



LIGA DE ENSINO DO RIO GRANDE DO NORTE
CENTRO UNIVERSITÁRIO DO RIO GRANDE DO NORTE – UNI/RN
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

SIMONE SILVA PAZ

**RESPONSABILIDADE CIVIL DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES:
SEGURANÇA JURÍDICA CONCEDIDA POR PARTICULARES**

NATAL/RN
2021

SIMONE SILVA PAZ

**RESPONSABILIDADE CIVIL DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES:
SEGURANÇA JURÍDICA CONCEDIDA POR PARTICULARES**

Trabalho de Conclusão do Curso de Direito apresentado ao Centro Universitário do Rio Grande do Norte (UNI-RN) como requisito final para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof. Ma. Emmanuelli Karina Brito Gondim Moura

NATAL/RN
2021

SIMONE SILVA PAZ

**RESPONSABILIDADE CIVIL DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES:
SEGURANÇA JURÍDICA CONCEDIDA POR PARTICULARES**

Trabalho de Conclusão do Curso de Direito apresentado ao Centro Universitário do Rio Grande do Norte (UNI-RN) como requisito final para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Aprovado em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Profª. Ma. Emmanuelli Karina Brito Gondim Moura

Profª. Esp. Rosângela Maria R. M. Mitchell de Moraes

Profª. Ma. Úrsula Bezerra da Silva Lira

Dedico a Deus e minha família, que são
minha motivação para mais esta
conquista.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus, pois sem Ele nada seria possível. Minha fé me mantém de pé quando tudo parece impossível.

Aos meus pais, Rosa Maximino da Silva Paz e Francisco Ribeiro Paz, ao meu irmão, Fernando Silva Paz, pela confiança depositada, apoio e amor em todos os momentos da minha vida, em especial nos de maior dificuldade. Ainda que distantes, o amor que nos une me motiva a ser uma pessoa cada dia melhor.

Ao meu esposo, Alisson Marcos do Nascimento Fonseca, pelo amor, carinho e incentivo em todos os meus projetos.

A todos familiares e amigos que nunca deixaram de torcer pelo meu sucesso e se orgulham comigo de todas as realizações.

Aos meus professores da graduação em Direito que me fizeram despertar a paixão pela luta da justiça e compartilharam conhecimentos e experiências que levarei para muito além da vida acadêmica.

À professora Emmanuelli que aceitou me guiar neste sonho e com seu jeito tão acolhedor, ainda que pelas telas das aulas remotas, consegue transmitir tanta energia e dedicação pelo seu trabalho que atinge a muitos, que assim como eu, contam com sua sábia orientação nos caminhos do conhecimento.

Muito obrigado a todos!

Simone Silva Paz

“A persistência é o caminho do êxito”.

Charles Chaplin

RESUMO

Este trabalho apresenta uma abordagem sobre responsabilidade civil dos notários e registradores sob a ótica de normas do Direito Civil e Direito Notarial e Registral através do método de abordagem hipotético-dedutivo, com uso de método de procedimento histórico, partindo de análise de teorias doutrinárias e legislação sobre o tema ao longo do tempo para decisões judiciais que consagram o entendimento do assunto no plano da responsabilização dos agentes perante os atos da vida civil que passam pela validação em serventias extrajudiciais. A pesquisa privilegia fatores como o estudo da natureza jurídica destes agentes públicos, a classificação na qual se insere este profissional perante o Estado e o alcance de sua responsabilidade civil deste como colaborador da justiça. Em um contexto em que se observa um paradoxo entre a judicialização dos conflitos cada vez maior e os desafios de acesso à justiça, o papel dos notários e registradores se evidencia como importante instrumento de segurança jurídica, publicidade, autenticidade e eficácia dos atos jurídicos para a sociedade. Tal como fica em evidência a importância deste profissional, verifica-se o reconhecimento de funções, atribuições e responsabilidade peculiares. Estes, ao atuarem de forma privada sob a égide do controle público, necessitam do claro recorte de sua natureza jurídica e responsabilidade civil, para atuação em conformidade com as leis e com a função social que desempenham. O alcance da responsabilidade civil a eles imputada é um dos elementos que materializa o caráter público das atividades extrajudiciais desempenhadas nas serventias.

Palavras-chave: Responsabilidade civil. Notários e Registradores. Segurança jurídica.

ABSTRACT

This paper presents an approach on the civil liability of notaries and registrars from the standpoint of Civil Law and Notarial and Registral Law norms through the hypothetical-deductive approach method, using the historical procedure method, starting from the analysis of doctrinaire theories and legislation on the theme over time to court decisions that consolidate the understanding of the subject in the plan of the liability of agents before the acts of civil life that undergo validation in extra-judicial offices. The research privileges factors such as the study of the legal nature of these public agents, the classification in which this professional falls before the State, and the scope of his civil responsibility as a collaborator of justice. In a context in which a paradox is observed between the increasing judicialization of conflicts and the challenges of access to justice, the role of the notaries and registrars becomes evident as an important instrument of legal security, publicity, authenticity, and efficacy of legal acts for society. Just as the importance of this professional is evidenced, there is the recognition of peculiar functions, attributions, and responsibilities. These professionals, when acting privately under the aegis of public control, need a clear definition of their legal nature and civil liability, in order to act in compliance with the laws and with the social function they perform. The scope of the civil liability attributed to them is one of the elements that materialize the public character of the extrajudicial activities performed in the offices.

Keywords: Civil liability. Notaries and Registrars. Legal security.

SUMÁRIO

Capítulo I – INTRODUÇÃO	9
Capítulo II – ABORDAGEM GERAL SOBRE ATIVIDADE NOTARIAL E REGISTRAL NO BRASIL	11
2.1 CONCEITO DE ATIVIDADE NOTARIAL E REGISTRAL.....	11
2.2 BREVE HISTÓRICO DA ATIVIDADE NOTARIAL E REGISTRAL.....	13
2.3 PRINCÍPIOS E A RESPONSABILIDADE CIVIL DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES	17
2.3.1 Princípios registrais	18
2.3.2 Princípios notariais	23
2.4 ACESSO À JUSTIÇA E A IMPORTÂNCIA DAS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS	31
Capítulo III – NATUREZA JURÍDICA	35
3.1 ATRIBUIÇÕES E COMPETÊNCIAS.....	37
3.2 DELEGAÇÃO DA ATIVIDADE NOTARIAL E REGISTRAL.....	39
3.3 FÉ PÚBLICA DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES.....	41
Capítulo IV – RESPONSABILIDADE CIVIL NA ATIVIDADE NOTARIAL E REGISTRAL	44
4.1 RESPONSABILIDADE CIVIL DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES.....	44
4.2 RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO EM RELAÇÃO ÀS ATIVIDADES NOTARIAIS E REGISTRAIS.....	55
Capítulo V – CONCLUSÃO	63
REFERÊNCIAS	66

Capítulo I – INTRODUÇÃO

Esta pesquisa teve origem na percepção do crescente debate sobre atuação dos cartórios extrajudiciais na sociedade. O aumento frequente da demanda processual no Brasil é tema importante para o poder judiciário que mede eficiência dos serviços prestados e busca alternativas para acesso à justiça mais eficaz. Neste contexto, as serventias extrajudiciais se apresentam como importante auxiliar do Estado como meio de levar segurança jurídica aos inúmeros procedimentos que podem substituir processos de jurisdição voluntária ou mesmo evitar litígios que tramitariam no judiciário, assim como aos atos da vida civil que não se inserem no controle jurisdicional. O estudo deste tema levou aos seguintes questionamentos: Dada tamanha relevância dos serviços notariais e registrais, é seguro que sejam atividades exercidas por particulares? Qual a responsabilidade civil do tabelião perante os atos que exerce? Qual a natureza jurídica dos oficiais de registro e notários? Quais os princípios norteadores da atuação destes profissionais? Eles podem ser imputados civilmente e criminalmente por danos causados? Porque Fé pública se serviço é exercido por particular?

A busca por respostas para esses questionamentos foi efetuada através de pesquisa bibliográfica, em livros na área do Direito Civil e do Direito Notarial e Registral, legislação pertinente ao tema, como a Constituição Federal, Código Civil, Leis nº 6.015/73 (Lei de registros públicos), nº 8.935/94 (Lei dos cartórios) e nº 9.492/97 (Lei de protesto), entre outras fontes. A pesquisa foi desenvolvida através do método de abordagem hipotético-dedutivo, com uso de método de procedimento histórico, partindo de análise de teorias doutrinárias e legislação sobre o tema ao longo do tempo para decisões judiciais que consagram o entendimento do assunto no plano da responsabilização civil destes delegatários do Estado.

Cabe ressaltar que a garantia de acesso ao poder judiciário é prevista constitucionalmente no título de Direitos e Garantias Fundamentais, através do art. 5º, inciso XXXV. Desta forma, O Estado garante a toda sociedade que não afastará controle jurisdicional sobre lesão ou ameaça a direito. Contudo, ainda é comum o cidadão desconhecer de seus direitos ou deixar de ingressar no judiciário pela

expectativa negativa sobre atendimento tempestivo de sua demanda. Neste contexto, as serventias extrajudiciais ganham importância como auxiliares da justiça ao passo que visam dar publicidade, segurança, autenticidade e eficácia atos jurídicos fora da esfera judicial. A fé pública conferida aos oficiais de registro e notários, assim como suas atribuições de consultoria, trazem aos cidadãos, alternativas de verem resguardados alguns de seus direitos na forma da legislação, sem ingressar no judiciário.

Para um melhor entendimento do que foi tratado no trabalho, organizou-se este da seguinte maneira: o primeiro capítulo é introdutório e apresenta justificativa, os questionamentos, os objetivos e a importância desse estudo; o segundo aborda aspectos gerais da atividade notarial e registral no Brasil, como histórico, conceito e importância e princípios norteadores destas atividades no Brasil; o terceiro capítulo trata da natureza jurídica dos notários e registradores; o quarto capítulo traz abordagem sobre responsabilidade civil destes profissionais e o quinto e último capítulo é conclusivo e apresenta as considerações finais deste estudo.

Capítulo II – UMA ABORDAGEM GERAL SOBRE ATIVIDADE NOTARIAL E REGISTRAL NO BRASIL

Atualmente, percebe-se que os serviços notariais e registrais vêm ganhando relevância no contexto da tentativa de diminuir judicialização dos conflitos, resguardando direitos com segurança. Com os desafios do acesso à justiça enfrentados pelo poder judiciário, surgem diversas medidas que facilitam o exercício do direito por vias não judiciais e ganha relevo a atuação dos oficiais de registro e notários nas serventias extrajudiciais. Aumenta-se assim o debate sobre os limites de atuação destes profissionais, os quais executam serviços que permeiam diversas áreas importantes da vida das pessoas, como direitos de personalidade e patrimônio por exemplo.

2.1 CONCEITO E FINALIDADES DA ATIVIDADE NOTARIAL E REGISTRAL

Nos termos do art. 1º da Lei 8.935/94, que é conhecida como lei dos cartórios, “serviços notariais e de registro são os de organização técnica e administrativa destinados a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos” (BRASIL, 1994). E, de acordo com o disposto no art.3º da mesma lei, 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.

Entende-se por serviço notarial, a atividade exercida mediante autorização legislativa, por um agente público, para redigir, formalizar e autenticar com fé pública, instrumentos com aptidão plena para a produção de efeitos jurídicos, compatibilizando a declaração de vontade das partes com a lei (qualificação jurídica da vontade das partes, qualificação notarial). Vejamos o que dispõe a Lei 8.935/94:

Art. 6º Aos notários compete:

I - formalizar juridicamente a vontade das partes;

II - intervir nos atos e negócios jurídicos a que as partes devam ou queiram dar forma legal ou autenticidade, autorizando a redação ou redigindo os instrumentos adequados, conservando os originais e expedindo cópias fidedignas de seu conteúdo;

III - autenticar fatos.

(BRASIL, 1994)

Por sua vez, entende-se por serviço registral a atividade exercida mediante autorização legislativa, por um agente público, para assentamento de títulos e direitos previstos em lei, com oponibilidade “erga omnes”, ou seja, com efeito vinculante para todos. Importante mencionar que a Lei 6.015/73 que trata de registros públicos, bem antes da Constituição Federal e da lei dos cartórios tratarem da atividade notarial e registral, já trazia as finalidades de autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos referentes às atividades de registro, que surgem como institutos nucleares em todas as classes de serventias extrajudiciais, sendo replicados em leis posteriores:

Art. 1º Os serviços concernentes aos Registros Públicos, estabelecidos pela legislação civil para **autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos**, ficam sujeitos ao regime estabelecido nesta Lei.

§ 1º Os Registros referidos neste artigo são os seguintes:

- I - o registro civil de pessoas naturais;
- II - o registro civil de pessoas jurídicas;
- III - o registro de títulos e documentos;
- IV - o registro de imóveis.

(BRASIL, 1973)

Ainda na circunscrição extrajudicial, temos os tabelionatos de protestos que também exercem atividade de registro, além de outras, voltadas para títulos e outros documentos de dívida, em que se pretende provar inadimplência de forma solene. A lei que trata do tema é a Lei 9.492/97 e assim com as demais leis citadas neste capítulo, também replica as finalidades da atividade:

Art. 1º Protesto é o ato formal e solene pelo qual se prova a inadimplência e o descumprimento de obrigação originada em títulos e outros documentos de dívida. (...)

Art. 2º Os serviços concernentes ao protesto, garantidores da **autenticidade, publicidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos**, ficam sujeitos ao regime estabelecido nesta Lei.

Art. 3º Compete privativamente ao Tabelião de Protesto de Títulos, na tutela dos interesses públicos e privados, a protocolização, a intimação, o acolhimento da devolução ou do aceite, o recebimento do pagamento, do título e de outros documentos de dívida, bem como lavrar e registrar o protesto ou acatar a desistência do credor em relação ao mesmo, proceder às averbações, prestar informações e fornecer certidões relativas a todos os atos praticados, na forma desta Lei.

(BRASIL, 1997)

Destes conceitos, afere-se que na atividade notarial, a vontade das partes será instrumentalizada de acordo com a legislação e na atividade registral, os títulos e direitos já existentes ganham publicidade e oponibilidade perante terceiros, com a

atividades de registro e outras afins. Da análise das atribuições dos diferentes tipos de serventia, é possível identificar que diversos direitos são constituídos e outros reconhecidos ou resguardados, através de procedimentos realizados nos tabelionatos ou escritórios de registro.

2.2 BREVE HISTÓRICO DA ATIVIDADE NOTARIAL E REGISTRAL

Segundo Benício (2005, p. 41), nos primeiros períodos da evolução humana, as manifestações de vontade jurídica se fundavam por meio de ações simbólicas, caracterizadas pelo uso de símbolos. Posterior a esta fase, os métodos significativos usados desde então, começaram a ser transferidos pela utilização das palavras, tal momento, foi marcado pela quantidade escassa e pela maneira facilitada com que se configuravam os negócios jurídicos, contudo, tais relações eram eivadas de boa fé e pelo “respeito à promessa e do testemunho de particulares”, onde nesses tempos, havia-se a necessidade dos negócios jurídicos para serem formalizados, contar com o testemunho dos envolvidos nas assembleias populares que ocorriam através da concentração dos grupos da sociedade.

Almeida Júnior (1963, *apud* BENÍCIO, 2005, p. 41-42), corrobora com a parte histórica das funções notariais e registrais, ao expor em sua obra que:

Desenvolvendo-se as relações sociais, a variedade e a complicação dos negócios trouxeram a necessidade de uma prova das convenções, menos fugaz do que a palavra falada e menos transitória ou insegura do que a memória das testemunhas; e, assim, as simples promessas verbais foram substituídas por documentos escritos. Para escrevê-los, surgiram intermediários, expeditos na arte caligráfica, os quais, a princípio, sendo simples particulares (privados), tornaram-se, mais tarde, funcionários oficiais destinados a dar, em forma solene, a sanção da fé pública aos atos que lavrassem.

Consoante Benício (2005, p. 42), até meados do século XIII, não existiam notários com qualidade de oficiais públicos, tinham apenas juízes que desempenhavam tais funções, devido a necessária intervenção judicial para formalizar o ato notarial e dar caráter público ao mesmo. Contudo, devido a multiplicidade de atos que deviam cumprir, os juízes passaram a delegar tais funções a escrivães e chanceleres, que posteriormente e aos poucos passaram a se tornar peritos nas ciências das formas e começaram a constituir uma classe

apartada e independente de oficiais públicos. A partir daí, começaram a haver mudanças nas maneiras com que prestavam os serviços notariais e registrais, onde a atividade deixou de ser emanção da máxima autoridade judiciária, “para tornar-se delegação imediata do poder soberano, conferindo, a atos e contratos, caráter de autenticidade própria dos atos de autoridade pública.”

Para Brandelli (2007, p. 4), “a atividade notarial não é, assim, uma criação acadêmica”, nem um acontecimento normal no surgimento dos institutos jurídicos do direito, tampouco, uma formação legislativa. “É, sim, uma criação social, nascida no seio da sociedade, a fim de atender as necessidades desta diante do andar do desenvolvimento voluntário das normas jurídicas”, ou seja, a atividade notarial “nasceu do clamor social, para que, num mundo massivamente iletrado, houvesse um agente confiável” que pudesse instrumentalizar de acordo com as formas legais, a manifestação e a vontade das partes, “a fim de perpetuar o negócio jurídico” e tornar menos árduo a sua comprovação.

O termo cartório é encontrado pela primeira vez na época do Brasil imperial, no Decreto nº 482, de 14 de novembro de 1846, que regulamentou o Registro Geral de Hipoteca (criado pela Lei nº 317/1843):

Art. 2º - As hypothecas deverão ser registradas no Cartorio do Registro geral da Comarca onde forem situados os bens hypothecados. Fica porê m exceptuada desta regra a hypotheca que recahir sobre escravos, a qual deverá ser registrada, no registro da Comarca em que residir o devedor. Não produzirá effeito algum o registro feito em outros **Cartorios**, e igualmente o que for feito dentro dos vinte dias anteriores ao fallimento. (BRASIL, 1846)

Outra norma do século XIX, que também utiliza a palavra cartório, cuja parte relacionada ao direito marítimo ainda está em vigor, ou seja, revogada apenas parcialmente pelo Código Civil Brasileiro de 2002, é o Código Comercial Brasileiro, Lei nº 556, de 25 de julho de 1850.

A Constituição de 1891 mencionou no artigo 58, parágrafo 1º, que o provimento dos “Ofícios de Justiça” compete aos Presidentes dos Tribunais.

O Código Civil de 1916 (Código Civil dos Estados Unidos do Brasil), em alguns artigos (artigos 182, 195 inciso II, 832 e 1644) utiliza o termo cartório, em al-

guns momentos para designar a atividade extrajudicial e em outros para designar a atividade judicial.

Em texto constitucional, o termo cartório surge pela primeira vez na Constituição de 1934:

Art. 67 - Compete aos tribunais: a) elaborar os seus regimentos internos, organizar as suas secretarias, os seus cartórios e mais serviços auxiliares, e propor ao Poder Legislativo a criação ou supressão de empregos e a fixação dos vencimentos respectivos; b) conceder licença, nos termos da lei, aos seus membros, aos juízes e serventuários que lhes são imediatamente subordinados; c) nomear, substituir e demitir os funcionários das suas secretarias, dos seus **cartórios** e serviços auxiliares, observados os preceitos legais.

(BRASIL, 1934)

O termo serventia foi introduzido no ordenamento jurídico brasileiro pela Emenda Constitucional nº 7, de 1977, que incluiu o artigo 206 à Constituição de 1967:

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.

(BRASIL, 1967)

A Emenda Constitucional nº 22, de 1982, que acrescentou os artigos 207 e 208 à Constituição de 1967 também manteve a denominação serventias:

Art. 207 - As serventias extrajudiciais, respeitada a ressalva prevista no artigo anterior, serão providas na forma da legislação dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, observado o critério da nomeação segundo a ordem de classificação obtida em concurso público de provas e títulos.

Art. 208 - Fica assegurada aos substitutos das serventias extrajudiciais e do foro judicial, na vacância, a efetivação, no cargo de titular, desde que, investidos na forma da lei, contem ou venham a contar cinco anos de exercício, nessa condição e na mesma serventia, até 31 de dezembro de 1983.

(BRASIL, 1967)

Percebe-se que a denominação foi utilizada para designar os serviços judiciais e também os serviços extrajudiciais, não havendo opção do legislador originário em distinguir as duas atividades.

A lei de registros públicos, promulgada antes das citadas emendas à Constituição de 1967, também adotou o termo “cartório” para se referir aos serviços extrajudiciais, assim como o termo “ofícios”. Observa-se que mesmo após atualizações datadas após 1977, algumas datadas de vários anos após Carta

Magna de 1988, o termo cartório continuou sendo utilizado. A nomenclatura serventia é localizada na referida lei com atualizações de 2017, de forma que o texto vigente contém as três nomenclaturas: ofícios, cartórios e serventias, tratadas como sinônimos, todas se referindo a serviços extrajudiciais. De forma particular, o serviço de registro civil de pessoas físicas ganhou o seguinte destaque nesta lei:

Art. 29. (...) § 3º Os ofícios do registro civil das pessoas naturais são considerados ofícios da cidadania e estão autorizados a prestar outros serviços remunerados, na forma prevista em convênio, em credenciamento ou em matrícula com órgãos públicos e entidades interessadas.
(BRASIL, 1973)

A designação “ofícios da cidadania” sinaliza um dos recortes da relevância da atividade registral na sociedade. Nestas serventias, são formalizados os acontecimentos da vida civil do nascimento ao óbito, que a rigor, servem para comprovação de direitos que afetam a própria personalidade de um indivíduo, como nome, filiação, estado civil, entre outros.

A regulamentação da atividade foi “provocada” pela previsão constitucional na Carta Magna de 1988, em seu artigo 236:

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 a fixação dos 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)

A constituição de 1988 formalizou a delegação aos notários e registradores, o caráter privado da atividade, a forma de ingresso por concurso público e a previsão de lei federal para regulamentação da atividade, o que mais tarde se deu pela promulgação da Lei 8.935 de 1994. A referida menção constitucional e regulamentação específica, faz com que a atividade notarial e registral doravante se revista de características peculiares, algumas delas tratadas ao longo deste trabalho.

2.3 PRINCÍPIOS E A RESPONSABILIDADE CIVIL DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES

Princípios jurídicos são os fundamentos, as diretrizes do ordenamento ou de um sistema jurídico. Segundo Celso Antônio Bandeira de Melo:

“Princípio (...) é, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente para definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. É o conhecimento dos princípios que preside a intelecção das diferentes partes componentes do todo unitário que há por nome sistema jurídico positivo.” (MELO *apud* LOUREIRO, 2018)

Como se sabe, os princípios são normas que diferem das regras ou leis em sentido estrito, justamente pelo seu caráter integrador, interpretativo e norteador do sistema jurídico. São, portanto, enunciados que servem de sustentáculos ao ordenamento jurídico. Para se entender o alcance da atividade notarial e registral que repercutirá na responsabilidade civil imputada aos profissionais da área, é importante conhecer os princípios norteadores da atividade, que quando não observados, ensejam consequências gravosas ao bem coletivo.

A doutrina afirma que a Segurança Jurídica e a Independência são os alicerces de toda a atividade notarial e registral. São, portanto considerados “supraprincípios” dos cartorários. De fato, atividade notarial e registral serve à boa-fé dos negócios jurídicos, à estabilidade e segurança das convenções, à publicidade dos atos e fatos jurídicos, ao rechaço da fraude e à garantia da validade e da eficácia de todas as trocas e do próprio comércio. É coercitivo vincular a segurança jurídica em atos exercidos por estes profissionais do direito, de forma não subordinada, ou seja, de forma independente, na forma da lei.

O sistema notarial e registral atua na concretização de direitos fundamentais (propriedade e outros direitos reais; nascimento, casamento, interdição, óbito e outros atos importantes da pessoa natural; legalidade de associações e sociedades civis; recuperação de crédito; verificação da capacidade e adequação de vontade das partes à legalidade, etc). Para o exercício destas relevantes atividades é necessário que todo o sistema esteja fundado na segurança jurídica e na independência dos notários e registradores.

A segurança jurídica é o principal objeto e a principal causa do sistema notarial e registral, estando acima da lei. Isso significa que o legislador não pode eliminá-la do bojo do sistema, pois, se ele excluir este princípio, estará na verdade excluindo a própria essência do serviço notarial e registral, além de enfraquecer as garantias constitucionais e os direitos fundamentais. Os notários e registradores devem cumprir sua função de forma prudente e nos limites da lei, considerando que esta nem sempre se manifesta de maneira clara devendo interpretá-la e aplicá-la de acordo com o caso concreto.

Em relação à Independência, ensina o autor Eduardo Augusto:

(...) Em relação à independência, da mesma forma que o juiz, o registrador tem que ter total liberdade para tomar suas decisões, devendo decidir de acordo com seu convencimento juridicamente motivado. Sem essa independência, não é possível esperar decisões juridicamente acertadas, pois a prudência e a imparcialidade, que garantem boas decisões, são incompatíveis com a sujeição hierárquica e com a concorrência de mercado.
(AUGUSTO, 2013)

Segurança jurídica e independência são sem dúvida os dois grandes princípios que regem as atividades dos cartorários em todas as suas especialidades: registro civil de pessoas naturais e de interdições e tutelas, registro civil de pessoas jurídicas, tabelionato e registro de contratos marítimos, registro de títulos e documentos, registro de imóveis, tabelionato de notas e tabelionato de protesto. A responsabilidade civil nas serventias extrajudiciais pode ser entendida como o alicerce que garante a observância dos princípios que regem a atividade notarial e registral.

Como desmembramento das especificidades dos serviços notariais e registrais, observa-se existência de várias outras classificações de princípios. Dentre os quais, os princípios registrais e os princípios notariais destacados a seguir.

2.3.1 Princípios registrais

Os princípios registrais servem de fundamento para o sistema de registro de imóveis e foram originados da lei: código civil de 2002, Lei 6.015/1973 e Lei 8.935/1994. Os princípios a seguir são típicos dos registros públicos, em especial do

Registro de Imóveis, sendo, no entanto, alguns deles, aplicáveis ainda que de forma mitigada, aos demais serviços de registros públicos disciplinados na Lei 6015/1973.

2.3.1.1 Princípio da obrigatoriedade do registro

De acordo com o princípio da obrigatoriedade ou do ônus do registro, nos atos entre vivos, a constituição, transferência, modificação ou extinção da propriedade, ou outro direito real relativo à imóvel, apenas se efetiva com o registro do título respectivo. No direito brasileiro, portanto o registro do título de aquisição do direito real imobiliário é “obrigatório”. Não basta a lavratura da escritura de compra e venda de um imóvel por exemplo, ao contrário, o comprador apenas adquire a propriedade do bem com o registro deste título no Registro de Imóveis competente.

O registro deve ser realizado na serventia em cuja circunscrição estiver o imóvel, sob pena de nulidade. Tal princípio é consagrado no art.1245 e seguintes do Código Civil:

Art. 1.245. Transfere-se entre vivos a propriedade mediante o registro do título translativo no Registro de Imóveis.

§1º Enquanto não se registrar o título translativo, o alienante continua a ser havido como dono do imóvel.

§ 2º Enquanto não se promover, por meio de ação própria, a decretação de invalidade do registro, e o respectivo cancelamento, o adquirente continua a ser havido como dono do imóvel.

(BRASIL, 2002)

Pelo contido no referido dispositivo, nota-se que a mera situação fática não garante a propriedade de um imóvel. Este princípio evidencia portanto o caráter “constituidor de direitos”, próprio de alguns atos praticados nas serventias de registro.

2.3.1.2 Princípio da rogação ou instância

Segundo este princípio, a atividade registral depende de provocação: os atos do registro somente serão praticados por ordem judicial; a requerimento do ministério público, quando a lei autorizar; e a requerimento verbal ou escrito do interessado. De regra, o requerimento é verbal, acompanhado do título que se

pretende registrar. Em suma, infere-se deste princípio a regra de que não é possível praticar ato de registro sem requerimento de parte interessada.

Desdobramento deste enunciado é o procedimento registral ter início com protocolo ou prenotação. Todo título apresentado no Registro de imóveis deve ser protocolado. Em nenhuma hipótese poderá o registrador recusar o recebimento e protocolo do título ainda que se verifique de imediato, vícios insanáveis ou intrínsecos, deve o registrador proceder o protocolo para, posteriormente, fazer as exigências cabíveis. A recusa em receber registro pode ensejar remessa da questão ao juízo competente por meio da instauração do procedimento de dúvida.

2.3.1.3 Princípio da legalidade

Em sentido amplo, entende-se por princípio da legalidade aquele pelo qual toda ação da Administração pública e toda decisão dos tribunais deve ser resultado da aplicação da lei. Como ensina o autor Luiz Guilherme Loureiro:

“É a plena vigência do ordenamento jurídico que fica acima da vontade do agente estatal. Não só os agentes públicos devem se sujeitar ao princípio da legalidade, mas também os particulares são sujeitos a esse princípio, diante do dever jurídico de cumprir as obrigações legais e convencionais.” (LOUREIRO, 2018, p. 568)

De acordo com o princípio da legalidade, não basta a inscrição para que o título tenha acesso ao Registro de Imóveis. É preciso que o título seja válido e perfeito, de forma que antes que se proceda ao registro, o documento deve passar por um exame de qualificação por parte do registrador. Em outras palavras, a validade do registro depende da validade do negócio jurídico que lhe dá suporte.

2.3.1.4 Princípio da prioridade

Este princípio ensina que o título que for prenotado em primeiro lugar tem prioridade no registro em relação aos títulos que materializam direitos reais contraditórios sobre o mesmo imóvel, protocolados posteriormente.

Conforme determina o art. 182 da Lei 6.015/1973, por ocasião do protocolo, todos os títulos recebem um número de ordem, de acordo com a sequência rigorosa de sua apresentação. Esse número de ordem determinará a prioridade do título e

esta, a preferência dos direitos reais, ainda que vários títulos sejam apresentados simultaneamente pela mesma pessoa (art. 186). Da mesma forma, estabelece o art. 1.493, parágrafo único, do código civil, que o número de ordem determina a prioridade, e esta, a preferência entre as hipotecas.

Logo, o título apresentado em primeiro lugar no Registro assegura a preferência na aquisição do direito real respectivo. Havendo, pois, concurso de direitos reais sobre o mesmo imóvel, prevalece aquele cujo título foi anteriormente protocolado no Serviço de Registro de Imóveis.

2.3.1.5 Princípio da especialidade

De acordo com este princípio, todo imóvel que seja objeto de registro deve estar perfeitamente individualizado. Tratando-se de inscrição de direito real de garantia, não só imóvel, como também a dívida garantida especificada, com indicação dos dados do contrato ou cédula de crédito como valor total em moeda nacional, montante das prestações, prazo, taxa de juros, etc.

De fato, a especialização remete à descrição, conforme ensina Luiz Guilherme Loureiro:

A especialização, portanto, significa a descrição do imóvel como um corpo certo, que o torna inconfundível e distinto de qualquer outro. Eventuais erros nos limites artificiais ou naturais do imóvel podem ser retificados administrativa ou judicialmente, quando descobertos. Em outras palavras, havendo discrepância entre os limites reais do imóvel e aqueles da matrícula, esta deverá ser retificada, de ofício(...). (LOUREIRO, 2018)

2.3.1.6 Princípio da continuidade

Segundo o princípio da continuidade, os registros devem ser perfeitamente encadeados, de forma que não hajam vazios ou interrupções na corrente registrária. Em relação a cada imóvel deve existir uma cadeia de titularidade à vista do qual só se fará registro ou averbação de um direito se o outorgante dele figurar no registro como seu titular. Este encadeamento ou sucessão de registro deve observar principalmente a correta caracterização do sujeito (dados da pessoa que figura como titular do direito) e do objeto (coincidência na descrição do imóvel inscrito no registro em nome daquele que o transfere). Caso em que titular tenha, por exemplo, mudado

estado civil antes de transferência de imóvel, deve averbar tal condição antes do ato registral.

2.3.1.7 Princípio da parcelaridade ou cindibilidade do título

Este princípio diz que o título pode ser cindido, ou seja, o registrador pode aproveitar ou extrair certos elementos nele insertos que poderão ingressar de imediato no fôlio real, desconsiderando outros que, para tanto exigem outras providências. Por força deste princípio, pode o registrador, a requerimento do interessado, averbar mandado de penhora de imóvel, no qual conste a existência de construção não averbada por exemplo. Em outras palavras, havendo requerimento do interessado, o registrador pode aproveitar o mandado de penhora de imóvel onde foi construída uma casa, ainda que tal construção não tenha sido averbada na matrícula. Verifica-se presente neste princípio, a presença do “supraprincípio” mencionado no item 2.3. retro, qual seja o da segurança jurídica. Imaginemos a impossibilidade de cindibilidade do título no exemplo dado. O devedor mal-intencionado poderia se furtar de averbar construção com o fim de esquivar-se de execução de garantia real de uma dívida por exemplo.

2.3.1.8 Princípio da presunção de veracidade ou da legitimidade

O registro de imóveis é fundamentalmente um instrumento de publicidade e credibilidade. Portanto, é necessário que as informações nele contidas coincidam com a realidade para que não se converta em elemento de difusão de inexatidões e insegurança jurídica, contrariando assim, sua finalidade básica. Todo o sistema registral deve velar para que seu conteúdo corresponda à realidade, em maior ou menor grau, segundo os diversos modelos existentes. Em resumo, este princípio reforça a responsabilidade do registrador em primar pela segurança jurídica e credibilidade dos atos no registro de imóveis.

2.3.1.9 Princípio da fé pública registral

Este princípio trata da proteção ao terceiro de boa fé que porventura celebre negócio jurídico com titular aparente confiando nos assentos do Registro de Imóveis.

Segundo Rezende “fé pública registral (...) resume-se na crença da verdade evidenciada em tudo aquilo que se acha inscrito na tabula predial, uma vez que incorpora um conjunto de normas extremamente rígidas.”

Em alguns países, isto significa que aquele que adquire direito real sobre um imóvel inscrito no Registro de Imóveis deve ser protegido em sua aquisição ainda que haja inexatidão ou nulidade do registro. Deste prisma, o conteúdo do registro se presume exato. Contudo, no direito brasileiro, é adotado entendimento diverso, conforme ensina Luiz Guilherme Loureiro:

(...) no atual direito brasileiro, o princípio da fé pública é atenuado, uma vez que o registro inválido, ou lastreado em negócio jurídico nulo ou anulado, e que por tal motivo venha a ser cancelado, não protege o terceiro de boa fé. Entre a segurança da transação imobiliária e o direito do verdadeiro proprietário, optou o legislador brasileiro por privilegiar este último valor. (LOUREIRO,2018)

Percebe-se nesta acepção, que o princípio da fé registral serve portanto para que o terceiro de boa fé não seja totalmente prejudicado e tenha como pleitear indenização por eventual dano suportado por negócio jurídico firmado com base em informações contidas no fôlio real.

2.3.2. Princípios notariais

Tal como na atividade registral, verifica-se para o notário a existência de regras basilares criadas pela doutrina, inferidos de normas jurídicas ou expressos em lei, que servem para nortear a atuação desta classe de operadores de direito, quais sejam os notários.

2.3.3.1 Princípio da fé pública notarial

A fé pública notarial pode ser definida como a autoridade legítima atribuída aos notários (assim como para outros agentes públicos, a exemplo de juízes, registradores, cônsules, etc) para que os documentos que autorizam em devida forma sejam considerados como autênticos e verdadeiros, até eventual prova em contrário. Em outras palavras, fé pública é a credibilidade, confiança que a lei atribui aos notários em relação à verificação dos fatos, atos e contratos ocorridos ou

produzidos em sua presença ou com sua participação. Este princípio está expresso em lei, nos artigos 3º, 6º inciso III e 7º incisos IV e V da Lei 8935/1994.

2.3.3.2 Princípio da legalidade ou do controle da legalidade

O princípio da legalidade em verdade se aplica a todos os ramos do direito e rege a ação de todos os agentes públicos, uma vez que a noção de legalidade aponta a adequação de uma determinada conduta a uma norma predeterminada. Este princípio pode ser resumido como submissão da administração pública ao Direito. As fontes desse princípio foram progressivamente diversificadas e sua eficácia é assegurada pelo controle da legalidade dos atos administrativos realizados pelo Judiciário.

Quando se fala em legalidade, cada vez mais se enfatiza a constitucionalidade como parte deste conceito, pois com o advento de constituições normativas, fica evidente a necessidade de não se compatibilizar atos somente com lei em sentido estrito, mas principalmente com o norteador constitucional de nosso ordenamento jurídico.

O notário como agente público, somente pode fazer o que a lei autorizar expressamente. O documento notarial, não é, no entanto, um ato administrativo e seu conteúdo reflete a vontade das partes, que por outro lado, são livres para estipular qualquer negócio jurídico não vedado em lei. Nesse aspecto, como profissional do direito, o notário tem independência e liberdade de interpretar, qualificar e aplicar o Direito a fim de dar forma jurídica à vontade dos particulares.

2.3.3.3 Princípio da formalidade, autoria e responsabilidade

A regra no direito privado brasileiro em relação aos negócios celebrados é o da liberdade das partes, ou seja, é livre a forma do contrato, salvo se houver norma que expressamente exigir uma forma solene. Verifica-se que em negócios de maior relevância social ou privada, como forma de garantir a segurança jurídica e chamar a atenção das partes para a relevância do negócio entabulado, a lei exige determinadas solenidades e formalização de escritura pública. Alguns exemplos em

que o ato notarial é essencial para a validade de atos ou fatos jurídicos: contratos pré-nupciais (art. 1653 do CC), testamento público (art. 1864, inciso I do CC), cessão de herança (art. 1793 do CC), entre outros.

Em todos os casos em que atua, o notário é o autor e responsável pelo documento, uma vez que este contém declarações dele e das partes (LOUREIRO, 2018). Esta autoria nos atos pressupõe a consultoria e o aconselhamento de ambas as partes, sem qualquer custo extra, além os emolumentos previstos em lei, uma vez que é função do notário garantir a publicidade, conferir autenticidade, segurança e eficácia aos atos jurídicos (art. 1º da Lei 8.935/1994).

Desta forma, a violação desses deveres previstos em lei tem por consequência a responsabilização civil do notário, por danos e prejuízos causados por sua atuação, com a necessária apuração de dolo ou culpa, como será detalhado em tópico à frente.

2.3.3.4 Princípio da justiça preventiva

Este princípio tem muita relação com o tema de acesso à justiça. O notário, ao assegurar a formalização da vontade das partes, através da aplicação do direito com o devido aconselhamento devido e observância das formalidades necessárias para produção de efeitos, evita conflitos que poderiam ser levados ao judiciário. Trata-se, portanto, de atuação que resguarda direitos e evita judicialização de diversas questões. Mais uma vez, percebe-se a presença do “supraprincípio” da segurança jurídica.

Como exemplo de atos e fatos jurídicos validados sem atuação do poder judiciário, temos: separação e divórcio voluntários, desde que o casal não tenha filhos menores, nascituro ou incapazes e esteja assistido por advogado (art.733, CPC/2015); extinção consensual de união estável; inventário e partilha, desde que não haja herdeiros menores; homologação de penhor legal (art.703, parágrafo 2º, CPC/2015) entre outros.

2.3.3.5 Princípio da imparcialidade e independência

O notário é profissional independente e deve atuar de forma a dignificar e tornar efetiva esta independência que lhe é conferida pela Lei 8.935/94 no desempenho de suas atribuições (art.28).

Desta forma, o notário deve tratar as partes de forma imparcial, ainda que escolhido por uma delas: ao contrário do advogado, ele não patrocina a causa ou defende o interesse da parte, mas sim, atua de forma isenta visando conferir validade e eficácia à vontade livre e com conhecimento de causa de ambas as partes. Em suma, deve exercer papel de confiança, cobrindo o ato das vontades das partes de segurança jurídica.

Deste princípio nasce a obrigação de não lavrar ou legitimar atos que contenham disposições abusivas ou que, direta ou indiretamente, o beneficiem. Por isso mesmo, não pode lavrar atos ou contratos em que seja parte ou interessado, conforme determina a Lei 8.935/94:

Art. 27. No serviço de que é titular, o notário e o registrador não poderão praticar, pessoalmente, qualquer ato de seu interesse, ou de interesse de seu cônjuge ou de parentes, na linha reta, ou na colateral, consangüíneos ou afins, até o terceiro grau.
(BRASIL, 1994)

Assim, segundo este princípio, o notário não se sujeita à vontade ou interesse da parte mais forte ou mesmo da autoridade estatal, cuja ação se dá à margem da lei. Além disso, é proibido de exercer pessoalmente atos na serventia que seja de seu interesse direto ou de seus parentes.

2.3.2.6 Princípio da rogação

Este princípio ensina que o notário não pode agir de ofício, ou seja, a parte interessada deve procurar seus serviços, dirigindo-se ao local onde atua, na comarca para a qual recebeu delegação.

Por outro lado, uma vez procurado, o notário não pode se negar a prestar o serviço solicitado e que está incluído na delegação recebida do Estado, seja por considerar os emolumentos ínfimos, seja por desconhecimento jurídico ou por qualquer outra razão. Segundo Loureiro (2008, p.1070), “constitui falta grave a

recusa da prática de atos notariais gratuitos”. A vedação à negativa de prestação de serviço não se aplica a ato notarial impossibilitado de ser concretizado por ausência de requisitos legais.

2.3.2.7 Princípio da unidade do ato notarial

Este princípio foi consagrado no art. 215, parágrafo 1º, incisos I e VII, código civil e traz o preceito de que o ato notarial deve realizado em uma única oportunidade, sem que haja interrupções temporais relevantes. Isto não significa que colhida a vontade das partes, o notário deve imediatamente lavrar escritura pública por exemplo. Nada impede que o notário marque previamente uma audiência com todos os envolvidos a fim de verificar se o ato notarial atende a vontade das partes com aposição das respectivas firmas, tudo de uma só vez.

Logo, o ato notarial deve ser lido e concluído em só sessão, não sendo possível o acréscimo de elementos na escritura após sua assinatura, salvo se for feita imediatamente após aposição das firmas, com nova assinatura embaixo da parte acrescida. Assim, por exemplo, lavrada, lida e firmada uma escritura de compra e venda, não pode em outra ocasião ser inserida cláusula de retrovenda ou outra qualquer, ainda que com anuência das partes. Neste caso, é necessário novo ato notarial com nova manifestação de vontade através de uma rerratificação. Em suma, é vedada qualquer modificação da escritura após a sua assinatura, bem como a prática de permitir que as partes assinem o documento em datas diversas.

2.3.3.8 Princípio da segurança jurídica

Este desdobramento ou detalhamento do supraprincípio da segurança jurídica, já citado algumas vezes neste trabalho, ensina que o notário deve garantir a segurança jurídica pela definição precisa dos direitos e obrigações de cada uma das partes, velando pelo equilíbrio dos acordos contidos nos atos que estabelece, bem como legalidade dos documentos que legitima. Na prática, o notário deve se negar a autenticar ou reconhecer firmas de documentos contrários à lei, ou que contenham espaços em branco facilitando burla, entrelinhas, falta de data ou qualquer elemento

que cause insegurança ou incerteza no que concerne à manifestação legítima da vontade das partes.

Outro viés deste princípio, é que o notário deve contribuir para a segurança da ordem jurídica como um todo, participando da luta contra lavagem de dinheiro e prestando informações necessárias às autoridades competentes segundo as leis brasileiras, conforme art. 30, inciso III da Lei 8.935/94:

Art. 30. São deveres dos notários e dos oficiais de registro: I - manter em ordem os livros, papéis e documentos de sua serventia, guardando-os em locais seguros; II - atender as partes com eficiência, urbanidade e presteza; III - atender prioritariamente as requisições de papéis, documentos, informações ou providências que lhes forem solicitadas pelas autoridades judiciárias ou administrativas para a defesa das pessoas jurídicas de direito público em juízo; (BRASIL, 1994)

O dever de colaborar com o Estado, que lhe confere a delegação, não significa, contudo, que o notário pode violar o dever de sigilo. Muito pelo contrário, o dever de sigilo expressamente previsto em lei (art 30, VI da Lei 8.935/94) é um corolário da fé pública (confiança depositada na atividade notarial) e da segurança jurídica. De acordo com o dever de sigilo e confidencialidade, o notário deve conservar o segredo profissional e é submetido a um dever de confidencialidade, notadamente no que se refere à conservação dos documentos apresentados pelas partes e arquivamento de seus atos, quer estejam estes documentos em suporte de papel, quer estejam em suporte digital. Em nosso país, o dever de sigilo é fragilizado ou relativizado pelo princípio da publicidade, explicado a seguir.

2.3.3.9 Princípio da conservação e publicidade

De acordo com este princípio o notário deve conservar todos os documentos juntados pelas partes, bem como os livros de ofício em local seguro, a fim de minimizar riscos de perdas e deteriorações. Com o advento da Lei 11.977/2009, além do formato papel, os livros notariais e de registro deverão ser efetivados também em suporte eletrônico, e todos os arquivos eletrônicos conservados em cartório devem possuir cópias de segurança (backup), mantidas presencialmente em local diverso da sede dos serviços públicos para evitar riscos de perda em razão de enchentes ou incêndios. Esta obrigatoriedade de backup de documentos e livros

escriturados de forma eletrônica está prevista no artigo 40 da Lei 11.977/2009 e também foi objeto de regulamentação pelo CNJ com a edição da recomendação n° 09 de 07/03/2013.

Importante ressaltar que com a evolução da sociedade, a segurança da informação passou a ser item que compõe a conservação dos documentos, que deixam de ser apenas físicos e passam a existir também na forma eletrônica. Isto porque a transformação digital que cresce em todas as atividades, também chega nos cartórios através de diversas formas de comunicação, escrituração e armazenamento eletrônico de dados, que resultam em mais agilidade aos usuários dos serviços das serventias extrajudiciais. Como consequência desta modernização, verifica-se o aumento da regulamentação deste tema, de forma a uniformizar procedimentos e principalmente garantir a segurança destes. A comunicação entre as serventias e entre estas e o poder judiciário, por exemplo, se dá através do “Sistema Hermes – Malote Digital” regulamentado pelo provimento do CNJ n° 25 de 2012.

Em relação aos atos realizados e conservados de forma eletrônica pelas serventias, a atividade notarial e registral assim como várias outras, de forma acelerada, precisou avançar em meios alternativos ao atendimento presencial que viabilizassem o exercício de sua atividade, ou seja, meios que garantissem o exercício da fé pública e atendimento das finalidades da publicidade, autenticidade, segurança jurídica e eficácia dos atos jurídicos em meio a pandemia de Covid-19 declarada pela Organização Mundial de Saúde em 2020. Neste contexto foi editado o provimento do CNJ n° 100 de 2020, instituindo o E-notariado, que é o Sistema de Atos Notarias Eletrônicos, disponibilizado na internet pelo Colégio Notarial do Brasil – Conselho Federal, dotado de infraestrutura necessária à atuação notarial eletrônica.

No que diz respeito às serventias de registro de imóveis, desde 2017 havia lei prevendo o Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI). Em 2019, o CNJ editou o provimento n° 89, considerado por Rocha e Rocha (2021) como um marco histórico ao se prestar também a contribuir para prevenção e combate à lavagem de dinheiro nos registros de imóveis. O Provimento CNJ 89 entrou em vigor em 1º de

janeiro de 2020 e determinou a implantação do SREI até 2 de março de 2020, regulamentando assim o Registro Eletrônico de Imóveis (SREI), previsto na Lei 13.465/2017. A modernização nestas serventias também foi acelerada pelo cenário peculiar causado pelo Novo Coronavírus, quando muitos estabelecimentos públicos e provados precisaram deixar de atender presencialmente. A implantação e desenvolvimento dos módulos do SREI foi portanto fundamental para a continuidade dos serviços registrais e atualmente, para aumento da segurança e agilidade dos serviços. Em 21 de setembro de 2021, a Corregedoria do CNJ lançou o Serviço de Atendimento Eletrônico Compartilhado (Saec), uma nova ferramenta no SREI que vai interligar cerca de 3,5 mil cartórios de registros de imóveis.

Desta forma, percebe-se que a publicidade e conservação dos documentos físicos ou eletrônicos, devem ser materializadas pelos notários e registradores segundo as normas que regem estes assuntos, e em especial, com atenção às recentes normas de segurança da informação e proteção de dados. Além dos provimentos aqui mencionados, o código de normas de alguns Estados também já regulamentam o tema em capítulo próprio. Cabe destacar que os titulares das serventias extrajudiciais são os depositários dos livros e papéis próprios do serviço, que sejam físicos ou eletrônicos, pertencem ao Estado. Devem o notário e registrador, portanto, conservá-los como se fosse o próprio Estado, sob pena de responsabilidade.. A conservação deverá ser feita de forma que impeça sua destruição.

Como consequência da publicidade, nasce a prerrogativa de qualquer pessoa realizar consultas nas serventias, conforme explica Loureiro:

Destarte, os documentos e livros conservados pelos notários e registradores são públicos (já que pertencem ao Estado), podendo portanto, ser consultados por qualquer pessoa, sem necessidade de prévia justificação. Qualquer pessoa, mesmo que estranha ao ato notarial, por exemplo, pode requerer certidão do que consta no livro de notas, inclusive sobre escrituras e testamentos públicos, bem como sobre documentos arquivados (quitação de tributos, certidão negativa do INSS, certidão de registro de imóveis, etc). (LOUREIRO,2018, p.1073)

Há na doutrina polêmica sobre a abrangência do princípio da publicidade, pois alguns entendem que a privacidade por vezes é violada ao atender a publicidade aqui debatida. Loureiro pondera que:

“Em outros países, como os europeus, o princípio da publicidade e do acesso à informação é temperado por leis que excluem desta publicidade os dados de caráter pessoal, tais como os documentos fiscais, dados reveladores do domicílio, dentre outros”. (LOUREIRO, 2018, p.1073)

Por outro lado, pode-se analisar a questão sob a ótica de que, por ser atividade delegada do Estado, os atos lavrados por notários, tal como os atos administrativos em geral, necessitam de plena publicidade por essência, já que a publicidade é princípio da administração pública com previsão constitucional.

Em suma, na responsabilização do notário ou registrador em assuntos que invoquem a aplicação de qualquer um dos importantes princípios elencados neste tópico e nos anteriores, precisa ser sopesada a vinculação dos atos praticados com aplicação dos referidos princípios na extensão do que estiver previsto em lei e demais normas que regulamentam a atividade, considerando a grande repercussão que os atos praticados podem representar na vida civil dos usuários de serventias extrajudiciais.

2.4 ACESSO À JUSTIÇA E IMPORTÂNCIA DAS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS

O princípio garantidor do acesso à justiça está consagrado na Constituição de 1988, artigo 5º, XXXV, enquadrado dentro dos Direitos e Garantias Fundamentais, mais especificamente nos Direitos Individuais e Coletivos, que diz: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça de direito.” Pode ser chamado também de princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional ou princípio do direito de ação.

Contudo, há de se destacar que dentro de uma visão axiológica de justiça, o acesso a ela não fica reduzido ao acesso ao judiciário e suas instituições, mas sim a uma ordem de valores e direitos fundamentais para o ser humano, não restrito ao sistema jurídico-processual. Desta análise, é possível aferir que acesso à justiça é portanto, diferente de acesso ao poder judiciário.

O acesso à justiça é direito humano e essencial ao completo exercício da cidadania. Mais que acesso ao judiciário, o acesso a aconselhamento e consultoria qualificada também se traduzem em ferramentas que buscam a justiça social. O disposto no artigo 5º, XXXV, da Constituição Federal é muito abrangente porque garante o acesso ao poder judiciário e suas instituições por lesão de direito, e vai além, enquadrando também a ameaça de direito. Considerando a dinâmica social, os acontecimentos enquadráveis nestes conceitos (lesão ou ameaça) incluem uma enorme gama de valores e direitos fundamentais do ser humano. Assim, quem busca a defesa de seus direitos espera que o Estado-Juiz dite o direito para aquela situação, em substituição da força de cada litigante, pacificando os conflitos e facilitando a convivência social.

Ocorre que sob a ótica de acesso à justiça através do judiciário, fala-se em crise do sistema por dificuldade de ordens diversas. O acesso ao judiciário se torna falho, demorado ou restrito a uma parte da população, por diversos fatores de ordem econômica, social, cultural, psicológica, legal, falta de conhecimento ou enorme quantidade de processos no judiciário. Cada um desses fatores isolados é o suficiente para impossibilitar ou dificultar o contato de uma pessoa com o poder judiciário, em maior ou menor proporção.

A Constituição Federal traz mecanismos para facilitar a acessibilidade ao judiciário, tais como defensoria pública com assistência judiciária gratuita e nomeação de advogado dativo em caso da localidade não ter nenhum tipo de defensoria ou qualquer outro que possibilite o ingresso da população carente ao judiciário. A Carta Magna autoriza, também, a criação dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais, que são utilizados em algumas causas definidas pela Lei 9.099/95 onde vigoram os princípios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade, buscando a conciliação ou transação sempre que possível. Porém, a estrutura do “Estado-Juiz”, mesmo os mecanismos “auxiliares” citados, não tem sido suficientes para atendimento das demandas sociais.

A expressão ‘acesso à justiça’ é reconhecidamente de difícil definição, mas serve para determinar duas finalidades básicas do sistema jurídico – o sistema pelo qual as pessoas podem reivindicar seus direitos e/ou resolver seus litígios sob os auspícios do Estado. Primeiro, o sistema deve ser igualmente

acessível a todos; segundo, ele deve produzir resultados que sejam individualmente e justos. (CAPPELLETTI e GARTH, 1988, p.08)

As conquistas contabilizadas pelo movimento de acesso à justiça através do poder judiciário, na construção de uma ordem social justa e cidadã, não podem ser, de forma alguma, menosprezadas. Entretanto, face à dinâmica do processo social onde novos direitos surgem a todo instante e considerando estrutura do poder judiciário em relação ao volume de demandas recebidas, os meios até então desenvolvidos não se mostram suficientes para superar por completo as abissais limitações econômicas, culturais e psicológicas a que está subjugada a grande maioria da população.

Neste contexto, destacamos as serventias extrajudiciais, onde o Estado delega ao particular determinadas atividades e os fiscaliza através dos respectivos tribunais de justiça. Conforme todo estudo dos princípios que norteiam a atividade notarial e registral, percebe-se a grande importância da atuação dos cartorários na manutenção da segurança jurídica notadamente em relação a negócios, atos e direitos dos particulares. A cada dia percebe-se tendência de aumentar o rol de procedimentos que podem ser realizados nas serventias extrajudiciais, que validam, constituem ou resguardam direitos, de forma a desafogar a máquina pública e facilitar o acesso à justiça.

Como exemplo de atos e fatos jurídicos validados sem atuação do Estado através das serventias extrajudiciais, temos: separação, divórcio e extinção de união estável consensual, desde que o casal não tenha filhos menores, nascituro ou incapazes (art.733, CPC/2015), inventário e partilha, desde que não haja herdeiros menores (art.610, §1º, CPC/2015), usucapião administrativa (art.1.071, CPC/2015 - inclui art. 216-A na Lei 6.015/73), homologação de penhor legal (art.703, §2º, CPC/2015), reconhecimento de paternidade (art.1.609, inciso II, CC/2002 e Provimento CNJ nº 16 de 2012 – Campanha Pai Presente), reconhecimento de maternidade ou paternidade socioafetiva (Provimento CNJ nº 63/2017 atualizado pelo provimento nº 83/2019), retificação de nome e gênero no registro civil de transgêneros, independente de autorização judicial, comprovação de cirurgia, ou laudo médico ou psicológico (Provimento CNJ 73 de 2018), entre vários outros exemplos. Dentre es-

tes, a título de demonstração da relevância, destaca-se a usucapião administrativa que foi uma das inovações trazidas pelo Novo Código de Processo Civil de 2015. Este instituto é particularmente importante porque é uma das formas de constituição de propriedade de bem imóvel através da posse continuada, que só se concretizava por via jurisdicional. Atualmente, com a previsão de constituição de domínio por via extrajudicial, a usucapião se consolida como importante procedimento de regularização fundiária, oportunizando titulação dos imóveis com seu registro, desde que atendidos os requisitos previstos em lei.

É notório que os atos e fatos jurídicos validados na esfera extrajudicial resguardam direitos aos particulares sem o enfado do processo judicial. Desta forma, nota-se que as serventias extrajudiciais atuam notadamente na justiça preventiva, ou seja, evita que surjam novos conflitos ao resguardar direitos (familiares, creditícios, patrimoniais, por exemplo). O tabelião, portanto, figura em diversos momentos, como conciliador social, evitando a judicialização de diversas questões. Desta forma, incentiva-se o acesso à justiça com a descentralização de determinados serviços para os notários e registradores, que possuem por sua vez, grande responsabilidade em revestir os atos por eles lavrados ou registrados, de legalidade e segurança.

Importa destacar que diversos atos de cidadania são executados nas serventias extrajudiciais sem pagamento de custas para os reconhecidamente pobres. Outros atos, ainda que passíveis de pagamentos de custas cartorárias, podem evitar danos na esfera patrimonial, por exemplo, que seriam objeto de lide processual de maior custo e grande demora.

Capítulo III – NATUREZA JURÍDICA DA ATIVIDADE NOTARIAL E REGISTRAL

A natureza jurídica da atividade desempenhada pelos notários e registradores é de grande relevância para esclarecer o vínculo da atividade em foco com o Estado, visto que se faz importante este entendimento para a análise da atribuição da responsabilidade civil dos atos praticados, tema a ser tratada no capítulo IV.

Antes da Constituição Federal de 1988 os serventuários de cartórios extrajudiciais eram considerados servidores públicos, ou seja, mantinham um vínculo empregatício com o Estado. Com o advento da vigente Carta magna a atividade passou a ser desempenhada através de delegação do Poder Público, conforme abaixo:

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)

No entanto, mesmo dispendo a Constituição Federal pelo caráter privado das atividades desenvolvidas pelos cartórios e tabelionatos, o Supremo Tribunal Federal permaneceu entendendo que a atividade era desempenhada em caráter público, equiparando os notários e registradores a servidores públicos, conforme entendimento firmando em jurisprudência de decisões a seguir:

EMENTA: - Titular de Ofício de Notas da Comarca do Rio de Janeiro. Sendo ocupantes de cargo público criado por lei, submetido à permanente fiscalização do Estado e diretamente remunerado à conta de receita pública (custas e emolumentos fixados por lei), bem como provido por concurso público - estão os serventuários de notas e de registro sujeitos à aposentadoria por implemento de idade (artigos 40, II, e 236, e seus parágrafos, da Constituição Federal de 1988). Recurso de que se conhece pela letra c, mas a que, por maioria de votos, nega-se provimento. (RE 178236, Relator(a): Min. OCTAVIO GALLOTTI, Tribunal Pleno, julgado em 07/03/1996, DJ 11-04-1997 PP-12207 EMENT VOL-01864-08 PP-01610 RTJ VOL-00162-02 PP-00772)

EMENTA: Serventuário extrajudicial (Oficial Registrador/Tabelião de Notas). Sua qualificação como servidor público. Atividade estatal. Função pública. Sujeição à mesma disciplina constitucional aplicável aos demais servidores públicos, em tema de aposentadoria compulsória (70 anos de idade). Precedentes do Supremo Tribunal Federal. RE não conhecido. - Os Oficiais Registradores e os Tabeliães de Notas - que são órgãos da fé pública e que desempenham atividade de caráter eminentemente estatal - qualificam-se, no plano jurídico- -administrativo, como servidores públicos, sujeitando-se, em consequência, ao mesmo regime constitucional de aposentação compulsória(...), aplicável aos demais agentes públicos. - O regime instituído pela vigente Constituição Federal (art. 236) não afetou a condição jurídico-administrativa dos Serventuários extrajudiciais, cuja qualificação, como servidores públicos, foi preservada, em seus aspectos essenciais, pela Lei Fundamental promulgada em 1988. (...)Inquestionável, portanto, que as Serventias extrajudiciais constituem órgãos administrativos, sujeitos a regime de direito público, instituídos pelo Estado, com o objetivo de preservar a segurança das situações jurídicas de caráter individual ou de natureza social. (...) Sendo assim, e tendo em consideração as razões expostas, não conheço do presente recurso extraordinário. Publique-se. Brasília, 24 de junho de 1999. Ministro CELSO DE MELLO Relator 4 (RE 234935, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, julgado em 24/06/1999, publicado em DJ DATA-09-08-99 P-00117).

Esse posicionamento doutrinário e jurisprudencial passou a se alinhar aos moldes do texto constitucional com a promulgação da Emenda Constitucional n. 20/1998 que alterou o texto do art. 40 da CF/88, ficando com a seguinte redação:

Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos (...). (BRASIL, 1988)

A alteração se deu especialmente na mudança da expressão “servidor público” para a expressão “servidores de cargos efetivos”, excluindo expressamente os notários e registradores do referido dispositivo. Assim, orientação jurisprudencial e doutrinária, hodiernamente, já é majoritária, entendendo ser o titular da serventia um agente público, considerando-os agentes delegados do Poder Público e não servidores públicos.

Desta forma, os notários e registradores são situados entre os agentes públicos delegados, ao lado (porém diferentes) dos concessionários e permissionários de obras e de serviços públicos, dos leiloeiros e dos tradutores, caracterizando-os como particulares que recebem a incumbência da execução de determinada atividade, obra ou serviço público e o realizam em nome próprio, por

sua conta e risco, mas segundo as normas do Estado e sob a permanente fiscalização do delegante, constituindo uma categoria à parte de colaboradores do Poder Público. No item 3.2 deste trabalho, será mais detalhada a questão da delegação com destaque para a diferenciação da delegação da atividade notarial e registral para as demais delegações.

3.1 ATRIBUIÇÕES E COMPETÊNCIAS

A Lei 8.935/94 dispõe sobre as atribuições dos notários e registradores em sua respectiva seção II, de onde destacamos para ilustrar, os artigos 6º e 12:

Art. 6º Aos notários compete:

- I - formalizar juridicamente a vontade das partes;
- II - intervir nos atos e negócios jurídicos a que as partes devam ou queiram dar forma legal ou autenticidade, autorizando a redação ou redigindo os instrumentos adequados, conservando os originais e expedindo cópias fidedignas de seu conteúdo;
- III - autenticar fatos.

Art. 12. Aos oficiais de registro de imóveis, de títulos e documentos e civis das pessoas jurídicas, civis das pessoas naturais e de interdições e tutelas compete à prática dos atos relacionados na legislação pertinente aos registros públicos, de que são incumbidos, independentemente de prévia distribuição, mas sujeitos os oficiais de registro de imóveis e civis das pessoas naturais às normas que definirem as circunscrições geográficas.
(BRASIL, 1994)

Os dispositivos 167 e 168 da Lei de Registros Públicos (Lei 6.015/73), também fazem menção quanto às atribuições inerentes aos registradores, no entanto, conforme entende Walter Ceneviva, a enumeração é meramente exemplificativa.

Também são consideradas atribuições desses agentes o recebimento e a análise de documentos para fins de registro e averbação. Por conseguinte, deverá o oficial assentá-lo nos livros competentes. Poderá também o oficial utilizar do processo de suscitação de dúvida ao juiz, que na maioria das vezes só ocorre a requerimento da parte interessada. Deverá ainda o oficial da serventia manter a documentação conservada e segura, conferindo a devida publicidade ao ato.

A Lei dos Registros Públicos refere como obrigatórios alguns livros, os quais o oficial deverá mantê-los:

Art. 173 - Haverá, no Registro de Imóveis, os seguintes livros:
I - Livro nº 1 – Protocolo;
II - Livro nº 2 - Registro Geral;
III - Livro nº 3 - Registro Auxiliar;
IV - Livro nº 4 - Indicador Real;
V - Livro nº 5 - Indicador Pessoal. (...)
(BRASIL, 1973)

Outra obrigação incumbida ao oficial registrador é a comunicação trimestral à Corregedoria-Geral de Justiça do Estado e ao INCRA sobre as aquisições de imóveis rurais realizadas por pessoa jurídica ou física estrangeira. Se eventualmente este imóvel, objeto da aquisição estiver em área de segurança, a comunicação deverá ser remetida também à Secretaria-geral do Conselho de Defesa Nacional.

O oficial de registro também será responsável pela conferência da quitação do Imposto Sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) antes de realizar qualquer transferência de tais propriedades, sob pena de arcar com essa responsabilidade, conforme prevê o artigo 21 da Lei 9.393/96 que regulamenta o referido tributo.

Portanto, percebe-se que são muitas as atribuições dos oficiais de registro e notários, inexistindo um rol taxativo a respeito de tais atividades. Podemos citar as diversas leis esparsas onde alguns de seus deveres podem ser encontrados, tais como as já referidas Leis n.º 8.935/94 e 6.015/73, bem como as Leis n.º 4.947/66 (fixa normas de Direito Agrário) e n.º 5.709/71 (regula a aquisição de imóvel rural por estrangeiro), entre outras. Em todas estas leis, é possível encontrar diversas obrigações que poderiam ser agrupadas em obrigações em relação à técnica, em relação à fiscalização e em relação à prestação de informações para diversos órgãos públicos. Cada Estado, através das corregedorias do Tribunal de Justiça, estabelece código de normas extrajudiciais em provimento específico, a ser observado no exercício das atividades nas serventias extrajudiciais.

Não se pretende aqui esgotar o assunto em relação às atribuições e competências, mas sim apresentar uma perspectiva geral exemplificativa, demonstrando que suas funções são diversas e compreendem muitos ramos do Direito como familiar, imobiliário, tributário, etc, o que sinaliza a extensão de

assuntos que precisam ser manejados nas serventias e que podem ser objeto de responsabilidade imputada aos notários e registradores.

3.2 DELEGAÇÃO DA ATIVIDADE NOTARIAL E REGISTRAL

Como já mencionado nesta monografia, o artigo 236 da Constituição Federal de 1988 determina que os serviços registrais serão exercidos em caráter privado através de delegação do Poder Público. Ocorre que, conforme entende CENEVIVA, existem diversas espécies de delegação de serviços públicos, as quais podem se dar no âmbito Legislativo, Executivo e Judiciário. O jurista entende ser a delegação do artigo 236 da CF/88 de caráter administrativo, sendo assim, o Poder Executivo o responsável pela delegação.

O entendimento anterior de alguns, de que a delegação seria feita pelo poder judiciário foi vencido quando da promulgação da Lei 8.935/94, quando o Presidente da República vetou o artigo 2º da referida lei, veto mantido pelo Congresso Nacional. O dispositivo vetado referia competência para delegação dos serviços registrais ao Poder Judiciário, que passou a ser do Poder Executivo e a fiscalização, apenas, do Poder Judiciário.

Segue texto do veto:

Mensagem nº 1034

Senhor presidente do senado federal,

Comunico a vossa excelência que, nos termos do paragrafo 1º do artigo 66, da Constituição Federal, decidi vetar parcialmente o Projeto de Lei nº 16, de 1994 (nº 2.226/91 na Câmara dos Deputados), que "Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro".

Art. 2º

"Art. 2º Os serviços notariais e de registro são exercidos, em caráter privado, por delegação do Poder Judiciário do Estado-Membro e do Distrito Federal."

Razões do veto

"O art. 236 da Constituição Federal explicita que os serviços notariais e de registros são atendidos em caráter privado, por delegação do poder público não fazendo remissão a qualquer dos poderes.

De sua vez, o parágrafo 1º da mesma disposição constitucional explicita que a lei disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos seus notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos e definirá a fiscalização dos seus atos pelo Poder Judiciário, o que deixa implícito que a este Poder não cabe a delegação, impondo-se o veto do dispositivo."

O autor jurista Walter Ceneviva expõe os seus entendimentos sobre o assunto:

“Ao dispor que os serviços notariais e de registro seriam exercidos por delegação da União Federal, o projeto originário era inconstitucional, pois o texto magno alude à delegação do Poder Público, preservando a competência concorrente dos Estados.

Já o projeto n. 16/94 – que deu origem à lei vigente – restringia a regra constitucional, para dizer, sendo seguindo nesse passo pelo texto aprovado no Congresso, que os serviços seriam exercidos por delegação do Poder Judiciário.

A restrição incluída (Poder Judiciário e não Poder Público) foi vetada.
(...).

As razões do veto examinaram de modo correto a impropriedade do texto aprovado. O Poder Judiciário fiscaliza, mas não delega. A Carta, ao tornar expresso que a competência do Poder Judiciário é para a fiscalização – não acrescentando qualquer outra, que, aliás, também é estranha aos demais dispositivos constitucionais, estabeleceu a fronteira para a intervenção da Magistratura nos serviços notariais e de registro, acrescida da verificação disciplinar que dela decorre.” (CENEVIVA, 2007, p.29)

Portanto, conclui-se que a delegação incumbe ao Poder Executivo, enquanto que a fiscalização ao Poder Judiciário, devendo observar os atos praticados em desconformidade com os preceitos legais, nos termos do artigo 37 da Lei 8.935/94.

Contudo, cabe esclarecer que a delegação apesar de ser exercida pelo poder executivo, não se confunde com o conceito de simples ato de delegação do direito administrativo. No direito administrativo, a delegação constitui forma de transferência de parte das atribuições de um agente público para outro. Em regra, a delegação é uma possibilidade do Estado, salvo em hipóteses de impedimento legal. Nesta simples transferência de atribuições, o ato administrativo deve especificar as matérias e poderes transferidos, os limites de atuação do delegado, a duração e os objetivos da delegação. Tal ato administrativo é revogável a qualquer tempo pela autoridade delegante e tanto a outorga da delegação como a sua revogação, devem ser publicados por meio oficial.

Finalmente, os atos praticados no exercício da delegação são praticados pelo agente delegado, isto é, por aquele que recebe a atribuição. O ato oposto à delegação é a avocação, que se dá quando um superior chama para si atribuição de seu subordinado, caracterizando medida administrativa excepcional e temporária.

Já na delegação da função notarial e registral, o Estado transfere definitivamente ao particular, por norma constitucional, a competência exclusiva para dar forma jurídica à vontade das partes e autenticar fatos. Trata-se de instituto de origem constitucional que confere à pessoa natural, aprovada em concurso público

de provas e títulos, atribuições e poderes, que a princípio, pertencem ao Estado, como é o caso da fé pública. Esta transferência de poderes e atribuições não é transitória como nas outras delegações, e sim perene, e tem por objeto, competências específicas e não mera descentralização da administração pública com designação de execução de determinados serviços públicos através de concessão ou permissão.

Fica evidente, portanto, que a delegação da atividade notarial e registral não se confunde com o ato administrativo de delegação de serviços públicos às concessionárias e permissionárias. Ela pressupõe o cumprimento de certos requisitos, observância de preceitos (princípios citados cima) e apresenta características diferentes da simples delegação de atribuições de uma autoridade administrativa a outra. Outra diferença é que a delegação de competências notarias e registrais não é temporária ou transitória, como ensina o art. 39 da Lei 8.935/94:

Art. 39. Extinguir-se-á a delegação a notário ou a oficial de registro por:

I - morte;

II - aposentadoria facultativa;

III - invalidez;

IV - renúncia;

V - perda, nos termos do art. 35.

VI - descumprimento, comprovado, da gratuidade estabelecida na Lei nº 9.534, de 10 de dezembro de 1997

§ 1º Dar-se-á aposentadoria facultativa ou por invalidez nos termos da legislação previdenciária federal.

§ 2º Extinta a delegação a notário ou a oficial de registro, a autoridade competente declarará vago o respectivo serviço, designará o substituto mais antigo para responder pelo expediente e abrirá concurso.

(BRASIL, 1994)

E por fim, outra característica que diferencia a atividade notarial e registral das demais atividades delegadas do estado é que o Estado não pode avocar para si a atribuição que a Constituição Federal impõe ao operador do direito notarial ou registral.

3.3 FÉ PÚBLICA DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES

Luiz Guilherme Loureiro conceitua este importante instituto nos seguintes termos:

A fé pública, isto é, o poder de autenticar e certificar fatos e atos jurídicos - que devem ser acreditados e considerados verdadeiros por todas as demais pessoas jurídicas de direito público e privado - é do Estado. (LOUREIRO, 2018, p.58)

Conforme já exposto, os notários e registradores são ocupantes de cargos criados por lei e providos mediante concurso público de provas e títulos, sujeitos à fiscalização disciplinar do Poder Judiciário, remunerados por emolumentos cuja fixação tem seus parâmetros previstos em lei federal, delegados que só perdem essa condição mediante situações previstas no art. 39 da Lei 8.935/94, como morte, invalidez, aposentadoria, processo administrativo ou sentença transitada em julgado. Por todas estas características, há consenso na doutrina e jurisprudência a respeito da sua condição de agente público.

Conforme art. 3º da Lei 8.935/94, os notários e registradores são profissionais dotados de fé pública e esta decorre justamente da outorga recebida do Estado, através da delegação prevista constitucionalmente, conforme explanado no item 3.2. desta monografia.

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.
(BRASIL, 1994)

A fé pública do notário, portanto, corresponde a essencial confiança atribuída por lei ao que o oficial declare ou faça, no exercício da função, com presunção de verdade: afirma a eficácia de negócio jurídico ajustado com base no declarado ou praticado pelo registrador e pelo notário.

A fé pública registral, à semelhança da notarial, resume-se na crença da verdade evidenciada em tudo aquilo que se acha escrito na tábula predial, uma vez que incorpora um conjunto de normas extremamente rígidas que tem por finalidade proteger a confiança criada, a qual pode, negativa ou positivamente, determinar a disposição do bem, alvo de registro.

Feita esta análise da fé pública concedida ao particular que recebe delegação do Estado em condições especiais, nota-se como é abrangente e importante a atuação destes operadores do direito que atuam imparcialmente tutelando a vontade das partes em conformidade com as leis. Posto isso, procede-se a seguir na

abordagem da teoria da responsabilidade civil aplicada às atividades desempenhadas pelos notários e registradores.

Capítulo IV – RESPONSABILIDADE CIVIL NA ATIVIDADE NOTARIAL E REGISTRAL

É forçoso de imediato reconhecer polêmica acerca do correto entendimento sobre a responsabilidade civil dos notários e registradores, dada a relação peculiar destes com o Estado, demonstrada nos capítulos anteriores. Abordaremos doravante, as visões de doutrinadores, jurisprudência e aspectos normativos sobre o assunto, diferenciando para melhor entendimento, a responsabilidade civil dos notários e registradores, da responsabilidade civil do estado em relação às atividades notariais e registrais.

4.1 A RESPONSABILIDADE CIVIL DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES

É certo que os usuários dos serviços notariais e registrais, e até mesmo terceiros, deverão ser indenizados em caso de eventual dano ocorrido na execução de tais serviços, na busca de uma reposição patrimonial. Esta constatação deriva da própria noção geral de responsabilidade em caso de danos, seja ela atribuída diretamente ou em regresso como veremos a seguir.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 236, parágrafo 1º, remeteu a questão da responsabilidade civil à lei ordinária, veja-se:

Art. 236 (...) § 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 referida lei foi então publicada em 18 de novembro de 1994 (Lei 8.935), porém inicialmente ela não alcançou, pelo menos não de forma satisfatória, um dos seus principais objetivos, que era de regulamentar o instituto da responsabilidade civil dos notários e registradores, uma vez que tratou do assunto somente no artigo 22, segundo sua redação original, nos seguintes termos:

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)

O referido texto quando traz a expressão “os notários e oficiais de registro responderão” deixou margem para diversos entendimentos doutrinários e jurisprudenciais acerca do enquadramento da responsabilidade civil destes agentes. A redação original do referido artigo vigorou de 1994 a 2015 e depois foi alterado novamente em 2016. Este recorte temporal é fundamental para a análise histórica do referido instituto. A redação que vigora de 2016 até os dias atuais é a seguinte:

Art. 22. Os notários e oficiais de registro são civilmente responsáveis por todos os prejuízos que causarem a terceiros, por culpa ou dolo, pessoalmente, pelos substitutos que designarem ou escreventes que autorizarem, assegurado o direito de regresso. (Redação dada pela Lei nº 13.286, de 2016).

É primordial que, para o entendimento da responsabilidade civil desses profissionais, seja feita uma análise a respeito das teorias da responsabilidade objetiva e subjetiva, e os posicionamentos jurisprudenciais e doutrinários ao longo do tempo a respeito da aplicação de cada uma delas às atividades desenvolvidas pelos notários e registradores. Encontram-se posições em ambos os sentidos, as quais serão demonstradas em seguida.

A corrente objetiva da responsabilidade civil dos titulares das serventias e seus prepostos entende que o agente público responde pelo dano independentemente de culpa, sendo suficiente para o dever de indenizar a comprovação da conduta omissiva ou comissiva do delegado, do dano patrimonial ou extrapatrimonial e do nexo de causalidade entre a conduta e o dano evidenciado. Assim nascerá a responsabilidade objetiva.

Essa corrente tem como argumento basilar a interpretação da redação original do artigo 22 da Lei n.º 8.935/94, uma vez que previa expressamente que em caso de direito de regresso aos prepostos a responsabilidade será subjetiva, inferindo-se que, por não fazer previsão em relação a forma de responsabilidade no primeiro caso, e sim no segundo, será naquele objetiva.

Nesse sentido entendia o desembargador paulista e professor Cláudio Antônio Soares Levada, acrescentando que a exegese do art. 22 Lei 8.935/94 deveria se dar em conformidade com o art. 37, parágrafo 6º da CF/88, que, por sua vez, mesmo sem previsão expressa, consagra a responsabilidade objetiva das

peças jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público e a possibilidade de exercerem o direito de regresso contra o causador do dano através da responsabilidade subjetiva:

Partindo-se da premissa de que as leis não comportam expressões inúteis, defende-se que a responsabilidade dos notários é objetiva em relação aos danos causados a terceiros, voltando-se contra seus prepostos nas hipóteses de terem estes agido com dolo ou culpa. À evidência, e aí a questão é remansosa, também contra o Estado poderá voltar-se o prejudicado, por alternativa sua, igualmente aplicando-se as regras da responsabilidade objetiva, consagrada no artigo 37, § 6º, da Constituição Federal. (LEVADA, 2002)

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

Este entendimento também era compartilhado por SARTORI (2002 p.53), referindo que, uma vez que o legislador não menciona a necessidade de dolo ou culpa, somente o fazendo em relação aos prepostos, ficaria evidenciado o caráter objetivo da responsabilidade civil dos notários e registradores. Este doutrinador adota também comparação já mencionada com o artigo 37, parágrafo 6º da CF/88, equiparando aos titulares das serventias em tela às pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público.

Também nessa linha de entendimento, mesmo considerando que os notários exercem suas atividades através de sua personalidade física e não pela constituição de uma pessoa jurídica, o Supremo Tribunal Federal proferiu decisão pela equiparação de tal atividade com a das pessoas jurídicas previstas no artigo 37, parágrafo 6º da CF/88, no RE 201.595/SP de 2000:

RESPONSABILIDADE OBJETIVA - ESTADO - RECONHECIMENTO DE FIRMA - CARTÓRIO OFICIALIZADO. Responde o Estado pelos danos causados em razão de reconhecimento de firma considerada assinatura falsa. Em se tratando de atividade cartorária exercida à luz do artigo 236 da Constituição Federal, a responsabilidade objetiva é do notário, no que assume posição semelhante à das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos - § 6º do artigo 37 também da Carta da República.

(RE 201595, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Segunda Turma, julgado em 28/11/2000, DJ 20-04-2001 PP-00138 EMENT VOL-02027-09 PP-01896)

Alguns posicionamentos, tal como o de Maria Helena Diniz, ainda trazem outras alternativas para a configuração da responsabilidade civil objetiva. A corrente entendia haver uma lacuna na Lei n.º 8.935/94, aplicando-se subsidiariamente o Código Civil de 2002 (CC/2002), em especial os artigos 927 e 932, III.

O artigo 927, parágrafo único do CC dispõe a respeito da teoria do risco, que seria aplicável a tais atividades, uma vez que a atividade mesmo que desenvolvida normalmente, ocasionaria um risco para os usuários, *in verbis*:

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

Aduz ainda como fundamento a previsão legal contida no artigo 932, inciso III do CC/2002, o qual prevê a responsabilidade civil dos subordinados, na qualidade de prepostos do titular:

Art. 932. São também responsáveis pela reparação civil: (...)
III - o empregador ou comitente, por seus empregados, serviçais e prepostos, no exercício do trabalho que lhes competir, ou em razão dele;
(BRASIL, 2002)

Pelo exposto acima, os dispositivos mencionados como art. 37, §6º da CF/88 em conjunto com artigos 932,III e 927 do CC/2002 e antiga redação do art. 22 da Lei 8.935/94 são mostrados como fundamentos para justificar responsabilidade objetiva dos titulares de serventias extrajudiciais. Neste entendimento, o delegatário responderia pelos danos causados em sua serventia, tendo ou não culpa ou dolo, podendo regressar contra seus prepostos.

De outro lado, apresenta-se outra corrente em relação à responsabilidade civil dos notários e registradores, que entende ser aplicável a teoria da responsabilidade subjetiva. Este posicionamento possui uma forte carga doutrinária e jurisprudencial (BOLZANI, 2007, p. 75).

A teoria da responsabilidade subjetiva dispõe que para que haja o dever de indenizar, sejam comprovados a conduta omissiva ou comissiva do titular da

serventia ou de seus prepostos, a demonstração do dolo ou da culpa, a existência de dano, e o chamado nexos causal entre a conduta e o dano ocasionado.

Curiosamente, dentre os principais fundamentos que norteiam tal corrente novamente temos a interpretação da redação original do artigo 22 da Lei 8.935/94 conjuntamente com o artigo 37, parágrafo 6º da CF/88, desta vez se evidenciando o entendimento da existência de uma cadeia de direitos de regressos, conforme leciona BOLZANI:

O Estado responderia objetivamente frente ao lesado e, posteriormente, teria direito de regresso frente ao notário ou registrador em caso de dolo ou culpa de seu agente, que, por sua vez, poderia buscar o prejuízo junto a seu funcionário, também, em caso de dolo ou culpa. Uma verdadeira cadeia de direitos de regresso. (BOLZANI, 2007, p.79)

Entende o autor, portanto, que o delegado do serviço público responderia de forma subjetiva, devendo somente o Estado responder de forma objetiva.

Tal posicionamento também é compartilhado por Rui Stoco que, fazendo referência aos artigos 22 da Lei n.º 8.935/94 (redação original, citada na página 39 deste trabalho), e artigo 38 da Lei n.º 9.492/97, entende que o legislador não quis modificar o que já estava bem definido desde as constituições imperiais. Não se pretendeu estabelecer a responsabilidade civil dos notários e registradores, mas apenas construir uma cadeia de direitos de regresso. Uma vez sendo condenado o Estado, nasce para este o direito de regresso em face ao titular, desde que comprovado o dolo ou a culpa. Por conseguinte, caso condenado, o delegado, da mesma forma, teria direito de regresso contra os seus funcionários que tivessem agido com dolo ou culpa, uma vez que estes se submetem ao regime privado de contratação, devendo observar o disposto da Consolidação das Leis Trabalhistas.

Sob esta ótica, a adoção da responsabilidade objetiva aos titulares de serventia extrajudicial implicaria ofensa ao princípio da isonomia. Isto porque a aplicação deste princípio para configuração da teoria subjetiva da responsabilidade civil encontra respaldo no art. 38 da Lei 9.492/97 que prevê expressamente a responsabilidade subjetiva dos tabeliães de protestos e títulos, especificamente, conforme abaixo:

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.

Nesse ponto incide o princípio da isonomia, pois todos os responsáveis pelos serviços notariais e de registro possuem a mesma essência, não podendo ser dado tratamento diverso ao instituto da responsabilidade em relação somente aos tabeliães de protestos e títulos. Portanto, admite-se interpretação extensiva do art. 38 da Lei 9.492/97 para que o instituto da responsabilidade civil expressamente previsto no referido dispositivo se aplique a todos os titulares das serventias registras e notariais.

Note-se que a Lei 9.492/97 é posterior ao texto da Lei 8.935/94 e trata do tabelionato de protestos. A especificidade e posterioridade do referido diploma legal são também argumentos que embasam a interpretação aqui explicada conforme detalha a tabeliã e doutrinadora Martha El Debs:

Para a doutrina majoritária, a responsabilidade civil dos Tabeliães de protestos nunca seguiu a regra aplicável aos Notários e Registradores, que antes da Lei 13.286 era objetiva. Para eles, tal responsabilidade sempre acompanhou a prevista no art. 38 da Lei 9.492/97, por ser lei específica, e estabelecer a responsabilidade subjetiva dos tabeliães de protesto, vale dizer, é necessário comprovar, além de dano e nexo de causalidade, a existência de dolo ou culpa.

Outro argumento utilizado por esta corrente enfatizava a posterioridade da Lei 9.492/1997 em relação à Lei 8.935/1994. Dessa maneira, concluíram que vigia para os tabeliães de protesto a responsabilidade subjetiva estabelecida na lei mais nova. (DEBS, 2020, p.1829)

CENEVIVA (2007), por sua vez, estuda a questão baseando-se inicialmente na nomenclatura utilizada pela legislação, pois o verbo “responder” infere ao titular da serventia, podendo ser direcionada a ação indenizatória ao referido sujeito. Nesses casos deverá ser observada a referida cadeia dos direitos de regresso, a qual também é reconhecida pelo jurista.

Nesta interpretação, caberá ao lesado escolher em face de quem pretende ajuizar a demanda, devendo observar a teoria aplicada a cada demandado, ou seja, se for proposta em face do Estado, poderá requerer a aplicação de teoria objetiva da responsabilidade. No entanto, caso faça o ajuizamento em face do delegado do serviço público, ou contra o próprio preposto, deverá ater-se a responsabilidade subjetiva, comprovando todos os requisitos inerentes a essa teoria, ou seja,

demonstração do dolo ou da culpa, a existência de dano, e o nexo causal entre a conduta e o dano ocasionado.

Compõem ainda a corrente que defende a aplicação da teoria da responsabilidade civil subjetiva, Décio Antônio Erpen, Sonia Marilda Péres Alves, Ricardo Dipe, Juliana Hörlle Pereira entre outros operadores do direito.

Décio Antônio Erpen se baseia na impossibilidade de responsabilização objetiva quando os registradores e notários agirem estritamente dentro do dever legal, ou seja, mesmo que o ato venha a causar danos a terceiros não haveria como imputar tal evento ao titular da serventia, pois não devem responder por falhas do sistema.

Da mesma forma se posiciona Sônia Marilda Péres Alves, entendendo que:

É irrelevante consignar que o exercício da função é regulado, ainda, suplementarmente, por normas e provimentos emanados da Corregedoria do Tribunal de Justiça de cada Estado. Nesse contexto, ainda que os titulares das Serventias venham a causar dano, deverão ficar isentos de responsabilidade se agiram em rigorosa conformidade com o sistema normativo, pois não poderão responder pelas falhas do sistema que lhes é imposto. (ALVES, 2011, p.96-97)

A aplicação da teoria da responsabilidade objetiva às atividades exercidas pelos notários registradores, além da frágil fundamentação jurídica, é passível de causar diversos danos aos referidos agentes, muitos deles irreparáveis, que conseqüentemente impossibilitariam o exercício de tal função.

A título de ilustração toma-se o exemplo trazido por Henrique Bolzani:

(...) é lavrada pelo tabelião de notas uma escritura pública de compra e venda de um imóvel de vultoso valor. Mais tarde, tal negócio jurídico vem a ser anulado judicialmente por um vício de consentimento não perceptível quando do momento da lavratura da escritura pública. Sob a égide da imputação objetiva, o tabelião poderia ser responsabilizado pelos prejuízos decorrentes desta invalidação de seu instrumento público, mesmo não tendo concorrido de qualquer forma para os motivos que ensejaram. (BOLZANI, 2007, p.87)

O exemplo trazido denota uma clara hipótese em que, caso fosse adotada a teoria da responsabilidade objetiva, o tabelião seria responsabilizado por uma situação que não poderia ser evitada, sendo colocado frente a uma evidente injustiça.

Um dos argumentos que fundamentam a teoria objetiva seria a aplicação do Código Civil, pois, segundo seus defensores, a Lei 8.935/94 apresentaria lacunas que possibilitariam a analogia. Trata-se da aplicação subsidiária do artigo 927, parágrafo único, do Código Civil, que reconhece a responsabilidade objetiva das atividades que, por sua natureza impliquem em risco para os usuários, porém segundo BOLZANI (2007, p.90), isto não é o que ocorre na presente relação jurídica, uma vez que a atividade notarial e de registro se presta exatamente para conferir segurança, autenticidade e fé pública aos atos e negócios jurídicos, o que é incompatível com atividades de risco citadas no código civil.

Outrossim, entender pela aplicação do referido diploma civil em face da Lei 8.935/94 implicaria na inobservância da regra que prevê que a responsabilidade civil objetiva não se presume, nem pode ser aplicada por analogia, devendo decorrer de lei expressa.

Outro argumento utilizado pelos defensores da teoria objetiva da responsabilidade civil é o da aplicação do artigo 37, parágrafo 6º da CF/88, por ser a redação deste muito semelhante ao dispositivo da Lei 8.935/94. Essa interpretação apresenta três importantes aspectos a serem observados: o texto do dispositivo constitucional se refere a “pessoa jurídica” e não pessoa física, pela qual são desenvolvidas tais atividades; incompatibilidade com a natureza dos serviços notariais e registrais; e, violação do princípio da isonomia.

Acerca da forma pela qual os serviços são prestados nas serventias registrais e notariais, são pertinentes os ensinamentos de Sônia Marilda Péres Alves:

O § 6º do art. 37 da CF direciona-se, tão-somente, às pessoas jurídicas, de direito público ou privado. Ora, serventia não é pessoa jurídica – não é empresa. A afirmação torna-se inequívoca pela análise da relação jurídica existente entre o titular da serventia e o Estado ou mesmo porque a organização é regulada por lei e os serviços prestados ficam sujeitos ao controle e fiscalização do Poder Judiciário. Ainda, 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 do Registro Civil das Pessoas Jurídicas (...). (ALVES, 2011 pp.96-97)

Acrescenta-se ainda que ao equiparar os titulares das serventias notariais e registrais às pessoas jurídicas seria entender pela aplicação somente do que lhes prejudica, vedando o que os beneficia, como por exemplo, a questão tributária, pois neste caso, os notários e registradores são considerados como pessoas físicas, o que aumenta consideravelmente a sua carga tributária.

Quanto à incompatibilidade da aplicação do art. 37, § 6º, CF/88, cabe lembrar que a natureza jurídica desses agentes públicos é híbrida e atípica, pois como foi explanado, eles são particulares que recebem delegação do Estado, porém em moldes totalmente diversos da delegação comum prevista no direito administrativo aos permissionários e concessionários. Dessa forma, eles necessitam de um sistema particularizado de responsabilidade, como bem determina o artigo 236 da CF/88, o qual foi regulamentado na Lei 8.935/94. Trata-se de um instituto jurídico inovador e por tal motivo não pode ser tratado simplesmente analogicamente pelo regime inerente as permissionárias e concessionárias de serviços públicos (BOLZANI, 2007, p.91).

Além de todos os fundamentos que defendem a teoria subjetiva da responsabilidade, cumpre novamente mencionar recente alteração legislativa. Trata-se a Lei 13.286 de 10 de maio de 2016, que modificou substancialmente a redação do art. 22 da Lei 8.935/94 fulminando, ao menos no âmbito legal, com a divergência quanto à responsabilidade civil objetiva ou subjetiva dos notários 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. (Redação dada pela Lei nº 13.286, de 2016).

Parágrafo único. Prescreve em três anos a pretensão de reparação civil, contado o prazo da data de lavratura do ato registral ou notarial. (Redação dada pela Lei nº 13.286, de 2016).

Em plano legal, não resta mais dúvidas de que, a partir do advento da referida lei, a responsabilidade civil dos notários e registradores é subjetiva, corroborando com todos os fundamentos apresentados acima que defendiam tal posicionamento.

De fato, esta alteração no dispositivo legal foi necessária para dirimir as dúvidas quando ao enquadramento correto da responsabilidade civil dos notários e registradores. Como explica Loureiro:

Na verdade, o art. 22 da Lei 8.935/94 não fazia nenhuma referência à responsabilidade objetiva do notário e do registrador e, ao se referir à responsabilidade objetiva dos agentes estatais, o art. 37, parágrafo 6º, da Constituição Federal menciona “as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviço público”. Ora, nos termos do art. 236 da própria Constituição, os notários e registradores são pessoas físicas que recebem, do Poder Público, as delegações de serviços notariais e de registros. Esse mesmo dispositivo dispõe que sua responsabilidade civil e criminal será regulada por lei. Se a responsabilidade desses agentes fosse aquela prevista no art. 37, parágrafo 6º, da Constituição, o constituinte não faria menção à edição de lei para regulá-la, que é a Lei 8.935/94 (art.22). Para por fim à polêmica da interpretação sobre texto legal que trata da responsabilidade dos notários e registradores, o legislador alterou o teor do art. 22 da lei supracitada, para deixar claro que eles apenas respondem civilmente por dano ou culpa na prática dos atos de seus ofícios. Com efeito, a Lei 13.286/2016, que alterou o teor da norma legal em comento, estabelece que aqueles 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”. (LOUREIRO, 2018, p.115)

É verdade que essa alteração não está imune a futura análise de sua constitucionalidade, o que naturalmente pode ocorrer. O fato é que, atualmente, em decorrência do Princípio da Legalidade e de todos os outros que regem o nosso ordenamento jurídico, a responsabilidade dos titulares das serventias aqui estudadas respondem civilmente de forma subjetiva, com a demonstração do dolo e/ou culpa.

A discussão sobre o enquadramento da responsabilidade civil dos notários e registradores oscilou também na jurisprudência, contudo o entendimento atual pacificado consagra os dois eixos de responsabilidade civil nas atividades das serventias extrajudiciais: a do Estado e dos titulares dos serviços. Assim se depreende da leitura do RE 842.846 de 27/02/2019 que firma a tese nº777 do STF:

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. (...). REPERCUSSÃO GERAL. (...). ATOS E OMISSÕES DANOSAS DE NOTÁRIOS E REGISTRADORES. TEMA 777. ATIVIDADE DELEGADA. RESPONSABILIDADE CIVIL DO DELEGATÁRIO E DO ESTADO EM DECORRÊNCIA DE DANOS CAUSADOS A TERCEIROS POR TABELIÃES E OFICIAIS DE REGISTRO NO EXERCÍCIO DE SUAS FUNÇÕES. (...). RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO ESTADO PELOS ATOS DE TABELIÃES E REGISTRADORES OFICIAIS (...). 1. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público. (...). 2. Os tabeliães e registradores oficiais

exercem função munida de fé pública,(...) 3. O ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público (...). 4. 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.(...) 5. 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.(...). 6. A própria constituição determina que “lei regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, e definirá a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário” (art. 236, CRFB/88), não competindo a esta Corte realizar uma interpretação analógica e extensiva,(...). 7. A responsabilização objetiva depende de expressa previsão normativa (...). 8. A Lei 8.935/94 regulamenta o art. 236 da Constituição Federal e fixa o estatuto dos serviços notariais e de registro (...) 9. O art. 28 da Lei de Registros Públicos (Lei 6.015/1973) contém comando expresso quanto à responsabilidade subjetiva de oficiais de registro, bem como o art. 38 da Lei 9.492/97, que fixa a responsabilidade subjetiva dos Tabeliães de Protesto de Títulos por seus próprios atos e os de seus prepostos. (...). 11. Repercussão geral constitucional que assenta a tese objetiva de que: o Estado responde, objetivamente, pelos atos dos tabeliães e registradores oficiais que, no exercício de suas funções, causem dano a terceiros, assentado o dever de regresso contra o responsável, nos casos de dolo ou culpa, sob pena de improbidade administrativa (...).

(RE 842846, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 27/02/2019, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-175 DIVULG 12-08-2019 PUBLIC 13-08-2019)

O recente julgado deixa claro portanto que a responsabilidade civil dos notários e registradores é subjetiva e que a do Estado é objetiva. Contudo, vale destacar a característica da regressividade do titular da serventia em relação aos seus prepostos. Conforme interpretação do que já foi estudado sobre responsabilidade subjetiva e objetiva, é possível aferir que o instituto da regressividade é elemento que se faz constar quando a pessoa responsabilizada por um dano busca indicar aquele que realmente deu causa ao dano. A análise da teoria do risco administrativo que explica a responsabilidade objetiva do Estado deixa isso muito claro: primeiro o Estado responde pelo dano causado e depois vai apurar a conduta do servidor público em relação ao dano. Ocorre que este mesmo instituto se aplica aos notários e registradores em relação aos seus prepostos. Pela determinação do art. 22 da Lei 8.935/94 “o titular da serventia responderá pessoalmente, pelos substitutos que designar ou pelos prepostos que autorizar, comprovada a culpa ou dolo”. Ora, percebe-se que a responsabilidade civil aqui estudada é portanto, também peculiar. Ao mesmo tempo que é subjetiva porque

precisa demonstrar a culpa ou dolo, tem um elemento singular, que é a regressividade, típica da responsabilidade objetiva.

Assim, a responsabilidade civil subjetiva seria “pura” se o notário ou registrador respondesse tão somente pelos atos que exercessem pessoalmente com dolo ou culpa. Mas estes também responderão civilmente pelos danos causados se algum escrevente, por exemplo, agir de má-fé, com dolo, visando prejudicar o usuário do serviço da serventia extrajudicial, ou ainda, agir com negligência, imperícia ou imprudência ao realizar ato notarial ou registral. De forma que comprovada a culpabilidade (sentido amplo) do preposto da serventia, o notário ou registrador responderá civilmente por dano que não deu causa e por ato que não praticou diretamente, e em momento posterior, pode regredir contra o preposto responsável pelo dano. Tal singularidade da responsabilidade civil dos notários e registradores, assim a responsabilidade objetiva do Estado, possibilita maior proteção do particular que sofrer dano nas serventias extrajudiciais, pois caso resolva acionar o notário ou registrador ao invés do Estado, não fosse o mandamento no art. 22 da Lei 8.935/94, seria obrigado a buscar indenização na pessoa do preposto do cartório, que a rigor é um empregado celetista, o que reduziria chances da satisfação do Direito pleiteado.

Passemos tópico seguinte a analisar o alcance da responsabilidade civil do Estado nas atividades das serventias extrajudiciais e como se materializa o instituto do regresso contra os seus respectivos titulares.

4.2 A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO EM RELAÇÃO ÀS ATIVIDADES NOTARIAIS E REGISTRALIS

É pacífico o entendimento quanto ao dever do Estado em ser responsabilizado civilmente de forma objetiva pelos danos ocasionados em razão dos serviços de registro e notariais pela modalidade contratual, quando em relação ao usuário do serviço; e pela modalidade extracontratual, quando em relação a eventuais terceiros prejudicados. A questão gira em torno de eventual benefício de ordem, ou seja, se a responsabilidade do Estado seria subsidiária ou solidária com os titulares das serventias.

Os doutrinadores que adotam a responsabilidade subsidiária do ente estatal advertem que primeiro o prejudicado deverá se voltar em face do notário ou registrador, uma vez esgotado o patrimônio deste, poderá direcionar a demanda contra o Estado.

SARTORI, defensor da teoria da responsabilidade objetiva dos notários e registradores, afirma o posicionamento pela responsabilidade subsidiária do Estado, visto que os delegados assumem diversas vantagens inerentes à função que exercem, ficando dessa forma mitigada a responsabilidade civil do Estado a primeiramente ser direcionada em face da pessoa física do registrador ou notário, para assim, posteriormente, ser reclamada do ente estatal. Aduzindo que:

Se os delegados fizerem a sua vez, assumindo todos os encargos da atividade, justamente porque auferem todas as vantagens, inconcusso que fica mitigada a responsabilidade do Poder Público, a ocorrer somente supletiva ou subsidiariamente. (...) Mas, com a 'devida vênia' essa posição, se não existe essa supletividade, então não se vê razão para a delegação constitucional, parecendo mais adequado que o próprio Estado exerça as atividades sob exame. Ademais, o entendimento ao revés contraria o interesse público, em benefício do privado, minimizando a responsabilidade do notário ou registrador, que, como dito, desfruta de todas as vantagens da delegação. (SARTORI, 2002, p.106-107)

Pode-se citar ainda o julgado do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul que decide nesse sentido, ou seja, reconhecendo a responsabilidade subsidiária do ente estatal em frente à responsabilidade objetiva dos notários e registradores.

Ementa: AGRAVO DE INSTRUMENTO. RESPONSABILIDADE CIVIL. INSTRUMENTO DE PROTESTO LAVRADO EQUIVOCADAMENTE POR TABELIÃO. ALEGAÇÃO DE ILEGITIMIDADE PASSIVA DO ESTADO. INOCORRÊNCIA. JULGADOS DO STF E DO TJRS. DECISÃO MONOCRÁTICA. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. O art. 236, caput, estabelece que os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público. Ora, considerando que tais serviços exercem suas funções por delegação do Poder Público, deve-se responsabilizar subsidiariamente o Estado pelos danos causados por notários e oficiais. Aliás, a jurisprudência do STF é pacífica no sentido de que, em se tratando de atividade cartorária exercida à luz do artigo 236 da Constituição Federal, a responsabilidade é objetiva, tanto do Estado como do serventuário titular de cartório e registro extrajudicial. (Agravo de Instrumento Nº 70012118543, Nona Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Odone Sanguiné, Julgado em 24/06/2005)

Em mesmo sentido, encontram-se defesas da teoria da responsabilidade subsidiária do Estado nos seguintes julgados do STJ de 2010 e 2012:

Ementa: ADMINISTRATIVO. DANOS MATERIAIS CAUSADOS POR TITULAR DE SERVENTIAEXTRAJUDICIAL. ATIVIDADE DELEGADA. RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA DOESTADO. 1. Hipótese em que o Tribunal de origem julgou procedente o pedido deduzido em Ação Ordinária movida contra o Estado do Amazonas, condenando-o a pagar indenização por danos imputados ao titular de serventia. 2. No caso de delegação da atividade estatal (art. 236, § 1º, da Constituição), seu desenvolvimento deve se dar por conta e risco do delegatário, nos moldes do regime das concessões e permissões de serviço público. 3. O art. 22 da Lei 8.935/1994 é claro ao estabelecer a responsabilidade dos notários e oficiais de registro por danos causados a terceiros, não permitindo a interpretação de que deve responder solidariamente o ente estatal. 4. Tanto por se tratar de serviço delegado, como pela norma legal em comento, não há como imputar eventual responsabilidade pelos serviços notariais e registrais diretamente ao Estado. Ainda que objetiva a responsabilidade da Administração, esta somente responde de forma subsidiária ao delegatário, sendo evidente a carência de ação por ilegitimidade passiva ad causam. 5. Em caso de atividade notarial e de registro exercida por delegação, tal como na hipótese, a responsabilidade objetiva por danos é do notário, diferentemente do que ocorre quando se tratar de cartório ainda oficializado. Precedente do STF. 6. Recurso Especial provido.
(STJ - REsp: 1087862 AM 2008/0204801-9, Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN, Data de Julgamento: 02/02/2010, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 19/05/2010)

Ementa: ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. ATOS NOTARIAIS. ARTIGO 22 DA LEI N. 8.935/94. TITULAR DO CARTÓRIO. ESTADO. RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA. 1. A responsabilidade civil do Estado por danos decorrentes de atos notariais é subsidiária em relação ao titular do serviço delegado. Precedentes: REsp 1163652/PE, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 01/07/2010 e REsp 1087862/AM, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 19/05/2010. 2. Recurso especial provido.
(STJ – REsp nº 1.308.659 – PR – 2ª turma – Rel. Min. Castro Meira – DJ 18.12.2012)

Alguns defensores da teoria da responsabilidade subjetiva dos titulares, tal como Ricardo Dip, também entendem pela aplicabilidade da responsabilidade subsidiária do ente estatal, devendo este responder somente nos casos de comprovada insolvência passível de prejudicar a recomposição do prejuízo patrimonial ou eventual dano extrapatrimonial (DIP, 2002).

Em contrapartida, há a corrente que defende a responsabilidade solidária do Estado, afirmando que a ação poderá ser proposta tanto em face do titular da

serventia quanto em face do ente estatal, devendo em cada caso observar os institutos da responsabilidade civil objetiva e subjetiva.

Conforme explicado em tópico anterior, a jurisprudência e doutrina oscilava entre entendimento da responsabilidade civil dos notários e registradores como objetiva e como subjetiva. No entanto, tanto em uma corrente como em outra, encontra-se a tese da responsabilidade solidária do Estado. Os julgados a seguir, por exemplo, traz entendimento de enquadramento da responsabilidade do notário e registrador como objetiva (tal como a do Estado) e aplicação da responsabilidade solidária do Estado, senão vejamos:

Ementa: APELAÇÕES CÍVEIS. REEXAME NECESSÁRIO. AÇÃO ORDINÁRIA DE REPARAÇÃO POR DANOS MATERIAIS E MORAIS. COISA JULGADA. PRELIMINAR. ATO DE TABELIÃO(...). RESPONSABILIDADE DO TABELIÃO POR LAVRATURA DE PROCURAÇÃO FALSA POR INSTRUMENTO PÚBLICO. RESPONSABILIDADE DO ESTADO POR ATO DO TABELIÃO. A coisa julgada atinge somente as partes. Preliminar rejeitada. O Estado é co-responsável pelos danos causados em razão de lavratura de procuração falsa por instrumento público. Os tabeliães exercem atividade de caráter privado, mas por delegação do Poder Público, nos termos do art. 236 da Constituição Federal. Portanto, o Estado responde solidariamente por eventuais prejuízos causados por notários e tabeliães. Precedentes do E. STF. A responsabilidade civil do Estado é objetiva, nos termos do art. 37, § 6º, da Constituição Federal. Com o advento da Lei nº 8.935/94, que regulou o art. 236 da Constituição Federal, a responsabilidade civil dos notários e tabeliães também passou a ser objetiva. (...) O Estado e o tabelião são solidariamente responsáveis em tal caso. (...). (Apelação e Reexame Necessário Nº 70008695058, Nona Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Adão Sérgio do Nascimento Cassiano, Julgado em 21/06/2006).

Ementa: PROCESSUAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. DENUNCIÇÃO DA LIDE. Ação indenizatória; ato ilícito; procuração falsa. Cabimento de denunciar-se a lide o titular do tabelionato, na forma da lei 8935/94. Função exercida por delegação do poder público. Responsabilidade solidária de Estado e notário, em casos assim. Parecer do MP. AGRAVO PROVIDO. (Agravado de Instrumento Nº 70032768863, Décima Nona Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: José Francisco Pellegrini, Julgado em 09/03/2010)

Os defensores da responsabilidade subjetiva dos titulares fundamentam a adoção da responsabilidade solidária com base na, já mencionada, interpretação dos artigos 22 da Lei 8.935/94 e no artigo 37, § 6º da CF/88, neste caso, fundamentando a referida responsabilização na cadeia de direitos de regresso. Disciplinam que caso o prejudicado queira demandar em face ao Estado, poderá

fazê-lo com base na teoria objetiva, cabendo para o Estado a ação regressiva contra os demais (titular e seus prepostos, respectivamente). Podendo também, se assim o particular preferir, pleitear a indenização em face do próprio titular da serventia, devendo nesse caso, comprovar o dolo ou culpa, visto que seria o caso da aplicação da teoria subjetiva da responsabilidade civil.

CENEVIVA, compartilhando de tal posicionamento, dispõe:

A dupla condição de agente público e de atuante de caráter privado suscita a persistência da responsabilidade do Estado pelos danos causados, como decorrência do disposto no art. 37, § 6º, da Constituição. (...) Para saber quem vai responder pelo prejuízo, na interpretação literal do art. 22, é irrelevante determinar qual o causador do resultado prejudicial (o titular, o escrevente que responde pelo serviço, os escreventes substitutos, os auxiliares). A vítima pode assestar a prestação reparadora diretamente contra o titular, pois para tanto a autoriza o uso do verbo “responder”. (...) à vista do que determina o art. 37, § 6º, da Constituição e da interpretação dada pelo Pleno do Supremo Tribunal federal quanto à natureza da relação entre o delegado notarial ou registrário e o Estado, este responde, nos termos da responsabilidade objetiva, tendo direito de regressivo contra o titular do serviço em caso de dolo ou culpa. Assestando o pedido diretamente contra o oficial, incumbe comprovar-lhe a culpa. (CENEVIVA, 2007, p.185)

Rui Stoco, por sua vez, também demonstra ser um dos adeptos da corrente que defende responsabilidade subjetiva e assevera a impossibilidade da responsabilização do ente estatal e do delegado ao mesmo tempo, não sendo possível a exigibilidade com base no mesmo fundamento, enaltecendo, mais uma vez, a referida cadeia de direitos de regresso. Nas suas palavras:

III – Nos termos do art. 22 dessa Lei, do art. 38 da Lei n.º 9.492, de 10.9.1997, e do art. 37 da CF/88, os notários e registradores responderão, por via de regresso, perante o Poder Público, pelos danos que eles e seus prepostos causarem a terceiros, nos casos de dolo ou culpa, assegurando-lhes o direito de ação regressiva em face do funcionário causador direto do prejuízo; IV – Nada impede, contudo, que o prejudicado ajuíze ação diretamente contra o titular do Cartório, desde que se disponha a provar-lhe a culpa (lato sensu), posto que, contra o Estado, tal seria dispensado, bastando a demonstração do nexo de causalidade e do dano. (STOCO, 2007, p.577)

Também corrobora a tese que se apresenta, Sônia Marilda Peres Alves, uma vez que entende que para ser proposta a ação perante os notários e registradores deve haver comprovação da culpa ou dolo, seja através do direito de regresso exercido pelo Estado quando demandado diretamente ou quando ajuizada a demanda diretamente em face dos delegados de tais serviços (ALVES, 2011).

Diante de todo o exposto, parece ser mais plausível fática e juridicamente a corrente que adota a responsabilidade solidária entre Estado e os titulares das serventias de registro e de notas. Cabendo exclusivamente ao próprio prejudicado escolher em face de quem ajuizará eventual demanda reparatória, uma vez que tal pretensão se refere à reparação do lesado e não em relação aos meios que poderão ser levantados para eivar a obrigação de reparar. Ressalta-se que o lesado, escolhendo quem figurará no polo passivo da demanda, arcará com o ônus de comprovar o dolo ou a culpa quando for caso de responsabilidade subjetiva, da mesma forma que não precisará demonstrar tais elementos, quando demandar diretamente o Estado, adotando a teoria objetiva.

Segundo entendimento dominante, não há nenhuma espécie de “benefício de ordem” entre os sujeitos obrigados à reparação do dano imputável ao serviço notarial ou registral (Estado e titular da serventia, ou Estado, titular da serventia e preposto). É livre a vítima para escolher quem acionar, devendo considerar, porém, os requisitos e condições segundo os quais responde cada um dos obrigados. Assim, se preferir propor a ação indenizatória em face do agente público, o ofendido estará obrigado à comprovação da culpa ou do dolo do titular da serventia, ou de preposto seu. Estaria dispensado dessa prova, bastando que demonstrasse a existência do dano e do nexa causal, caso resolvesse direcionar a demanda contra o Estado – a execução, entretanto, sujeita o credor a procedimento sabidamente mais dificultoso. Na hipótese de dirigir sua pretensão contra o preposto, deve, assim como em relação ao agente público, arcar com o ônus da prova da culpa ou do dolo.

Ainda no que se refere a responsabilidade do Estado nas serventias extrajudiciais, é interessante notar que o entendimento de que esta responsabilidade é objetiva não encontra relevantes argumentos contrários, sendo incontroverso portanto tal conclusão, já que a discussão até então neste tópico dissertada, recaiu sobre a controvérsia de ser esta responsabilidade objetiva subsidiária ou solidária. Contudo merece destaque o instituto da regressividade do Estado contra os agentes delegatários. O direito de regresso do Estado é basicamente garantido pelo contido no já citado §6º do art. 37 da CF/88: “As pessoas jurídicas de direito público (...) respon-

derão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa”. Nota-se o regresso é citado como direito e com exercício condicionado a posterior apuração de culpa ou dolo do agente. A interpretação literal deste dispositivo leva a entender que o regresso pode ou não ser exercido.

No entanto, na análise histórica da doutrina, leis e jurisprudência sobre o tema, temos o último capítulo deste recorte na tese n° 777 de repercussão geral do STF no Recurso Especial n° 842.846 de 2019, que tem como teor:

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. (BRASIL, 2019)

Nota-se que de forma diferente da literalidade do art. 37 da CF/88, o regresso aqui é expresso como dever e como tal, em caso, de descumprimento está sujeito a penalidades, qual seja, enquadramento da conduta como improbidade administrativa. O referido mandamento é muito recente, tendo sido publicado há pouco mais de dois anos do momento desta escrita. No entanto, é suficiente para servir de análise para outra peculiaridade no âmbito da responsabilidade civil quando se refere aos notários e registradores. Mesmo nesta seara da responsabilidade objetiva do Estado, a regressividade contra o titular da serventia extrajudicial se dá de forma diferente do que para os demais agentes públicos, pois não se localizou até o momento outro instituto que trouxesse a previsão do regresso como dever.

Tal tese traz de forma expressa o entendimento do poder-dever do Estado em ingressar com ação regressiva contra quem causou o dano. Este entendimento se alinha com o princípio da indisponibilidade do interesse público, de onde se aduz que da mesma forma que o particular não deve suportar dano causado por agente público e deve ter seu direito recomposto pelo Estado, a sociedade não deve arcar com o ônus decorrente de condutas ilegais dos agentes públicos. Afinal, as indenizações ocorrem às custas dos cofres públicos. Desta feita, o regresso se materializa como direito da sociedade e como poder-dever do Estado.

Assim, porquanto o texto §6º do art. 37 da CF/88 traz o regresso como direito, que na prática, poderá ser exercido ou não pelo Estado em relação aos agentes públicos, quando se trata de responsabilidade civil objetiva no Estado em relação aos serviços notariais e registrais, assenta-se a regressividade como dever, não de forma presumida ou moralmente indicada, mas sim de forma expressa. Em todo caso deve restar comprovada a culpa ou dano do agente em procedimento próprio.

Capítulo V – CONCLUSÃO

A presente monografia tratou de um estudo sobre as atividades exercidas pelos notários e registradores no âmbito de suas serventias, reconhecendo tal atividade como um serviço público essencial, organizado de forma efetiva, com a finalidade mestra de conferir publicidade, autenticidade e eficácia aos atos jurídicos. A validação de situações de fato e a constituição ou alteração de certos direitos, por meio das serventias extrajudiciais, aumenta acesso à justiça ao passo que reduz trânsito de processos no poder judiciário.

Esses serviços públicos, segundo o artigo 236 da Constituição Federal, são exercidos pelo particular, através de delegação do serviço público. Sendo assim, é um serviço público prestado por um particular, que através de aprovação em concurso público, recebeu a outorga da serventia. Com base nisso, entende-se que trata-se de uma delegação “*sui generis*”, uma vez que não é fundada em permissão, sequer em concessão de serviço público, conforme fora demonstrado, adquirindo assim características próprias e peculiares de delegação.

Considerando os aspectos gerais da atuação dos titulares de serventias extrajudiciais, foi também exposto sobre o que vem a ser a fé pública atribuída a estes profissionais que atuam na órbita do direito privado, sob outorga do poder executivo, com fiscalização do poder judiciário. A fé pública consiste, portanto, na confiança outorgada por lei a estes profissionais. Tal fidúcia não pode ser avocada pelo Estado, como se fosse uma mera descentralização de algum serviço público, tal como ocorre em permissões e concessões.

A respeito da natureza jurídica dos notários e registradores, entende-se ser de uma espécie atípica e híbrida, considerando as peculiaridades citadas acima. Por tal motivo, necessitam de um regime próprio de responsabilidade civil, conforme prevê a própria Constituição Federal no dispositivo supracitado, o qual foi regulamentado, ainda que de forma insatisfatória, pela Lei 8.935/94, uma vez que não atingiu com eficiência tal objetivo, proporcionando a presente reflexão mais detalhada sobre o tema. Portanto, entende-se que a natureza jurídica da atividade notarial e registral, com o advento da Constituição Federal de 1988 e,

posteriormente, da Lei 8.935/94, é completamente inovadora, ao passo que a outorga aqui tratada não pode ser comparada com qualquer outra delegação do Estado, por todas as características, atribuições, e princípios ligeiramente tratados neste trabalho.

Em relação à responsabilidade civil aplicada aos notários e registradores, analisaram-se neste trabalho, os aspectos da teoria objetiva e subjetiva. Considerando alterações legislativas recentes e atendendo ao princípio da legalidade, mostra-se mais razoável a incidência da teoria da responsabilidade civil subjetiva em relação aos titulares das serventias notariais e registrais. Além deste entendimento estar clarificado em lei, verifica-se que uma vez que se entendesse pela aplicação da responsabilidade objetiva, os oficiais de registro ou notários seriam implicados em diversas situações injustas que inviabilizariam muitas vezes o próprio exercício da atividade. A nova redação do art. 22 da Lei 8.935/94 dada pela Lei 13.286/2016 veio corroborar com este posicionamento.

Por outro lado, buscou-se tratar também do tema da responsabilidade civil do ente estatal em razão das atividades desenvolvidas das respectivas serventias notariais e registrais, onde o estudo girou em torno da responsabilização subsidiária ou solidária do Estado. Por correspondência à teoria da responsabilidade subjetiva dos notários e oficiais de registro, mostra-se como compatível, o posicionamento pela responsabilidade solidária do Estado, com vistas à preservação do particular, uma vez que caso esta tenha de se submeter primeiramente a uma exaustão do patrimônio do delegado, para só assim se voltar contra o Estado, poderia em muitos casos, frustrar uma pretensão indenizatória. A responsabilidade civil solidária do ente estatal consistiria, portanto, na possibilidade de figurar tanto o ente estatal, quanto o titular da serventia no polo passivo da demanda, seja em litisconsórcio passivo ou individualmente, nascendo para o Estado o dever de regresso, conforme fora demonstrado. Contudo, para a escolha do polo passivo, deve-se considerar, os requisitos e condições segundo os quais responde cada um dos obrigados.

Assim, considerando todo o exposto sobre as peculiaridades das atividades notariais e registrais, a natureza jurídica destas atividades, a fé pública a elas inerente e o enfoque especial sobre a responsabilidade civil destes profissionais,

nota-se a relevância dos titulares de serventias extrajudiciais como pacificadores sociais, que revestem os atos de particulares de segurança jurídica, constituindo e resguardando direitos e, por vezes, evitando judicialização de questões de ordem civil. A fidúcia atribuída a este operador do direito que aconselha as partes e formaliza sua vontade na forma da lei, evita que muitas vezes o poder judiciário seja acionado. A responsabilidade civil a eles imputada se mostra como um dos elementos que materializa o caráter público das atividades extrajudiciais desempenhado nas serventias na medida em que garantem ao usuário o direito de ter dano reparado diretamente pelo Estado de forma objetiva ou ter dano reparado subjetivamente (em caso de dolo ou culpa) pelo notário ou registrador, pessoalmente ou na figura de seus prepostos.

Desta forma, a responsabilidade civil, em conjunto com outros institutos aplicados aos notários e registradores, contribui para a segurança jurídica dos diversos atos extrajudiciais já que estes devem ser realizados à luz de vários princípios próprios, cuja inobservância pode causar danos e estes por sua vez, responsabilização. As nuances destas atividades são peculiares, logo o conhecimento dos preceitos ligados à responsabilização civil dos notários e registradores no exercício de suas funções é fundamental que o operador de direito tenha substrato para representar adequadamente a parte interessada, seja postulando pelo particular buscando ressarcir dano, seja como mandatário do titular de serventia extrajudicial, demonstrando a limitação e extensão de seus atos à luz das normas que regem sua atividade e a respectiva responsabilidade civil aplicável.

REFERÊNCIAS

- 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*. In: revista de Direito Imobiliário IRIB. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, ano 25 n.º 53, p. 95, jul./dez.
- BENÍCIO, Hercules Alexandre da Costa. *Responsabilidade civil do Estado decorrente de atos notariais e de registro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.
- BRANDELLI, Leonardo. *Teoria geral do direito notarial*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.
- BOLZANI, Henrique. *A responsabilidade civil dos notários e registradores*. São Paulo: LTr, 2007.
- BRASIL. *Lei nº 6.015 de 31 de dezembro de 1973*. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Poder Executivo, Brasília, DF, 31 dez. 1973. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/6015compliada.htm>. Acessado em: 20 de out 2020.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acessado em: 20 out 2020.
- 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. (Lei dos cartórios). Poder Executivo, Brasília, DF, 18 nov. 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8935.htm>. Acessado em: 20 de out 2020.
- CAPPELLETTI, Mauro, GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Ed. Sérgio Antonio Fabris, 1988.
- CAVALIERI FILHO, Sérgio. *Programa de responsabilidade civil*. 13. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018.
- CENEVIVA, Walter. *Lei dos notários e registradores comentada (Lei n. 8.935/94)*. – 6ª ed. – São Paulo – Saraiva, 2007.
- DEBS, El Martha. *Legislação Notarial e de Registros Públicos comentada – 4ª ed. ed.rev., atual e ampl.*- Salvador: Juspodivm, 2020.
- DINIZ, Maria Helena. *Curso de Direito Civil Brasileiro – Responsabilidade Civil*. 19 ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

DIP, Ricardo. *Da responsabilidade civil e penal dos oficiais registradores*. In: Revista de Direito Imobiliário IRIB. São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 25, n.º 53, jul./dez., 2002.

KÜMPEL, Vitor Frederico; RALDI, Rodrigo Pontes. *A lei 13.286/2016 e a responsabilidade subjetiva dos notários e registradores no exercício da atividade típica*. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/Registralhas/98,MI239331,61044-A+lei+132862016+e+a+responsabilidade+subjetiva+dos+notarios+e>>. Acessado em: 10 dez. 2020.

LEVADA, Cláudio Antônio Soares. *Responsabilidade civil do Notário Público*. Disponível em: <<https://revistas.anchieta.br/index.php/RevistaDireito/issue/view/34>>. Acessado em 03 nov. 2020.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. *Registros públicos: teoria e prática*. – 9ª ed.rev., atual e ampl.- Salvador: Juspodivm, 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. – 24ª ed. – São Paulo: Malheiros, 1999.

MELLO, Bruno de Ugalde. *A responsabilidade civil dos Notários e Registradores à luz da doutrina, jurisprudência e legislação*. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 07 jun. 2017. Acessado em: 19 dez. 2020.

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

SCHREIBER, Anderson et. al. *Código Civil Comentado: Doutrina e Jurisprudência*. - 2ª ed. - Rio de Janeiro: Forense, 2020.

STOCO, Rui. *Tratado de responsabilidade civil: doutrina e jurisprudência*. – 7ª ed. – São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

REZENDE, Afonso Celso Furtado. *Sobre a Fé Pública*. Disponível em: <<https://www.irib.org.br/obras/sobre-a-fe-publica>> Acessado em: 01 set. 2021.

ROCHA, Débora Cristina de Castro; ROCHA, Edilson Santos. *Provimento CNJ 89/19: O registro eletrônico de imóveis (SREI) e a sua contribuição para o combate à corrupção e lavagem de dinheiro*. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/328428/provimento-cnj-89-19--o-registro-eletronico-de-imoveis--srei--e-a-sua-contribuicao-para-o-combate-a-corrupcao-e-lavagem-de-dinheiro>> Acessado em: 15 out. 2021.