoante doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello.

---

incidentalmente, a inconstitucionalidade do Art. 22, da LNR, com redução de texto quanto aos vocábulos “por dolo ou culpa”; e o Ministro Marco Aurélio votou no sentido de afastar a incidência do Art. 37, § 6º, da CF, quanto aos delegatários, para aplicar-lhes o Art. 236, § 1º, e a LNR, para o efeito de serem os únicos legitimados a responder pelos danos em razão dos atos notariais e de registro, salvo a hipótese de deficiência de fiscalização por parte do Estado, caso em que o ente público responderia pelos danos. A responsabilidade civil primária dos notários e dos registradores será objeto do próximo tópico deste trabalho.

<sup>138</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 23ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 616.

<sup>139</sup> Conforme: RE 788.009 AgR, rel. Min. Dias Toffoli, Primeira Turma, julgado em 19/08/2014, *DJe* 13/10/2014; RE 518.894 AgR, rel. Min. Ayres Britto, Segunda Turma, *DJe* de 22/9/2011 e RE 209.354 AgR, rel. Min. Carlos Velloso, Segunda Turma, *DJe* de 16/4/1999.

Elencou, então, o Magistrado, as razões 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.

Assim, em sendo agentes públicos, que exercem suas funções em nome do Estado, exsurge a responsabilidade civil direta, primária e objetiva do Estado pelos danos que tais agentes causem no exercício de suas funções.

No mais, o Ministro 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, por duas razões.

A uma, porque 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 naturais, na forma do Art. 22, da LNR. Ademais, a imposição de responsabilidade objetiva aos delegatários dependeria de expressa previsão normativa, não cabendo, no caso, interpretação extensiva, conforme dispõe o parágrafo único do Art. 927, do CC, bem como que a LNR, que trata da matéria, expressamente dispõe que a responsabilidade dos notários e registradores é subjetiva<sup>140</sup>.

A duas, porque nem mesmo a teoria do risco administrativo permitiria equiparar os delegatários às pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público, porquanto, por força da Lei 8.435/94, no Art. 31, I<sup>141</sup>, a pessoa física do delegatário responderia objetivamente inclusive por atos danosos resultantes de disposição legal ou normativa, dado que para a imputação objetiva tal análise não se faz relevante. Assim, ao equipará-lo a essas pessoas jurídicas, os notários e oficiais de registro seriam injustamente responsabilizados por falhas na elaboração de leis ou de normativas das quais sequer

---

<sup>140</sup> O Ministro ainda destaca que os Arts. 28, da Lei de Registros Públicos (Lei 6.015/73), e 38, da Lei de Protesto de Títulos (Lei 9.492/97), expressamente impõem a responsabilidade subjetiva dos oficiais de registro e dos tabeliães de protesto, inexistindo, pois, motivo ou lógica sistêmica que exclua somente uma das espécies de notário do regime de responsabilidade subjetiva.

<sup>141</sup> **Art. 31.** São infrações disciplinares que sujeitam os notários e os oficiais de registro às penalidades previstas nesta lei: **I** - a inobservância das prescrições legais ou normativas.

participaram, gerando-se o absurdo de terem de indenizar mesmo quando cumpriram fielmente a lei.

Conclui-se, pois, do voto do Ministro Relator, 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. Destarte, com fulcro no voto do Relator, o Tribunal, por maioria, fixou a seguinte tese, *in verbis*:

O Estado responde, objetivamente, pelos atos dos tabeliães e registradores oficiais que, no exercício de suas funções, causem dano a terceiros, assentado o dever de regresso contra o responsável, nos casos de dolo ou culpa, sob pena de improbidade administrativa.

#### 4.2. Responsabilidade Direta do Delegatário e Subsidiária do Estado

A doutrina minoritária entende que a responsabilidade direta do Estado pelos danos decorrentes de atos notariais e de registro é descabida, tendo em vista que o regime de delegação garante ao titular da serventia a percepção integral dos emolumentos devidos em razão dos atos praticados<sup>142</sup>. Tal posição advoga, pois, pela responsabilização direta do delegatário, mas reserva, ao menos, a responsabilidade subsidiária em face da vítima à Administração Pública.

Para tanto, advoga que, conquanto a Administração Pública detenha o poder de fiscalização técnica e disciplinar das serventias – em razão da prevalência do interesse público sobre o particular, ínsita ao próprio regime de delegação –, os delegatários não estão submetidos à hierarquia do Poder Público.

Destarte, de maneira semelhante ao que ocorre em relação aos concessionários e aos permissionários de serviços públicos, os notários e os registradores atuam por sua própria conta e risco, em relação primária com o usuário do serviço, e não em nome do Estado, ao passo que contratam livremente os seus funcionários, são remunerados diretamente pelos usuários e realizam as suas atividades com independência gerencial, administrativa e financeira, fatos que justificam a sua responsabilização direta<sup>143</sup>.

---

<sup>142</sup> BENÍCIO, Hércules Alexandre da Costa. **Responsabilidade civil do Estado decorrente de atos notariais e de registro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 246.

<sup>143</sup> BENÍCIO, Hércules Alexandre da Costa. **Responsabilidade civil do Estado decorrente de atos notariais e de registro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 246-248.

Nesse sentido, Hely Lopes Meirelles leciona que, enquanto exercentes de atividade pública, realizada por sua conta e risco e em nome próprio - mas sob as normas e a fiscalização do ente delegante -, os notários e os registradores respondem, como devedores principais, por danos que causem a terceiros ou a usuários de seus serviços sob as mesmas regras da Administração de que são delegados. Assim, para o autor:

“(...) o Estado tem responsabilidade *subsidiária* pelos seus atos funcionais lesivos aos usuários ou terceiros, desde que a vítima comprove a insolvência do delegado, devedor principal. Note-se bem que a responsabilidade do delegante não é conjunta nem solidária com a do delegado; é *subsidiária*, ou seja, supletiva da do causador do dano na execução da delegação, se este se revelar incapaz de satisfazer a indenização devida. Nenhuma responsabilidade, porém, suporta o delegante pelos atos negociais do delegado para a execução da obra ou do serviço, pois quem com ele contrata o faz em termos particulares, sem qualquer vinculação com o Poder Público delegante”<sup>144</sup>.

Por sua vez, Oswaldo Aranha Bandeira de Mello sustenta a tese da responsabilidade civil indireta e subsidiária do Estado pelos atos notariais e de registro dado que os delegatários não são agentes públicos enquadrados na organização funcional da Administração<sup>145</sup>.

No mais, Hércules da Costa Benício aduz que os notários não são equiparados pela Constituição aos servidores públicos, porquanto tais equiparações têm de vir expressas na Carta<sup>146</sup>, bem como que o Estado não pode ser elevado à categoria de segurador universal: não se vislumbra como poderiam os notários se apropriarem dos lucros decorrentes dos emolumentos enquanto que os prejuízos fossem socializados e pagos pela sociedade. Logo, a justificativa jurídica e ética ao direito à percepção integral dos emolumentos consubstancia-se na assunção dos riscos da atividade por parte do delegatário<sup>147</sup>.

---

<sup>144</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 38ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 82.

<sup>145</sup> BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. **Princípios gerais de Direito Administrativo, vol. II**. Rio de Janeiro: Forense, 1969, p. 367.

<sup>146</sup> O autor colacionou trechos dos votos dissidentes do Ministro Marco Aurélio e do Ministro Sepúlveda Pertence, no julgamento do RE 178.236/RJ, no Supremo, para sustentar a tese de que os notários e os registradores não se equiparam aos servidores públicos *stricto sensu*. BENÍCIO, Hércules Alexandre da Costa. **Responsabilidade civil do Estado decorrente de atos notariais e de registro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 250-252. Quanto ao teor do RE em questão, veja-se a nota de rodapé 27 deste trabalho.

<sup>147</sup> BENÍCIO, Hércules Alexandre da Costa. **Responsabilidade civil do Estado decorrente de atos notariais e de registro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 252-553.

Por fim, aponta, o autor, que a ampliação da autonomia gerencial dos delegatários reduziu a margem de poder do Estado e, conseqüentemente, os riscos assumidos por este, o que justifica a posição de responsabilização subsidiária estatal<sup>148</sup>, bem como alerta que “a progressiva assunção, pelo Estado, das responsabilidades próprias dos agentes delegados prestadores de serviços públicos levará, inexoravelmente, ao questionamento das remunerações de que estes se vêm contemplados”<sup>149</sup>.

Desse modo, acompanhando o raciocínio dos citados autores, o consectário lógico da adoção da tese da responsabilidade civil direta e principal do agente delegado da atividade notarial e registral por danos causados a usuários do serviço ou a terceiros é a posição de responsabilidade subsidiária da Administração Pública, a ser aplicada máxime nos casos em que o devedor principal se mostre insolvente.

Gize-se que a justificativa para o Estado se exonerar da responsabilidade principal, não obstante a natureza pública do serviço prestado pelos notários e pelos registradores, é a não equiparação destes aos servidores públicos, a ausência de subordinação hierárquica destes em face do poder delegante, a autonomia gerencial e financeira das serventias e, ainda, a assunção dos riscos inerentes à atividade pelo delegatário como contraprestação à percepção integral dos emolumentos.

Nessa seara, a responsabilidade direta do delegatário coaduna-se com a doutrina do risco-proveito, a qual impõe a responsabilidade àquele que tira proveito da atividade danosa, consoante a máxima *ubi emolumentum, ibi onus*<sup>150</sup>. Isso posto, buscar-se-ia a responsabilização, em primeiro lugar, do delegatário infrator, para, somente então, caso a reparação se veja impossibilitada, a vítima acione o ente delegante para lhe reparar o prejuízo.

Destacam-se, no Direito brasileiro, duas posições de responsabilidade direta do delegatário, a saber, a de responsabilidade objetiva e a de responsabilidade subjetiva, as quais se passa a expor.

#### 4.2.1. Responsabilidade Objetiva do Delegatário

---

<sup>148</sup> BENÍCIO, Hércules Alexandre da Costa. **Responsabilidade civil do Estado decorrente de atos notariais e de registro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 256.

<sup>149</sup> BENÍCIO, Hércules Alexandre da Costa. **Responsabilidade civil do Estado decorrente de atos notariais e de registro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 255.

<sup>150</sup> CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de Responsabilidade Civil**. 13ª ed. São Paulo: Atlas, 2019, p. 228.

A responsabilidade civil objetiva dos titulares das serventias extrajudiciais justificar-se-ia sobretudo a partir da própria inteligência do Art. 37, § 6º, da CF, enquanto aplicável tanto a pessoas jurídicas quanto a pessoas físicas prestadoras de serviço público. Nos dizeres de Meirelles, quanto ao regime de delegação e ao referido dispositivo constitucional:

“não é justo nem jurídico que a só transferência da execução de uma obra ou de um serviço originariamente público a particular descaracterize sua intrínseca natureza estatal e libere o executor privado das responsabilidades que teria o Poder Público se o executasse diretamente, criando maiores ônus de prova ao lesado.”<sup>151</sup>

Yussef Cahali, lastreado na redação original do Art. 22, da LNR<sup>152</sup>, norma regulamentadora do Art. 236, da CF, defendia que a legislação ordinária havia adequado a responsabilidade civil dos delegatários aos termos previstos constitucionalmente na parte final do Art. 37, § 6º, no sentido de que as pessoas de Direito Privado - inclusas as pessoas físicas - prestadoras de serviços públicos devem responder objetivamente pelos danos causados a terceiros.

Assim, para o autor, o notário e o registrador não mais seriam simples agentes públicos, mas representantes de serviço público “por excelência”, estando sujeitos, pois, aos mesmos princípios de responsabilidade sem culpa que norteiam a responsabilidade do Estado em geral. No mais, ao delegatário caberia ação de regresso contra o preposto causador do dano, desde que provada a sua culpa ou o seu dolo no ato, inclusive com a possibilidade, se acionado, de denunciá-lo à lide<sup>153</sup>.

Note-se que, em que pese a redação do Art. 22, da LNR, que sustentou a fundamentação de Cahali, tenha sido alterada pela Lei 13.286/16 para expressamente prever a responsabilidade subjetiva do delegatário<sup>154</sup>, extrai-se de sua doutrina a necessidade de equiparação da responsabilidade civil dos titulares de serventias

---

<sup>151</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 38ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 718.

<sup>152</sup> **Art. 22.** 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, direito de regresso no caso de dolo ou culpa dos prepostos.

<sup>153</sup> Veja-se que o autor, em que pese tenha defendido a responsabilidade objetiva dos titulares, em função da atividade ser exercida por delegação do Estado, sustenta a responsabilidade solidária da Administração Pública pelos danos derivados dos atos notariais e de registro. CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade civil do Estado** [livro eletrônico]. 1ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, item 7.14.

<sup>154</sup> **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.

extrajudiciais à das pessoas de Direito Privado prestadoras de serviço público, consoante disposto na parte final do Art. 37, § 6º, da CF<sup>155</sup>.

Por outra banda, Di Pietro alega que o referido dispositivo constitucional abarca, na regra da responsabilidade objetiva, o ato lesivo praticado por agente de pessoa jurídica de Direito Privado prestadora de serviços público, incluindo, nessa categoria, os “cartórios extrajudiciais”<sup>156</sup>.

José Renato Nalini, por sua vez, aponta que o delegatário notarial e o registral, enquanto dotados de liberdade e autonomia para exercer suas funções diante do novo regime constitucional, ao assumir a delegação, assumem o risco da atividade pública e se substituem inteiramente ao Estado, o que implica na obrigação de responder objetivamente por seus atos e a suportar os encargos impostos pela lei, nos exatos termos impostos à Administração delegante e previstos no Art. 37, § 6º.

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 abrir mão do 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 igualdade.

Finaliza, Nalini, arguindo que a responsabilidade sem culpa deriva da explicitação constitucional da delegação enquanto ato administrativo complexo, o que, ademais, eleva o ato notarial e o ato registral a “verdadeiro ato de autoridade”<sup>157</sup>.

De outra banda, Luís Manuel Fonseca Pires propõe, para a definição da responsabilidade civil dos notários e dos registradores, em análise tópico-sistemática, a harmonização do Art. 236 com os Arts. 1º (princípio republicano que “encarece a noção de função pública”) e 37 (“que define os fundamentos do regime jurídico-administrativo” da Administração), todos da CF.

---

<sup>155</sup> A constitucionalidade dessa alteração legislativa vem sendo questionada na doutrina e na jurisprudência, conforme se verifica do voto do Ministro Fachin no julgamento do RE 842846/SC, que culminou na fixação da Tese 777, de Repercussão Geral, no Supremo.

<sup>156</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 30ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 880.

<sup>157</sup> NALINI, José Renato; DIP, Ricardo Henry Marques. **Registro de imóveis e notas, responsabilidade civil e disciplinar**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997, p. 81-94.

Assim, em face do serviço público notarial e registral e em observância à matriz constitucional da responsabilidade do Estado, quanto às competências e aos deveres públicos impostos aos notários e aos registradores, deve-se reconhecer a sua responsabilidade civil objetiva<sup>158</sup>.

Por derradeiro, cita-se o entendimento de Nelson Nery Júnior, que sustenta a inconstitucionalidade do Art. 22, da LNR, conforme nova redação dada pela Lei 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 registradores”, de sorte que continuaria a prevalecer o Art. 37, § 6º, da CF<sup>159</sup>.

Depreende-se, assim, que o principal fundamento jurídico para a responsabilização objetiva dos tabeliães e oficiais de registro deriva do próprio sistema jurídico-constitucional de responsabilidade do Estado e das pessoas privadas prestadoras de serviços públicos, na esteira do Art. 37, § 6º - em homenagem à doutrina do risco administrativo -, de modo que a assunção dos riscos justificaria a percepção integral dos emolumentos e a autonomia administrativa das serventias. No mais, ao passo que a redação originária do Art. 22, da LNR, adequava a responsabilidade dos delegatários aos princípios da responsabilidade sem culpa da Administração, os vocábulos “por culpa ou dolo”, eivariam de inconstitucionalidade a atual redação do Art. 22 por ofensa ao Art. 37, § 6º, da Carta.

#### 4.2.2. Responsabilidade Subjetiva do Delegatário

A segunda corrente que advoga pela responsabilidade direta do delegatário entende que os notários e os registradores respondem subjetivamente pelos danos ocasionados pelos atos notariais e de registro. Abona-se tal entendimento por conta de toda a legislação infraconstitucional que trata acerca do regime jurídico de responsabilidade dos tabeliães e dos oficiais de registro, mormente por conta da redação atual do Art. 22, da Lei 8.935/94, do Art. 38, da Lei 9.492/97, e do Art. 28, *caput*, da Lei 6.015/73, conforme:

---

<sup>158</sup> PIRES, Luis Manuel Fonseca. **Responsabilidades civil e funcional dos notários e registradores**. Disponível em: YOSHIDA, Marcelo de Oliveira Fausto Figueiredo Santos; AMADEI, Vicente de Abreu. **Direito notarial e registro avançado** [livro eletrônico]: coordenação Consuelo Yatsuda Moromizato. 1ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, Capítulo 3.

<sup>159</sup> NERY JÚNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Constituição federal comentada** [livro eletrônico]. 3ª ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

**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.

**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.

**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.

Maurício Zockun refere que o Art. 37, § 6º, da CF, propositalmente deixou de fora de seu âmbito de aplicação as pessoas físicas delegadas de serviços públicos – inclusas, aí, as pessoas naturais permissionárias, conforme disposto no Art. 2º, da Lei 8.987/95<sup>160</sup>, e os delegados da atividade notarial e registral – por não haver discrimen lógico capaz de fundamentar tratamento diferenciado dessas pessoas físicas em relação ao servidor público, que, por sua vez, só responde subjetivamente pelos danos experimentados em razão de seu ofício. Assim, em não sendo aplicável aos delegatários o regime do citado dispositivo constitucional, aplicar-se-ia os ditames da lei infraconstitucional, conforme impõe o Art. 236, § 1º, da CF<sup>161</sup>, o que, na inteligência dos supracitados artigos, resulta em responsabilidade civil subjetiva dos notários e registradores<sup>162</sup>.

Hércules Benício leciona que, em razão do 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 afastada estaria a norma do Art. 37, § 6º, da CF<sup>163</sup>. Outrossim, quanto à não incidência da regra geral de responsabilidade do Estado, veja-se doutrina de Demades Castro:

“a fundamentação para o afastamento da aplicação da regra constitucional do art. 37, § 6º e da utilização da regra prevista no art. 236, § 1º, dá-se por aplicação do critério da especialidade, em

<sup>160</sup> **Art. 2º.** Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se: **IV** - permissão de serviço público: a delegação, a título precário, mediante licitação, da prestação de serviços públicos, feita pelo poder concedente à **pessoa física ou jurídica** que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco. (grifo meu).

<sup>161</sup> ZOCKUN, Maurício. **Regime constitucional da atividade notarial e de registro**. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 186-187.

<sup>162</sup> Note-se que, para Zockun, nada impede que a legislação ordinária preveja a responsabilidade objetiva dos delegatários. ZOCKUN, Maurício. **Regime constitucional da atividade notarial e de registro**. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 183-187 e 244-245.

<sup>163</sup> BENÍCIO, Hércules Alexandre da Costa. **Responsabilidade civil do Estado decorrente de atos notariais e de registro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 250.

privilégio da aplicação da regra específica, contida no art. 236, § 1º, afastando, em particular, para notários e registradores, a responsabilidade genérica do prestador de serviço público, da qual trata o art. 37, § 6º<sup>164</sup>.

Ademais, Hércules Benício, nada obstante advogue pela responsabilidade direta dos delegatários e subsidiária do Estado, aduz que a responsabilidade civil daqueles deve ser apurada mediante o critério subjetivo. Justifica esse entendimento porque entende que, mesmo que o ente público prestasse diretamente esse serviço delegado, pela própria natureza dessa atividade, cujos prejuízos aos usuários advém sobretudo em razão da inobservância de formalidades legais ou de cautelas por parte do titular da serventia, “dever-se-ia aplicar a regra da responsabilidade subjetiva por atos omissivos”<sup>165166</sup>.

No mais, argumenta que o regime dos emolumentos das serventias - submetido aos princípios da reserva legal e da anterioridade - em contraposição ao regime das tarifas ou preços públicos - que possibilitam o contínuo reajuste dos valores para manutenção do equilíbrio econômico da concessão - “justifica a exacerbação da responsabilidade dos delegados remunerados por tarifa e a diminuição dos riscos assumidos por um delegado de serviço notarial ou de registro”<sup>167</sup>, culminando, pois, na aferição da responsabilidade dos tabeliães e dos registradores pelo critério subjetivo.

Conclui, Benício, alegando que é o próprio regime jurídico específico das serventias que atrai a responsabilidade subjetiva, o que é reiterado em análise de Direito comparado, porquanto, *verbi gratia*, no Direito argentino, “os *escribanos* (notários) respondem subjetivamente e o Estado Argentino não é chamado a responder diretamente pelas ilicitudes (contratuais ou delituais) de tais profissionais”<sup>168</sup>.

Outrossim, Décio Erpen, com fulcro no Art. 236, 1º, da CF, entende que os notários e os registradores realizam atividade pública atípica, com regulamentação específica, não equiparados às pessoas do Art. 37, § 6º, da CF. Assim, devem responder

<sup>164</sup> CASTRO, Demades Mario. **A responsabilidade civil dos notários e registradores e a edição da lei 13.286, de 10 de maio de 2016**. Revista de Direito Imobiliário, vol. 81, jul-dez 2016.

<sup>165</sup> BENÍCIO, Hércules Alexandre da Costa. **Responsabilidade civil do Estado decorrente de atos notariais e de registro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 273.

<sup>166</sup> O autor aponta que a jurisprudência entende que a responsabilidade do Estado por atos omissivos é de natureza subjetiva, consoante julgado no RE 179.147, ocorrido em 12.12.1997, rel. Ministro Carlos Velloso, *DJ* 27.02.1998 e RE 140.270, ocorrido em 15.04.1996, rel. Ministro Marco Aurélio, *DJ* de 18.10.1996. BENÍCIO, Hércules Alexandre da Costa. **Responsabilidade civil do Estado decorrente de atos notariais e de registro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 210, nota de rodapé 44.

<sup>167</sup> BENÍCIO, Hércules Alexandre da Costa. **Responsabilidade civil do Estado decorrente de atos notariais e de registro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 278-279.

<sup>168</sup> BENÍCIO, Hércules Alexandre da Costa. **Responsabilidade civil do Estado decorrente de atos notariais e de registro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 279.

direta e subjetivamente, porquanto não poderiam ser responsabilizados por agir em fiel cumprimento da lei ou de ato normativo que resultasse em danos por falhas do sistema<sup>169</sup>.

Outrossim, quanto à inadequação das teorias de responsabilidade objetiva aos atos notariais e de registro, Ricardo Dip elenca diversos problemas de ordem prática que o afastamento do elemento subjetivo traria. Exemplifica com 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<sup>170</sup>.

Veja-se que Benucci coaduna com a responsabilidade direta, mas subjetiva, dos delegatários, posto que exercem atividades eminentemente jurídicas, e não materiais, o que pode acarretar danos aos usuários pela mera aplicação das leis e dos atos normativos da Corregedorias dos Tribunais<sup>171</sup>.

Por fim, Erpen não vê razão para onerar o delegatário de maneira superior ao servidor público, que responde indireta e subjetivamente, de modo que, se houvesse responsabilidade objetiva pelos atos notariais e de registro, deveria ser suportada pelo Estado, com direito de regresso em face do agente culposo<sup>172</sup>.

De todo o exposto, extrai-se que os fundamentos para a responsabilidade civil subjetiva dos tabeliães e dos oficiais de registro encontram guarida na sua diferenciação em face dos concessionários e dos permissionários de serviços públicos, de modo que estaria afastada a aplicação do Art. 37, § 6º, da CF; bem como a obediência ao princípio da especialidade, que exige a aplicação do Art. 236, § 1º, da Carta, cuja regulamentação por lei ordinária imprimiu caráter subjetivo a essa responsabilidade; a natureza jurídica dos serviços prestados, que, diante de danos decorrentes de atos omissivos, exige a

---

<sup>169</sup> O autor aduz que, então, que “Como na responsabilidade objetiva não se analisa, para fins de incidência, se houve má programação ou má execução dos serviços, os Notários e Registradores, no caso de ausência do elemento subjetivo na fase de execução, seriam responsabilizados pela má programação dos serviços, e na qual não intervieram. E para qualificar os serviços, o único vetor é a lei (por extensão os atos normativos que se inspiram nela). Se proclamarmos que inexistente responsabilidade pelas falhas do sistema, mas somente pela má execução da atividade, estaremos afastando a teoria objetiva (ou do risco). ERPEN, Décio Antônio. **Da responsabilidade civil e do limite de idade para aposentadoria compulsória dos notários e registradores**. Revista de Direito Imobiliário, vol. 47/1999, p. 103-115. jul – dez, 1999, DTR/1999/312.

<sup>170</sup> DIP, Ricardo. **Da responsabilidade civil e penal dos oficiais registradores**. Boletim Eletrônico do Instituto de Registro Imobiliário do Brasil – IRIB, BE 551. Disponível em: <https://irib.org.br/boletins/detalhes/3293>.

<sup>171</sup> BENUCCI, Renato Luís. **A responsabilidade civil pelos atos notariais e de registro**. Revista de Direito Imobiliário, vol. 74/2013, p. 239-263, jan – jun 2013, DTR/2013/3824.

<sup>172</sup> ERPEN, Décio Antônio. **Da responsabilidade civil e do limite de idade para aposentadoria compulsória dos notários e registradores**. Revista de Direito Imobiliário, vol. 47/1999, p. 103-115. jul – dez, 1999, DTR/1999/312.

aferição do dolo ou da culpa do delegatário; a remuneração via emolumentos, em contraposição à remuneração por preço público; a irrazoabilidade de onerar a responsabilidade do delegatário em face da responsabilidade do servidor público, que é indireta e subjetiva; e a incompatibilidade da responsabilidade objetiva com a atividade de notas e de registros.

#### 4.2.3. Incidência do Código de Defesa do Consumidor às Serventias Extrajudiciais

Por derradeiro, tecer-se-á explanações acerca da incidência, ou não, do Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/90) no que concerne aos serviços notariais e de registro. Isso porque a lei consumerista, consoante disposto nos Arts. 12<sup>173</sup> e 14<sup>174</sup>, impõe a responsabilidade civil objetiva do fornecedor pelos danos causados aos usuários por defeitos de seus produtos ou serviços, bem como, de outra banda, determina a responsabilização subjetiva dos profissionais liberais, na dicção do § 4º do Art. 14<sup>175</sup>.

Renato Luís Benucci aduz que o diploma consumerista não se aplica à atividade notarial e de registro, e fundamenta seu entendimento com fulcro em decisão da 3ª Turma do Superior Tribunal de Justiça que, por maioria, no julgamento do REsp 625.144/SP<sup>176</sup>, determinou que as serventias extrajudiciais não se enquadram no conceito de fornecedores do Art. 3º<sup>177</sup>, do CDC, dado que prestam serviço público típico, remunerado por tributo, na modalidade de taxa, de modo que tais serviços não estariam aptos ao

---

<sup>173</sup> **Art. 12.** O fabricante, o produtor, o construtor, nacional ou estrangeiro, e o importador respondem, independentemente da existência de culpa, pela reparação dos danos causados aos consumidores por defeitos decorrentes de projeto, fabricação, construção, montagem, fórmulas, manipulação, apresentação ou acondicionamento de seus produtos, bem como por informações insuficientes ou inadequadas sobre sua utilização e riscos.

<sup>174</sup> **Art. 14.** O fornecedor de serviços responde, independentemente da existência de culpa, pela reparação dos danos causados aos consumidores por defeitos relativos à prestação dos serviços, bem como por informações insuficientes ou inadequadas sobre sua fruição e riscos.

<sup>175</sup> § 4º A responsabilidade pessoal dos profissionais liberais será apurada mediante a verificação de culpa.

<sup>176</sup> REsp 625.144/SP, rel. Ministra Nancy Andrighi, 3ª Turma, julgado em 14/03/2006, DJ 29/05/2006.

<sup>177</sup> **Art. 3º** Fornecedor é toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, nacional ou estrangeira, bem como os entes despersonalizados, que desenvolvem atividade de produção, montagem, criação, construção, transformação, importação, exportação, distribuição ou comercialização de produtos ou prestação de serviços.

mercado de consumo. Assim, os usuários do serviço não seriam consumidores, na dicção do Art. 2º<sup>178</sup>, do CDC, mas, sim, contribuintes<sup>179</sup><sup>180</sup>.

Outrossim, Décio Antônio Erpen afasta a aplicação do CDC porque, em que pese os titulares das serventias tenham autonomia administrativa, não têm a prerrogativa de modificar os padrões de conduta, definidos pelas normativas, a fim de atender eventuais interesses dos usuários, bem como não podem alterar os valores dos emolumentos sem comprometer-se com a ética<sup>181</sup>.

Por sua vez, Sonia Marilda Alves afasta categoricamente a incidência do CDC pela própria essência da atividade notarial e registral, dado que está ligada ao poder certificante da fé pública e está submetida à permanente fiscalização do Poder Judiciário e subordinada às normativas das Corregedorias de Justiça dos Estados. Assim, a atividade das serventias é regida por legislação especial incompatível com os dispositivos do diploma consumerista<sup>182</sup>.

Quanto à doutrina que entende por aplicável o diploma consumerista em face da prestação de serviços públicos, Hércules da Costa Benício, ancorado em Macedo Júnior, aponta três posicionamentos distintos.

O primeiro posicionamento defende uma “interpretação extensiva” ao Art. 22, do CDC, de modo que se aplicaria o microssistema a todo e qualquer serviço público, seja *uti universi* (prestados genericamente a toda a população), seja *uti singuli* (fornecidos ao interessado mediante pagamento direto deste)<sup>183</sup>.

O segundo posicionamento advoga por uma “interpretação extensiva mitigada”, que entende que há relação de consumo quando a prestação do serviço for remunerada,

---

<sup>178</sup> **Art. 2º** Consumidor é toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final.

<sup>179</sup> BENUCCI, Renato Luís. **A responsabilidade civil pelos atos notariais e de registro**. Revista de Direito Imobiliário, vol. 74/2013, p. 239-263, jan – jun 2013, DTR/2013/3824.

<sup>180</sup> Veja-se que o próprio STJ, em decisão de 2010, reviu este posicionamento, entendendo que “o Código de Defesa do Consumidor aplica-se à atividade notarial”. STJ, REsp 1163652/PE, rel. Ministro Herman Benjamin, 2ª Turma, julgado em 01/06/2010, DJe 01/07/2010.

<sup>181</sup> 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, p. 6-7, *apud* BENÍCIO, Hércules Alexandre da Costa. **A responsabilidade civil de notários e registradores sob a égide da Lei 13.286/2016**. Revista de Direito Imobiliário, vol. 81/2016, p. 363-381, Jul-Dez 2016. DTR\2016\24836.

<sup>182</sup> ALVES, Sonia Marilda Péres. **Responsabilidade civil dos notários e registradores: a aplicação do código de defesa do consumidor em suas atividades e a sucessão trabalhista na delegação**. Revista de Direito Imobiliário, vol. 53, 2002, p. 93-101, jul-dez 2002.

<sup>183</sup> Benício aponta o pensamento de Antônio Herman Benjamin como representante dessa corrente. BENÍCIO, Hércules Alexandre da Costa. **Responsabilidade civil do Estado decorrente de atos notariais e de registro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 123.

na esteira do disposto no § 2º do Art. 2º, do CDC, o que afasta a incidência no caso de serviços gratuitos<sup>184</sup>.

Nesse sentido, Roberto Senise Lisboa afirma que a Administração Pública, direta e indireta, submete-se ao microssistema consumerista sempre que fornecer serviço público *uti singuli*, ou impróprio<sup>185</sup> (leia-se: que pode ser prestado pela iniciativa privada), cujo pagamento é em proveito próprio e realizado diretamente pelo consumidor. Destarte, o autor afirma que os notários e os registradores, solidariamente ao Estado delegante, respondem objetivamente pelo vício do serviço prestado, a teor do que dispõe os Arts. 14 e 22<sup>186</sup>, do CDC, sem prejuízo da incidência do Art. 37, § 6º, da CF<sup>187</sup>.

Benício coaduna com a segunda corrente, porquanto entende que o vínculo jurídico entre o fornecedor de serviços notariais e de registro e o usuário (destinatário final) é de consumo. Isso porque o usuário do serviço mostra-se “autêntico destinatário final, para os fins do Art. 2º da Lei 8.078/1990”<sup>188</sup>.

Ademais, leciona que o simples fato de a remuneração ser feita mediante emolumentos, e não por meio de preço público, “não tem o condão de desnaturar a relação consumerista”. Veja-se, nesse contexto, que Benício aduz que a responsabilidade civil do notário e do registrador, mesmo diante da incidência do CDC, há de ser averiguada mediante o critério da culpa, por duas razões: a uma, porque a responsabilidade por atos omissivos, maior ensejadora de danos no âmbito das serventias, há de ser determinada mediante o critério subjetivo; e, a duas, porque o próprio CDC excepciona do critério objetivo a responsabilidade pessoal dos profissionais liberais, conforme inteligência do Art. 14, § 4º, do diploma consumerista, de modo que esse dispositivo “sugere que a responsabilidade objetiva recai sobre as pessoas jurídicas, ao passo que as pessoas físicas respondem subjetivamente<sup>189</sup>”.

---

<sup>184</sup> BENÍCIO, Hércules Alexandre da Costa. **Responsabilidade civil do Estado decorrente de atos notariais e de registro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 122-124.

<sup>185</sup> Em contraposição aos serviços públicos próprios, estritamente estatais e *uti universi* por natureza, que decorrem da relação de cidadania, tais como a segurança, a justiça e a saúde pública. LISBOA, Roberto Senise. **Responsabilidade civil nas relações de consumo**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 234.

<sup>186</sup> **Art. 22.** Os órgãos públicos, por si ou suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos.

<sup>187</sup> LISBOA, Roberto Senise. **Responsabilidade civil nas relações de consumo**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 229-237.

<sup>188</sup> BENÍCIO, Hércules Alexandre da Costa. **Responsabilidade civil do Estado decorrente de atos notariais e de registro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 123, nota de rodapé 53.

<sup>189</sup> BENÍCIO, Hércules Alexandre da Costa. **Responsabilidade civil do Estado decorrente de atos notariais e de registro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 280-284.

Demades Castro, de igual sorte, entende que, caso seja aplicado o CDC aos notários e registradores, estes “devem ser tratados como *profissionais liberais*, para os fins da atribuição da responsabilidade civil subjetiva”, dado que, enquanto pessoas físicas delegadas do Estado, desempenham as suas funções sem qualquer vínculo de subordinação em relação aos usuários de seus serviços<sup>190</sup>.

Adverte, Benício, que normas especiais modulam o alcance do microsistema do consumidor, de modo que o regime jurídico dos notários e dos registradores se consubstancia em uma coordenação e um diálogo de fontes entre as normas do ordenamento jurídico. Assim, o autor exemplifica que o critério subjetivo de aferição de responsabilidade e o prazo prescricional de 3 anos para o exercício da pretensão reparatória foram definidos pela Lei 13.286/16, bem como que o foro para ajuizamento da ação foi definido pelo Art. 53, III, “f”, do Código de Processo Civil<sup>191192</sup>.

Por fim, há uma terceira corrente que propõe interpretação restritiva ao Art. 22, do CDC, no que se refere aos serviços públicos remunerados por tarifa ou por preço público, porquanto estariam inseridos no âmbito do direito privado<sup>193</sup>. Assim, como as serventias extrajudiciais são remuneradas por emolumentos com natureza jurídica tributária de taxa, afastar-se-ia a incidência do diploma civilista.

Conclui-se, portanto, da exposição da incidência do diploma consumerista às atividades de notas e de registros que o tratamento na doutrina não é unânime. Por um lado, defende-se a impossibilidade de aplicação do CDC às serventias, em razão de exercerem atividade pública remunerada por taxas, sem autonomia suficiente para adequar os serviços ao mercado de consumo. Por outro, entre os que defendem a incidência do CDC, há duas correntes: os que equiparam os notários e os registradores, enquanto pessoas físicas, aos profissionais liberais, de forma que responderiam sob o critério subjetivo; e os que entendem que incide a regra geral do diploma consumerista, de maneira que responderiam objetivamente pelos danos causados.

---

<sup>190</sup> CASTRO, Demades Mario. **A responsabilidade civil dos notários e registradores e a edição da Lei 13.286, de 10 de maio de 2016**. Revista de Direito Imobiliário, vol. 81, jul-dez 2016.

<sup>191</sup> **Art. 53**. É competente o foro: III - do lugar: f) da sede da serventia notarial ou de registro, para a ação de reparação de dano por ato praticado em razão do ofício.

<sup>192</sup> BENÍCIO, Hercules Alexandre da Costa. **A responsabilidade civil de notários e registradores sob a égide da Lei 13.286/2016**. Revista de Direito Imobiliário, vol. 81/2016, p. 363-381, Jul-Dez 2016. DTR/2016/24836.

<sup>193</sup> Aparta-se, assim, das relações de consumo, os serviços remunerados por taxas e submetidos ao direito público, como no caso das serventias extrajudiciais. Benício aduz que coadunam com essa terceira corrente José Geraldo Brito Filomeno, um dos juristas que participaram do anteprojeto do CDC e Ronaldo Porto Macedo Júnior. BENÍCIO, Hercules Alexandre da Costa. **Responsabilidade civil do Estado decorrente de atos notariais e de registro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 124 e nota de rodapé 55.

## 5. CONCLUSÃO

Objetivou-se, no presente estudo, expor o regime jurídico da responsabilidade civil dos notários e dos registradores, bem como a posição jurídica da responsabilidade da Administração Pública, enquanto ente delegante da atividade de notas e de registros públicos, pelos atos praticados no âmbito das serventias extrajudiciais.

Em um primeiro momento, partiu-se da disposição constitucional da atividade notarial e registral, no Art. 236, de modo que ficasse explicitado o regime de delegação dessa atividade pública que é exercida de maneira privada pelos delegatários.

Nesse binômio, por um lado, demonstrou-se a natureza pública da atividade em razão da submissão dos delegatários a regime de Direito Público, da titularidade dos serviços pertencente ao Estado - que exerce fiscalização sobre as serventias extrajudiciais para garantir a supremacia do interesse público -, pelo provimento dessas por meio de concurso público de provas e de títulos e pela outorga ao titular da prerrogativa da produção de atos com força jurídica oficial, remunerados por emolumentos com natureza jurídica tributária e com responsabilidade inerente ao exercício de funções públicas.

Por outro lado, a Lei dos Notários e dos Registradores, verdadeira lei orgânica da atividade, definiu o tabelião e o oficial de registro como profissionais do Direito, dotados de fé pública. Assim, explicitou o caráter privado da atividade tanto no que se refere à atividade-meio do titular - no que concerne à administração interna da serventia - quanto no que tange à atividade-fim - que se traduz na independência funcional do delegatário para o desenvolvimento de atividade jurídica com caráter de ato administrativo decisório.

Nesse contexto, expôs-se jurisprudência do Supremo Tribunal Federal quanto à natureza da atividade desempenhada pelos notários e pelos registradores, oportunidade em que foram classificados como agentes públicos na espécie de particulares em colaboração com a Administração Pública, porquanto exercem, por sua própria conta e risco, atividade pública delegada, sob a permanente fiscalização do Poder Judiciário. Vislumbrou-se, de igual modo, que o STF definiu a natureza tributária dos emolumentos percebidos pelos delegatários, na modalidade de taxa, ressaltou a submissão de tais profissionais ao direito público e afastou destes a aposentadoria compulsória inerente aos cargos públicos efetivos, dado que não integram os quadros da Administração Pública.

Em um segundo momento, expôs-se o regime legal da responsabilidade civil no Direito brasileiro, sobretudo no tocante aos elementos da responsabilidade civil e às duas

teorias que a fundamentam: a teoria do risco e a teoria da culpa. Em seguida, realizou-se uma análise acerca da responsabilidade civil do Estado, desde os conceitos da completa irresponsabilidade estatal até a consolidação da teoria do risco administrativo como alicerce da responsabilidade civil objetiva, positivada no Art. 37, § 6º, da CF. Tal estudo teve como objetivo a assimilação do sistema legal de responsabilidade civil para que nele se pudesse alocar os notários e os registradores.

Em um terceiro momento, passou-se, propriamente, aos fundamentos doutrinários e jurisprudenciais para a responsabilização direta do ente público pelos atos notariais e de registro, sedimentada na jurisprudência pátria com a fixação da Tese 777, de Repercussão Geral, no Supremo. No mais, contrapôs-se a essa corrente os entendimentos que advogam pela responsabilidade direta apenas do delegatário da atividade, em razão da assunção dos riscos derivada da delegação de função pública.

Por fim, expôs-se os fundamentos para a responsabilidade objetiva do delegatário – em analogia à atividade exercida pelos permissionários e concessionários de serviços públicos, com fulcro no Art. 37, § 6º, da CF –, para a responsabilidade subjetiva do delegatário – entendimento, esse, lastreado na legislação infraconstitucional que trata acerca da questão – e para a incidência, ou não, do CDC às serventias extrajudiciais. Aliás, no que se refere ao diploma consumerista, explicitou-se que a doutrina diverge quanto à sua aplicação à atividade notarial e registral, de modo que se encontram posicionamentos contrários e favoráveis à incidência, com apuração da responsabilidade mediante critério subjetivo e objetivo.

À guisa de conclusão, sem a pretensão de esgotar o tratamento da matéria, ousa-se discordar da Tese 777, de Repercussão Geral, do Supremo, porquanto se entende que, em razão da delegação da atividade notarial e registral, à qual é inerente à assunção dos riscos da atividade por parte do delegatário, que a responsabilidade civil direta e primária pelos danos causados no âmbito das serventias extrajudiciais deve ser unicamente atribuída ao notário e ao registrador.

Isso porque não se pode vislumbrar o Estado – que, em verdade, é a própria coletividade – como segurador universal de todos os danos provenientes de funções públicas, bem como porque a responsabilidade direta se mostra compatível com o regime jurídico dos emolumentos percebidos pelos tabeliães e pelos oficiais de registro. À Administração Pública, entretanto, enquanto ente delegante e titular da atividade notarial e de registro, reserva-se a responsabilidade civil indireta e subsidiária, sobretudo nos casos de insolvência do delegatário.

Ademais, quanto ao nexo de imputação, conclui-se que, independentemente da incidência do Código de Defesa do Consumidor, é a responsabilidade civil subjetiva a que melhor se adequa à apuração dos danos causados por notários e por registradores, dado que exercem atividade eminentemente jurídica e na posição de pessoas naturais em colaboração com o Poder Público. Diferem-se, portanto, das pessoas jurídicas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, porquanto os delegatários respondem pessoalmente e recebem emolumentos submetidos aos princípios tributários da anterioridade e da legalidade, em contraposição ao regime de remuneração mais flexível das tarifas e dos preços públicos, o que justifica uma maior exacerbação da responsabilidade daquelas pessoas jurídicas.

Isso posto, conclui-se que a responsabilidade civil dos tabeliães e dos registradores deve ser diretamente atribuída aos delegatários da atividade, bem como verificada consoante o critério subjetivo. À Administração Pública, ente delegante, reserva-se a responsabilidade subsidiária, de maneira que seja acionada unicamente nos casos de insolvência do titular da serventia extrajudicial.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUIAR JÚNIOR, Ruy Rosado de. **A responsabilidade civil do Estado pelo exercício da função jurisdicional no Brasil**. Revista da Faculdade de Direito da UFRGS, 9(1), 1993.
- ALVES, Sonia Marilda Péres. **Responsabilidade civil dos notários e registradores: a aplicação do código de defesa do consumidor em suas atividades e a sucessão trabalhista na delegação**. Revista de Direito Imobiliário, vol. 53, 2002, p. 93-101, jul-dez 2002.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 27ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.
- BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. **Princípios gerais de Direito Administrativo, vol. II**. Rio de Janeiro: Forense, 1969.
- BRANDELLI, Leonardo. **Teoria Geral do Direito Notarial**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011.
- BENÍCIO, Hercules Alexandre da Costa. **A responsabilidade civil de notários e registradores sob a égide da Lei 13.286/2016**. Revista de Direito Imobiliário, vol. 81/2016, p. 363-381, Jul-Dez 2016. DTR\2016\24836.
- BENÍCIO, Hércules Alexandre da Costa. **Responsabilidade civil do Estado decorrente de atos notariais e de registro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.
- BENUCCI, Renato Luís. **A responsabilidade civil pelos atos notariais e de registro**. Revista de Direito Imobiliário, vol. 74/2013, p. 239-263, jan – jun 2013, DTR/2013/3824.
- CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade civil do Estado** [livro eletrônico]. 1ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 23ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.
- CASTRO, Demades Mario. **A responsabilidade civil dos notários e registradores e a edição da Lei 13.286, de 10 de maio de 2016**. Revista de Direito Imobiliário, vol. 81, jul-dez 2016.
- CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de Responsabilidade Civil**. 13ª ed. São Paulo: Atlas, 2019.
- CENEVIVA, Walter. **A lei dos notários e registradores**. Revista dos Tribunais, vol. 712, 1995, p. 94-101, fev. 1995. / Doutrinas Essenciais de Direito Registral, vol. 1, p. 1391-1403, dez. 2011, DTR/1995/106.

CENEVIVA, Walter. **Direito Constitucional brasileiro**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1991.

CRETELLA JÚNIOR, José. **O Estado e a obrigação de indenizar**. São Paulo: Saraiva, 1980.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Os cânones do Direito Administrativo**. Revista de Informação Legislativa, vol. 25, nº 97, 1988, p. 5-52, jan-mar 1988. Disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181819>.

DIP, Ricardo. **Da responsabilidade civil e penal dos oficiais registradores**. Boletim Eletrônico do Instituto de Registro Imobiliário do Brasil – IRIB, BE 551. Disponível em: <https://irib.org.br/boletins/detalhes/3293>.

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.

ERPEN, Décio Antônio. **Da responsabilidade civil e do limite de idade para aposentadoria compulsória dos notários e registradores**. Revista de Direito Imobiliário, vol. 47/1999, p. 103-115. jul – dez, 1999, DTR/1999/312.

FERRARI, Sérgio Ricardo. **A responsabilidade civil do notário e do registrador**. Jornal da ARPEN-SP, ano 04, nº 36, fev. 2005, p. 18-19.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Responsabilidade Civil**. 17ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

LISBOA, Roberto Senise. **Responsabilidade civil nas relações de consumo**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MAFFINI, Rafael. **Serviços notariais e de registro: a gestão privada de uma função pública**. Revista de Direito Imobiliário, vol. 85, 2018, p. 391-404, jul-dez 2018, DTR/2018/22585.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo moderno**. 21ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 38ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

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** [livro eletrônico]. 3ª ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

NERY JÚNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Instituições de Direito Civil - volume III - direitos patrimoniais, reais e registrários** [livro eletrônico]. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil, vol. 1.** 24ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Responsabilidade Civil.** 11ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

PIRES, Luis Manuel Fonseca. **Responsabilidades civil e funcional dos notários e registradores.** Disponível em: YOSHIDA, Marcelo de Oliveira Fausto Figueiredo Santos; AMADEI, Vicente de Abreu. **Direito notarial e registro avançado** [livro eletrônico]: coordenação Consuelo Yatsuda Moromizato. 1ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, Capítulo 3.

REIS, Clayton. **A responsabilidade civil do notário e do registrador.** Revista dos Tribunais, vol. 703, 1994, p. 15-22, maio 1994.

SANTOS, Flauzilino Araújo Dos. **Sobre a responsabilidade civil dos notários e registradores.** Revista de Direito Imobiliário, vol. 49, 2000, p. 11-30, jul-dez 2000.

STOCO, Rui. **Responsabilidade civil e sua interpretação jurisprudencial: doutrina e jurisprudência.** 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

STOCO, Rui. **Tratado de responsabilidade civil** [livro eletrônico]: doutrina e jurisprudência, 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

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