

A RESPONSABILIDADE CIVIL DO NOTÁRIO E OFICIAL DE REGISTROS E QUESTÕES CONTROVERSAS

THE CIVIL LIABILITY OF THE NOTARY AND
REGISTRY OFFICER AND CONTROVERSIAL
MATTERS

Murilo Meneguello Nicolau*
Roberto Wagner Marquesi**

Como citar: NICOLAU, Murilo Meneguello; MARQUESI, Roberto Wagner. A responsabilidade civil do notário e oficial de registros e questões controversas. *Scientia Iuris*, Londrina, v. 27, n. 3, p. 188-202, nov. 2023. DOI: 10.5433/2178-8189.2023v27n3p188-202. ISSN: 2178-8189.

*Mestrando em Direito Negocial (Universidade Estadual de Londrina, UEL/PR). Bacharel em Direito (Pontifícia Universidade Católica do Paraná, PUC/PR)
E-mail: murilo.nicolau01@gmail.com
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7974-8016>

**Doutor em Direito Civil (Universidade de São Paulo, USP/SP). Mestre em Direito Civil (Universidade de São Paulo, USP/SP)
E-mail: wagnermarquesi@uol.com.br
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1959-0808>

Resumo: O presente trabalho debate questões da responsabilidade civil do notário e pontos controversos acerca do tema 777, julgado em repercussão geral pelo STF no ano de 2019. Os serviços notariais e registrais são exercidos em caráter privado, por delegação administrativa clássica. A responsabilização de tabeliães e oficiais de registro sempre foi questão controversa, a Constituição Federal de 1988 expressa que a lei disciplinará a responsabilidade civil dos notários e oficiais de registro. Isto significa, primariamente, que esta não se dará nos mesmos moldes de uma eventual responsabilização do estado. O tema 777/STF consagrou tese em repercussão geral a responsabilização do estado diretamente pelos atos dos tabeliães e registradores oficiais que, no exercício de suas funções, causem danos a terceiros. Naquele mesmo ano o STF julgou o tema 940, de repercussão geral, consolidando o entendimento de que o agente público não responde diretamente perante a vítima por eventuais danos causados a terceiros no exercício de atividade pública. Contudo, a interpretação conjunta de ambos os julgamentos em repercussão geral tem causado respostas jurídicas absolutamente distintas. Na presente pesquisa foi utilizado o método dedutivo, um método que utiliza a dedução lógica de fatos para chegar a determinadas conclusões. Partindo de pressupostos básicos que propiciaram substrato e fundamento para o desenvolvimento da pesquisa proposta, chegando-se às conclusões formais, resultado do estudo.

Palavras-chave: notário; oficial de registro; responsabilidade civil; tema 777

Abstract: The present work discusses the civil liability of the notary and controversial points on the theme 777/STF ruled in general repercussion by the STF in 2019. The accountability of notaries and registry officers has always been a controversial issue, the federal constitution of 1988 states that the law will regulate the civil liability of notaries and registry officer. This means, primarily, that their civil liability will not take place in the same way as the states. The theme 777/STF enshrined the thesis in general repercussion that state directly responsible for the acts of notaries and official registrars who, in the exercise of their functions, cause damage to third parties. That same year, the STF ruled on theme 940/STF. Also in general repercussion, consolidating the understanding that the public agent is not directly liable for any damage caused to third parties in the exercise of public activity. However, the joint interpretation of both judgments in general repercussion has caused absolutely different legal responses. In this research, the deductive method was used, a method that uses the logical deduction of facts to get to certain conclusions. The research starts from basic assumptions that provided further substrate and foundation for the development of the proposed research, reaching the formal conclusions, results of the study.

Keywords: notary; registration officer; civil liability; theme 777

INTRODUÇÃO

No contexto jurídico da Constituição Federal de 1988, o artigo 236 prevê que os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público (Brasil, 1988) que pouco se assemelha à delegação administrativa clássica, sendo espécie adotada pelo constituinte específica à delegação das atribuições de notas e registros.

Como exemplo disso a Constituição Federal estatui que os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público.

O regime de responsabilização, como será debatido no decorrer desse estudo, também é diferente do regime comum da administração pública.

Ao bem da verdade, a única diferença entre esta carreira e as demais carreiras profissionais da Administração Pública, é que nesta também se ingressa através de concurso público de provas e títulos.

Nesse contexto *sui generis* em que estariam inseridos, como amplamente difundido pela doutrina, a responsabilização de tabeliães e oficiais de registros sempre foi questão amplamente debatida, vez que seu papel social e jurídico é de absoluta importância e destaque nas relações econômicas, transacionando direitos e transpondo segurança e fé pública às mais diversas tratativas jurídicas que lhe são apresentadas.

Seguindo o ditame de que a responsabilidade dessa categoria será regulada por lei especial, a Lei nº 8.935, de 1994, comumente denominado Estatuto do Notário e do Registrador, exsurge como regramento aplicado à atividade, dispondo, em seu artigo 22 a responsabilização destes particulares em colaboração com o Estado (Brasil, 1994).

Contudo, a visão jurisprudencial e legal do tema foi alterando-se no decorrer do tempo, chegando em seu ápice atual com o Tema 777 do STF não tendo, contudo, encerrado os debates marginais à presente temática, como será apresentado adiante (Brasil, 2019b).

A questão submetida para julgamento no Tema 777 do STF envolvia a discussão, à luz dos arts. 37, § 6º, e 236 da Constituição Federal, a extensão da responsabilidade civil do Estado em razão de dano ocasionado pela atuação de tabeliães e notários. Debate-se ainda sobre o tipo de responsabilidade civil, se objetiva ou subjetiva, que rege a atuação dos registradores e tabeliães (Brasil, 1988). O Leading Case trata-se do RE 842846, de origem do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina – TJSC.

Na presente pesquisa foi utilizado o método dedutivo, um método que utiliza a dedução lógica de fatos para chegar a determinadas conclusões. Partindo de pressupostos básicos que propiciaram substrato e fundamento para o desenvolvimento da pesquisa proposta, chegando-se às conclusões formais, resultado do estudo.

Em um primeiro momento o trabalho trata do enquadramento jurídico da responsabilidade civil dos tabeliães e cartorários, passando para o efetivo regramento da responsabilidade dos Agentes e do Estado por atos de tabeliães e registradores, incluindo o posicionamento atual do STF e seus efeitos práticos.

1 O ENQUADRAMENTO JURÍDICO DA RESPONSABILIDADE CIVIL DOS TABELIÃES E CARTORÁRIOS

Desde a época do *the King can do no wrong* a responsabilidade civil do Estado e de seus Agentes Públicos é controversa. Remontando à Constituição Federal, de 1824, esta estatuiu em seu Artigo 99 que “a Pessoa do Imperador é inviolável, e Sagrada: Elle não está sujeito a responsabilidade alguma” (Brasil, 1824).

Quanto à responsabilidade civil do Estado e de seus Agentes, o artigo 179, XXIX, do mesmo diploma constitucional excluía toda e qualquer responsabilidade civil do Estado e previa que “Os Empregados Publicos são strictamente responsaveis pelos abusos, e omissões praticadas no exercicio das suas funções, e por não fazerem effectivamente responsaveis aos seus subalternos” (Brasil, 1824).

Adotava-se, assim, a teoria da irresponsabilidade do Estado, referido ente não estava sujeito à prática de atos ilícitos, mas seus agentes sim, seja a título de culpa ou de dolo. Sem dúvidas eram outros tempos, em que a visão da responsabilização civil sequer era muito debatida.

Já na atualidade, na época da Constituição Cidadã, a Constituição Federal de 1988, as diretrizes e fundamentos são outros. O artigo 37, § 6º, da Constituição Federal prevê que as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa (Brasil, 1988).

Observa-se, assim, que da irresponsabilidade estatal à adoção da responsabilidade administrativa do Estado pelos atos praticados por seus Agentes, a responsabilização do Estado passou por um caminho legislativo, assentando-se, contemporaneamente, na adoção da responsabilidade objetiva do Estado pela prática de atos realizados por seus agentes, assegurando-o direito de regresso face a estes agentes quando presentes dolo ou culpa.

Referida mudança constitucional é consequência da adoção de uma nova visão acerca da natureza dos órgãos públicos pela qual, sendo o órgão público compartimento estatal ao qual são atribuídas determinadas funções, não seria visualizada personalidade jurídica aos órgãos, de forma que a vontade administrativa seria expressa por seus Agentes Públicos.

Coadunando-se a isto, a posição atual da jurisprudência é no sentido de que tendo ocorrido o fato da administração, o dano e havendo nexos causal entre eles, cabe ao Estado, para se eximir do dever de indenizar, a comprovação de alguma das excludentes da responsabilidade, que são caso:

- (i) Fortuito e força maior;
- (ii) Fatos de terceiros ou
- (iii) Culpa concorrente ou exclusiva da vítima.

Ocorre que o constituinte de 1988 expressou, no artigo 236, § 1º, que a “Lei regulará as

atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos” (Brasil, 1988). Isto significa que, apesar da possibilidade de sua responsabilização por eventuais danos decorrentes do exercício da função que lhe é delegada, esta não se dará nos mesmos moldes de uma eventual responsabilização do Estado:

Art. 236. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público.

§ 1º Lei regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, e definirá a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário.

§ 2º Lei federal estabelecerá normas gerais para fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro.

§ 3º O ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público de provas e títulos, não se permitindo que qualquer serventia fique vaga, sem abertura de concurso de provimento ou de remoção, por mais de seis meses (Brasil, 1988).

Referido tratamento diferenciado em muito está associado à própria estrutura jurídica adotada pelo Brasil às atividades de notas e registros públicos. Pela leitura conjunta do regime aplicado à atividade, os tabeliães e oficiais de registros seriam um *tertium genus* do gênero jurista, entre o jurista estatal e o privado, não compondo a estrutura estatal como agentes públicos em sentido estrito, mas como particulares em colaboração com o Estado, conforme célebre definição cunhada por Celso Antônio Bandeira de Melo.

Apesar de haver posição contrária da doutrina, como será debatido adiante, o próprio artigo 37, § 6º, da Constituição Federal deixa claro que apenas **as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos** previstos naquele parágrafo (Brasil, 1988).

A lição de Walter Ceneviva (2009, p. 58) complementa referida colocação cerca do enquadramento jurídico do notário e do oficial, concluindo que o notário ou o oficial seria agente público, materializando o poder do Estado, mesmo exercendo a atividade em caráter privado:

O serviço registrário faz de seu titular um delegado do Poder Público com a possibilidade, nos limites da lei, de proceder, examinar, julgar, representar, resolver quanto se refira às questões que lhe sejam pertinentes. Afirma, pois, sua condição de prestador de serviço público, ou, melhor ainda, de agente público. Ele recebe, com a delegação, competência e autoridade para cumprir funções estatais que visam a realização de fins públicos.

[...]

O titular da serventia de registros e notas é agente público: atua o poder do Estado, razão da pública administração, mesmo sendo exercente de atividade com caráter privado.

Destaca-se, como outrora mencionado, que os tabeliães e oficiais de registros não se enquadram como pessoas jurídicas de direito público e nem de direito privado prestador de serviços públicos, sequer possuindo personalidade jurídica vez que sua responsabilização está atrelada ao

profissional do direito que desenvolve a atividade que lhe é delegada.

Reiterando esta configuração atribuída à atividade notarial e registral, prevê o artigo 21 da Lei 8.935 de 1994.

Art. 21. O gerenciamento administrativo e financeiro dos serviços notariais e de registro é da responsabilidade exclusiva do respectivo titular, inclusive no que diz respeito às despesas de custeio, investimento e pessoal, cabendo-lhe estabelecer normas, condições e obrigações relativas à atribuição de funções e de remuneração de seus prepostos de modo a obter a melhor qualidade na prestação dos serviços (Brasil, 1994).

Ensina Martha El Debs (2018, p. 1805) que “O artigo 21 de referida Lei não deixa margem de dúvidas ao tratar o notário ou oficial como um gestor, gerente, administrador de entidade, distinguindo-o da entidade administrada”.

Sob este panorama, a dupla condição de agente público e atuante em caráter privado suscita a persistência da responsabilidade do Estado pelos danos causados, como decorrência do disposto no art. 37, §6º, da Constituição.

Tratando-se especificamente da responsabilidade do tabelião e oficiais de registro, a Constituição Federal prevê em seu artigo 236 que a lei regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos.

Art. 236. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público.

§ 1º Lei regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, e definirá a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário (Brasil, 1988).

A redação original do artigo 22, da Lei 8.934, de 1994, que regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro, era extremamente controversa e, com base nela, o Superior Tribunal de Justiça reconhecia a responsabilidade objetiva dos tabeliães e notas e oficiais “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” (Brasil, 1994).

Em 2016 sobreveio a Lei 13.286, que alterou a redação do artigo 22 da Lei 8.935, de 1994, modificando disposição acerca da responsabilidade aplicada aos tabeliães e registradores: “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” (Brasil, 2016).

A própria justificativa da Lei 13.286, de 2016, explicitava a intenção de alterar a forma de responsabilização dos tabeliães e registradores para os moldes dos tabeliães de protesto, já que a Lei de Protestos, Lei 9.492, de 1997, prevê em seu artigo 38 a responsabilização subjetiva do tabelião do protestos: “O projeto de lei ora apresentado tem, pois, o objetivo de alterar o art. 22

da Lei nº 8.935/94, para definir a responsabilidade civil de notários e registradores nos mesmos termos em que foi delimitada a responsabilidade civil dos tabeliães de protestos” (Brasil, 1997).

Assim, após referida alteração, conforme ensina Martha El Debs (2018, p. 1806) “Só por abuso, excesso, desídia, imprudência ou negligência os delegatários podem ser diretamente responsabilizados. E estes elementos são justamente os componentes da culpa ‘lato sensu’, que será necessária para a sua responsabilização.”

Indo adiante quanto à autoria do dano e responsabilidade do tabelião e registrador, ensina Walter Ceneviva (2009, p. 72) que não tem interesse a autoria do dano, seja ela pelo registrador, por auxiliar ou escrevente de sua contratação, o oficial é responsável:

Assim, considerada a predominância do direito constitucional, a um primeiro exame do artigo 22 da Lei nº 8.935/94, a autoria do dano, pelo registrador, pelo auxiliar ou escrevente da sua contratação, não tem interesse para determinar a reparabilidade de seus efeitos: o oficial é responsável.

Isso porque o tabelião e o registrador responsabilizam-se pelos atos de seus funcionários e prepostos, cabendo direito de regresso, como ordinariamente estatui a nossa legislação.

2 RESPONSABILIDADE DO ESTADO POR ATO DE TABELIÃES E REGISTRADORES

Tratada a questão da responsabilidade civil do tabelião e registrador, passa-se agora para a responsabilidade do Estado. Exclusiva já se sabe que ela não é, mas seria ela subsidiária? Em quais casos?

Sendo o notário e o registrador agentes delegados, que atuam em colaboração com o Estado, é evidente a possibilidade de responsabilização do Poder Público por atos praticados por estes agentes que atuam em colaboração com o Estado, exercendo atividade eminentemente pública, resta evidenciada a possibilidade de responsabilização do Poder.

Conforme as lições de Celso Antônio Bandeira de Mello (2008, p. 249), os agentes públicos são todos aqueles que exercem funções estatais, podendo ser classificados em agentes políticos, servidores públicos ou particulares em colaboração com o Poder Público. Nesta última categoria estão incluídos os tabeliães e registradores oficiais, os quais, sem perderem sua qualidade de particulares, exercem função tipicamente pública.

Ensina Martha El Debs (2018, p. 1808), em posição anterior ao julgamento pelo STF do tema 777, que a responsabilidade do Estado pelos atos do tabelião ou do notário seria subsidiária e objetiva:

Acerca da responsabilidade do Estado, prevalece que é subsidiária. Aqueles que advogam também pela responsabilidade do Estado juntamente com a do titular do serviço, defendem que, em que pese a omissão legislativa neste sentido, é de se destacar que, sendo um serviço estatal prestado em nome o Estado por meio

de delegação, não há como afastar a responsabilidade destes agentes do regime geral instituído pelo art. 37, §6º da Constituição Federal, pelo qual o ente público responde de forma objetiva pelos danos causados aos cidadãos em virtude de sua conduta.

Isso se daria, segundo a autora, pois o notário e registrador seriam agentes delegados que atuam em colaboração com o Poder Público.

Hely Lopes Meirelles (1996, p. 75), na clássica obra denominada Direito Administrativo Brasileiro, define os agentes delegados como particulares que recebem a incumbência de execução de determinada atividade, obra ou serviço público e a realizam em nome próprio, por sua conta e risco, mas segundo as normas do Estado e sob a permanente fiscalização do delegante:

Esses agentes não são servidores públicos, nem honoríficos, nem representantes do Estado; todavia, constituem uma categoria à parte de colaboradores do Poder Público. Nessa categoria encontram-se os concessionários e permissionários de obras e serviços públicos, os serventuários de ofícios ou cartórios não estatizados, os leiloeiros, os tradutores e intérpretes públicos, as demais pessoas que recebem delegação para a prática de alguma atividade estatal ou serviço de interesse coletivo.

Passemos à análise do Tema 777, também decidido em repercussão geral e que é específico aos notários e registradores.

3 STF E O JULGAMENTO DO TEMA 777

O caso concreto apreciado pelo Supremo Tribunal Federal no tema 777 teve origem no Estado de Santa Catarina, onde o então requerente pleiteou indenização por dano material por suposto erro Cartório de Registro Civil das Pessoas Naturais de sua comarca na elaboração da certidão de óbito de sua esposa, o que teria lhe impedido de obter benefício previdenciário entre 2003 e 2006 (Brasil, 2019b).

Segundo consta do relatório do voto do Relator, E. Ministro Luiz Fux, em primeira instância o Estado de Santa Catarina foi condenado ao pagamento de indenização pelos danos materiais experimentados pelo autor.

Em sede de apelação o Estado de Santa Catarina sustentou que não poderia responder pelo dano, vez que a responsabilidade civil por danos decorrentes de atos praticados por cartórios e tabelionatos recairia exclusivamente na pessoa física titular do ofício, não cabendo, assim, ao Estado responder por atos de gestão de unidade que supostamente não integra a estrutura do ente estatal.

O TJSC negou provimento ao recurso do Ente Federativo atribuindo “ao Estado a responsabilidade objetiva direta, e não subsidiária, por atos praticados por tabeliães e registradores, por força do art. 37, § 6º, da Constituição da República de 1988”. Referido julgamento ensejou a

interposição do Recurso Extraordinário pelo Ente Federativo, julgado em repercussão geral pelo STF.

Em seu voto, o E. Relator Ministro Luiz Fux entendeu pela responsabilização do Estado diretamente pelos atos dos seus agentes, inclusive pelos atos de tabeliães e registradores oficiais que, no exercício de suas funções, causem danos a terceiros:

Nessa perspectiva, considerando que i) os titulares das serventias de notas e registros exercem função de natureza pública, ii) o ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público de provas e títulos, iii) os atos desses agentes estão sujeitos à fiscalização pelo ente estatal e iv) as atividades notariais e de registro são remuneradas mediante a percepção de emolumentos, cuja natureza jurídica é de taxa, consigno que tabeliães e registradores oficiais são agentes públicos, que exercem suas atividades in nomine do Estado. Nesse prisma, uma vez que o Estado responde diretamente pelos atos dos seus agentes, reconheço a responsabilidade estatal direta pelos atos de tabeliães e registradores oficiais que, no exercício de suas funções, causem danos a terceiros, assentado o dever de regresso contra o responsável, nos casos de dolo ou culpa, sob pena de improbidade administrativa (Brasil, 2019b).

O voto do Relator, por fim, prevaleceu, conhecendo o recurso e negando provimento ao Recurso Extraordinário, bem como reconhecendo a responsabilização direta do Estado pelos danos causados pelas serventias extrajudiciais, assentando o dever de regresso contra o responsável, nos casos de dolo ou culpa, sob pena de improbidade administrativa.

O ponto nodal do voto reside na conjugação da legislação acerca da responsabilidade civil do estado e dos atos de tabeliães e registradores oficiais.

Os serviços notariais e de registro, mercê de exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público (art. 236, CF/88), não se submetem à disciplina que rege as pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos. É que esta alternativa interpretativa, além de inobservar a sistemática da aplicabilidade das normas constitucionais, contraria a literalidade do texto da Carta da República conforme a dicção do art. 37, § 6º, que se refere a pessoas jurídicas prestadoras de serviços públicos, ao passo que notários e tabeliães respondem civilmente enquanto pessoas naturais delegatárias de serviço público, consoante disposto no art. 22 da Lei nº 8.935/94 [...] (Brasil, 2019b).

Ressalte-se que a incidência da responsabilidade objetiva depende de expressa previsão normativa, não admitindo interpretação extensiva ou ampliativa. Como cediço, a responsabilidade objetiva exsurge como exceção e deve estar expressamente contida em norma constitucional ou legal. Não cabe presumi-la, tal qual informa o art. 927, parágrafo único do Código Civil, que dispõe: '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'. Assim, prestigiando uma leitura compromissada com a harmonia do sistema jurídico pátrio, descabe ao intérprete constitucional realizar uma interpretação extensiva e analógica na

matéria (Brasil, 2019b).

Um dos pontos mais importantes deste voto é a questão da interpretação extensiva e analógica da dicção do art. 37, § 6º, que se refere a pessoas jurídicas prestadoras de serviços públicos, ao passo que notários e tabeliães respondem civilmente enquanto pessoas naturais delegatárias de serviço público (Brasil, 1988).

Walter Ceneviva (2009, p. 63), por exemplo, defende posição de que o § 6º do art. 37 da Constituição Federal estenderia o adjetivo *jurídicas* às pessoas de direito privado, sem excluir desta última categoria as pessoas físicas (naturais). A seguir:

Seja qual for o nome dado, o serviço, o cartório, a serventia, o ofício de justiça “privado” não é pessoa jurídica. Não tem personalidade jurídica, porque esta é do Estado, embora possa tê-la tributária ou judiciária. Contudo a solução é simples, o § 6º do art. 37 da CF estende o adjetivo jurídicas às pessoas de direito privado, sem excluir desta última categoria as pessoas físicas (naturais). Se o espírito da lei fosse o de aludir apenas às pessoas jurídica de direito privado, não careceria da construção adotada, pois indicaria pessoas jurídicas de direito público ou de direito privado prestadoras de serviços públicos, usando a conjunção alternativa e não a aditiva.

Afastando, assim, a tese defendida por Walter Ceneviva esclareceu-se a impossibilidade de equiparação entre notários e pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público.

O E. Relator destacou que o art. 236 da Constituição Federal que a Lei disciplina a responsabilidade civil desses agentes colaboradores do poder público e que, portanto, há um regime especial para os agentes públicos delegados.

Luiz Guilherme Loureiro (2021, p. 123), contudo, tece duras críticas à posição adotada pelo STF ao lecionar a tese na forma como decidida pelo Tribunal Constitucional contraria o entendimento da doutrina e jurisprudência constitucional dos países que adoram os mesmos sistemas de notariado e registros públicos:

Esse modo de organização dos serviços de segurança preventiva, segundo os diversos países que o adotam (ex. Espanha e Inglaterra em tema de sistema registral imobiliário e a maioria dos países europeus que adota o notariado latino) tem a vantagem de exonerar os cofres públicos de arcar com indenização por responsabilidade objetiva e ser mais adequado à proteção dos cidadãos, pois obrigam os profissionais do direito a agir com cautela redobrada e a estabelecer, por meio de seus colégios e associações, um fundo de cotização destinado à reparação de danos provocados por dolo ou culpa.

Ampliando as digressões acerca do decisum proferido no Tema 777, o autor, Tabelião de Notas em Hortolândia/SP, aponta, ainda, a omissão acerca da aplicação da Teoria da Dupla Garantia, aplicada à administração pública quando da responsabilização pelos danos ocasionados por seus agentes, concluindo que a vítima poderia optar por mover a ação por perdas e danos

diretamente contra os Estados e o DF, sem necessidade de comprovação de culpa, ou então contra o notário e o registrador, mas em tal hipótese lhe caberia o ônus da prova da existência de ato culposo praticado por tais agentes ou seus prepostos.

Acerca da supramencionada teoria, o Supremo Tribunal Federal, no mesmo ano de 2019, julgou o tema 940, de Repercussão Geral, consolidando o entendimento de que o agente público não responde diretamente perante a vítima por eventuais danos causados a terceiros no exercício de atividade pública: a pessoa prejudicada deve ajuizar ação contra o ente público ao qual está o agente vinculado, que posteriormente regressará contra este quando demonstrada presença de dolo ou culpa. Assim, a tese aprovada pela Corte dispõe que:

A teor do disposto no artigo 37, parágrafo 6º, da Constituição Federal, a ação por danos causados por agente público deve ser ajuizada contra o Estado ou a pessoa jurídica de direito privado, prestadora de serviço público, sendo parte ilegítima o autor do ato, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa (Brasil, 2019a).

O debate daquele *decisium* abordou a questão da dupla garantia. A Constituição Federal preserva tanto o cidadão quanto o agente público, consagrando a dupla garantia. Protege-se o indivíduo, que se encontra em situação de subordinação (no mínimo probatória) face ao Estado, de modo que a responsabilidade do ente justamente é objetiva. Ao mesmo tempo garante-se salvaguarda ao funcionário público, vez que poderá apenas ser acionado em ação regressiva que comprove presença de dolo ou culpa.

A controvérsia submetida ao Supremo naquele caso versa acerca do artigo 37, § 6º da Constituição Federal, combinado com o artigo 122 da Lei nº 8.112, de 1990, e o alcance dos preceitos no tocante à responsabilidade civil estatal e à dos agentes públicos.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]

§ 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa (Brasil, 1990).

Consta do voto do Relator, E. Ministro Marco Aurélio, que justamente em razão do princípio da dupla proteção, poderia o cidadão escolher contra quem demandar:

O dispositivo é inequívoco ao estabelecer, em um primeiro passo, a responsabilidade civil objetiva do Estado. Na cláusula final, tem-se a dualidade da disciplina, ao prever direito de regresso da Administração na situação de culpa ou dolo do preposto responsável pelo dano.

Consoante o dispositivo, a responsabilidade do Estado ocorre perante a vítima,

fundamentando-se nos riscos atrelados às atividades que desempenha e na exigência de legalidade do ato administrativo. A responsabilidade subjetiva do servidor é em relação à Administração Pública, de forma regressiva [...]

A Constituição Federal preserva tanto o cidadão quanto o agente público, consagrando dupla garantia. A premissa ensejadora da responsabilidade civil do Estado encontra guarida na ideia de justiça social. A corda não deve estourar do lado mais fraco. O Estado é sujeito poderoso, contando com a primazia do uso da força. O indivíduo situa-se em posição de subordinação, de modo que a responsabilidade objetiva estatal visa salvaguardar o cidadão. No tocante ao agente público, tem-se que esse, ao praticar o ato administrativo, somente manifesta a vontade da Administração, confundindo-se com o próprio Estado. A possibilidade de ser acionado apenas em ação regressiva evita inibir o agente no desempenho das funções do cargo, resguardando a atividade administrativa e o interesse público.

À vítima da lesão – seja particular, seja servidor – não cabe escolher contra quem ajuizará a demanda. A ação de indenização deve ser proposta contra a pessoa jurídica de direito público ou a de *direito privado prestadora de serviço público* (Brasil, 1988, grifo nosso).

Porém, como outrora fomentado por Loureiro, seria a dupla garantia aplicável também ao notário e registrador? Este talvez seja o ponto mais controverso da atualidade na questão da responsabilidade civil do notário e do registrador.

Este foi justamente o ponto abordado pelo TJDFT no acórdão nº 1296531, de relatoria da Des. Leila Arlanch, da 7ª Turma Cível. O Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios entendeu que o STF estabeleceu premissa no tema 940 segundo a qual o autor do dano é parte ilegítima para figurar no polo passivo de ação de responsabilidade civil, devendo ela ser ajuizada contra o Estado ou a pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviço público.

DIREITO CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL - AÇÃO DE REPARAÇÃO CÍVEL - APELAÇÃO - ALIENAÇÃO DE IMÓVEL - FRAUDE - VARAS CÍVEIS - COMPETÊNCIA - TEMAS 777 E 940 DA REPERCUSSÃO GERAL - ILEGITIMIDADE DO TABELIÃO - ACOLHIMENTO DA PRELIMINAR - LEGITIMIDADE DO OFICIALATO - PARADIGMA - DISTINGUISHING - AUSÊNCIA - EXCLUSÃO INDEVIDA - PRINCÍPIOS DO DEVIDO PROCESSO LEGAL, SEGURANÇA JURÍDICA, DA PROTEÇÃO E DA CONFIANÇA - GRAVE VIOLAÇÃO - NULIDADE DO PROCESSO DECLARADA DE OFÍCIO. 1. De acordo com as normas inscritas nos artigos 25 e 31 da Lei 11.697/08, que dispõe sobre a organização judiciária do Distrito Federal?, somente são apreciadas pelas varas especializadas de registro público as demandas que versem acerca dos atos notariais propriamente ditos. Ao contrário, compete às varas cíveis julgarem as causas, veiculadas por meio de pedido reparatório, acerca da responsabilidade civil oriunda da função cartorária. 2. O STF, ao apreciar o RE 842.846 - RG (tema 777) e reconhecer a responsabilidade civil objetiva do Estado para reparar danos causados a terceiros pelos tabeliães, assegurando o dever de regresso contra o responsável, consignou que ?a responsabilidade do Estado, é direta, primária e solidária?, premissa que permitia concluir que, além da já reconhecida possibilidade de questionamento da

responsabilidade subjetiva do delegatário, a responsabilidade objetiva do Estado incidiria na modalidade solidária. 3. Em julgado posterior - RE 1.027.633 - RG (tema 940), o STF estabeleceu a premissa segundo a qual, "a teor do disposto no art. 37, § 6º, da Constituição Federal, a ação por danos causados por agente público deve ser ajuizada contra o Estado ou a pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviço público, sendo parte ilegítima para a ação o autor do ato?". Portanto, a partir daí, os notários tornaram-se partes ilegítimas para ocuparem o polo passivo das demandas reparatórias, quando os oficialatos passaram a responder por eventuais danos oriundos do exercício das funções delegadas. 5. Quando não há excepcionalidade que autorize a aplicação da técnica do *distinguishing*, o afastamento da tese de repercussão geral viola o princípio do devido processo legal, decorrente da não observação do comando do artigo 927, III, também dirigido aos juízes. Entendimento contrário, no caso em que já houve a indevida extinção em relação ao oficialato, também afrontaria os princípios da segurança jurídica, da proteção e da confiança, acarretando grave prejuízo ao autor, pois o feito seria definitivamente extinto em face da superveniente ilegitimidade passiva do notário. 6. Preliminar de ilegitimidade passiva do tabelião acolhida. Preliminar de nulidade do processo suscitada e acolhida de ofício. Sentença cassada. Mérito prejudicados (Brasília, 2020).

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (São Paulo, 2021), por outro lado, entendeu que também para os casos de responsabilização do notário ou do registrador a decisão do Supremo Tribunal Federal que fixou a tese de ilegitimidade do agente público para figurar no polo passivo da ação de reparação de danos ajuizada tem força vinculante e deve ser, obrigatoriamente, ser observada pelos demais Tribunais.

Entendeu-se que apesar do STF não ter discutido se a tese da dupla garantia se aplica também aos titulares das serventias extrajudiciais, o art. 22 da Lei nº 8.935/94 prevê, expressamente, a possibilidade de o particular lesado ajuizar a ação diretamente contra os notários e registradores.

Referidas decisões apenas revelam que há ainda muitíssimo o que se debater acerca da responsabilização do notário e registrador e que a questão ainda não está pacificada no judiciário brasileiro, mesmo após o julgamento do tema 777.

CONCLUSÃO

Se antes a Constituição Federal de 1824 excluía toda e qualquer responsabilidade civil do Estado referente a atos dos Empregados Públicos, como era denominados à época, com a mudança da visão constitucional acerca do papel e responsabilidade da Administração Pública, a visão acerca da sua responsabilização civil também se alterou.

Ocorre que os tabeliães e oficiais de registros não se enquadram como pessoas jurídicas de direito público e nem de direito privado prestador de serviços públicos, sequer possuindo personalidade jurídica vez que sua responsabilização está atrelada ao profissional do direito que desenvolve a atividade que lhe é delegada.

A questão ficava ainda mais complexa com a leitura feita pelo STF acerca da forma de responsabilização do agente com base na Lei 9.934, de 1994, que não tinha qualquer menção a dolo ou culpa, ensejando no reconhecimento pelo STF da responsabilidade objetiva dessa classe de agentes públicos. Em razão disso sobreveio a Lei 13.286, de 2016, que acrescentou ao corpo da lei que os notários e oficiais de registro são civilmente responsáveis por todos os prejuízos que causarem a terceiros, *por culpa ou dolo*.

O debate no Tema 777 resume-se à possibilidade ou não de equiparação entre notários e registradores a pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público. Reconheceu-se naquele julgamento que a Administração Pública responde objetivamente pelos danos causados pelos notários e registradores, que por sua vez apenas responderão em caso de dolo e culpa.

Restou claro, contudo, que a resposta dada pelo STF em relação à responsabilidade civil do notário e registrador diante do julgamento do tema 777 pelo STF foi insuficiente, pois não abordou devidamente questões relacionadas à dupla-proteção e deixou espaço, inclusive, para interpretações ainda mais abrangentes do regime jurídico aplicável a esses profissionais.

Como resultado, novos embates jurisprudenciais estão se encaminhando ao Supremo Tribunal Federal, buscando esclarecer e aprofundar as discussões sobre a responsabilidade civil desses agentes do sistema notarial e registral. É essencial que esses embates sejam enfrentados para que se alcance uma jurisprudência mais precisa, capaz de proporcionar segurança jurídica tanto aos notários e registradores quanto aos cidadãos que dependem de seus serviços.

Assim, espera-se que o STF possa revisitar essa questão e contribuir para uma compreensão mais completa e atualizada do tema, promovendo a segurança e a efetividade do sistema registral e notarial no país.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988 Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.html. Acesso em: 25 mar. 2023.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil de 1824**. Brasília, DF: Presidência da República, 1824. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.html. Acesso em: 2 fev. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.286, de 10 de maio de 2016**. Dispõe sobre a responsabilidade civil de notários e registradores, alterando o art. 22 da Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113286.htm. Acesso em: 29 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18112cons.htm. Acesso em: 29 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994.** Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. Brasília, DF: Presidência da República, 1994. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18935.htm. Acesso em: 28 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997.** Define competência, regulamenta os serviços concernentes ao protesto de títulos e outros documentos de dívida e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19492.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209.492%2C%20DE%2010,d%C3%ADvida%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias. Acesso em: 29 set. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 1027633.** Responsabilidade civil, indenização, réu agente público artigo 37, § 6º, da constituição federal. Alcance admissão na origem, recurso extraordinário provimento. Relator: Min. Marco Aurélio, 14 de dezembro de 2019a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 842.846/SC.** Direito administrativo. Recurso extraordinário. repercussão geral. dano material. atos e omissões danosas de notários e registradores. tema 777. Relator: Min. Luiz Fux, 27 de fevereiro de 2019b.

BRASÍLIA. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. **Acórdão nº 1296531.** Professora estadual contratada pela Lei 500/74 Impediente que pleiteou guia médica para fins de inspeção em perícia médica, a fim de prorrogar sentença-saúde Indeferimento Direito assegurado pelo artigo 26, da Lei 500/74 e pelo Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado de São Paulo dispensa unilateral. Relatora Des. Leila Arlanch, 4 de novembro de 2020.

CENEVIVA, Walter. **Livro dos registros públicos comentada.** 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

DEBS, Martha El. **Legislação notarial e de registros públicos:** comentadas, doutrina, jurisprudência e questões de concursos. Salvador: JusPodivm, 2018.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros públicos.** São Paulo: Método, 2013.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** 21. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de direito administrativo.** São Paulo: Malheiros, 2008.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. **Acórdão nº 10016049420188260083.** Data de Julgamento: 07/01/2021, 33ª Câmara de Direito Privado. Relator Luiz Eurico, 7 de janeiro de 2021.

Como citar: NICOLAU, Murilo Meneguello; MARQUESI, Roberto Wagner. A responsabilidade civil do notário e oficial de registros e questões controversas. *Scientia Iuris*, Londrina, v. 27, n. 3, p. 188-202, nov. 2023. DOI: 10.5433/2178-8189.2023v27n3p188-202. ISSN: 2178-8189.

Recebido em: 25/05/2023

Aprovado em: 21/09/2023