



ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

DA RESPONSABILIDADE CIVIL DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES COM O  
ADVENTO DA LEI Nº 13.286/16

Dan Balassiano Greco

Rio de Janeiro  
2019

DAN BALASSIANO GRECO

DA RESPONSABILIDADE CIVIL DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES COM O  
ADVENTO DA LEI Nº 13.286/16

Artigo científico apresentado como exigência  
de conclusão do Curso de Pós-Graduação *Lato  
Sensu* da Escola da Magistratura do Estado do  
Rio de Janeiro

Professores Orientadores:

Mônica C. F. Areal

Néli L. C. Fetzner

Nelson C. Tavares Júnior

Rio de Janeiro  
2019

## DA RESPONSABILIDADE CIVIL DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES COM O ADVENTO DA LEI Nº 13.286/16

Dan Balassiano Greco

Graduado pela Universidade Estácio De Sá - Rio de Janeiro. Advogado. Pós-graduado em Direito Imobiliário pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

**Resumo:** a pesquisa trata da responsabilidade civil dos notários e registradores, com destaque para a alteração promovida pela Lei nº 13.286/2016 em que se instituiu a modalidade de responsabilização subjetiva do delegatário e prepostos por atos praticados no desempenho de suas funções e fixou prazo de 03 (três) anos para busca de reparação civil. O trabalho busca demonstrar a controvérsia doutrinária acerca da responsabilidade civil dos delegatários em razão da dificuldade de enquadrar a atividade desempenhada na regra da Teoria do Risco Administrativo consagrada pelo artigo 37 §6º da Constituição Federal.

**Palavras-chave:** Direito Administrativo. Responsabilidade Civil do Estado. Delegatários. Serviços Públicos. Risco Administrativo. Responsabilidade Subjetiva.

**Sumário:** Introdução. 1. Evolução e Princípios das Atividades Notariais e Registrais na Constituição Federal de 1988. 2. Responsabilidade Civil do Estado. 3. Responsabilidade por Atos Praticados por Notários e Registradores com o Advento da Lei nº 13.286/16 Conclusão. Referências.

### INTRODUÇÃO

A presente pesquisa científica analisa a aplicação do instituto da responsabilidade civil aos delegatários das atividades notariais e registrais após o advento da modificação promovida pela Lei nº 13.286 de 10 de maio 2016, que alterou a redação do artigo 22 da Lei nº 8.935/1994, estabelecendo a necessidade de comprovação de culpa ou dolo para materialização do dever de indenizar terceiro prejudicados por seus atos, na qualidade de agentes públicos.

O artigo 236 da Constituição Federal prevê que se exercem em caráter privado as atividades notariais e registrais, por delegação do Poder Público, as quais são regulamentadas pela Lei nº 8.935/1994. Esta, por sua vez, previa que respondiam os delegatários de forma objetiva por quaisquer atos que causassem prejuízo a terceiros, fossem próprios ou mesmo de seus prepostos, assegurado em face destes o direito de regresso em caso de culpa ou dolo.

Em momento anterior à edição da Lei nº 13.286/2016, a responsabilidade destes delegatários era objeto de controvérsia, considerando primeiro posicionamento majoritário nos

acórdãos do Supremo Tribunal Federal, acompanhado por parte da doutrinas sustentava-se que os tabeliães e oficiais de registro, à despeito do exercício de atividade eminentemente privada, equiparavam-se aos funcionários públicos, ensejando ao Estado o ônus da responsabilidade perante terceiros, independentemente de culpa ou dolo.

Por outro lado, segundo posicionamento, minoritário, consagrava responsabilidade pessoal subjetiva destes delegatários, interpretando de forma analógica o artigo 38 da Lei nº 9.492/1997, o qual prevê a responsabilidade pessoal subjetiva dos Tabeliães de Protesto de Títulos por culpa ou dolo no desempenho de suas funções. Fundamentava-se que a referida Lei poderia aplicar-se à todos os titulares de delegação, considerando sua superveniência à Lei nº 8.935/1994.

A nova redação do artigo 22 da Lei nº 8.935/1994 deu fim à polêmica, estabelecendo que responderão pessoalmente os delegatários das atividades notariais e registras subjetivamente por danos causados no exercício de suas atividades: "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".

Inicia-se o presente trabalho apresentando os aspectos gerais das atividades notariais e registras, breve evolução histórica e princípios regulamentadores.

Segue-se no segundo capítulo tratando dos elementos caracterizadores da responsabilidade civil, respectivas modalidades, e discorrendo sobre a responsabilidade estatal em face dos serviços prestados por seus delegatários.

Já, no terceiro capítulo, será abordado tema da responsabilidade civil aplicada às atividades notariais e registras e os impactos decorrentes da alteração promovida pelo advento da Lei nº 13.286/2016.

Neste capítulo, o pesquisador discorrerá sobre a competência do Poder Público na delegação e fiscalização, da possibilidade de responder o Estado juntamente com o particular e do que pode se interpretar como culpa ou dolo no desempenho das funções e atos próprios da serventia.

A pesquisa será desenvolvida pelo método hipotético-dedutivo, uma vez que o pesquisador pretende eleger um conjunto de proposições hipotéticas, as quais acredita serem viáveis e adequadas para analisar o objeto da pesquisa, com o intuito de comprová-las ou rejeitá-las argumentativamente.

Como forma de sustentar a sua tese o pesquisador irá se valer da bibliografia pertinente à temática em foco (legislação, doutrina e jurisprudência).

## 1. EVOLUÇÃO E PRINCÍPIOS DAS ATIVIDADES NOTARIAIS E REGISTRAS CONSAGRADOS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A evolução histórica das atividades notariais e registras relaciona-se intrinsecamente com a do próprio Direito e da própria sociedade, desde os tempos em que as relações interpessoais eram regidas pela palavra e boa-fé entre as partes, praticamente dispensado o documento escrito. Apenas nos casos de interesse estatal, ou hipóteses de supressão e garantia de determinados direitos, se faziam necessários registros minutados.

Remonta-se à era dos descobrimentos, também chamada de Grandes Navegações, período que transcorreu entre os séculos XV e XVII, caracterizada pela extensa exploração global através do mar, inicialmente promovida por portugueses e espanhóis em busca de novos territórios para exploração econômica. Os registros dos acontecimentos históricos ocorridos no âmbito das expedições demandavam a necessidade de acompanhamento por técnico incumbido exclusivamente desta função, o escrivão, e serviam para dar ciência ao Rei.

No Brasil, nomeado pelo Rei de Portugal e escrivão da frota de Pedro Álvares Cabral, o fidalgo Pero Vaz de Caminha foi o primeiro escrivão a lavrar um ato notarial em território brasileiro, documentando a descoberta e apossamento das terras brasileiras, descrevendo em detalhes suas características, bem como a população indígena que as habitavam.<sup>1</sup>

Para se promover a colonização, inicialmente, através do regime das capitanias hereditárias, momento em que se fez surgir a propriedade imobiliária no Brasil, para controle e fiscalização do Reino de Portugal sobre as transferências de terras, instituiu-se aqui o Registro Geral, tornando obrigatória a transcrição e o registro de todos os atos de transmissão da propriedade, vedando a mera tradição.

Com o desenvolvimento das relações civis, sobretudo comerciais, o Registro Geral ganhou maior amplitude e relevância, passando a garantir o resguardo da fé pública e manutenção da segurança jurídica. A partir daí, suas atividades foram desmembradas para serventias próprias de notas, registros civis e imobiliários.

Antes da promulgação da Constituição Federal de 1988<sup>2</sup>, as atividades notariais e registras eram exercidas por particulares investidos sem concurso público, nomeados pelo Chefe do Executivo Estadual, e considerados servidores do foro extrajudicial, na qualidade de

---

<sup>1</sup> BRANDELLI, Leonardo. *Teoria geral do direito notarial*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p.22.

<sup>2</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 01 jun. 2019.

integrantes dos Serviços Auxiliares da Justiça.

O advento da Constituição de 1988<sup>3</sup> introduziu através do seu artigo 236 profundas mudanças nessas atividades, consagrando o caráter privado em seu exercício, a ser desempenhado por pessoas naturais em regime de delegação, habilitadas em concurso público de provas e títulos, e sob exclusiva fiscalização pelo Poder Judiciário.

Desta forma, preenchido pelo individuo os requisitos e devidamente aprovado em concurso público, passa este a ser investido na função de notário ou registrador sob sua conta e risco, tendo direito ao recebimento da sua remuneração através do pagamento dos emolumentos pelos usuários da serventia a qual se encontra responsável.<sup>4</sup>

Além, previu a necessidade de regulamentação própria e específica, posteriormente efetivada em 1994 com o advento da edição da Lei Federal nº 8.935<sup>5</sup>, conhecida como a Lei Orgânica dos Notários e Registradores.

Editada sob a égide da Constituição de 1967<sup>6</sup>, a Lei básica de registros públicos, Lei nº 6.015<sup>7</sup> de 1973, já regulamentava as atividades notariais e registrais e estabelecia em seu artigo inaugural os atos de registro como aqueles que conferem à autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos.

Da mesma forma, a Lei Orgânica dos Notários e Registradores<sup>8</sup> reafirma os mesmos objetivos, porém incluindo entre eles a publicidade conferida pelos atos emanados destes delegatários.

Conforme Salles<sup>9</sup>, o ato de registro não é apenas e tão-somente forma solene destinada à preservação de determinado ato jurídico, resguardando o seu conteúdo e sua estrutura. É mais do que isso, pois confere, além de segurança e autenticidade, a fé pública e segurança jurídica necessárias à efetividade do ato.

A autenticidade não envolve tão somente atestar a veracidade de determinado ato ou documento, mas também indica sua presunção de regularidade em estar amparado por presunções legais que lhe conferem força e validade.<sup>10</sup>

Significa dizer que a autenticidade atesta que determinado ato atende aos princípios da

---

<sup>3</sup> Ibidem.

<sup>4</sup> SANTOS, Mauro Cesar. *Direito Notarial e Registros Públicos na perspectiva da advocacia*. São Paulo: Letras Jurídicas, 2019, p.23.

<sup>5</sup> BRASIL. *Lei nº 8.935*, de 18 de novembro de 1994. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8935.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8935.htm)>. Acesso em: 01 jun. 2019.

<sup>6</sup> BRASIL. op. cit., nota 2.

<sup>7</sup> BRASIL. *Lei nº 6.015*, de 31 de dezembro de 1973. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L6015original.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6015original.htm)>. Acesso em: 01 jun. 2019.

<sup>8</sup> BRASIL. op. cit., nota 2.

<sup>9</sup> SALLES, Venício. *Direito registral imobiliário*. 8 ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p.13.

<sup>10</sup> CENEVIVA, Walter. *Lei dos registros públicos comentada*. 16 ed. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 52.

legalidade e legitimidade, conferindo-lhe, portanto, eficácia decorrente da fé pública que nessa qualidade o atesta.

Tratando da segurança, tem-se que o registro configura atributo da imutabilidade ou da garantia de preservação do conteúdo do ato de registro<sup>11</sup>, sendo um dos pilares de sustentação do Estado Democrático de Direito com a finalidade de garantia de estabilidade dos atos jurídicos e relações deles decorrentes.

Como condição de validade de qualquer ato administrativo, seja ele discricionário ou vinculado, o requisito da publicidade previsto no artigo 37 da Constituição Federal<sup>12</sup> consagra a exigência da mais ampla divulgação dos atos praticados pela Administração Pública, ressalvadas as hipóteses de sigilo legalmente previstas.

Para Ceneviva<sup>13</sup>, a publicidade registral se destina ao cumprimento de dar conhecimento de terceiros interessados ou não interessados a informação do direito correspondente ao conteúdo do registro. Por outro lado, também sacrifica parcialmente a privacidade e a intimidade das pessoas, informando sobre bens e direitos seus ou que lhes sejam referentes, a benefício das garantias advindas do registro. Afirma, ainda, servir para fins estatísticos, de interesse nacional ou de fiscalização pública.

Especificamente em relação às atividades notariais e registrais, a publicidade se materializa na consulta aos arquivos das serventias por meio do sistema de obtenção de certidões, conforme preceitua o artigo 16 da Lei nº 6.015/73<sup>14</sup>.

De todos os requisitos acima mencionados decorre, portanto, a principal finalidade das atividades notariais e registrais: a aptidão de produzir o ato seus efeitos jurídicos e oponibilidade *erga omnes*.

---

<sup>11</sup> SALLES, op. cit., p. 04.

<sup>12</sup> BRASIL, op. cit., nota 1.

<sup>13</sup> CENEVIVA, op. cit., p. 37-38.

<sup>14</sup> BRASIL, op. cit., nota 4.

## 2. DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

O instituto da responsabilidade civil surgiu em razão da necessidade de assegurar à eventual prejudicado o direito de ser indenizado pecuniariamente em face ao descumprimento obrigacional por parte de outro indivíduo<sup>15</sup>. Qualquer responsável por causar dano a outrem, dolosa ou culposamente, tem contra si o dever de indenizar e/ou reparar o dano, obrigação que também recai sobre o Estado.

Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>16</sup> define a responsabilidade civil do Estado como sendo a obrigação que lhe incumbe de reparar economicamente os danos lesivos à esfera juridicamente garantida de outrem e que lhe sejam imputáveis em decorrência de comportamentos unilaterais, lícitos ou ilícitos, comissivos ou omissivos materiais ou jurídicos.

De início, antes de se analisar a responsabilidade civil do Estado, deve-se ter em mente que a Administração Pública em geral, em que se englobam os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, é exercida por agentes públicos, pessoas físicas incumbidas do dever de representação e no exercício de função pública.

Sendo o Estado uma pessoa jurídica, não pode ter vontade nem ação próprias, logo, se manifestará por meio de pessoas naturais, que ajam na condição de seus agentes, desde que revestidos nesta qualidade.

Estes agentes públicos, desde as mais altas autoridades até os mais modestos trabalhadores que atuam no aparelho estatal, tomam decisões ou realizam atividades da alçada do Estado, pois estão prepostas no desempenho de funções públicas<sup>17</sup>

A expressão agentes públicos envolve gênero em que se apresentam os públicos e administrativos.

Por agentes públicos propriamente ditos, compreendem-se aqueles titulares de cargos eletivos, por meio de mandato transitório, responsáveis pela elaboração e condução das diretrizes de atuação governamental, como Chefes do Poder Executivo e membros do Poder Legislativo.

Já por agentes administrativos, englobam-se de forma geral servidores e empregados públicos, bem como aqueles que exercem em caráter privado atividade delegada pelo Poder

---

<sup>15</sup> TARTUCE, Flávio. *Direito Civil*. Direito das obrigações e responsabilidade civil. 12 ed. rev. atual e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2017. p.372.

<sup>16</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 13 ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 799.

<sup>17</sup> DINIZ, Maria Helena. *Curso de Direito Civil Brasileiro*. Responsabilidade Civil. 19 ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 04.



Público.

A despeito da distinção, deve-se considerar que todos os atos praticados por agentes públicos, sejam eles políticos ou administrativos, materializam a soberania do Poder Público por meio da imposição dos atos de império e gestão, sempre voltados no interesse da coletividade, amparados pelos princípios da supremacia e da indisponibilidade do interesse público.

O artigo 37, §6º da Constituição Federal<sup>18</sup> indica a adoção da Teoria do Risco Administrativo em que se consagra a ideia de que a responsabilidade estatal pelos prejuízos causados a terceiros por seus agentes no exercício de suas atividades é objetiva, resguardado o direito de regresso para fins de ressarcimento do *quantum* indenizatório em casos de dolo ou culpa.

Entende-se, portanto, que a nenhum particular incumbe o ônus de suportar eventual dano advindo das atividades do Poder Público, salvo em caso fortuito, força maior ou culpa exclusiva daquele que sofreu as consequências do dano.

Pela respectiva Teoria, a Administração Pública, em decorrência de suas atividades normais ou anormais, acaba por gerar risco de dano à comunidade. Considerando que as atividades são exercidas de forma genérica e *erga omnes*, não seria justo que apenas alguns arcassem com os ônus por elas gerados, motivo pelo qual deve o Estado, como representante do todo, suportar os ônus, independente de culpa de seus agentes<sup>19</sup>, figurando como excludentes ou atenuantes a força maior e culpa exclusiva da vítima quando o nexo causal entre o dano causado e a atuação administrativa não restar comprovado.

Cavaliere Filho<sup>20</sup>, acerca do tema, estabelece a diferenciação com a Teoria do Risco Integral, a qual consiste em modalidade extremada da doutrina do risco para justificar o dever de indenizar mesmo nos casos de culpa exclusiva da vítima, fato de terceiro, caso fortuito ou de força maior.

Neste caso, tendo o risco como fundamento da responsabilidade civil, exige-se tão somente o nexo causal entre a lesão e o ato, ainda que praticado de forma regular pelo agente público. Comprovada a existência do prejuízo, nasce o dever de reparação estatal.

Alguns autores entendem que a Teoria do Risco Integral foi a adotada pelo direito brasileiro no que se refere à atos comissivos praticados por agentes públicos.

---

<sup>18</sup> BRASIL, op. cit., nota 2.

<sup>19</sup> CAVALIERI FILHO, Sérgio. *Programa de Responsabilidade Civil*. São Paulo: Malheiros, 2007. p.252.

<sup>20</sup> Ibid., p. 253

Todavia, a interpretação literal do texto do artigo 37, §6º da Constituição Federal<sup>21</sup> enseja discussão se o dever objetivo do Estado em indenizar subsiste também em relação aos atos omissivos. Isto porque, a expressão “danos” não distingue o fato gerador que lhe deu ocorrência, e o verbo “causarem” poderia tanto se dar mediante ação quanto por omissão.

A distinção entre as modalidades de omissão, genérica ou específica, pode ser elucidada através do exemplo trazido por Cavalieri Filho<sup>22</sup>, fundamentando a incumbência objetiva de se indenizar somente nos casos de omissão específica.

Sua obra exemplifica hipótese em que motorista embriagado atropela e mata pedestre à beira da estrada. Nesta ocorrência, a Administração, enquanto entidade de trânsito, não poderia ser responsabilizada pelo fato de estar esse motorista ao volante sem condições. Seria este exemplo de omissão genérica.

Por outro lado, se este mesmo motorista, parado por patrulha rodoviária, atestada sua condição de embriaguez por policiais, porém permitido prosseguir viagem, materializada estaria a omissão específica. Neste caso, haverá responsabilidade objetiva do Estado.<sup>23</sup>

Por outro lado, autores como José dos Santos Carvalho Filho<sup>24</sup> e Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>25</sup> optam por defender a responsabilidade subjetiva do Estado em indenizar prejudicados pela omissão, seja ela genérica ou específica, fundamentando este entendimento na Teoria da Culpa do Serviço ou *faute du service*, em que se comprove ter agido o Estado com dolo ou culpa.

Já Hely Lopes Meirelles<sup>26</sup> defende o dever objetivo de o Estado indenizar ainda em casos de omissão genérica ou específica, desprestigiando a necessidade de comprovação de dolo ou culpa, corroborando desta forma o que consagra a Teoria do Risco Administrativo consagrada na Constituição Federal, salvo se tratando de caso fortuito, força maior ou culpa exclusiva da vítima.

Segundo entendimento adotado pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a Teoria do Risco Administrativo em que se consagra a responsabilidade objetiva do Estado pode ser mitigada nos casos envolvendo omissão genérica, impondo-se da Teoria da Culpa, neste caso indispensável a presença do elemento subjetivo.<sup>27</sup>

---

<sup>21</sup> BRASIL, op. cit., nota 1.

<sup>22</sup> CAVALIERI FILHO. op cit., p.193.

<sup>23</sup> Ibid., p. 231.

<sup>24</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 27. ed. São Paulo, Atlas, 2011. p.542

<sup>25</sup> PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. *Direito administrativo*. 24 ed., São Paulo: Atlas, 2011. p.647.

<sup>26</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 42 ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 683.

<sup>27</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE nº 1183013 RN*. Relator: Min. Edson Fachin. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/verImpressao.asp?imprimir=true&incidente=5611067>>. Acesso em: 17 ago. 2019.

No que se refere aos casos envolvendo omissão específica no desempenho das funções e serviços públicos, é cediço que o Estado responde objetivamente aos eventos que tiver dado causa, bastando nestes casos a mera comprovação do nexo etiológico entre o dano e a conduta praticada por seus agentes.

### 3. DA RESPONSABILIDADE DOS ATOS PRATICADOS POR NOTÁRIOS E REGISTRADORES COM O ADVENTO DA LEI Nº 13.286/16

Antes da promulgação da Constituição Federal de 1988<sup>28</sup>, os notários e registradores respondiam subjetivamente pelos danos que viessem a causar aos usuários dos serviços notariais e registrais, tendo em vista que, naquela época, ainda estes eram considerados funcionários públicos.

Com o fim de pacificar discussão envolvida em torno da natureza jurídica dos notários e registradores, o artigo 236 da Constituição Federal<sup>29</sup> estabeleceu que o exercício de suas atividades mediante delegação, realizadas por pessoas físicas em caráter privado.

Sob esta perspectiva, e sabendo que os notários e registradores não eram funcionários públicos e que arrecadavam um valor considerável através da percepção de emolumentos, buscou o legislador atribuir a responsabilidade pela prática dos atos danosos diretamente a essa categoria profissional, e não mais ao Estado.

Logo, submeteram-se à responsabilidade objetiva preconizada no artigo 22 da Lei nº 8.935/94<sup>30</sup>, inclusive pelos atos praticados por seus prepostos, pelo que comprovado o nexo causal entre a conduta e o dano experimentado, responde o titular independentemente de culpa.

Adeptos deste entendimento, como Sartori<sup>31</sup> e Maria Helena Diniz<sup>32</sup> equiparam a função exercida pelos delegatários à das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos, aplicando-se, ainda, de forma subsidiária, os artigos nº 927 e 932, inciso III do Código Civil<sup>33</sup>.

Sob outra ponta, maior parte da doutrina e jurisprudência se inclinam pelo entendimento

---

<sup>28</sup> BRASIL, op. cit., nota 2.

<sup>29</sup> Ibid.

<sup>30</sup> Ibid.

<sup>31</sup> SARTORI, Ivan Ricardo Garísio. Responsabilidade civil e penal dos notários e registradores. In: *Revista de Direito Imobiliário IRIB*. São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 25, n.º 53, julho-dezembro, 2002, p. 53.

<sup>32</sup> DINIZ, Maria Helena. *Curso de direito civil brasileiro: responsabilidade civil*. 29 ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 10.

<sup>33</sup> BRASIL. *Código Civil*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm)>. Acesso em: 01 jun. 2019.

fundado na responsabilidade objetiva do Estado e subjetiva dos delegatários quando comprovado terem estes agido com dolo ou culpa, interpretando de forma analógica o artigo 38 da Lei nº 8.429/92<sup>34</sup> de forma a aplicar aos notários e registradores o mesmo regime aplicado aos Tabeliães de Protestos de Títulos.

Justificam, ainda, que submeter as pessoas naturais dos delegatários dos serviços públicos ao dever objetivo de indenizar implicaria ofensa ao princípio da isonomia.

De qualquer forma, inequívoca é a reponsabilidade do Estado em indenizar eventuais prejudicados por danos causados por seus delegatários, considerando agirem estes na qualidade de *longa manus* do Poder Público. Entretanto, carece de se estabelecer aplicação ou não do benefício de ordem.

Com o advento da Lei nº 13.286/2016<sup>35</sup>, inovou o legislador, ao estabelecer a necessidade de comprovação de dolo ou culpa para fins de responsabilidade pelos atos praticados por notários e registradores, sendo ainda instituído o prazo prescricional de 03 (três) anos, contatos da prática do ato lesivo, para ressarcimento do dano.

Rosenvald defende que a alteração legislativa beneficia os titulares das atividades em detrimento dos eventualmente prejudicados por seus atos, sendo certo que a responsabilidade subjetiva correspondente, muitas vezes, em deixar eventuais lesados sem ressarcimento<sup>36</sup>. Conclui no sentido que o correto seria aplicar a responsabilidade objetiva aos notários e registradores, uma vez que responsabilizar objetivamente o Estado seria, em suas palavras, privatizar o bônus e socializar o ônus.

A constitucionalidade da alteração foi ratificada com base no disposto no artigo nº 236 § 1º da Carta Magna<sup>37</sup>, assim, outorgando competência ao legislador infraconstitucional para definir o regime de responsabilidade dos notários e registradores.

A controvérsia envolvendo o tema foi declarada como repercussão geral no Recurso Extraordinário nº 842.846/SC<sup>38</sup> de Relatoria do Ministro Luiz Fux, julgado em 27 de fevereiro de 2019 em que se consolidou entendimento fundado na responsabilidade objetiva do Estado

---

<sup>34</sup> BRASIL. Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm)>. Acesso em: 01 jun. 2019.

<sup>35</sup> Id. Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/113286.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113286.htm)>. Acesso em: 01 jun. 2019.

<sup>36</sup> ROSENVALD, Nelson. *A responsabilidade civil dos notários e registradores e a Lei nº 13.286/2016*. Rio de Janeiro. Disponível em: <<https://www.nelsonrosenvald.info/single-post/2016/07/12/A-responsabilidade-civil-dos-notarios-e-registradores-e-a-Lei-n-132862016>>. Acesso em: 04 jun.2019.

<sup>37</sup> BRASIL, op. cit., nota 2.

<sup>38</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE nº 842846 SC. Relator: Min. Luiz Fux. Disponível em: <<http://stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4650160&numeroProcesso=842846&classeProcesso=RE&numeroTema=777>>. Acesso em: 17 ago. 2019.

em responder pelos atos dos tabeliães e registradores oficiais que, no exercício de suas funções, causem danos a terceiros. Consagrou-se, ainda, o dever de regresso em face do delegatário nos casos de dolo ou culpa, sob pena de improbidade administrativa.

Entretanto, pode-se afirmar que o julgado foi omissivo no que se refere a eventual demanda proposta pelo prejudicado diretamente em face do delegatário.

Por evidente que, ao particular, ainda que incumbido do ônus de demonstrar o liame subjetivo, ajuizar pretensão diretamente em face do causador do dano, propiciaria maior agilidade pelo fato de não submeter o recebimento de sua indenização por meio de precatório, mas sim por execução comum.

Merece, ainda, destaque a existência de outra repercussão geral, objeto do Recurso Extraordinário nº 1027633<sup>39</sup> de Relatoria do Min. Marco Aurélio Mello, com data de julgamento prevista para 14 de agosto de 2019, em que se discute a possibilidade do particular, prejudicado pela atuação da Administração Pública propor pleito indenizatório diretamente em face do agente causador do dano.

No caso dos notários e registradores, considerando serem estes titulares de serventias extrajudiciais e não servidores públicos, mas particulares detentores de função pública delegada, não se vislumbra óbice para que sejam diretamente demandados, sem necessidade de se acionar o Estado.

## CONCLUSÃO

O instituto da responsabilidade civil tem o objetivo precípuo de assegurar ao prejudicado a compensação pelo comportamento ilícito ou descumprimento obrigacional de outrem, com fins ao restabelecimento e/ou servindo de contraprestação por aquilo que teve violado.

A Constituição Federal de 1946 promoveu a busca pela reparação civil em face do Poder Público por atos comissivos ou omissivos de seus prepostos como garantia ao cidadão comum, de forma direta e objetiva, demonstrada a relação de causalidade entre a ação e o dano experimentado, prescindindo da comprovação de culpa. Atualmente doutrina e jurisprudência são uníssonas quanto ao entendimento pela responsabilidade objetiva do Poder Público.

As atividades exercidas pelos notários e registradores representam serviço público de caráter essencial, com a finalidade de conferir a autenticidade, publicidade e, conseqüente fé

---

<sup>39</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE nº 1027633 SP*. Relator: Min. Min Marco Aurélio Mello. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5136782>>. Acesso em: 17 ago. 2019.

pública dos atos civis a eles submetidos, assim garantida a segurança jurídica, corolário do Estado Democrático de Direito.

Antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, eram estes juridicamente considerados como funcionários públicos, responsabilizados de forma subjetiva e regressiva pelo Estado quando o mau desempenho de suas funções acarretasse danos a terceiros.

Criada com o propósito de regulamentação das atividades notariais e registrais, desprivilegiando entendimento de que se tratassem de funcionários públicos, mas particulares aprovados em concurso de provas e títulos para exercício de função pública em caráter privado, sob fiscalização do Poder Judiciário, inclusive dela aferindo lucro, a Lei nº 8.935/94, utilizando como base a Teoria do Risco Administrativo, a eles imputou a responsabilidade direta e objetiva, e não mais ao Estado.

Considerou o legislador que, enquanto agentes públicos na qualidade de particulares em colaboração com a Administração, deveriam ter regime próprio de responsabilização, e de forma independente do Estado. O ato de delegação, por si só, afastaria a responsabilização direta do ente delegante, respondendo de forma subsidiária, quando frustrado o intento em face do agente.

Acertado o intento de afastar do Estado o ônus da responsabilidade objetiva nesta hipótese. Os que exercem as atividades notariais e registrais, à título de delegação, porém com exploração econômica, gerência financeira e administrativa próprias, devem ter contra si o dever de indenizar, não podendo se utilizar do escudo estatal para proteção.

Diante das controvérsias iniciadas desde a edição da Lei nº 8.935/94, a alteração promovida pela Lei nº 13.286/16 representa o assento na discussão sobre a responsabilidade destes delegatários, estabelecendo o critério subjetivo, baseado na necessidade de comprovação de dolo ou culpa por ele próprio ou subordinados.

De certo, imputá-los, com base na Teoria do Risco Administrativo, à responsabilidade objetiva pode configurar penalidade extremada, ainda que assegurado o direito de regresso ao efetivo causador do dano. Por outro lado, o entendimento pela permanência da responsabilidade primária e objetiva do Estado por danos causados no desempenho das funções notariais e registrais, diante das considerações já expostas, desprivilegia o interesse público envolvido.

Medida mais justa, sob pena de evitar a socialização do ônus e privatização dos ônus, seria a possibilidade de demandar o prejudicado diretamente em face do delegatário, comprovados culpa ou dolo, assumindo o Estado o papel de responsável subsidiário.

Nesta linha de raciocínio, envolveria a proposta maior agilidade ao pleito indenizatório, prestigiando os postulados da economia e celeridade processual, uma vez que

não se submeteria este ao regime especial de precatório em caso de procedência.

Exceção se configuraria evidenciado o nexo de causalidade entre determinada conduta do Poder Público, como exemplo na falha de fiscalização das atividades dos delegatários, ou qualquer outra que tenha dado causa ou mesmo concorrido para o dano. Neste cenário, com base na Teoria do Risco Administrativo, assumiria o Estado o ônus do dever indenizatório em favor do prejudicado, assegurado o direito de regresso em face dos responsáveis nos casos de dolo ou culpa.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. *Lei nº 8.935*, de 18 de novembro de 1994. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8935.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8935.htm) >. Acesso em: 01 jun. 2019.

\_\_\_\_\_. *Constituição do Brasil*. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm) >. Acesso em: 01 jun. 2019.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 6.015*, de 31 de dezembro de 1973. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L6015original.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6015original.htm) >. Acesso em: 01 jun. 2019.

ARRUDA, Jessica Pereira. *Princípio da Soberania do Interesse Público: a prerrogativa do exercício do poder de polícia administrativa*. Artigo Científico, 2014. Disponível em: <<https://www.webartigos.com/artigos/principio-da-soberania-do-interesse-publico-a-prerrogativa-do-exercicio-do-poder-de-policia-administrativa/126241/>>. Acesso em: 04 jun. 2019.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. *Programa de responsabilidade civil*. 8 ed. São Paulo: Atlas, 2007.

CENEVIVA, Walter. *Lei dos notários e registradores comentada (Lei n. 8.935/94)*. 16 ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

DINIZ, Maria Helena. *Curso de direito civil brasileiro: responsabilidade civil*. 29 ed. São Paulo: Saraiva, 2015

FERREIRA, Ana Luíza Gonçalves. *Princípio da Supremacia do Interesse Público e Princípio da Indisponibilidade do Interesse Público: Pilares do Regime Jurídico Administrativo*. Artigo Científico, 2012. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/principio-da-supremacia-do-interesse-publico-e-principio-da-indisponibilidade-do-interesse->>. Acesso em: 04 jun. 2019.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 42 ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. *Direito Administrativo*. 24 ed. São Paulo: Atlas, 2011.

SANTOS, Mauro Cesar. *Direito Notarial e Registros Públicos na perspectiva da advocacia*. São Paulo: Letras Jurídicas, 2018.

SARTORI, Ivan Ricardo Garísio. Responsabilidade civil e penal dos notários e registradores. In: *Revista de Direito Imobiliário IRIB*. São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 25, n.º 53, julho-dezembro, 2002.

ROSENVOLD, Nelson. *A responsabilidade civil dos notários e registradores e a Lei nº 13.286/2016*. Rio de Janeiro. Disponível em: < <https://www.nelsonrosenvold.info/single-post/2016/07/12/A-responsabilidade-civil-dos-notarios-e-registradores-e-a-Lei-n-132862016>>. Acesso em: 04 jun. 2019.