

**CENTRO UNIVERSITÁRIO  
“ANTÔNIO EUFRÁSIO DE TOLEDO”**

FACULDADE DE DIREITO DE PRESIDENTE PRUDENTE

**A RESPONSABILIDADE CIVIL DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES**

Yasmim Leandro Veronese

Presidente Prudente/SP  
2014

**CENTRO UNIVERSITÁRIO  
“ANTÔNIO EUFRÁSIO DE TOLEDO”**

FACULDADE DE DIREITO DE PRESIDENTE PRUDENTE

**A RESPONSABILIDADE CIVIL DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES**

Yasmim Leandro Veronese

Monografia apresentada como requisito parcial de Conclusão de Curso para obtenção do Grau de Bacharel em Direito, sob a orientação do Professor Caíque Tomaz Leite da Silva.

Presidente Prudente/SP  
2014

# **A RESPONSABILIDADE CIVIL DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES**

Monografia/TC aprovada como requisito parcial para obtenção do Grau de Bacharel em Direito.

CAÍQUE TOMAZ LEITE DA SILVA  
Orientador

MAURÍCIO KENJI YONEMOTO  
Examinador

FRANCISCO JOSÉ DIAS GOMES  
Examinador

Presidente Prudente, \_\_\_ de novembro de 2014

Dedico esta monografia à minha família.

## **AGRADECIMENTOS**

Este trabalho representa a reta final de um ano de muito aprendizado, amadurecimento, superação, e o início de uma nova fase.

Agradeço, antes de tudo a Deus, que me permitiu vir a este mundo capacitada a aprender, desaprender, reaprender, errar, reconhecer meus erros, pedir perdão e também acertar. Agradeço ainda, por ter me colocado em uma família tão especial, que me acolhe em todos os momentos e comemoram minhas conquistas como se suas fossem.

Agradeço com todo o meu coração aos meus pais, Creusa e Eduardo, que sempre me colocaram em primeiro lugar em suas vidas. Agradeço por seu amor incondicional, por acreditarem em mim e apoiarem os meus sonhos, por reconhecerem minhas fraquezas e me ajudarem a superá-las, por serem o meu porto seguro.

Agradeço a minha irmã, pela ternura e carinho a mim dedicados. Agradeço pelo seu bom humor ao me animar nos momentos de desesperança, por seu companheirismo e amizade, pela dádiva de tê-la em minha vida.

Agradeço ao meu namorado por ser meu esteio nos momentos de dificuldade, por fazer a minha caminhada mais leve e feliz através do seu amor e carinho.

Ao meu orientador, Professor Caíque Tomaz Leite da Silva, por sua generosidade e paciência, e pela atenção dedicada a este trabalho. Hoje o admiro não apenas pelo grande profissional que é, mas por sua humildade e amor a tudo que faz.

Agradeço a toda banca examinadora por atenderem prontamente ao meu pedido, por sua disponibilidade em se fazerem presentes e contribuírem para a conclusão desta etapa.

Por fim agradeço a esta Instituição de Ensino, por contribuir com minha formação e pela participação nesta grande etapa da minha graduação.

## RESUMO

Este trabalho tem como escopo demonstrar que embora pouco estudada, a atividade notarial e de registro tem grande relevância social, que tem como principal função a garantia da publicidade, celeridade e segurança dos atos por eles praticados. Diante da grande relevância jurídico-social de tais instituições, o presente trabalho tem como principal objetivo abordar o tema da responsabilidade civil, e sua aplicação em relação a estes. Para tanto, faz-se necessário o estudo dessas instituições desde a sua concepção até os tempos atuais, abordando temas relacionados à sua origem e definição. Além disso, imperioso destacar a natureza jurídica da função dos notários e registradores, bem como os princípios que norteiam essas atividades. Além disso, imperioso o estudo dos aspectos da responsabilidade civil, inclusive no tocante a responsabilização do Estado e das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos. Foi utilizado no presente trabalho o método comparativo, histórico e hipotético dedutivo, além de diversos recursos como doutrinas e jurisprudências. Tendo em vista tratar-se de tema controverso buscou-se demonstrar as diversas correntes doutrinárias sobre o tema expondo e demonstrando seus principais argumentos, para, por fim, adotarmos o posicionamento que nos pareceu mais adequado.

**Palavras-chave:** Notários e Registradores. Responsabilidade civil. Responsabilidade do Estado. Lei 8.935/94. Constituição Federal.

## ABSTRACT

The objective of this work is to demonstrate that while little studied, the notarial and recording activities have great social relevance, having as primordial function to assure the guarantee of publicity, celerity and security acts practiced by them. Before the great juridical-social relevance of some institutions, this present work has, as primary objective, address the topic of civil responsibility and its application relative for these. For this, is necessary to study this institutions since their conceptions until the present time, addressing themes related to its origins and definition. Besides, it's imperative to detach the function's juridic nature of notaries and registers, as well as the principles that guide these activities; it's also necessary the study of the aspects of civil responsibility, including regarding the accountability of the State and the juridic people with private rights, providers of public services. In this present work, it was used a comparative, historical and hypothetical deductive method, as well as various resources as doctrines and jurisprudence. Considering that this is a controversial theme, it sought to demonstrate the several doctrinal streams about the theme, exposing and demonstrating its main arguments, to, at least, adopt the positioning that seemed the righteous.

**Keywords:** Notaries and registers; Civil responsibility; State's responsibility; Law 8.935/94; Federal Constitution

# SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>2 ASPECTOS GERAIS DA RESPONSABILIDADE CIVIL.....</b>	<b>12</b>
2.1 Conceito .....	12
2.2 Posição Legislativa.....	13
2.3 Aspectos Históricos .....	14
2.4 Evolução da Responsabilidade Civil no Brasil.....	17
2.5 Das Espécies de Responsabilidade Civil .....	19
2.5.1 Responsabilidade Civil Subjetiva e Objetiva .....	20
2.5.2 Responsabilidade Civil Contratual e Extracontratual.....	22
2.6 Pressupostos da Responsabilidade Civil .....	23
2.6.1 Da Conduta .....	24
2.6.2 Do Dano .....	25
2.6.3 Nexo Causal.....	26
2.6.4 Da Culpa .....	29
<b>3 RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO .....</b>	<b>31</b>
3.1 Teorias da Irresponsabilidade .....	31
3.1.1 Críticas a Teoria da Irresponsabilidade .....	32
3.2 Teorias Civilistas .....	33
3.3 Teorias Publicístas .....	35
3.3.1 Teoria da Culpa do Serviço .....	35

3.3.2 Teoria do Risco .....	37
<b>4 RESPONSABILIDADE CIVIL DAS PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PRIVADO PRESTADORAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS.....</b>	<b>41</b>
4.1 Dos Serviços de Utilidade Pública e o Usuário .....	41
4.2 Responsabilidade Civil das Pessoas Jurídicas de Direito Privado Prestadoras de Serviço Público.....	43
<b>5 DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES .....</b>	<b>46</b>
5.1 Evolução Histórica.....	46
5.2 Das Funções e Serviços dos Notários e Registradores .....	52
5.3 Natureza Jurídica das Funções Notariais e de Registro .....	54
5.4 Princípios do Direito Notarial e Registral.....	56
5.5 A relevância da Atividade Notarial e de Registro para a Superação da Crise no Poder Judiciário.....	59
5.5.1 A Atuação dos Notários e Registradores para Superação da Crise do Judiciário .....	61
<b>6 DA RESPONSABILIDADE CIVIL DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES .....</b>	<b>63</b>
6.1 Responsabilidade Civil do Estado em Relação aos Atos dos Notários e Registradores.....	71
6.2 Responsabilidade Civil dos Notários e Registradores no Caso de Sucessão de Titulares.....	75
<b>7 CONCLUSÃO .....</b>	<b>78</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>80</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>86</b>

# 1 INTRODUÇÃO

A atividade notarial e de registro tem ganhado cada vez maior relevância social e jurídica, contribuindo para a segurança das relações relevantes à sociedade e desafogando o Poder Judiciário. No entanto, embora de grande relevância, tal atividade ainda é pouco estudada, sendo tais fatos a motivação do presente estudo.

O estudo dessas atividades se mostra ainda mais interessante ao passo que se discute a responsabilidade civil dos notários e registradores, bem como da administração estatal.

Para tanto, fez-se necessário uma abordagem ampla desses serviços, desde suas raízes históricas a sua relevância na atualidade. Igualmente o estudo dos institutos da responsabilidade civil se mostrou imperioso para que, assim, fosse possível a interpretação da Lei 8.935 de 1994 à luz de suas diretrizes.

Não bastasse isso, a Constituição de 1988 trouxe em seu texto a previsão da responsabilização objetiva às pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos.

Diante disso, surgiu grande polêmica e diversas correntes na doutrina e jurisprudência quanto a responsabilização dos notários e registradores, além de questionamentos quanto à responsabilidade do Estado pelos atos de tais agentes, e destes por seus antecessores.

O objetivo do presente estudo foi justamente abordar tais temas, de acordo com as diversas correntes doutrinárias e jurisprudenciais e seus argumentos, analisando-os à luz da Constituição Federal, da Lei dos Notários e Registradores, bem como aos princípios norteadores de tais funções.

O presente trabalho teve como fontes de pesquisa doutrinas, jurisprudências e artigos, utilizando os métodos comparativo, histórico e hipotético dedutivo.

O presente trabalho foi dividido em capítulos para melhor sistematização do estudo, sendo o primeiro voltado a introduzir o leitor quanto ao tema objeto do estudo.

O segundo capítulo trouxe uma abordagem sobre a responsabilidade civil em seus aspectos gerais. Sua definição, história, posição legislativa, suas

espécies e elementos essenciais. Fez-se, ainda, uma análise da evolução de tal instituto nas Constituições Brasileiras e demais dispositivos legais.

O capítulo três adentrou ao tema da responsabilidade civil do Estado e seus fundamentos, bem como das teorias aplicadas a este tema ao longo do tempo.

No quarto capítulo estudou-se sobre a responsabilização das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos em relação à Constituição Federal de 1988.

O quinto capítulo realizou a análise do assunto principal desta monografia. Discutindo sobre a responsabilidade civil dos notários e registradores, analisando as correntes doutrinárias sobre o tema. Além disso, o referido capítulo ainda traz em seu texto uma análise sobre a responsabilização do Estado pelos atos praticados por tais agentes delegados, bem como o estudo sobre a hipótese de responsabilização no caso de sucessão de titulares da serventia.

O último capítulo, por sua vez, trouxe os apontamentos finais sobre o tema, concluindo quanto a forma de aplicação da responsabilidade civil a tais agentes e ao Estado, bem como quanto a incidência ou não de responsabilidade no caso de sucessão de titulares.

## 2 ASPECTOS GERAIS DA RESPONSABILIDADE CIVIL

### 2.1 Conceito

Inicialmente para adentrarmos no estudo do instituto da responsabilidade civil, é imprescindível delinear o conceito de responsabilidade para o mundo jurídico. A palavra responsabilidade advém do verbo latino “respondere”, que significa a obrigação de alguém de responder pelas consequências jurídicas de seus atos. Referida terminologia contém ainda a raiz latina “spondeo”, que se referia à forma do devedor se vincular aos contratos verbais no Direito Romano.

Dessa forma, podemos notar que a responsabilidade civil trata-se de um dever sucessivo, uma vez que, ao passo que as obrigações originam-se da vontade das partes, a responsabilidade surge exatamente de uma violação a determinada obrigação.

Uma vez realizado o estudo etimológico da responsabilidade civil, passaremos à sua definição. Maria Helena Diniz (2009, p. 34) define o instituto em:

[...] aplicação de medidas que obriguem alguém a reparar dano moral ou patrimonial causado a terceiros em razão de ato próprio imputado, de pessoa por quem ele responde, ou de fato de coisa animal sob sua guarda ou, ainda, simples imposição legal.

Podemos notar que para a autora o conceito de responsabilidade encontra-se associado à ideia de culpa, um de seus elementos.

Sob outra perspectiva, Sérgio Cavalieri Filho (2007, p. 2), define a responsabilidade civil como:

Em apertada síntese, a responsabilidade civil é um dever jurídico sucessivo que surge para recompor o dano decorrente da violação de um dever jurídico originário.

Só se cogita, destarte, de responsabilidade civil onde houver violação de um dever jurídico e dano. Em outras palavras, responsável é a pessoa que deve ressarcir o prejuízo decorrente da violação de um precedente dever jurídico.

Dessa forma, a responsabilidade civil teria uma definição mais ampla, se comparada a definição proposta por Maria Helena Diniz, uma vez que para ele toda e qualquer conduta humana que viole um dever jurídico causando um dano a outrem é passível de reparação.

Por fim, podemos citar o posicionamento adotado por Pablo Stolze Gagliano e Rodolfo Pamplona Filho (2006, p. 9):

[...] a noção jurídica de responsabilidade pressupõe a atividade danosa de alguém que, atuando a priori ilicitamente, violada uma norma jurídica preexistente (legal ou contratual), subordinando-se, dessa forma, às consequências do seu ato (obrigação de reparar).

Podemos concluir, portanto, que para os autores o critério para o estabelecimento da responsabilidade civil é a ilicitude.

Conquanto cada definição apresenta critérios próprios, estabelecidos pelos autores citados, todos apresentam como ponto comum a necessidade de reparação como consequência de condutas humanas, buscando, no que for possível, o reestabelecimento do chamado "*status quo ante*".

Para fins do presente trabalho, nos filiamos inicialmente ao posicionamento de Maria Helena Diniz, adotando a culpa como elemento definidor da responsabilidade civil, devendo, no entanto, salientar que a ideia de culpa deve ser a mais abrangente possível, abarcando assim não só a prática de condutas ilícitas ou abusivas causadoras de danos, mas também a omissão e as práticas lícitas que, no entanto, repercutam de forma negativa.

## **2.2 Posição Legislativa**

Com o passar do tempo o legislador passou a dar mais atenção e relevância ao instituto da responsabilidade civil, tendo em vista sua importância social. Pautado nessa nova ótica, o constituinte originário de nossa atual Lei Maior

achou por bem elencá-la como uma das garantias fundamentais dos brasileiros, como se pode observar do artigo 5º, V e X, da Constituição Federal.

Outrossim, nos diplomas infraconstitucionais a reparação civil pode ser encontrada em ao menos dois instrumentos legislativos, o Código Civil e na Lei Federal 8.078/90, o Código de Defesa do Consumidor. Neste último, encontra-se disposta entre os artigos 12 a 25, consagrando a responsabilidade civil decorrente do fato do produto ou serviço e a reparação por vício do produto ou serviço.

Já no Código Civil, a responsabilidade civil foi estabelecida nos artigos 186 a 188, em que o legislador abordou os atos ilícitos e abusivos e a obrigação de indenizar os danos decorrente desses. No mesmo diploma legal, dedicou um título para tratar sobre a responsabilidade civil em seus artigos 927 e 954, abordando desde a obrigação de indenizar até a forma como deve ser medida tal indenização.

Assim, podemos notar, através de seu posicionamento legal, a relevância do instituto em análise, uma vez que encontra-se abordado junto aos direitos fundamentais em nossa Constituição Federal, além de ser tratado, de forma mais específica, em diplomas infraconstitucionais.

### **2.3 Aspectos Históricos**

O direito sempre combateu, de uma forma geral, os danos causados por outrem, provenientes de um ilícito, sendo este o berço da responsabilidade civil. No entanto, com a evolução da sociedade, a forma de ação adotada como resposta ao causador dos danos foi modificada. A responsabilidade civil, assim, como grande parte dos institutos do direito ocidental, tem suas raízes no Direito Romano, sabidamente desde as primeiras formas organizadas de sociedade, a resposta dada àqueles que causavam dano a outrem era imediata e brutal, isso se deve à ausência de tutela jurisdicional naquele período, o que acabava resultando em uma reação muito mais grave do que o dano outrora causado, pois a violência era respondida com uma violência ainda maior, prevalecendo assim o desejo de vingança.

Arnaldo Rizzardo (2007, p. 33) esclarece que:

É incontroverso que a responsabilidade, numa fase inicial das comunidades, não passava de um direito de vingança. A pessoa que sofria um mal podia, pelo próprio arbítrio, ir a desforra, ou buscar fazer justiça pelas próprias forças, no que não era reprimida pelo poder estatal que não existia.

A reparação de danos somente era tratada em alguns códigos específicos como o Código de Manu, a Lei das XII Tábuas e o Código de Hamurabi. Este último garantia à vítima uma lesão equivalente ao dano por ela sofrido e, muito embora trouxesse diversas referências sobre a reparação pecuniária, persistia na resposta do mal pelo mal, como podemos observar em seu parágrafo 196: “Se um awlium destruir um olho de um (outro) awilum destruirão seu olho”

Não bastasse isso, o citado códex dizia ainda que:

se seu escravo roubasse um boi, uma ovelha, um asno, um porco ou uma barca, caso pertencesse a um deus ou palácio, deveria pagar até trinta vezes mais; se pertencesse a um cidadão livre, dentre as classes dos proprietários, soldados, pastores e outros, resultaria até dez vezes mais. Se o ladrão não tivesse com que restituir, seria morto.

Posteriormente, a vingança passou a ser exercida de forma privada, como uma resposta natural e espontânea ao dano causado, era o que preceituava a chamada Lei de Talião. A sociedade ainda realizava justiça com as próprias mãos, no entanto, a resposta ao dano causado era realizada na mesma proporção que este. Tal lei é conhecida até nos dias de hoje por sua máxima “olho por olho, dente por dente”.

Fernando Noronha (2007, p. 528) assim leciona sobre a referida Lei:

O talião, aplicado primeiramente pelos povos do Oriente Médio e depois por outros que foram influenciados por eles, como os da bacia mediterrânea (chegando à Roma do tempo da Lei das XII Tábuas, que é de meados do século V a.C.), representou outro progresso, com a reciprocidade que representava, entre ofensa e castigo – mesmo que hoje pareçam chocantes preceitos como o contido no § 230 do Código de Hammurabi (de começos do século XVIII a.C.), segundo o qual se a casa construída ruísse e matasse o filho do proprietário, o filho do construtor deveria ser morto.

Como podemos observar, neste período não havia grande interferência do Estado na responsabilização do causador dos danos, visto que esse somente se posicionava para declarar quando e como poderia a vítima fazer valer seu direito de retaliação, produzindo ao ofensor um dano idêntico àquele por ela sofrido, prevalecendo assim uma espécie de responsabilidade objetiva, que se baseava no princípio da equidade.

No entanto, a sociedade passou a compreender que tais Leis não se mostravam aptas a reparar os prejuízos causados. Ao contrário, ampliava seus efeitos. Surgiu assim a composição, que permitia a imposição de uma pena pecuniária para a reparação do mal causado, tal pena poderia ser aplicada pelo próprio lesado, no caso de dano a direitos na esfera privada, ou pela autoridade pública, quando se tratasse de direitos da “res publica”.

Em meados de 326 a.c., houve um grande avanço no tocante a responsabilidade civil quando foi instituída a chamada Lex Poetelia Papiria, que vedava a aplicação de penas corporais, instituindo que somente o patrimônio do devedor responderia pela dívida deste. Contudo, foi somente no século III a.c., com a “Lex Aquilia”, que tornou-se pacífico o entendimento de que as reparações deveriam ser realizadas de forma patrimonial. Tal lei ainda trouxe consigo o advento da responsabilidade extracontratual. Dessa forma, passou-se a entender que a responsabilização existiria ainda que não preexistisse um vínculo entre as partes. No entanto, a mais preciosa herança deixada pela Lex Aquila é a ideia da culpa como elemento essencial para a caracterização do dever de reparação.

Neste sentido, ensina Carlos Roberto Gonçalves (2003, pp. 4-5):

É na Lex Aquilia que se esboça, afinal, um princípio geral regulador do dano. Embora se reconheça que ainda não tinha uma regra de conjunto, nos moldes da relação à injúria, e “fonte direta da moderna concepção da culpa aquiliana, que tomou da Lei Aquilia seu nome característico.

Com a evolução da sociedade e o reconhecimento da soberania do Estado, este passou a intervir diretamente nos conflitos privados, sendo vedada, dessa forma, a prática da justiça com as próprias mãos. Dessa forma, a composição deixou de ser facultativa para tornar-se obrigatória, tornando-se também o Estado o único responsável por definir o valor dos prejuízos bem como dos ressarcimentos.

Durante o século XVII, a Lex Aquilia teve seu conceito ampliado, como nos ensina Carlos Roberto Gonçalves (ANO, p.22):

Com o advento do Código de Napoleão, de 1804, aperfeiçoam-se as ideias romanas, estabelecendo-se princípios gerais de responsabilidade, separando a responsabilidade civil, que era reparada perante a vítima, da responsabilidade penal, em que o autor, causando dano a sociedade respondia perante o estado pelos ilícitos praticados.

Houve, como podemos observar, a separação da responsabilidade civil da responsabilidade penal. Não bastasse isso, a teoria da responsabilidade baseada na culpa que se consagrou no código civil francês exerceu grande influência sob os códigos posteriores, como o Código Civil Alemão e o Código Civil Brasileiro de 1916.

Tais precedentes históricos são de suma relevância à concepção que temos atualmente sobre a responsabilidade civil, o que justifica o seu estudo.

## **2.4 Evolução da Responsabilidade Civil no Brasil**

Em nosso país a evolução da responsabilidade civil pode ser analisada em três períodos distintos. O primeiro período teve seu marco nas Ordenações Filipinas, que passaram a ser aplicadas no Brasil quando este ainda era colônia de Portugal, com a promulgação da chamada Lei da Boa Razão, em 1769, que determinava a utilização do direito romano subsidiariamente ao direito pátrio, nos casos em que este se mostrava omissos.

Após a Proclamação da Independência, e com a instituição da Constituição Política do Império do Brasil, surge em 1830 o Código Criminal, e com ele a segunda fase da responsabilidade civil em nosso ordenamento jurídico. Tal diploma legal previa, em seu artigo 21, a obrigação do agente ofensor de satisfazer os danos causados por sua conduta ilícita, esse dispositivo se fundava na ideia da justiça e equidade.

Os Códigos Penais posteriores adotaram a mesma teoria do citado códex, impondo ao causador do dano a responsabilidade de suportá-los, assim, “a

reparação civil era condicionada à condenação criminal. Posteriormente, foi adotado o princípio da independência da jurisdição civil e da criminal” (GONÇALVES, 2009b, p. 9).

Foi somente na terceira etapa que questionou-se a dependência da responsabilidade civil relativamente à penal, e passaram a defender que tal instituto fosse tratado em legislação própria. O Código Civil de 1916, como já mencionado, foi fortemente influenciado pelo Código de Napoleão, dessa forma, em nosso país, a responsabilidade civil passou a ter a culpa como elemento, a chamada responsabilidade civil subjetiva. Não bastasse isso, o citado código também inovou ao consagrar a responsabilidade civil objetiva, na qual o dever de indenizar independe de culpa.

Por sua vez, nosso atual Código Civil seguia as mesmas disposições do antigo códex, tratando em seu artigo 186 sobre as regras da responsabilidade subjetiva, dispondo que “aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito.”

Neste sentido Maria Helena Diniz (2003, pp. 40-41):

O Código Civil em seu artigo 186, ao se referir ao ato ilícito, prescreve que esse ocorre quando alguém, por ação ou omissão voluntária (dolo), negligência ou imprudência (culpa), viola direito ou causa dano, ainda que exclusivamente moral, a outrem, em face do que será responsabilizado pela reparação dos prejuízos. Estabelece esse diploma legal o ilícito como fonte da obrigação de indenizar danos causados à vítima. Logo, a lei impõe a quem praticar o dever de reparar o prejuízo resultante. O ato ilícito é o praticado culposamente em desacordo com a norma jurídica, destinada a proteger interesses alheios, é o que viola direito subjetivo individual, causando prejuízo a outrem, criando o dever de reparar tal lesão. Para que se configure o ilícito será imprescindível um dano oriundo de atividade culposa.

No que tange a responsabilidade objetiva, nosso atual Código Civil, traz expressamente as hipóteses em que a responsabilização independe de culpa, como por exemplo, as hipóteses de responsabilização indireta previstas no artigo 933 do citado códex, que prevê a responsabilização daqueles que possuem vínculo legal com o terceiro causador do dano. Não bastasse isso, há ainda as hipóteses de responsabilização objetiva noutro caso: “aquele que habitar prédio, ou parte dele,

responde pelo dano proveniente das coisas que dele caírem ou forem lançadas em lugar indevido”, conforme prevê o disposto no artigo 938 do Código em análise.

Nosso atual Código Civil também prevê a forma de indenização para o ressarcimento dos danos, relacionando o valor daquela à extensão destes, levando em conta inclusive aquilo que o ofendido deixou de ganhar em decorrência do dano.

Podemos concluir que a finalidade da responsabilidade civil é buscar o restabelecimento do “*status quo ante*” do ofendido, seja por danos sofridos a seu patrimônio, seja por danos sofridos contra a sua pessoa, ainda que exclusivamente morais. Entretanto, quando não for possível retornar ao estado anterior ao dano, deverá o ofensor proceder ao chamado ressarcimento indireto ou compensatório, como ocorre nas hipóteses de danos morais, em que o dinheiro proveniente da indenização tem a finalidade de compensar a vítima pelo seu sofrimento com o prazer e alegrias que o dinheiro pode proporcionar.

José de Aguiar Dias (1994, p. 2) assim dispõe sobre o tema:

A responsabilidade é resultado da ação pela qual o homem expressa o seu comportamento, em face desse dever ou obrigação. Se atuar na forma indicada pelos cânones, não há vantagem, porque supérfluo, em indagar da responsabilidade daí decorrente. Sem, continua o agente responsável pelo procedimento mas a verificação desse fato não lhe acarreta obrigação nenhuma, isto é, nenhum dever, traduzido em sanção ou reposição, como substitutivo do dever de obrigação prévia, precisamente porque a cumpriu.

Dessa forma, não deve a indenização se prestar ao enriquecimento sem causa, bem como não pode esta ser aplicada de maneira a estimular o ilícito, devendo ser garantido ao ofendido a quantia exatamente necessária a reparar aqueles danos sofridos, nem o mais nem o menos. Somente dessa maneira a responsabilidade civil irá alcançar seu escopo que é o de retornar o equilíbrio social.

## **2.5 Das Espécies de Responsabilidade Civil**

A doutrina utiliza-se de dois meios para subdividir a responsabilidade civil: a culpa e a natureza jurídica do ilícito, ou seja, da norma violada. Quanto a

culpa, a responsabilidade civil pode ser dividida em subjetiva e objetiva, dependendo da presença ou ausência de culpa. Por sua vez, em razão da natureza jurídica da norma violada, a responsabilidade divide-se em contratual e extracontratual.

### 2.5.1 Responsabilidade Civil Subjetiva e Objetiva

Como dito alhures, a teoria clássica prevê a culpa como elemento da responsabilidade civil, de modo que, inexistindo culpa, não há o dever de indenizar.

A teoria supracitada trata da responsabilidade civil subjetiva, que pode ser conceituada como aquela decorrente de dano causado por uma conduta culposa *lato sensu*, a qual envolve não apenas a culpa *stricto sensu*, mas também o dolo. Assim, a culpa, em sentido estrito, caracteriza-se quando o ofensor deixa de considerar um dever de conduta ou prever que aquele resultado danoso poderia ocorrer, dentro de um padrão médio de comportamento. Tal imprevidência pode se dar através da negligência, imprudência ou imperícia.

Segundo Carlos Roberto Gonçalves (2011, p.13):

A conduta *imprudente* consiste em agir o sujeito sem as cautelas necessárias e implica sempre pequena consideração pelos interesses alheios. A *negligência* é a falta de atenção, a ausência de reflexão necessária, em virtude da qual deixa o agente de prever o resultado que podia e devia ser previsto. A *imperícia* consiste, sobretudo, na inaptidão técnica, na ausência de conhecimentos para a prática de um ato; é, em suma, a culpa profissional.

Por sua vez o dolo pode ser caracterizado pela vontade livre e consciente de praticar o ato ilícito causador do dano. Dessa forma, a noção básica dentro da doutrina subjetivista é de que cada um é responsável por sua própria culpa, respondendo por esta, cabendo ao autor, por se tratar de fato constitutivo de seu direito, comprovar a existência desta.

Entretanto, muito embora durante um longo período da história a responsabilidade civil subjetiva tenha se mostrado suficiente para resolução dos conflitos sociais, passou-se a enxergar tanto na doutrina como na jurisprudência,

principalmente devido a evolução na sociedade industrial, e o consequente aumento nos riscos de acidentes neste setor, a necessidade de ampliação do conceito de responsabilidade civil, como assevera Rui Stoco:

A necessidade de maior proteção à vítima fez nascer a culpa presumida, de sorte a inverter o ônus da prova e solucionar a grande dificuldade daquele que sofreu um dano demonstrar a culpa do responsável pela ação ou omissão. O próximo passo foi desconsiderar a culpa como elemento indispensável, nos casos expressos em lei, surgindo a responsabilidade objetiva, quando então não se indaga se o ato é culpável.” (STOCO, 2007, p. 157).

Neste contexto surgiu, como consequência da teoria do risco, uma espécie de responsabilidade civil que prescindia da culpa, a chamada responsabilidade civil objetiva. Tal teoria pode ser resumida nas palavras de Sérgio Cavalieri Filho: “Todo prejuízo deve ser atribuído ao seu autor e reparado por quem o causou independente de ter ou não agido com culpa. Resolve-se o problema na relação de nexos de causalidade, dispensável qualquer juízo de valor sobre a culpa” (2008, p. 137).

A responsabilidade civil objetiva foi consagrada por nosso atual Código Civil em seu artigo 927, que prevê: “Haverá obrigação de reparar o dano, independente 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”. Tal espécie de responsabilidade Civil também pode ser encontrada no Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/90), que assim estabelece quanto a responsabilidade dos fabricantes e fornecedores de produtos ou serviços:

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

Art. 14. O fornecedor de serviços responde, independentemente da existência de culpa, pela reparação dos danos causados aos consumidores por defeitos relativos à prestação dos serviços, bem como por informações insuficientes ou inadequadas sobre sua fruição e riscos. (BRASIL, 1990)

No entanto, há ainda no ordenamento jurídico hipóteses de responsabilização indireta, em que se atribui à determinada pessoa a responsabilidade por atos de terceiros com os quais mantém algum tipo de relação jurídica, nestes casos o elemento da culpa não é desprezado, mas presumido, como observa Caio Mário da Silva Pereira (1999, pp.11-12):

na tese da presunção de culpa subsiste o conceito genérico de culpa como fundamento da responsabilidade civil. Onde se distancia da concepção subjetiva tradicional é no que concerne ao ônus da prova. Dentro da teoria clássica da culpa, a vítima tem de demonstrar a existência dos elementos fundamentais de sua pretensão, sobressaindo o comportamento culposo do demandado. Ao se encaminhar para a especialização da culpa presumida, ocorre uma Inversão do ônus probandi. Em certas circunstâncias, presume-se o comportamento culposo do causador do dano, cabendo-lhe demonstrar a ausência de culpa, para se eximir do dever de indenizar.

Foi um modo de afirmar a responsabilidade civil, sem a necessidade de provar o lesado a conduta culposa do agente, mas sem repelir o pressuposto subjetivo da doutrina tradicional. Em determinadas circunstâncias é a lei que enuncia a presunção. Em outras, é a elaboração jurisprudencial que, partindo de uma ideia tipicamente assentada na culpa, inverte a situação impondo o dever ressarcitório, a não ser que o acusado demonstre que o dano foi causado pelo comportamento da própria vítima.

São as hipóteses, por exemplo, da responsabilidade por ato de terceiro, prevista no artigo 932 do Código Civil.

### **2.5.2 Responsabilidade Civil Contratual e Extracontratual**

Quanto à natureza jurídica do dever violado pelo causador do dano, a responsabilidade civil pode ser classificada como contratual ou extracontratual. Na primeira hipótese de classificação preexiste uma obrigação contratual e o dano causado surge exatamente em decorrência de uma violação a esta. Igualmente está abarcada nesta espécie de reparação civil os danos causados em decorrência dos atos unilaterais de vontade, conforme leciona César Fiuza:

A responsabilidade por atos unilaterais de vontade, como a promessa de recompensa é também contratual, por assemelhação, uma vez que os atos unilaterais só geram efeitos e, portanto, responsabilidade, após se bilateralizarem, Se um indivíduo promete pagar uma recompensa a que lhe

restitui os documentos perdidos, só será efetivamente responsável, se e quando alguém encontrar e restituir os documentos, ou seja, depois da bilateralização da promessa. (FIUZA, 2011, p. 331).

Por seu turno, a responsabilidade civil aquiliana ou extracontratual funda-se na violação de um dever de conduta, nesta hipótese, portanto, inexistente uma relação jurídica anterior entre o ofensor e o ofendido. Tal espécie de responsabilização tem como escopo prevenção de violações de deveres gerais de respeito alheio, tanto no tocante à pessoa como a seus bens.

No entanto, o efeito prático dessas duas modalidades de responsabilidade civil, contratual ou aquiliana, ensejam a mesma consequência jurídica: o dever de reparar o dano causado. Assim, aquele que, por conduta voluntária, infringir um dever jurídico, preexistente ou não a um negócio jurídico, causar danos a outrem, deve repará-los.

## **2.6 Pressupostos da Responsabilidade Civil**

Como dito anteriormente, a responsabilidade civil é consequência de um ato ilícito danoso, neste sentido, nosso Código Civil prevê expressamente em seu artigo 186. Assim, podemos concluir que a responsabilidade civil é composta dos seguintes elementos: a conduta ilícita do agente, o nexo de causalidade, a culpa, e, obviamente, o dano que será reparado. Fernando de Noronha, por sua vez, assim disserta sobre os pressupostos necessários para a configuração deste instituto:

1. que haja um fato (uma ação ou omissão humana, ou um fato humano, mas independente da vontade, ou ainda um fato da natureza), que seja antijurídico, isto é, que não seja permitido pelo direito, em si mesmo ou nas suas consequências;
2. que o fato possa ser imputado a alguém, seja por dever a atuação culposa da pessoa, seja por simplesmente ter acontecido no decurso de uma atividade realizada no interesse dela;
3. que tenham sido produzidos danos;
4. que tais danos possam ser juridicamente considerados como causados pelo ato ou fato praticado, embora em casos excepcionais seja suficiente que o dano constitua risco próprio da atividade do responsável, sem propriamente ter sido causado por esta (NORONHA, 2010, pp. 468-469).

Estudaremos, a seguir, cada um desses pressupostos de forma individualizada.

### **2.6.1 Da Conduta**

Para fins de qualquer estudo sobre a responsabilidade civil, faz-se necessário em primeiro lugar compreender que é indispensável, para sua caracterização, a existência de uma conduta ou comportamento humano que seja apto a ferir o ordenamento jurídico causando um dano, ainda que exclusivamente moral, a outrem. Neste sentido Ruy Stoco (2007, p. 129):

O elemento primário de todo ilícito é uma conduta humana e voluntária. Ou seja, a lesão a bem jurídico cuja existência se verificará no plano normativo da culpa está condicionada à existência, no plano naturalístico da conduta, de uma ação ou omissão que constitui a base do resultado lesivo.

Este elemento caracteriza-se por um comportamento humano, voluntário, exteriorizado por meio de uma ação ou omissão que cause consequências jurídicas. Neste sentido, Maria Helena Diniz (2005, p. 43):

A ação, elemento constitutivo da responsabilidade, vem a ser o ato humano, comissivo ou omissivo, ilícito ou lícito, voluntário e objetivamente imputável do próprio agente ou de terceiro, ou o fato de animal ou coisa inanimada, que cause dano a outrem, gerando o dever de satisfazer os direitos do lesado.

Assim, o ato ilícito comissivo, decorrente de uma ação, surge da existência de um dever de não fazer, seja este obrigacional (proveniente de uma relação contratual) ou legal, no caso da responsabilidade civil aquiliana. Por sua vez, os atos ilícitos decorrentes de uma conduta omissiva baseiam-se em uma transgressão a uma obrigação de fazer, que igualmente, pode ser contratual ou extracontratual. Quanto ao tema Cavalieri Filho (2009, p. 24) esclarece que “a

omissão adquire relevância jurídica, e torna o omitente responsável, quando este tem o dever jurídico de agir, de praticar um ato para impedir o resultado”.

Quanto à voluntariedade desta conduta, omissiva ou comissiva, pode ser conceituada como a liberdade de escolha quanto à prática de apontado ato, não devendo ser englobado neste conceito a consciência de causar determinado dano, mas tão somente a consciência no tocante à ação praticada, devendo esta estar presente tanto na responsabilidade civil subjetiva quanto na objetiva.

### 2.6.2 Do Dano

Passaremos agora ao estudo do dano, essencial à configuração da responsabilidade civil, uma vez que sem este não há que se falar em ressarcimento ou indenização. Etimologicamente, a palavra dano tem sua origem no latim *damnum*, e significa “todo mal ou ofensa que tenha uma pessoa causado a outrem, da qual possa resultar uma deterioração ou destruição à coisa dele ou um prejuízo a seu patrimônio” (DE PLÁCIDO E SILVA, 1984, p. 2).

Assim, dano, na seara da responsabilidade civil, será sempre a diminuição ou afetação a um bem juridicamente protegido pertencente à vítima. Sérgio Cavalieri faz uma interessante análise sobre a relevância do dano para a responsabilidade civil:

O ato ilícito nunca será aquilo que os penalistas chamam de crime de mera conduta; será sempre um delito material, com resultado de dano. Sem dano pode haver responsabilidade penal, mas não há responsabilidade civil. Indenização sem dano importaria enriquecimento ilícito; enriquecimento sem causa para quem a recebesse e pena para quem a pagasse, porquanto o objetivo da indenização, sabemos todos, é reparar o prejuízo sofrido pela vítima, reintegrá-la ao estado em que se encontrava antes da prática do ato ilícito. E, se a vítima não sofreu nenhum prejuízo, a toda evidência, não haverá o que ressarcir. Daí a afirmação, comum a praticamente todos os autores, de que o dano é não somente o fato constitutivo mas, também, determinante do dever de indenizar” (CAVALIERI FILHO, 2008, p. 71).

Devido a isso, podemos classificar a responsabilidade civil como sendo a “ciência da reparação do dano”. Dessa forma, não há como se conceber a

existência do ilícito civil na ausência de um dano, pois este é um pressuposto de sua existência, ainda que seja exclusivamente moral.

Outrossim, para que o dano seja passível de indenização faz-se necessário a existência de certos requisitos. Em primeiro lugar, é imprescindível que haja a transgressão de um interesse jurídico, seja ele patrimonial ou extrapatrimonial, de pessoa física ou jurídica. Assim, podemos dividir o dano em duas espécies: patrimonial ou material e extrapatrimonial. O primeiro é decorrente de uma destruição ou diminuição de um bem que possui valor econômico. O segundo, por sua vez, é o chamado dano moral, e está ligado a um bem jurídico que não possui caráter econômico, o qual impede o restabelecimento do “*status quo ante*”.

Quanto ao dano patrimonial, o Código Civil prevê em seu artigo 402 que: “salvo as exceções expressamente previstas em lei, as perdas e danos devidos ao credor abrangem, além do que ele efetivamente perdeu, o que razoavelmente deixou de lucrar.” (BRASIL, 2002). Abarcando assim, além dos danos emergentes, os lucros cessantes. Neste sentido, Agostinho Alvim nos ensina que: “pode-se dizer que o dano ora produz o efeito de diminuir o patrimônio do credor, ora o de impedir-lhe o aumento, ou acrescentamento, pela cessação de lucros, que poderia esperar.” (ALVIM, 1980, p. 173).

O dano moral, por sua vez, não atinge a esfera patrimonial da vítima, afrontando tão-somente seus direitos de personalidade. A princípio, essa esfera de dano não causará prejuízo patrimonial, o que pode ser admitido, de forma indireta, quando decorrer de uma lesão a um bem patrimonial do ofendido, por via reflexa. Assim, o dano moral pode ser dividido em direto e indireto, o primeiro, ocorre quando há uma violação a um direito de personalidade, já o segundo ocorre quando um bem não patrimonial é atingido em decorrência de uma lesão a um bem de valor econômico do ofendido.

### **2.6.3 Nexo Causal**

O nexu causal entre a conduta praticada pelo ofensor e o dano suportado pelo ofendido é um dos elementos essenciais da responsabilidade civil, e consiste no elo que fará a ligação entre a conduta humana e o dano que deve ser ressarcido. Neste sentido, Sílvio Salvo Venosa conceitua o elemento em análise como “o liame que une a conduta do agente ao dano. É por meio do exame da relação causal que concluímos quem foi o causador do dano” (VENOSA, 2009, p. 47).

Na responsabilidade civil, assim como ocorre no direito penal, a averiguação do nexu que liga o resultado danoso a uma conduta do agente infrator é imprescindível para que se possa configurar a responsabilidade jurídica deste. Nesse sentido, Sérgio Cavalieri Filho, esclarece que:

Não basta, portanto, que o agente tenha praticado uma conduta ilícita; tampouco que a vítima tenha sofrido um dano. É preciso que esse dano tenha sido causado pela conduta ilícita do agente, que exista entre ambos uma necessária relação de causa e efeito. Em síntese, é necessário que o ato ilícito seja a causa do dano, que o prejuízo sofrido pela vítima seja resultado desse ato, sem o que a responsabilidade não correrá a cargo do autor material do fato.

No entanto, enquanto o Direito Penal, adota a teoria da *condicio sine qua non* para se dedicar ao estudo do nexu de causalidade, a qual prevê como causa todos os eventos que concorrem para o resultado final, sendo aplicada a responsabilidade penal na medida da participação de cada agente. No entanto, a aplicabilidade de tal teoria se mostra inviável no âmbito da responsabilidade civil, isso porque esta teoria, no âmbito civil, causaria o chamado efeito cascata, responsabilizando, na prática, todos os agentes participantes de determinada relação jurídica, isso porque enquanto a responsabilidade penal é medida pela culpa do agente, no direito civil há a possibilidade de responsabilização objetiva, a qual prescinde de culpa.

Assim, para explicar o nexu de causalidade na esfera civil surgiram diversas teorias, tais como a teoria da causalidade direta ou imediata ou teoria da interrupção do nexu causal. Nesta teoria a causa pode ser definida apenas como o antecedente fático que, necessariamente, determine o resultado danoso como consequência desta, de forma direta e imediata.

Há ainda a teoria da causa adequada, a qual entende que o nexo causal pode ser delimitado a partir de um critério de razoabilidade. Assim, o nexo causal ocorrerá quando a conduta do ofensor puder adequadamente produzir o resultado danoso. Isto é, quando houverem várias condições concorrentes para a ocorrência de um determinado resultado, será considerado como causa a condição mais determinante para a produção daquele dano, devendo, as demais, serem desconsideradas.

Atualmente, há na doutrina grande divergência sobre qual a teoria foi adotada pelo Código Civil. Alguns doutrinadores como Carlos Roberto Gonçalves defendem que a teoria a ser adotada é a da causa direta e imediata, argumentando que:

Das várias teorias sobre o nexo causal, o nosso Código adotou, indiscutivelmente, a do dano direto e imediato, como está expresso no art. 403; e das várias escolas que explicam o dano direto e imediato, a mais autorizada é a que se reporta à consequência necessária. (GONÇALVES, 2002, p. 524)

De outra banda, parte da doutrina entende que a teoria mais razoável é a da causa adequada, como defende Sérgio Cavalieri. Embora a literalidade do dispositivo induza o entendimento de que a teoria adotada pelo ordenamento jurídico brasileiro é a do dano direto e imediato, a prática demonstra que é prevacente a aplicação da teoria da causalidade adequada, até porque é possível, no ordenamento jurídico pátrio, a responsabilização por danos indiretos. (CAVALIERI FILHO, 2008, p. 23)

No entanto, diante da discussão doutrinária, nos posicionamos favoravelmente a visão de Ruy Stoco que aduz que:

Enfim, independente da teoria que se adote, como a questão só se apresenta ao juiz, caberá a este, na análise do caso concreto, sopesar as provas, interpretá-las como conjunto e estabelecer se houve violação do direito alheio, cujo resultado seja danoso, e se existe um nexo causal entre esse comportamento do agente e o dano verificado (STOCO, 2007, p. 152)

Isso pois não basta que a causa seja direta e imediata, é necessário ainda que seja adequada à causar aquele determinado dano. Assim, para gerar a obrigação de reparar o dano, é preciso avaliar se aquela conduta, diretamente ligada ao dano, numa situação normal, é capaz de causar aquele dano.

#### 2.6.4 Da Culpa

Como dito anteriormente, a regra geral de nosso Código Civil abarca a culpa como elemento sem, contudo, conceituá-la. Como se sabe, há dois tipos de responsabilidade civil, quais sejam, a subjetiva e a objetiva, esta última se caracteriza apenas com a existência dos três elementos acima estudados. No entanto, a responsabilidade subjetiva necessita ainda da existência de um quarto elemento, a culpa.

Em seu artigo 186, o Código Civil, ao tratar sobre os atos ilícitos o define como um comportamento culposo, abrangendo, assim, a culpa *lato sensu*, abrangendo não somente a culpa em sentido estrito, mas também o dolo. O dolo pode ser definido como uma conduta intencional, livre e consciente, de modo que o agente age determinado a causar um resultado. Por sua vez, a culpa em sentido estrito deriva de um ato voluntário sem, no entanto, existir a intenção de lesar. Dessa forma, nas palavras de Ruy Stoco (2007, p. 133) a culpa pode ser assim conceituada:

Quando existe a intenção deliberada de ofender o direito, ou de ocasionar prejuízo a outrem, há o dolo, isto é, o pleno conhecimento do mal e o direto propósito de o praticar. Se não houvesse esse intento deliberado, proposital, mas o prejuízo veio a surgir, por imprudência ou negligência, existe a culpa (*stricto sensu*).

Assim, como podemos observar, no âmbito da responsabilidade civil, não há grande distinção entre o dolo e a culpa *stritu senso*, isso porque na responsabilidade civil o que se objetiva é o ressarcimento da vítima, e não a punição do ofensor. Assim, a indenização será medida pela extensão do dano e não pelo grau de culpabilidade.

Apesar disso, houve uma inovação no Código Civil de 2002, que prevê, no parágrafo único do artigo 944, que “se houver excessiva desproporção entre a gravidade da culpa e o dano, poderá o juiz reduzir, equitativamente, a indenização.” Dessa forma, garantiu o ordenamento jurídico, de forma excepcional, que o valor da indenização pudesse ser graduado pela culpa.

Como dito anteriormente, muito embora existam algumas vozes na doutrina que defendem que a culpa não é um elemento da responsabilidade civil, concordamos, como a maior parte da doutrina, que de acordo com o artigo 186 do Código Civil, a culpa é pressuposto do ato ilícito, configurando-se pois como um elemento essencial da responsabilidade civil.

## 3 RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

### 3.1 Teorias da Irresponsabilidade

Em um primeiro momento da história, quando da era dos Estados Absolutistas, não se cogitava a possibilidade de responsabilização do Estado por suas atividades, isso ocorria porque a figura do estatal estava intimamente atrelada a figura do Rei, que, naquele período, acreditava-se que tinha seu poder legitimado por Deus.

Dessa forma, admitir a responsabilização do Estado naquele período seria o mesmo que colocá-lo no mesmo patamar de seus súditos, ferindo assim a sua soberania. Tal ideia foi sintetizada na regra inglesa que defendia a infalibilidade real *“The king can do no wrong”*.

No entanto, neste período, muito embora o ofendido não pudesse ver seus danos ressarcidos pelo Estado, este poderia socorrer-se da possibilidade de responsabilização civil do funcionário público, quando o ato ilícito causador do dano pudesse a este ser imputado de forma direta. No entanto, como nos ensina Bandeira de Mello (2005, pp. 931-932), na prática esta situação não se mostrava eficaz:

[...] É bem verdade, todavia, que a operatividade da solução, sobre se revelar insuficiente pela pequena expressão do patrimônio que deveria responder, era gravemente comprometida em sua eficácia pela existência de uma ‘garantia administrativa dos funcionários’. Instituída pelo art. 75 da Constituição do ano VIII (de 13 de dezembro de 1799), estabelecia que as ações contra estes perante os Tribunais Cíveis dependiam de prévia autorização do Conselho de Estado francês, o qual raramente a concedia. Disposições análogas existiam na Alemanha, nas legislações da Prússia, da Baviera e de Baden e Hesse, consoante notícia Forsthoff (ob. cit., p. 415)

Esta teoria que isentava o estado de qualquer tipo de responsabilidade por seus atos ficou conhecida como teoria da irresponsabilidade, e, até a segunda metade do século XVIII, existiam vozes na doutrina que a defendiam trazendo argumentos inovadores a seus respeito, como Saleilles, Windscheid e Michoud, que defendiam que, por ser o Estado uma ficção jurídica, este não detinha vontade própria, não podendo, dessa forma, ser responsabilizado por atos que viessem a lesar terceiros.

Tais estudiosos ainda argumentavam que o estado, como pessoa jurídica que é, poderia ser considerado como um simples conjunto de direitos e deveres, os quais são exercidos por seus representantes legais, e por isso inapto a cometer atos ilícitos, sendo que admitir-se-ia apenas a responsabilização dos funcionários pelos danos causados.

### **3.1.1 Críticas a Teoria da Irresponsabilidade**

Com a evolução social, passaram a surgir vozes na doutrina que se posicionavam contrariamente à teoria da irresponsabilidade. Tal fato se deve a diversos acontecimentos, dentre eles a evolução no tocante a natureza da pessoa jurídica, que deixou de ser vista como mera ficção jurídica, destituída de vontade, por meio da teoria da representação, e, posteriormente, do órgão, que sustentavam juridicamente que de fato há nas pessoas jurídicas a existência de vontade a qual se relaciona intimamente com a vontade das pessoas físicas que a representam.

Não bastasse isso, o surgimento de modernas percepções de responsabilidade objetiva e as diversas vertentes da teoria do risco passaram a desconsiderar a vontade como elemento essencial para a configuração da responsabilidade civil.

Ademais, o argumento dado pelas antigas monarquias absolutas, que consideravam o estado como órgão tutor e criador de todo o direito, imune de qualquer tipo de responsabilização, não condiziam com a instituição do estado democrático de direito.

A adoção da tripartição dos poderes afastou a dificuldade outrora existente nos estados da antiguidade pautada na inexistência de um órgão distinto e independente capaz de apreciar os atos do monarca.

Dessa forma, não se podia mais admitir a tese de que o fato de o estado não tomar atitudes visando fins próprios, mas sim o bem de seus súditos, não poderia mais justificar sua irresponsabilidade, porque a responsabilidade está vinculada aos meio empregados e não às finalidades, passando a ser punível a violação de direitos decorrentes dos atos praticados pelo estado, que tinha a finalidade de tutelar os direitos em favor da sociedade e não de infringi-los sob o argumento de se visar um bem comum (CAVALCANTI, 1905, p. 223).

Como se pode ver, todas as teorias da irresponsabilidade estatal foram superadas historicamente, uma vez que não se poderia conceber a existência de tais teorias no novo estado democrático que se fixava no mundo todo.

### **3.2 Teorias Civilistas**

Ao passo em que se fortalecia o estado democrático de direito, ia tomando forma a introdução de princípios do direito civil para a aferição da responsabilidade estatal, fundando-se na ideia de culpa, como primeira reação à ultrapassada ideia de irresponsabilidade.

Assim, a vítima, que desejasse ter reparado os danos por ela sofridos tinha o ônus de comprovar a existência de um dano proveniente de um ato ilícito, ou seja, de uma conduta culposa, demonstrando assim a existência dos pressupostos da responsabilidade, sendo que sem tal demonstração era-lhe resignada qualquer indenização (JOSSERAND, 1941, p. 551).

Como alternativa entre a antiga adoção das teorias da irresponsabilidade e o advento das teorias civilistas, estavam os estudiosos que diferenciavam os atos de gestão dos atos de império.

Dessa forma, definiam os chamados “*juri imperii*”, ou seja, os atos de império, como aqueles que o estado praticava no exercício de suas funções

essenciais, que se prestavam a garantir a manutenção da ordem jurídica e a existência do própria soberania estatal, em caráter supra-individual. Dessa forma, o estado não poderia responder pelos atos de império uma vez que as normas jurídicas vigentes protegiam a figura estatal (CAHALI, 2007, p. 22).

Por sua vez atos de gestão ou “*jure gestionis*” eram conceituados como aqueles que visavam a satisfação das necessidades sociais, estando, no entanto, inseridos dentre as funções estatais facultativas. Assim, o estado agia de forma equiparada a uma empresa privada, respondendo pelos atos de seus representantes. Para tanto, fazia-se necessário a análise da existência ou não culpa do funcionário público, para ser ou não reconhecida, eventual responsabilidade estatal.

Muito embora tal teoria representasse uma evolução no âmbito da responsabilidade civil estatal, havia grande dificuldade em definir quais eram, de fato, os atos especificamente de império ou de gestão, o que inviabilizava a aplicação de tal teoria. Como bem definiu Veloso, tal distinção “não tem visos de cientificidade e, por ser sibilina, é de difícil conceituação prática (1987, p. 236)”, uma vez que a insuficiência da teorização ficou claramente demonstrada pela dificuldade em se estabelecer critérios distintivos entre os atos de império e os atos de gestão do estado.

Por conta disso, tal distinção foi superada para fins de responsabilização do estado, que passou a ser concebida em moldes mais gerais devendo responder pela culpa dos agentes públicos, como se pode observar da análise jurisprudencial:

Independente da consideração de se tratar de ato praticado *jure imperii* ou *jure gestionis* e sem se cuidar, outrossim, se houver culpa do preposto, desde que o ato administrativo acarretou prejuízo a terceiros, sem que estes tenham concorrido para ele, impõe-se a sua responsabilidade. (RT 238/163, 237/296, 234/410, 231/203, 229/130, 178/132, 171/619). (TJSP 3ª. C., 6.12.56, RT 262/272, apud , 1995, p. 21).

Neste sentido, Lafayette Ponde (1995, p. 313) afirma que:

É um princípio conceitual do chamado Estado de direito: as lesões jurídicas provocam sanções correspondentes, entre as quais a indenização equivalente ao dano causado; e, se a lesão é obra do próprio Estado, cujo

dever primário é submeter sua atenção e seus órgãos à disciplina de norma jurídica, não escapa ele à obrigação de restaurar a legalidade e reparar os efeitos do seu ato lesivo.

Como se vê, tais teorias civilistas abarcaram a ideia da responsabilidade civil subjetiva do estado. No entanto, a adoção de tal teoria acabava por inviabilizar em muitos casos o direito à indenização do cidadão, pois a produção de prova que demonstrasse que determinado agente público agiu de maneira imprudente, imperita ou negligente se mostrava como uma tarefa hercúlea, o que fez com que tal teoria fosse substituída pela chamada teoria da culpa administrativa.

### **3.3 Teorias Publicísta**

Após diversas críticas da doutrina e jurisprudência às teorias civilistas, abriu-se espaço no âmbito jurídico para teorias baseadas em princípios característicos do direito público, desvinculando-se das concepções civilistas. Surgem neste momento no cenário da responsabilidade estatal as chamadas teorias publicísticas, destacando-se dentre elas a teoria da culpa do serviço e a teoria do risco. Tal teoria tem como marco histórico o famoso caso Blanco, que foi decidido pelo Tribunal de Conflitos Francês pela efetiva submissão do Estado, em sede de responsabilidade, aos princípios próprios do direito público. A partir de então, foram desenvolvidas diversas teorias que levaram, por fim, a responsabilização objetiva do Estado sem que o ofendido comprovasse a culpa do agente público para ter seus danos ressarcidos.

#### **3.3.1 Teoria da Culpa do Serviço**

No âmbito das teorias publicísticas surge a teoria da culpa do serviço, que tinha como escopo a substituição da ideia da culpa do funcionário público por

uma culpa anônima, que segundo a lição clássica de Paul Duez, seria configurada quando houvesse as chamadas “*culpa in commitendo*” e “*culpa in omittendo*”.

A primeira definição diz respeito aos casos em que a administração pública age de forma positiva, realizando uma atividade suscetível de causar danos, devendo o ente público ser responsabilizado por estes. A segunda, por sua vez, refere-se à omissão desta em relação a atividades que deveriam ser praticadas ou que, se praticadas, não atingem a finalidade que deveriam, causando assim, danos aos cidadãos. Nesta hipótese a falta do estado decorre da sua obrigação em realizar tais atividades. Tal hipótese é uma alternativa de controle ao poder discricionário da administração, que não pode ser obrigada a agir de determinada maneira, podendo, no entanto, ser responsabilizada pelas consequências de sua omissão.

Quanto à responsabilidade decorrente da lentidão do serviço, esta pode ser justificada pelo dever funcional de diligência da administração pública. Sendo assim, a falta desta deve ser sancionada através da responsabilização pelos danos causados pela morosidade do referido serviço, sendo uma forma de censura à inércia da administração.

Como se vê, em todas estas categorias não há relevância se o dano é decorrente de um fato material ou um ato jurídico para que se caracterize o dever de indenizar do Estado. Igualmente, é desnecessária a existência de uma ilegalidade para o reconhecimento da responsabilidade, bastando a ocorrência de um erro de fato ou negligência. Por fim, tal teoria logrou superar definitivamente a distinção entre os atos de império e os atos de gestão, demonstrando que tal separação é irrelevante para a configuração do dever de indenizar (DUEZ, 1938, p. 38).

Assim, a culpa administrativa passou a ser baseada em caracteres próprios, sendo eles a culpa primária, autônoma, matizada, geral e anônima. A culpa autônoma pode ser vista como culpa sem o apego a noções de direito civil, originada em princípios de direito público. Não tem origem em ideias civilistas, tendo sido concebida no caso Blanco, anteriormente referido, onde o autor buscou responsabilizar o estado com base no Código Civil Francês, e o Conselho de Estado, mesmo tendo reconhecido tal responsabilidade, fixou que a mesma, mesmo podendo ser incumbida ao estado por danos causados a particulares, não pode ser

regida pelos princípios estabelecidos pelo Código Civil Francês, mas sim por regras especiais (FRANÇA, 1873, p. 2).

Essas regras variam de acordo com a necessidade de conciliação dos direitos públicos aos direitos privados, bem como da indispensabilidade desses serviços. Por seu turno, a culpa do serviço tem seu caráter privado justificado pela possibilidade do Estado ser acionado diretamente. Dessa forma, não é necessário que o ofendido ingresse com ação indenizatória contra o funcionário ou comprove a insolvência deste, em razão de que a figura do agente público foi absorvida pela organização administrativa, transformando-se em mero órgão desta.

Era desnecessário a identificação do funcionário, bastando para a configuração da responsabilidade do estado demonstrar a existência da má condução do serviço, falando-se assim em culpa anônima, a qual prevê que seja julgado o serviço e não o agente (DUEZ, 1938, pp. 21-22).

Ressalva-se, contudo, que nem todo serviço defeituoso será capaz de ensejar a responsabilização estatal, devendo a culpa ser matizada de acordo com as características, a natureza do serviço e o local deste. Ademais, a culpa deve ser apreciada *in concreto*, baseando-se na diligência média esperada de determinado serviço. Por fim, a culpa deve ser geral, sendo que poderá ser imputada não somente ao estado mas à todas as entidades integrantes da administração pública.

Observa-se, portanto, que a teoria publicista em análise ainda tem a culpa como um elemento essencial a responsabilização estatal, redefinindo-a, no entanto, aos moldes do direito público. Contudo, em diversas situações tal teoria admite a presunção da culpa anônima, pois a comprovação dessa se mostraria demasiadamente árdua ao particular ofendido.

### **3.3.2 Teoria do Risco**

A teoria do risco passou a ser aplicada pelo Conselho de Estado Francês, que, no entanto, não abandonou por completo a teoria da culpa do serviço. A teoria do risco é responsável por substituir a noção de culpa pelo nexos causal

entre o prejuízo experimentado pelo cidadão ofendido e o serviço público prestado, o qual é derivado do risco inerente à atividade administrativa, não sendo relevante para a caracterização do dever de indenizar se há ou não um funcionário culpado pelo fato, ou se o serviço foi prestado de forma correta.

Tal teoria é resultado das ideias iluministas, que se contrapunham ao patrimonialismo do Século XIX, buscando uma percepção mais solidarizante da sociedade, valorizando a dignidade da pessoa humana em face das ideias patrimoniais, e vem sendo aplicadas inclusive pelo direito civil em determinados casos.

Neste sentido, tornou-se legítima a responsabilização do estado pelos danos causados por suas atividades, sejam elas lícitas ou ilícitas, visto que o risco inerente a tais atividades deve por este ser suportado visto que, como bem definiu Josserand (1941, pp. 556-557) “quem cria o risco deve, se este risco vem a verificar-se à custa de outrem, suportar as consequências, abstração feita de qualquer falta cometida. [...] ‘Qui casse les verres les paye’; quem criar um risco deve suportar a efetivação dele”

A referida teoria tem seus fundamentos pautados em dois princípios; o princípio da distribuição dos ônus e encargos sociais, disposto no artigo XIII da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, bem como o princípio da isonomia, sendo este aplicado de forma remota. Uma vez que o estado age de forma a beneficiar a coletividade, deve esta repartir os prejuízos sofridos por alguns que de maneira especificada foram atingidos negativamente por tais atos, o que ocorrerá através do repasse de recursos do erário. Sabemos que os serviços públicos, necessariamente, acarretam em maior ou menor grau certos males, de modo que a indenização ao dano que atingir uma só pessoa deve ser suportado pela administração pública.

Amaro Cavalcanti leciona que:

assim como a igualdade dos direitos, assim também a igualdade dos encargos, é hoje fundamental no direito constitucional dos povos civilizados. Portanto, dado que um indivíduo seja lesado nos seus direitos, como condição ou necessidade do bem commum, segue-se, que os efeitos da lesão, ou os encargos da sua reparação, devem ser igualmente repartidos por toda a conectividade, isto é, satisfeitos pelo Estado,— afim de que, por

este modo, se restabeleça o equilíbrio da justiça comutativa: “Quod omnes tangit, ab omnibus debet supportari” (1905, p.XI).

Existe, na teoria do risco, subdivisões que variam de acordo com o risco assumido pelo estado, em risco administrativo, risco social ou risco integral. O chamado risco administrativo pode ser compreendido como aquele que dispensa a discussão sobre a existência ou não de culpa, somente exonerando-se o estado do dever de indenizar caso comprove a inexistência de nexo de causalidade entre o dano causado e a atividade por ele desempenhada, admitindo-se nesta seara as hipóteses de caso fortuito ou força maior, bem como a culpa exclusiva da vítima ou de terceiros. No entanto, para que tais fatores se mostrem aptos a impedir a responsabilização estatal, faz-se necessário que estes possam excluir o liame causal, sendo assim, nos casos em que tais fatores atuarem de forma concorrente à atividade estatal, haverá uma diminuição na reparação do dano, proporcional à sua participação.

O risco integral, por outro lado, é considerado a teoria extremada da responsabilidade civil do estado, uma vez que leva a noção de nexo causal a sua maior amplitude, defendendo que o estado assuma a responsabilidade por todo e qualquer dano suportado pela vítima. Tal teoria, como se pode observar, não abarca qualquer espécie de excludentes da responsabilidade civil estatal, sendo o estado sempre obrigado a ressarcir os danos provenientes de suas atividades, ainda que este seja causado dolosamente pela vítima.

Neste sentido Dergint explica que por tal teoria “obrigar-se-ia o estado a indenizar todo e qualquer dano, ainda que decorrente de dolo ou culpa da vítima, o que levaria ao abuso e à iniquidade social” (1994, p. 45). Assim, por se mostrar claramente injusta, a teoria do risco tem aplicação extremamente excepcional no âmbito jurídico.

Por sua vez, o risco social é aquele que estabelece o que chamamos de responsabilidade sem risco, fundando-se no princípio de que o estado, sendo o responsável por garantir a paz social, bem como a realização das necessidades individuais e coletivas, deve responsabilizar-se por indenizar o ofendido naqueles casos em que não é possível identificar o responsável pelo dano, ou, ainda, nos casos de insolvência deste.

No Brasil, a Constituição Federal consagrou em seu artigo 37, §6º, a teoria do risco administrativo, assim dispendo:

As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadores de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurando o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

Como se pode observar, a questão da culpa limitou-se à ação de regresso contra o agente responsável pela produção do dano, rejeitando, dessa forma, a responsabilidade solidária entre o ente estatal e tal indivíduo.

Muito embora o referido dispositivo não faça menção à desnecessidade de culpa, não restam dúvidas de que a Constituição adotou a regra da responsabilidade objetiva, uma vez que a previsão expressa da culpa para viabilizar eventual ação de regresso contra o agente público causador do dano permite interpretar como eloquente o silêncio do *caput* de tal dispositivo. (CAHALI, 2007, p. 32).

Além disso, o Código Civil de 2002, consagra expressamente a responsabilidade objetiva do estado em seu artigo 43, apesar de não se pronunciar no tocante à responsabilidade das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos. Tal entendimento, inclusive, já foi sufragado expressamente pelo Supremo Tribunal Federal, como podemos observar do seguinte arresto:

CONSTITUCIONAL. CIVIL. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. C.F., 1967, art. 107. C.F./88, art. 37, par-6. I. A responsabilidade civil do Estado, responsabilidade objetiva, com base no risco administrativo, que admite pesquisa em torno da culpa do particular, para o fim de abrandar ou mesmo excluir a responsabilidade estatal, ocorre, em síntese, diante dos seguintes requisitos: a) do dano; b) da ação administrativa; c) e desde que haja nexa causal entre o dano e a ação administrativa. A consideração no sentido da licitude da ação administrativa e irrelevante, pois o que interessa, e isto: sofrendo o particular um prejuízo, em razão da atuação estatal, regular ou irregular, no interesse da coletividade, e devida a indenização, que se assenta no princípio da igualdade dos ônus e encargos sociais. II. Ação de indenização movida por particular contra o Município, em virtude dos prejuízos decorrentes da construção de viaduto. Procedência da ação. III. R.E. conhecido e provido (BRASIL, 1992, p. 1).

Diante de todo o exposto, não restam dúvidas quanto a admissibilidade da responsabilidade objetiva estatal pelo ordenamento jurídico pátrio. No entanto, o que ainda não se mostra pacificado é a exclusividade desta teoria para dirimir tanto as ações quanto omissões do Estado, pairando dúvidas ainda quanto à admissão da convivência entre a teoria em análise para com atos comissivos, e da culpa anônima em relação aos atos omissivos.

## **4 RESPONSABILIDADE CIVIL DAS PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PRIVADO PRESTADORAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS**

### **4.1 Dos Serviços de Utilidade Pública e o Usuário**

Antes de adentrar no estudo da responsabilidade civil das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos, faz-se necessário conceituar os chamados serviços de utilidade pública, para que possamos compreender a aplicação das normas de responsabilidade civil a tais serviços. Nas palavras de Meirelles:

serviços de utilidade pública são os que a Administração, reconhecendo sua conveniência (não essencialidade, nem necessidade) para os membros da coletividade, presta-os diretamente ou aquiesce em que sejam prestados por terceiros (concessionários, permissionários ou autorizatários), nas condições regulamentadas e sob seu controle, mas por conta e risco dos prestadores, mediante remuneração dos usuários. São exemplos dessa modalidade os serviços de transporte coletivo, energia elétrica, gás, telefone. (2000, p. 307).

Almiro do Couto Silva (2003, p.30) afirma que a expressão “usuário” tem sua origem no vocábulo latim “usuariu” e, em sede de direito administrativo define o chamado “serviço público”. Dessa forma, usuário seria aquele que utiliza-se de uma atividade que é colocada a sua disposição. Sendo assim, todos aqueles que, direta ou indiretamente, valem-se dos serviços públicos prestados pelo estado, serão considerados seus usuários. A responsabilidade civil das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos, dessa forma, encontra-se localizada nesta seara.

Importante destacar que a responsabilidade civil dessas pessoas jurídicas insere-se no âmbito da responsabilidade civil do estado, mais precisamente, na “responsabilidade extracontratual do estado”, uma vez que ainda que o serviço seja prestado através de uma pessoa jurídica de direito privado, sujeita-se à supervisão do poder público.

Bandeira de Mello (2000, p. 799) afirma que:

Entende-se por responsabilidade patrimonial extracontratual do Estado a obrigação que lhe incumbe de reparar economicamente os danos lesivo à esfera juridicamente garantida de outrem e que lhe sejam imputáveis em decorrência de comportamentos unilaterais, lícitos ou ilícitos, comissivos ou omissivos, materiais ou jurídicos.

Podemos concluir que, sendo o poder público um sujeito de direitos e obrigações capaz de causar danos a outrem através de sua atuação, seja ela centralizada ou descentralizada, tem por obrigação indenizar os prejuízos patrimoniais decorrentes de suas ações ou omissões lesivas, sendo tal noção, nas palavras do supracitado autor (p. 799), consideradas atualmente no âmbito do direito público.

Ainda segundo Bandeira de Mello, a responsabilidade estatal é hoje responsável por sustentar um dos mais importantes pilares do direito constitucional, qual seja:

“[...] a sujeição de todas as pessoas, públicas ou privadas, ao quadro da ordem jurídica, de tal sorte que a lesão aos bens jurídicos de terceiros engendra para o autor do dano a obrigação de repará-lo.” (p. 802).

Outrossim, sendo as pessoas públicas, bem como as privadas, responsáveis por seus atos em relação à terceiros que venham ser prejudicados por estes, podemos notar que a responsabilidade estatal é disciplinada por princípios próprios, os quais, como dito anteriormente, mostram-se compatíveis com as peculiaridades de sua posição jurídica, aplicando-se a tal espécie de responsabilidade civil, a teoria do risco.

#### **4.2 Responsabilidade Civil das Pessoas Jurídicas de Direito Privado Prestadoras de Serviço Público**

No que tange a responsabilização das pessoas jurídicas de direito privado que prestam serviços públicos, é importante ressaltar que nossas constituições federais anteriores não faziam previsão, de modo que não se aplicava a responsabilidade objetiva, pois tais diplomas legais somente faziam menção à responsabilidade das pessoas jurídicas de direito público.

No entanto, embora não houvesse regulamentação que permitisse a aplicabilidade da responsabilidade objetiva, já na época de tais constituições a doutrina discutia sobre a possibilidade de tais pessoas jurídicas responderem, objetivamente, pelos danos causados por suas atividades, uma vez que ao receber o bônus de desempenhar serviços públicos, deviam estas, igualmente, suportar o ônus de tais serviços, arcando com os riscos de suas atividades.

Tal posicionamento foi ganhando cada vez mais força com o passar dos anos, tanto na doutrina como na jurisprudência, o que culminou na regulamentação de tal regra em nossa atual Constituição Federal.

Dessa forma, nossa Lei Maior passou a prever, expressamente, em seu artigo 37, §6º, quanto a responsabilidade civil das pessoas jurídicas em análise:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos

princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

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

Como se pode observar, a Constituição Federal de 1988, no que tange a responsabilização civil, colocou as pessoas jurídicas de direito privado e de direito público no mesmo patamar, como leciona Sérgio Cavalieri Filho (2007, p. 235):

Deve-se, entretanto, ser ressaltada neste ponto a distinção estabelecida na própria Constituição entre empresas que executam atividade econômica e empresas prestadoras de serviço público. As primeiras – Petrobrás, Banco do Brasil, etc. – estão sujeitas ao *regime jurídico das empresas privadas*, só sendo permitido ao Estado explorá-las quando necessárias aos imperativos da segurança nacional ou a irrelevante interesse coletivo (Constituição, art. 173, § 1º). As segundas, empresas prestadoras de serviços públicos – Metrô, Rede Ferroviária Federal, Transportes Aéreos, Telefonia, etc. –, estão sujeitas ao *regime do Direito Público*, incidindo então o art. 175 da Constituição. É que o serviço público, embora prestado por entidade privada, preserva a sua natureza estatal; a titularidade continua sendo da entidade pública – União, Estado ou Município – que recebeu da Constituição competência para explorá-lo (arts. 21, XI e XII; 25, § 2º; 30, V).

Assim, podemos observar que, para fins de reparação civil, o que deve ser observado é a natureza dos serviços prestados, aplicando-se a teoria do risco àquelas pessoas jurídicas prestadoras de serviços públicos, e excluindo de tal aplicação aquelas que realizam atividades econômicas.

Ora, como se pode extrair da lição de Yussef Said Cahali (2007, p. 90), cabe ao estado delegar, através de concessão ou permissão a um particular, uma atividade tipicamente pública:

Assim, premido pela necessidade de descentralização administrativa e progressiva intervenção na economia, vem pautando sua organização no sentido de um desdobramento contínuo, criando novas entidades, mais ágeis que as autarquias, para realização dos objetivos a que a Administração se propõe; e, ao mesmo tempo em que transfere típicos serviços públicos a entidades por ele criadas, dotando-se, por vezes, de personalidade jurídica privada, ou mesmo a entidades particulares, concomitantemente passa a exercer *a latere*, direta ou indiretamente, uma atividade típica de intervenção econômica na esfera privada,

desempenhando, por si ou por organismo que lhe são vinculados, atividades marcadamente especulativas em que o intuito de ganho, em competição com o capital privado, transparece nítido, a ponto de ofuscar o próprio caráter público do serviço prestado.

Dessa forma, como bem explanado na supracitada doutrina, o serviço público pode ser prestado tanto direta como indiretamente. Será prestado diretamente quando o serviço for realizado pelo estado, por meio de seus órgãos, sob sua total e exclusiva responsabilidade, e será prestado de maneira indireta quando tais atividades forem delegadas pelo estado a terceiros. Neste sentido, prevê o artigo 175, da Constituição Federal, que “Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos”.

Assim, podemos inferir que uma vez sendo delegadas, pelo estado, funções que, a priori, deveriam por ele ser desempenhadas, à determinada pessoa jurídica de direito privado, passa tal empresa a ser submetida à fiscalização desse, deixando de ser regulamentada pelas normas de direito privado para ser regida pelas normas de direito público.

Tal é o caso dos notários e registradores, que, embora não sigam exatamente as mesmas formalidades, têm seus serviços delegados, não por meio de licitação, mas através de concurso público.

## **5 DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES**

### **5.1 Evolução Histórica**

A história das instituições do direito notarial e registral confunde-se com a história da própria sociedade. Em dado momento da civilização humana o homem se descobriu como um animal político, que precisava viver em sociedade, seja para se proteger de invasões e ataques de animais, seja para aprimorar a produção de alimentos, surgindo, dessa forma, a sociedade.

Com o nascimento dessa forma de convívio social, surge também a necessidade de regulamentar as relações entre os seres que a compõe. Neste passo, o direito foi introduzido à sociedade com a função de dirimir conflitos e regulamentar as relações entre os homens.

No entanto, apenas a existência de um direito que regulamentasse as relações humanas se mostrou insuficiente com o crescimento das relações sociais que se tornavam cada vez mais complexas, de modo que esta mesma sociedade passou a enxergar a necessidade de alguém dotado de credibilidade e confiança que fosse capaz de relatar os fatos jurídicos, perpetuando-os, propiciando assim uma maior segurança às relações sociais.

Neste sentido, LEONARDO BRANDELLI:

O embrião da atividade notarial, ou seja, o embrião do tabelião nasceu do clamor social, para que, num mundo massivamente iletrado, houvesse um agente confiável que pudesse instrumentalizar, redigir o que fosse manifestado pelas partes contratantes, a fim de perpetuar o negócio jurídico, tornando menos penosa a sua prova, uma vez que as palavras voam ao vento. (BRANDELLI, 2007, p. 3)

O importante papel dos notários e registradores deve-se ao fato de que desempenharam papel indispensável para a humanidade, pois suas minutas tornaram-se verdadeiros relatos da história, servindo de registro para as gerações posteriores compreenderem os anseios e a evolução daquelas que as antecederam.

O mais antigo representante dessas funções surgiu no Egito, com a figura do escriba, profissional de grande relevância para aquela sociedade, principalmente em função da habilidade com a escrita, utilizando-se deste dom para formalizar atos jurídicos monarcas, além de funcionar também como arquivista e contador. Tais funcionários públicos possuíam sua imagem associada à divindade, por recordar fatos e textos antigos através da caligrafia.

Segundo LEONARDO BRANDELLI (2007, pp. 4-5):

Os escribas pertenciam às categorias de funcionários mais privilegiadas e lhes era atribuída uma preparação cultural especialíssima; por isso, os cargos recebiam o tratamento de propriedade privada, e, por vezes, transmitiam-se em linhas de sucessão hereditária. Eram eles que redigiam os atos jurídicos para o monarca, bem como atendiam e anotavam todas as atividades privadas. No entanto, como não eram possuidores de fé pública, havia a necessidade de que os documentos por eles redigidos fossem homologados por autoridade superior.

No entanto, em que pese toda sua relevância e reconhecimento pela sociedade egípcia, os escribas, quando do Médio Império, não possuíam a chamada fé-pública, sendo certo que para conferir força probatória aos documentos por eles redigidos fazia-se necessário um selo de algum sacerdote ou magistrado autorizado para tanto.

Já na Grécia haviam as figuras dos mnemons ou epistates e dos hieromnemons, funcionários públicos, tendo os primeiros o encargo de lavrar documentos particulares, enquanto os segundos eram incumbidos de guardar e conservar esses documentos.

Estes funcionários foram extremamente importantes durante a civilização helênica, o que permitiu sua popularização, como nos ensina João Mendes de Almeida Júnior:

A verdade é que, em todos os países onde dominou a civilização helênica, observa-se a existência de notários, incumbidos de dar aos contratos o seu testemunho qualificado e, ao lado dos tribunais e juízes, um secretário, incumbido não só de escrever peças do processo, como de coordená-las, guardá-las na caixa selada respectiva e transmitir essa caixa ao juiz ou tribunal. A expressão – mnemons, literalmente traduzida, bem explica que o fim principal do notário é guardar a lembrança dos contratos, isto é, preconstituir prova. (ALMEIDA JÚNIOR, 1963, pp.16-17)

No entanto, apesar da relevância da atividade notarial e registral no Egito e na Grécia, foi em Roma que estas instituições experimentaram sua maior evolução. Neste sentido, PINTO FERREIRA, 1995, p. 466:

No Oriente antigo, o ofício de 'scriba' era simples reflexo do poder sacerdotal, e só no direito romano a instituição do notariado toma transcendência e relevo. Tanto os atos do 'scriba' como os do 'tabellio' em Roma eram, entretanto, atos privados, que perdiam tal qualidade quando as partes contratantes os exibissem ao magistrado, diante de testemunha, e aquele lhes imprimia o sinal público, conferindo-lhe autenticidade. Esta é a primeira fase da evolução do instituto.

No início da civilização romana os pactos contratuais eram feitos de forma verbal, imperando a boa-fé nas relações sociais. Porém, com o crescimento populacional e a multiplicação das relações jurídicas por conta do progressivo avanço comercial e industrial, fez-se necessário a instrumentalização dessas

relações, surgindo assim a figura de um profissional capaz de dar forma a vontade dos contratantes através de um documento detido de força probatória.

Em Roma surgiram duas espécies de cidadãos que desempenhavam as funções do notário moderno, um que possuía a perícia redatora e o outro que era incumbido de guardar os documentos e livros produzidos pelo primeiro.

PONDÉ nos ensina os diferentes nomes que estes profissionais recebiam:

Notarii, scribae, tabeliones, tabularii, chartularii, actuarii, librarii, emanuenses, logograepi, referendarii, cancelarii, diasloleos, censuales, libelengeses, numerarii, scriniarii, cornicularii, exceptores, epistolares, consiliarii, cognitores. (PONDÉ, 1967).

Muito embora todos praticassem funções semelhantes às notariais, estas de fato somente eram exercidas pelos scriba, tabularii, notarii e pelo tabeliones. Os scribas prestavam auxílio ao pretor na redação dos decretos, além de deterem para si a função de guardar e custodiar documentos. Em decorrência da importância de seus serviços, possuíam papel de destaque na sociedade romana, sendo isentos da prestação de serviço militar além de ter suas despesas custeadas pelo estado. Os tabularii eram fiscais e tinham como algumas de suas funções a escrituração de registros hipotecários e sua guarda além da direção do censo, registro de nascimentos, redação de inventários públicos e particulares. Contudo, embora o povo romano depositasse nestes cidadãos grande confiança, os atos por eles praticados não possuíam caráter público, uma vez que os documentos que lavravam, ainda que na presença de testemunhas, permaneciam com caráter privado. Já os notarii tinham grande capacidade de reduzir a termo as declarações orais, foram de grande relevância para o trabalho dos magistrados da época, além de utilizar-se de sua perícia na escrita para redigir as disposições de última vontade.

Na verdade, o profissional que mais se assemelhou do atual notário foi o tabelione, como nos ensina João Mendes:

Os tabelliones, assim chamados porque escreviam seus atos em tabuletas de madeira emplastadas de cera, a princípio exercitavam cumulativamente com os exceptores, os actuarii e os notarii, as suas funções. Eram imperitos no direito, porém pessoas livres: Tabelliones, diz PEREZIO, ao tít. X, Liv. X

do Cód. Just. erant liberi homines et poterant ad decurionatum adspirare. Mas, nos séculos IV e V, os exceptores, os actuarii e os notarii mudam de natureza, isto é, passam a exercer funções especiais e distintas, segundo observam SAVIGNY e CONTI; em tal época, com o nome de expectores são designados os secretários das autoridades administrativas e das mais elevadas autoridades judiciárias; com o nome de actuarii, são designados os escrivães dos juízes e empregados de menor escala e com o nome de notarii eram designados os escrivães da chancelaria imperial (ALMEIDA JÚNIOR, 1963, p. 22)

Diante de sua capacidade redatora, seu grande saber jurídico e confiabilidade na guarda de documentos, os tabeliones passaram a desempenhar tarefas antes acometidas a funcionários públicos sem, no entanto, possuir para tanto determinação estatal expressa. Sendo, devido a isso, considerado o real antecessor do notário latino atual.

Justiniano I, antigo imperador bizantino responsável pela unificação do império cristão oriental, foi responsável por regulamentar a então rudimentar atividade notarial, além de promover importantes inovações, como a possibilidade no notário intervir em inventários e subscrever denúncias a fim de interromper a prescrição caso faltasse magistrado no local. Posteriormente, Leão VI, contribuiu com o desenvolvimento profissional dos notários passando a exigir que fossem pessoas qualificadas com perícia na escrita, saber jurídico e habilidosa comunicação.

Na Idade Média, o regime feudal concentrava todo o poder e domínio nas mãos dos senhores feudais, que passaram a ter controle sobre os notários cuja seleção deixou de levar em consideração os conhecimentos jurídicos e aptidão para a escrita dos profissionais, sendo determinante a influência política do postulante da função. Após este período de retrocesso, a atividade notarial retomou seu prestígio ao longo do XIII, ocasião em que foi instituído na Universidade de Bolonha um curso especial, onde os juristas dedicavam-se ao estudo e tradução do Corpus Juris Civilis. Cláudio Martins (1979, p. 9) exaltou a importância da Universidade de Bolonha para a figura do notário da atualidade:

No século XIII, na Itália, mais precisamente na Universidade de Bolonha, com a instituição de um curso especial, a arte notarial tomou um incremento tal a ponto de os autores considerarem-na a pedra angular do ofício de notas do tipo latino, tendo acrescentado uma base científica ao notariado.

No Brasil, o marco referencial teórico da atividade notarial confunde-se com a data de seu descobrimento, haja vista que Pero Vaz de Caminha, embora não possuísse oficialmente o cargo de escrivão da armada, ao descrever à Corroa Portuguesa a descoberta e posse de novas terras, exerceu de fato a função de um notário.

Ao tomar posse da nova terra transformando-a em sua colônia, a Corroa Portuguesa passou a aplicar no Brasil toda a sua legislação, inclusive no que dizer respeito a atividade notarial e de registro. Assim, os tabeliães eram nomeados pelo Rei por meio de doação ou compra e venda, sendo este direito vitalício e transmissível por herança. Neste período, enquanto o notário europeu e da América Espanhola passava por grandes mudanças, no Brasil mantinha-se ancorado nas Ordenações do Reino, ultrapassada em relação aos avanços desta atividade no mundo.

Somente em outubro de 1827 foi tomado o passo decisivo para a formalização da atividade de notariado no Brasil, conforme COTRIM NETO (1973, pp.14-15):

Em 11 de outubro de 1827, foi editada, em nosso país, uma lei regulando o provimento dos ofícios da Justiça e Fazenda. Dita lei passou a proibir que tais ofícios se transmitissem a título de propriedade, ordenando que fossem conferidos a título de serventia vitalícia a pessoas dotadas de idoneidade para tanto e que servissem pessoalmente aos ofícios. A ventilada lei pecou, porém, por não exigir formação jurídica dos aspirantes aos ofícios ou nem sequer determinado tempo de prática na função, bem como por não instituir uma organização profissional corporativa.

Quanto aos registros públicos no Brasil, inicialmente o sistema foi fixado pela Lei n.º 601, de 18.09.1850 e seu Regulamento n.º 1.318, de 30.01.1854, que outorgou à Igreja Católica tal competência, sendo conhecida como “Registro do Vigário” ou “Registro Paroquial”, que obrigava o registro da posse em livro próprio da autoridade religiosa da situação do bem, tendo esse registro o efeito meramente declaratório, com o intuito de determinar quais seriam as terras públicas e as terras privadas, de modo que a terra que não tivesse o registro seria considerada área de domínio público. Essa forma de registro foi superada pela obrigatoriedade do registro junto ao Registro Imobiliário. Contudo, em algumas cidades brasileiras mais antigas, ainda existem imóveis que não possuem a transcrição junto ao Cartório de

Registro Imobiliário, possuindo somente o registro paroquial. São os chamados imóveis foreiros, sobre os quais é cobrada uma taxa anual denominada de aforamento, e a taxa de laudêmio, cobrada quando o imóvel é negociado, passando de um detentor da posse a outro, uma vez que a propriedade plena continua sendo da igreja.

Posteriormente, foi criado o Registro de Imóveis, com a função de transcrever as aquisições imobiliárias e inscrever ônus reais, através da Lei n.º 1.237, de 24.09.1864, regulamentada pelo Decreto n.º 3.453, de 26.04.1865.

A Constituição Brasileira de 1946 foi responsável por constitucionalizar o caráter vitalício dos titulares dos serviços notariais e registrais. No entanto, foi somente com a promulgação da atual Constituição e com a Lei 8.935/94, a chamada Lei dos Notários e Registradores, que esta importante atividade teve a regulamentação e reconhecimento social e jurídico necessários.

## **5.2 Das Funções e Serviços dos Notários e Registradores**

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 236, dispõe que as atividades notariais e de registro: “são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público”. Assim, podemos observar que estas atividades são públicas, sendo, no entanto, exercidas de forma privada por meio de pessoas físicas que são conhecidas como Notários e Registradores.

Por sua vez, João Roberto Parizatto define os serviços notariais e de registro da seguinte forma:

Serviços notariais podem ser definidos como sendo as atividades desempenhadas por oficiais públicos, a quem se confere o encargo de instrumentar na forma legal, os atos jurídicos e os contratos elaborados pelas partes interessadas. Serviço de registro são as inscrições ou as transcrições de documentos em livros públicos mantidos pelos órgãos de registro, realizadas por oficiais públicos, para imprimir existência legal, dando forma pública a certos atos jurídicos para que tenham validade [...] (PARIZATTO, 1995, p. 13).

Tais instituições garantem direitos de cidadania, pois documentam acontecimentos de suma relevância na vida dos cidadãos desde o seu nascimento até sua morte, comprovando direitos e ao mesmo tempo garantindo-os.

Neste passo, é imperioso destacar que embora existam inúmeros pontos em comum, estas atividades possuem diferenças marcantes, de modo que devem ser analisadas separadamente. Ricardo Henry Marques Dip (1988, p. 95) trata com precisão de tais diferenças:

É certo que tanto o Registro Imobiliário, quanto o Tabelionato de Notas estão destinados à segurança jurídica, mas não do mesmo modo. O Notário dirige-se predominantemente a realizar a segurança dinâmica; o Registrador, a segurança estática; o Notário, expressando um dictum – i.e., conformando e pré constituindo prova -, é, porém, antes de tudo, um conselheiro das partes, cujo actum busca exprimir como representação de uma verdade e para a prevenção de litígios; de que segue a livre eleição pelos contratantes, porque o Notário é partícipe da elaboração consensual do direito; diversamente, o Registrador não exercita a função prudencial de acautelar o actum, mas apenas de publicar o dictum, o que torna despicienda a liberdade de sua escolha pelas partes; o Registrador não configura a determinação social

Sendo assim, diante a diferença entre tais funções, a Lei 8.935, de 1994, tratou de definir os atos que podem ser praticados de forma exclusiva por estes agentes, reservando ao artigo 6º os atos que podem ser praticados pelo Tabelião de Notas:

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.

Acrescentando ainda o artigo seguinte outras duas atividades de competência destes agentes, a autenticação de cópias e o reconhecimento de firmas. Quanto à função dos Registradores, como se sabe, terá como finalidade instituir ou declarar direitos reais, a fim de dar segurança às relações jurídicas, realizando, para tanto, a inscrição dessas relações em seus respectivos títulos.

Neste sentido, Nicolau Balbino Filho (2001, p. 35) nos ensina que:

O Registro seja uma fiel reprodução da realidade dos direitos imobiliários. A vida material dos direitos reais, bem como a sua vida tabular, deveriam se desenvolver paralelamente, como se a segunda fosse espelho da primeira. Com efeito, esta é uma ambição difícil de se concretizar, mas em se tratando de um ideal, nada é impossível; basta perseverar (BALBINO FILHO, Nicolau. Direito Imobiliário Registral. 1ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 35.)

Como se pode notar, estas instituições constituem grandes mecanismos de fé pública estabelecidos pelo Estado que, através da função notarial, busca o aprimoramento dos negócios e contratos, uma vez que esta atua na concretização voluntária do direito, ao passo que a atividade de registro, ao dar publicidade aos atos relevantes da vida social, capazes de gerar direitos e obrigações, complementa a primeira.

### **5.3 Natureza Jurídica das Funções Notariais e de Registro**

A natureza jurídica das atividades notariais e registrais deve ser analisada sob dois prismas, quais sejam, quanto ao profissional que as desempenha, e quanto a atividade desempenhada. Dessa forma, surgem na doutrina dois posicionamentos divergentes quanto a natureza jurídica da atividade notarial e de registro. A primeira defende a natureza híbrida de tais institutos, e a segunda considera que tais atividades estão vinculadas exclusivamente ao direito público.

A primeira vertente baseia-se no artigo 236 da Constituição Federal, que aduz que “os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público”. Dessa forma, entende-se que o regime jurídico responsável por disciplinar as atividades notariais e de registro é o direito privado. Igual entendimento pode ser extraído do artigo 3º, da Lei dos Notários e

Registradores, que também dispõe que tal atividade será delegada pelo poder público. Desse modo, João Roberto Parizatto (1995, p.14) conclui que:

Os serviços notariais e de registros são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público, tal como estabelece o art. 236 da Constituição Federal. Pela delegação outorgado em forma de concessão do estado, o particular trabalhando por sua conta, passa a praticar atos notariais e de registro, que são de competência do Estado, prestando tais serviços de forma privada, mas em nome deste, daí estarem esses atos sujeitos à fiscalização do Poder Judiciário, a quem cabe, representando o Estado, exercer fiscalização sobre os atos praticados por tais notários e oficiais de registro, garantindo-se assim, a autenticidade, segurança e eficácia dos atos por ele praticados a terceiros.

No entanto existe na doutrina aqueles que entendem que estas atividades são exclusivamente de direito público, uma vez tais atribuições são delegadas pelo Estado. É esse o entendimento de Walter Ceneviva (2010, p. 49): “O notário e o registrador não exercem cargo público, mas são agentes públicos. Agem como representantes da autoridade pública, eles mesmos providos de autoridade, posto que substituem o Estado, em serviço deste.”

Ao julgar a incidência de aposentadoria compulsória para os notários e registradores, o Supremo Tribunal Federal considerou estes profissionais como funcionários públicos, colaborando ainda mais para o fortalecimento da tese daqueles que consideram os tabeliães funcionários públicos no sentido “lato”:

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. (RTJ, 162:772)”

No entanto, imperioso destacar que tal entendimento não foi unânime em nossa Corte Maior. A título de exemplo, destacamos o voto do Ministro Marco Aurélio:

Na hipótese de delegação, aquele que a exerce visando ao exercício de uma atividade que caberia de início ao Poder Público é um servidor público. Concessionário não é servidor público, da mesma forma que um notário, se enquadrando no art. 236, porque simples delegado, não o é. (RTJ, 162:772)

Concordamos com o entendimento de que as atividades de notas e registro possuem natureza híbrida, visto que são prestados mediante delegação estatal sem, no entanto, perder o caráter público das atividades que desempenham, sendo esta essencial à segurança que os atos prestados por estes profissionais necessitam. A natureza dúplice dessas atividades será essencial para demonstrar a importância destas atividades no processo de desjudicialização das relações sociais.

#### **5.4 Princípios do Direito Notarial e Registral**

As funções notarial e registral por serem delegadas pelo estado, estão sujeitas ao regime de preceitos fundamentais do direito público, dispostos na Constituição Federal. Muito embora estes serviços sejam prestados em caráter privado, não possuem autonomia suficiente para exercer suas funções sem estarem atentos aos princípios norteadores da administração pública, tanto aqueles elencados de forma expressa no artigo 37, *caput*, da CF, como aqueles implícitos, que decorrem do próprio exercício de suas atividades.

Como lecionado Rogério Medeiros Garcia De Lima (2003, p. 23):

No que diz respeito a notários e registradores, o art. 3º da Lei 8.935/94 os qualifica como profissionais do direito. Logo, têm o dever de conhecer os princípios e normas atinentes aos seus ofícios. As suas competências são taxativamente definidas em lei (art. 6º/13). Outrossim, o art. 31, I, considera infração sujeita a sanção disciplinar, a inobservância das prescrições legais e normativas.

O princípio da legalidade aplicado à Administração Pública tem o condão de submeter o Estado à lei, de modo que este, diferentemente dos particulares, a quem é facultado de forma lícita realizar quaisquer atividades não vedadas em lei, somente poderá fazer aquilo que a lei lhe permite. Como já dito, por exercerem função pública, os notários e registradores estão sujeitos a este princípio. Assim, muito embora possuam autonomia funcional, somente podem exercer aquelas atividades que a lei lhes incumbiu e de acordo com os limites nela impostos.

Por sua vez, o princípio da impessoalidade deve ser analisado sob duas vertentes, quais sejam: no tocante aos administrados e no tocante aos administradores. Para a primeira vertente o princípio da impessoalidade impõe que as pessoas não sejam discriminadas pela Administração Pública. No que tange à Administração Pública em si, dispõe o artigo 30, inciso II, da Lei dos Notários e Registradores que: “São deveres dos Notários e dos Registradores: II – atender as partes com eficiência, urbanidade e presteza.”

Ademais, os atos praticados pelos agentes da administração pública devem ser imputados a esta e não à pessoa física que os realiza. Dessa forma, o princípio de impessoalidade determina não apenas o tratamento isonômico às pessoas que se utilizam dos serviços notariais e de registro, mas também que os servidores devem ser considerados “longa manus” do Estado na prestação do serviço.

O princípio da moralidade impõe ao agente o dever de atuar de forma ética, leal, e observando a boa-fé que se espera nas relações sociais, de modo a separar o legal do ilegal, o conveniente do inconveniente, o justo do injusto, e o desonesto do honesto. Neste sentido, a Lei 8935/94, em seu artigo 30, discorre sobre os deveres éticos dos Notários e Registradores, deveres estes que traduzem o comportamento que deles se espera, tanto em sua vida privada quanto profissional.

Por sua vez, o princípio da publicidade nas atividades Notariais e Registrais permite a todos o direito às informações dos atos praticados por esses órgãos, disponibilizando-os para conhecimento público e início de seus efeitos externos, com exceção das hipóteses previstas em Lei.

O princípio da eficiência, por sua vez, opõe-se à negligência, lentidão e omissão, buscando assim maior qualidade e produtividade nas condutas dos administradores, propiciando a solução das necessidades coletivas. Hely Lopes Meirelles (1997, p. 90), aduz que:

O que se impõe a todo o agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento profissional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus

membros, e acrescenta que o dever da eficiência corresponde ao dever da boa administração (...).

A Lei nº. 8.935/94, em seu artigo 4º, impõe aos notários e registradores a observância de tal princípio assim dispendo:

Os serviços notariais e de registro serão prestados, de modo eficiente e adequado, em dias e horários estabelecidos pelo juízo competente, atendidas as peculiaridades locais, em local de fácil acesso ao público e que ofereça segurança para o arquivamento de livros e documentos.

Outrossim, aos notários e registradores, por serem representantes do Estado no exercício de suas funções, foi atribuída constitucionalmente a fé pública, de modo que estes têm condão de declarar que determinado ato ou documento encontra-se dentro dos padrões legais, propiciando segurança quanto a sua validade que será presumível, admitindo, entretanto, prova em contrário.

Não bastasse a previsão constitucional, a Lei dos Notários e Registradores, em seu artigo 3º, reafirma a aplicabilidade de tal princípio a estas funções ao dispor que: “O Notário, ou Tabelião, o 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”.

Outro princípio de suma importância, aplicado aos notários e registradores, encontra-se previsto no artigo 30, incisos I e IV, que é o princípio da conservação ou matricidade, que impõe a estes profissionais que mantenham de forma absolutamente conservada e organizada os papeis, livros, computadores, maquinários e todos os documentos pertencentes à serventia, sob sua responsabilidade. Tal princípio se justifica pelo fato desses profissionais não serem donos dos documentos presentes na serventia que atuam, mas apenas depositários.

Por exercerem suas atividades em caráter privado, os notários e registradores encontram-se protegidos pelo princípio da independência funcional, de modo que podem estes profissionais adotarem medidas administrativas que acharem necessárias ao bom funcionamento dos serviços por eles prestados, desde que mantenham-se atentos às determinações legais.

No entanto, imperioso destacar que a independência funcional a eles concedida não tem o condão de retirar do Poder Judiciário seu poder de fiscalização quanto aos atos e serviços praticados por estes profissionais, fato este reconhecido pelo STF no julgamento do RE 255.124/RS.

Ademais, faz-se necessário destacar que não pode o notário ou registrador, em regra, agir de ofício, por força do princípio da rogação, sendo necessário, assim, que haja um pedido do interessado, de forma expressa ou tácita, para que estes possam realizar as atividades a eles confiadas.

Neste sentido Nicolau Balbino Filho (2001, p. 194):

A solicitação de qualquer ato registral/notarial é simples, independe de forma especial e pode ser expressa ou tácita. É expressa quando o requerente manifesta claramente ao registrador/tabelião sua vontade de obter o lançamento registrário. A pretensão é tácita quando o registrador/tabelião, por experiência própria, detecta a vontade do interessado. Como regra geral entende-se que o mero fato de apresentar documentos ao registro constitui uma solicitação para a prática dos atos registrares inerentes a todo o seu conteúdo.

O estudo de tais princípios se mostra necessário para o bom desempenho das funções notarias e registrares uma vez que, somente observando seus limites é que estes profissionais poderão, de fato, cumprir com a importante missão a eles confiada.

### **5.5 A relevância da Atividade Notarial e de Registro para a Superação da Crise no Poder Judiciário**

Os direitos políticos e sociais, a partir do século XX, ganharam maior relevância constitucional, doutrinaria e jurisprudencial, em grande parte dos países do mundo. Dessa forma, uma vez reconhecidos, passaram a ser reclamados pela sociedade nos mesmos termos em que os direitos civis. Contudo, no Brasil, somente ao final da ditadura militar é que foi permitido a sociedade criar movimentos que

reclamassem a proclamação desses direitos. Um dos direitos assegurados pela Constituição Cidadã é o da inafastabilidade do Judiciário, disposto em seu art. 5º, XXXV.

Em consequência da ampliação ao acesso à justiça, principalmente para as classes baixas, devido à implantação de medidas que diminuíram os custos dos serviços judiciais, além de garantir aos necessitados a gratuidade na assistência jurídica de forma integral, dentre outras mudanças, houve um grande aumento na judicialização das relações sociais no Brasil. Com isso, o Poder Judiciário Brasileiro deixou de desempenhar apenas suas funções típicas, assumindo aquelas de administração pública dos interesses privados, a chamada jurisdição voluntária.

Dessa forma, passando a justiça a ser acionada pela sociedade com maior frequência, houve um grande aumento no acervo de demandas principalmente porque o crescimento não foi acompanhado pelos mecanismos para a solução de conflito de interesses. O número de juízes, servidores e varas judiciais não se mostrou suficiente para garantir o devido processo legal a todas as demandas que a estes chegavam. Tais fatos acarretaram uma grave crise no judiciário, que viu ameaçada sua função de dirimir conflitos diante da atual morosidade processual.

A Ministra ELIANA CALMON, (1994, p. 3) assim discorreu sobre a crise no Poder Judiciário:

O Poder Judiciário, no Brasil, não tem conseguido dar respostas rápidas e satisfatórias às demandas das partes, em razão de fatores diversos, dentre os quais se destaca o número excessivo de ações provocado pela administração dos poderes públicos e pela insuficiência ou ineficiência dos textos legislativos.

A referida crise, também chamada de “crise da justiça”, tem como fatores principais uma justiça complicada, cara e de difícil acesso, cuja lentidão tornou-se o maior inimigo do efetivo exercício da jurisdição.

Neste sentido, RUI BARBOSA (2001, p. 30) aduziu que “justiça atrasada não é justiça, senão injustiça qualificada e manifesta. Porque a dilação ilegal nas mãos do julgador contraria o direito das partes, e, assim, as lesa no patrimônio, honra e liberdade”.

A morosidade nos julgamentos das demandas pelo Poder Judiciário faz com que a sociedade perca a credibilidade na justiça. A fim de superar a referida crise, e visando maior celeridade processual, durante o século XX autoridades em diversos países do mundo passaram a buscar saídas para a morosidade processual. Neste contexto, A Convenção Europeia de Direitos do Homem e Liberdades Fundamentais, de 1950, em seu artigo 6º, inciso 1, determina que:

Toda pessoa tem direito a que a causa seja examinada equitativa e publicamente num prazo razoável, por um tribunal independente e imparcial instituído por lei, que decidirá sobre seus direitos e obrigações civis ou sobre o fundamento de qualquer acusação em matéria penal dirigida contra ela

Também nesse sentido dispõe o Pacto de San José da Costa Rica, em seu artigo 8º, inciso 1: “Toda pessoa tem direito de ser ouvida com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável por um juiz ou tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido por lei anterior”.

No Brasil, a emenda constitucional nº45/2004, inseriu no artigo 5º, inciso LXXVIII, da Constituição Federal, a celeridade processual como princípio norteador de nossa Lei Maior, determinando que: “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”. Assim, a razoável duração processual passou a ser considerada como um direito subjetivo fundamental garantido constitucionalmente.

### **5.5.1 A Atuação dos Notários e Registradores para Superação da Crise do Judiciário**

Há cada vez mais vozes na doutrina e jurisprudência clamando por uma reforma no Poder Judiciário, que seja capaz de garantir a celeridade necessária para que este poder possa de fato promover a justiça social. Neste sentido GRINOVER (1990, s/n), defende a adoção de “novas técnicas” capazes de

reaproximar a sociedade da justiça, sendo estas divididas em uma “vertente jurisdicional” - que visa a menor complexidade processual, tornando o processo mais econômico, simples e rápido - e uma “vertente extra-processual”, relacionada a meios alternativos capazes de dirimir litígios.

Assim, a desjudicialização pode ser definida como alternativas extra-judiciais para a solução de conflitos, destinando ao Judiciário somente aqueles conflitos que não possam ser solucionados através da auto-composição, de modo a evitar o acesso a este de forma desnecessária. Nesta seara, as instituições de direito notarial e de registro se mostram importante neste processo, pois, uma vez demonstrado que o Judiciário não pode mais atender a todas as questões individuais e sociais que permeiam o acesso à justiça, podem os profissionais em estudo agirem de modo a dirimir conflitos que não possuem real necessidade de serem analisados pelo Poder Judiciário, garantindo às partes a mesma segurança das decisões judiciais, pois estes agentes são, igualmente, dotados de fé pública.

Jose Augusto Mouteira Gueirreiro (2006, s/n), pondera sobre a atuação dos notários e registradores na desjudicialização das relações sociais:

Em primeiro lugar, tal como é tradicionalmente reconhecido ser próprio da função, numa fase gestacional do direito, em que é pretendida pelo Ordenamento Jurídico não apenas a definição normativa, mas igualmente uma eficaz instrumentalidade adjectiva para a formalização e publicitação das relações jurídicas assim como dos muitos actos que são praticados no vasto domínio do direito privado. E ainda, numa visão mais modernizada e actual, na prevenção da conflitualidade e na resolução extrajudicial de múltiplos problemas que quotidianamente se apresentam na vida dos cidadãos os quais, não assumem uma natureza conflitual de litígios, que só através do recurso aos tribunais tenham possibilidade de ser dirimidos, mas que, pelo contrário, podem obter uma resolução extrajudicial com a intervenção capaz – e legalmente sancionada – de jurista idóneo e investido de pública fé e, além disso, com capacidade para apreciar e aplicar, nas situações concretas, o princípio da legalidade, como é, incontestavelmente, o caso do notário e do registrador.

Como se vê, os notários e registradores, que atualmente já possuem função de suma importância à sociedade por redigirem atos relevantes ao convívio social postergando-os para as gerações futuras, vem ganhando cada vez mais relevância social por sua atuação no processo de desjudicialização das relações sociais, uma vez que, sendo dotados de fé pública pela Constituição Federal, tem condão de solucionar litígios sem a necessidade de se acionar a Justiça Oficial de

forma desnecessária e garantindo às partes a mesma segurança jurídica garantida por esta.

## **6 DA RESPONSABILIDADE CIVIL DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES**

Como pudemos observar, dentre as várias funções desempenhadas pelos notários e registradores está a de proporcionar maior segurança jurídica e confiabilidade aos atos por estes praticados à comunidade, e, diante disso, não há

como ignorar a análise da responsabilidade civil nos casos de danos causados por seus atos ou de seus prepostos.

A Lei nº 8.935 de 1994, prevê em seu artigo 91 as infrações disciplinares as quais estão sujeitos os notários e registradores, quais sejam:

Art. 31. São infrações disciplinares que sujeitam os notários e os oficiais de registro às penalidades previstas nesta lei:

I - a inobservância das prescrições legais ou normativas;

II - a conduta atentatória às instituições notariais e de registro;

III - a cobrança indevida ou excessiva de emolumentos, ainda que sob a alegação de urgência;

IV - a violação do sigilo profissional;

V - o descumprimento de quaisquer dos deveres descritos no art. 30.

Dessa forma, quando praticada qualquer infração administrativa, poderá ser aplicada ao titular da serventia as sanções de multa, repreensão, suspensão, e até mesmo a perda da delegação. Tal sanção será aplicada pelo Poder Judiciária somente ao oficial titular, uma vez que seus prepostos estão sujeitos ao poder de comando deste, e não do Estado.

No entanto, caso ocorra um dano ao usuário dos serviços prestados por tais serventias, haverá, conseqüentemente, o dever de indenização.

O artigo 236, §1º da Constituição Federal prevê que a “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”.

Por conta disso foi criada a Lei 8.935, de 1994, para regulamentar especificamente a atividade notarial e de registro, inclusive no tocante a responsabilidade civil. A citada lei trouxe em seu artigo 22 disposições quanto a responsabilidade civil dos notários e registradores 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.

Dessa forma, responderão os notários e registradores perante terceiros quando os atos por eles desempenhados causem-lhes prejuízos. Tal previsão legal tem fundamento no dever que estes tem de garantir a segurança jurídica das relações sociais, garantindo a publicidade, a autenticidade e a eficácia dos atos jurídicos por eles praticados.

No entanto, tal dispositivo tem gerado na doutrina e jurisprudência tormentosas discussões quanto a espécie de responsabilização.

Aqueles que defendem a responsabilização objetiva do titular da serventia baseiam-se na redação sistemática do próprio artigo 22 da citada lei, entendendo, por fim, que no tocante a ação de regresso contra o preposto, aplicar-se-ia a responsabilização subjetiva. Para tal corrente, caso o legislador quisesse aplicar ao delegado a responsabilidade subjetiva, a teria mencionado também na primeira parte de tal dispositivo, restando, assim, subentendida a responsabilização objetiva.

Não bastasse isso, os defensores de tal entendimento tem ainda como fundamento o artigo 37, § 6º da Constituição Federal de 1988, que assim dispõe:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 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.

Referido dispositivo, muito embora não faça menção expressa, adota a corrente objetiva, e, por conta disso, aqueles que defendem a aplicação da responsabilidade objetiva aos delegados responsáveis pela serventia entendem ser razoável que seja empregado o mesmo raciocínio ao artigo 22 da Lei 8.935 de 1994.

Tal é a tese defendida, por exemplo, por Ivan Ricardo Garisio Sartori (2002, p. 102), que assim dispõe “E, não mencionando o art. 22, dolo ou culpa, somente o fazendo em relação aos prepostos, tem-se reforçada a objetividade da

responsabilidade dos notários e registradores, em consonância com o artigo 37, §6º, da CF”.

Igual entendimento é o de Odemilson Roberto Castro (2004, pp. 85-86), que, tratando especificamente sobre os registradores de imóveis, afirma:

No que se refere ao feixe de atribuições nominado ao serviço registral de imóveis, a titularização se dá em sujeito diferenciado, alheio à intimidade da estrutura do Poder Público, não se confundindo, nem mesmo por equiparação, com os agentes políticos, servidores públicos ou funcionários públicos integrantes da estrutura direta ou indireta da administração pública, sendo certo que a investidura não lhe confere quaisquer destas qualificações, como quer fazer crer alguma doutrina e inúmeros julgados, a não ser a qualificação de agente delegado, a quem o Poder Público confere parte deste feixe de atribuições, para que, por conta e risco, a exemplo do que ocorre nas concessões, desempenhe serviços públicos, respondendo referido delegado, direta e objetivamente, pelos danos que ele e seus prepostos causarem, remanescendo ao Estado apenas a responsabilidade subsidiária, pelos danos causados na prática de atos próprios da atividade, em caso de insuficiência de patrimônio de tais delegados.

Outro fundamento utilizado pela parte da doutrina que adota tal teoria, é de que há uma lacuna no artigo 22 da lei 8.935, uma vez que não especifica precisamente qual corrente deve ser utilizada para a responsabilização civil dos notários e registradores, devendo o interprete subsidiariamente utilizar o Código Civil.

O artigo 927 dispõe que:

Art. 927. Aquele que, por ato ilícito (arts. 186, 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.

§ único. Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos específicos em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem.

Tal corrente doutrinaria entende que a atividade notarial e de registro amolda-se a parte final do parágrafo único de tal dispositivo, apresentando risco a outrem por sua própria natureza, caracterizando-se assim a responsabilidade objetiva.

Contrariamente, a corrente subjetiva entende que para ser caracterizada a responsabilidade civil dos notários e registradores deverá o ofendido comprovar que estes agiram com culpa ou dolo em relação a ação causadora do dano. Tais seguidores defendem que o artigo 22 da Lei 8.935/94 deve ser entendido em seu sentido literal, sem subtender palavras do legislador, devendo, ainda, ser interpretado em conjunto com o artigo 37, § 6º, da Constituição Federal.

Henrique Bolzani (2007, p. 79), neste sentido, afirma que “a análise interpretativa do art. 22 da Lei 8.935/9 combinado com § 6º do artigo 37 da CF, que apenas e tão somente estabelece uma cadeia de direitos e regresso.”

Por sua vez, Rui Stoco (2004, pp. 575-576) afirma que a lei dos Notários e Registradores, ordinária, não tem condão de modificar as determinações constitucionais, fundamentando seu entendimento quanto a aplicação da teoria subjetiva da seguinte forma:

Aliás, leitura atenta desse artigo 22 da lei sub studio, e do art. 38 da Lei 9.492, de 10.9.1997 que regulamentou a atividade concernente ao protesto de títulos, em cortejo com a regra constitucional tantas vezes referidas, conduzirá a conclusão inarredável de que o legislador não pretendeu modificar aquilo que ficou consagrado desde os primórdios, a partir da Constituição do Império até os dias atuais. Não se estabeleceu a responsabilidade objetiva dos notários e registradores. Apenas e tão somente estabeleceu uma cadeia de direitos de regresso, de modo que, condenado o Estado, surge a obrigação de exhibir do titular de serventia aquilo que pagou. Como, ao contrário do titular, os demais funcionários ou prepostos do cartório submetem-se ao regime privado, assegurou-se àquele o direito de regresso contra o funcionário causador direto do dano a terceiro, e nada mais.

Ainda de acordo com tal doutrinador (2004, pp. 575-576), em que pese a tese daqueles que defendem a teoria objetiva, o artigo 22 nada dispôs quanto a responsabilidade subjetiva dos delegados, pois “seria redundante, na consideração de que a lei não deve conter palavras inúteis, posto que a própria Constituição já estabelece o direito de regresso do Estado em face do servidor”.

Assim, para aqueles que defendem a responsabilidade subjetiva dos notários e registradores, o artigo em análise ao estabelecer a responsabilização subjetiva dos prepostos não quis auferir àqueles a responsabilidade objetiva, tratando-se de mero critério de dedução.

Por sua vez, Ricardo Dip (2005, p. 364) defende que não pode ser aplicada a responsabilidade objetiva aos notários e registradores utilizando-se como fundamento o artigo 37, §6º, uma vez que este faz menção a pessoas jurídicas, e, sendo os notários e registradores pessoas físicas, não seria possível a aplicação de tal dispositivo:

Se assim é, se o registrador é uma pessoa física privada, um profissional do direito, um jurista que, em nome próprio, exercita o serviço registrário, mediante prévio concurso público, delegado pelo poder político, tem-se de concluir que a esse registrador não se aplica a norma contida do § 6º do artigo 37, da CF/88. É que essa norma, à *parte subjecti*, se refere a pessoas jurídicas, quer se trate de pessoas de direito público, quer se trate de direito privado, [...].

Não bastasse isso, segundo o autor (2005, p. 365), no artigo 28 da Lei 6.015, de 1973, o legislador expressamente estabelece a responsabilidade subjetiva, não podendo dizer que exista conflito entre tal dispositivo e o artigo 22 da Lei dos Notários e Registradores, uma vez que este não indicava expressamente o tipo de responsabilização a ser aplicado, cabendo, dessa forma, perfeitamente a responsabilidade civil.

Maria Helena Diniz assim discorre sobre o tema (2005, p. 300):

Além do mais, os tabeliões responderão perante terceiros: a) pelos erros graves que cometerem no desempenho de sua função, prejudicando-os, dando lugar, p. ex., a uma anulação de testamento por falta de formalidades essenciais (RT, 67:339, 47:723, 546:60, CC, art. 1.864, parágrafo único), pois devem ter certo conhecimento de direito; b) pelas inexatidões e lacunas dos atos que lavraram, desde que causarem danos a outrem. Nestes casos, principalmente no último, ter-se-á responsabilidade extracontratual, visto que terceiros não são parte no contrato, nem sucessores daqueles que contratou com o tabelião. Se terceiros forem partes, no contrato, poderão invocar os princípios da responsabilidade contratual.

Segundo a autora aplica-se aos notários e registradores no tocante a responsabilidade para com terceiros a chamada responsabilidade extracontratual, uma vez que aquele não é parte da relação contratual entre o tabelião e a parte contratante.

Ainda segunda a citada autora (2003, p. 259):

Todavia será preciso esclarecer que não haverá responsabilidade do tabelião ou escrevente de notas pelo dano se o ato que praticou for ato de vontade das partes e não ato de autoridade. Os atos de vontade das partes são os praticados pelos notários, permitidos por lei, se não ocorresse um fato que o vicia. Além de serem subjetivo, a declaração de sua ilegalidade dependerá de pronunciamento judicial; assim sendo, enquanto não forem questionados em juízo produzirão efeitos. P.ex.: é o que se dá com tabelião que lavra escritura de venda de ascendente a descendente sem o consentimento dos demais descendentes e do cônjuge do alienante. Tal compra e venda é permitida em direito (CC, art. 496), mas será anulável em razão da inobservância de um registro legal: a anuência dos demais descendentes e do cônjuge do alienante. O ascendente é que terá o dever de declarar a existência de outros filhos, de modo que o tabelião mesmo que saiba da existência de outros descendentes, não poderá impedir a venda [...].

Nos ensinamentos de tal doutrinadora os notários e registradores apenas no que diz respeito a regularidade exterior dos atos praticados, isentando-se de quaisquer responsabilidades caso tenham agido com a diligência necessária ao exercício de suas funções.

Este também é o entendimento da professora Sônia Marilda Peres Alves (2002, pp. 96-97):

É relevante consignar que o exercício da função é regulado, ainda, suplementarmente, por normas e provimentos emanados da Corregedoria do Tribunal de Justiça de cada Estado. Neste contexto, ainda que os titulares da serventia venham a causar dano, deverão ser isentos da responsabilidade, se agirem em rigorosa conformidade com sistema normativo, pois não poderão responder pelas falhas do sistema que lhes é imposto.

Como se vê, aqueles que defendem a aplicação da teoria subjetiva, entendem que aquele que teve o direito violado pode buscar seu direito de indenização tanto em relação ao Estado como ao notário ou registrador responsável pelo ato, comprovando, neste caso, a culpa ou dolo do agente.

No tocante ao presente estudo entendemos ser mais acertada a aplicação da teoria subjetiva, visto que, além dos argumentos já explanados, o artigo 927 do Código Civil prevê que na responsabilidade objetiva o dever de indenizar decorre da lei, por conta dos riscos inerentes a determinadas atividades. Dessa forma, não parece razoável caracterizar as atividades desempenhadas pelos notários e registradores de tal maneira, principalmente porque tais profissionais, como mencionado anteriormente têm como função garantir a segurança jurídica das relações sociais.

Ademais, como dito, aqueles que entendem pela aplicação da responsabilidade objetiva utilizam como fundamento o parágrafo 6º do artigo 37 da Constituição Federal, no entanto, analisando tal dispositivo legal, podemos concluir que este refere-se, de maneira expressa, a pessoas jurídicas. Ora, é sabido que os notários e registradores são pessoas físicas e atuam como tal, além disso, não podem ser subordinados as mesmas regras do serviços públicos, devido sua natureza híbrida.

Neste sentido, assim dispõe o artigo 28 da Lei 6.015 de 1973:

Art. 28 Além dos casos expressamente consignados, os oficiais são civilmente responsáveis por todos os prejuízos que, pessoalmente, ou pelos prepostos ou substitutos que indicarem, causarem, por dolo ou culpa aos interessados no registro.

Ora, se admitíssemos a aplicação da teoria objetiva, estaríamos concordando com uma exceção infraconstitucional, pois tal dispositivo regulamenta a responsabilização subjetiva quanto aos tabeliões de protesto de títulos e documentos.

Assim, sendo a essência dos serviços realizados pelos oficiais de protestos a mesma dos demais notários e registradores, deve também, de acordo com o princípio da igualdade, à estes ser aplicada a responsabilidade subjetiva.

Este é o posicionamento da seguinte jurisprudência:

PROCESSO CIVIL. CARTÓRIO DE NOTAS. PESSOA FORMAL. AÇÃO INDENIZATÓRIA. RECONHECIMENTO DE FIRMA FALSIFICADA. ILEGITIMIDADE PASSIVA. O tabelionato não detém personalidade jurídica ou judiciária, sendo a responsabilidade pessoal do titular da serventia. No caso de dano decorrente de má prestação de serviços notariais, somente o tabelião à época dos fatos e o Estado possuem legitimidade passiva. Recurso conhecido e provido. (REsp 545613/ MG)

No entanto, importante frisar que embora seja pacífico na jurisprudência a inexistência de personalidade jurídica das serventias notariais e de registro, não há unanimidade quando a aplicação da teoria subjetiva. O julgado a seguir aplicou a responsabilidade objetiva:

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL – AÇÃO DE INDENIZAÇÃO – ATO NOTARIAL RESPONSABILIDADE OBJETIVA – LAVRATURA DE PROCURAÇÃO FALSA POR TABELIÃO – COMPRA E VENDA DE IMÓVEL – OUTORGANTE E OUTORGADO FALSÁRIOS –

DESFAZIMENTO DO NEGÓCIO PELO VERDADEIRO PROPRIETÁRIO – PREJUÍZO DO ADQUIRENTE DE BOA-FÉ – DESÍDIA DO NOTÁRIO VERIFICADA – NEGLIGÊNCIA SOBRE A VERACIDADE DOS DOCUMENTOS DE IDENTIFICAÇÃO – ATO ILÍCITO CARACTERIZADO – DEVER DE INDENIZAR – SENTENÇA MANTIDA – RECURSO DESPROVIDO

"A teor do que dispõe o art. 37, § 6º, da CRFB as pessoas jurídicas de direito público e as pessoas jurídica de direito privado que prestam serviços públicos respondem objetivamente pelos danos que seus agentes - entre eles os notários e registradores - causem a terceiros no exercício da função" (TJSC, Des. Volnei Carlin). Responde pelos prejuízos causados o notário que não procede a verificação da veracidade dos documentos e das informações que lhe foram prestadas, lavrando, em consequência, mandato falso que deu origem a compra e venda de imóvel, já que permitiu que falsário agisse como mandatário do legítimo proprietário. (2007.008413-1, de Balneário Camboriú).

Como se vê, ainda há grande divergência quanto a espécie de responsabilidade civil a ser aplicada aos notários e registradores pelos danos decorrentes de suas atividades, tal fato nos faz compreender a necessidade de regulamentação em lei sobre o tema para distinguir a responsabilização dos concessionários e delegados da responsabilidade dos demais serviços públicos regulamentados pelo parágrafo 6º do artigo 37 da Constituição Federal.

Tal divergência gera conflitos inclusive quanto a aplicação da responsabilidade civil do Estado pelos atos praticados pelos notários e registradores, uma vez que, para aqueles que defendem a aplicação da responsabilidade subjetiva a estes indivíduos defendem que o lesado poderá ajuizar ação contra o Estado ou em face do agente delegado, demonstrando sua culpa ou dolo. De outra banda, aqueles que defendem ser caso de responsabilidade objetiva prevêm a responsabilização estatal subsidiária.

### **6.1 Responsabilidade Civil do Estado em Relação aos Atos dos Notários e Registradores**

Como dito anteriormente, os que defendem a responsabilidade subjetiva dos notários e registradores igualmente defendem a responsabilização estatal por tais atos. No entanto, há ainda divergência doutrinária e jurisprudencial quanto a espécie de responsabilidade.

Há, ainda, divergência quanto a forma pela qual o Estado responderá pelos danos causados por atos de notários e registradores, se solidariamente ou subsidiariamente.

Quanto a responsabilidade do Estado, entende a jurisprudência do STF que será objetiva. Portanto, haveria regresso contra o notário e registrador apenas no caso de dolo ou culpa de tal agente.

Neste sentido a doutrina de Benício:

Sabe-se que o Supremo Tribunal Federal, em repetidos julgamentos, vem considerando, para efeito de configuração da responsabilidade civil, que notários e registradores são agentes públicos e, por isso, ao interpretar a constituição vigente, em seu artigo 37, § 6º, entende que o Estado responde, direta e objetivamente, pelos danos causados a terceiros por tais agentes, cabendo ação de regresso por parte da pessoa jurídica de direito público interno, no caso de comprovada a culpa, ou o dolo, dos titulares de serviços notariais e de registro (ou de seus prepostos).

Em semelhante linha de raciocínio, o Tribunal de Justiça de Estado de São Paulo, assim se manifestou pelo relator:

(...) se a atividade é pública e resulta exercida em caráter privado por delegação, tem-se que há efetiva e direta responsabilidade do Estado sendo esta, inclusive, objetiva (...) Prosseguindo em sua fundamentação, reiterou o julgador que ao delegado seria aplicada somente a responsabilidade subjetiva.

Dessa forma, a responsabilidade do Estado pelos atos dos notários e registradores será sempre objetiva, baseando-se no art. 37, §6, da Constituição Federal.

Noutro pólo das discussões, para aqueles que defendem a responsabilidade subsidiária do Estado baseiam-se no pressuposto que o ofendido deverá propor em primeiro lugar ação contra o delegado responsável pela serventia, restando ao Estado responder por tais danos quando este não possuir condições financeiras suficientes para arcar com os prejuízos causados.

Parte da doutrina que defende a teoria objetiva da responsabilidade civil dos notários e registradores, pois visto para eles, uma vez que tais indivíduos possuem todos os ônus devem também arcar com os ônus da prestação de serviços públicos.

Neste sentido o julgado do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro:

PROTESTO INDEVIDO DE TÍTULO - APONTE DO NOME COMO DEVEDOR INADIMPLENTE - DÍVIDA JÁ PAGA - DANO MORAL – RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA DO ESTADO - ILEGITIMIDADE PASSIVA.

Ação de indenização por danos morais. Protesto de título e nome da empresa no cadastro de inadimplentes após a quitação da dívida. Responsabilidade objetiva do oficial de registro e subsidiária do Estado. Ilegitimidade passiva do Estado reconhecida.

A responsabilidade do Estado é subsidiária e não solidária pelos danos causados a terceiros pelos notários e registradores e só deve responder em casos de insolvência do delegatário. Assim, tendo a empresa Autora alegado ter sofrido danos por atos do titular do cartório de notas, somente após exauridos os recursos da entidade prestadora de serviços públicos, pode buscar do Estado a indenização que afirma fazer jus. (TJ-RJ, 2ª Câmara Cível. AC 2003.001.10272, Relª Desª Elisabete Filizzola, julgado em 8-10-2003).

Ricardo Dip (2005, pp. 365-366), embora entenda pela responsabilidade subjetiva do notário e registrador, defende a aplicação da responsabilidade subsidiária do Estado baseando seus argumentos no artigo 22 da Lei 8.935/94 que expressamente prevê o dever do notário de responder de forma direta pelos danos causados, assim, deverá o Estado somente responder por aquele que estiver insolvente.

Não obstante as vozes na doutrina e jurisprudência que defendem a responsabilidade estatal subsidiária, é predominante tanto na doutrina como na jurisprudência o entendimento de que a responsabilidade do Estado pelos atos dos notários e registradores é solidária, podendo o ofendido, a seu critério, ajuizar ação contra o delegado responsável pela serventia ou contra o Estado.

Essa expressiva parte da doutrina baseia seu entendimento no artigo 37, §6º da Constituição Federal combinado com o artigo 22 da Lei dos Notários e Registradores, o primeiro prevê o direito de regresso, enquanto o segundo prevê a responsabilidade subjetiva dos notários e registradores, assim, o Estado responderá de forma objetiva quando sujeito passivo da ação, tendo, neste caso direito de regresso contra o oficial responsável pela serventia devendo demonstrar o dolo ou culpa deste. Além disso, o ofendido poderá demandar diretamente contra os agentes públicos aos quais são aplicadas as regras da responsabilidade subjetiva.

Adepto a corrente em análise Eduardo Pacheco Ribeiro de Souza (2007, p. 96), utiliza-se das palavras de Gustavo Tepedino para externar duas opiniões sobre o tema:

Quanto à responsabilidade do Estado, há de ser solidária. O usuário do serviço pode buscar a reparação do dano em face do delegatário e/ou do Estado. O magistério de Gustavo Tepedino, em *Temas de Direito Civil, Renovar, 2004*, se aplica: '(...) há de se considerar solidária a responsabilidade dos entes público e privado, no caso do artigo 37, § 6º, da Constituição, não prevalecendo, nesta hipótese, a regra geral do artigo 265 do Código Civil.

Parece, ao revés, haver previsão legislativa expressa aplicável à espécie: o Código de Defesa do Consumidor admite, como fornecedor, toda a pessoa física ou jurídica, pública ou privada, nacional ou estrangeira (artigo 3º, Lei nº 8.078/90). A prestação de serviços públicos constitui, portanto, relação de consumo, sendo a vítima dos danos provocados pela administração pública o consumidor final ou equiparado (artigo 17, Lei nº 8.078/90), o que atrai para tais hipóteses a disciplina dos acidentes de consumo, de modo a gerar a solidariedade dos diversos entes públicos e privados que se apresentem como fornecedores dos respectivos serviços, prestados (direta ou indiretamente) pela atividade estatal.

Ainda neste sentido, Walter Ceneviva (2002, p. 154-155), ensina:

A dupla condição de agente público e de atuante em 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 assentar a pretensão reparadora diretamente contra o titular, pois para tanto a autoriza o uso do verbo ‘responder’. (...) Como ficou dito na abertura do Capítulo e à vista do que determina o art. 37 § 6º, da Constituição e da interpretação dada pelo Plano do Supremo Tribunal quanto à natureza da relação entre o delegado notarial ou registrário e o Estado, este responde, nos termos da responsabilidade objetiva, tendo direito regressivo contra o titular do serviço em caso de dolo ou culpa.

Assistado o pedido diretamente contra o oficial, incumbe ao autor comprovar-lhe a culpa.

Para grande parte da doutrina que entende pela responsabilidade subjetiva dos notários e registradores, sustentam a responsabilidade solidária do Estado, sendo este nosso entendimento, uma vez que trata-se de caso típico de responsabilidade civil por fato de terceiro, podendo, neste caso o ofendido demandar contra qualquer um dos corresponsáveis, podendo, ainda, o responsável pelo pagamento dos prejuízos causados ao ofendido, propor ação de regresso em face daquele que não o fez, nos limites de sua cota parte.

## 6.2 Responsabilidade Civil dos Notários e Registradores no Caso de Sucessão de Titulares

Conforme estudado, aos notários e registradores será aplicada a responsabilidade civil subjetiva, de modo que somente irá responder o oficial da serventia pelos danos causados por seus serviços se devidamente comprovada a existência de dolo ou culpa deste ou de seus prepostos. Diante disso, outro problema é a responsabilidade civil no caso de sucessão de titulares.

A solução para tal questionamento se mostra menos controvertida e complexa porque, uma vez sendo a responsabilidade subjetiva, no caso de sucessão de titulares, responderá pelos danos causados aquele que praticou o ato ilícito. Assim, se o dano ocorreu sob a supervisão do antigo oficial, este será responsabilizado. Como se vê a responsabilidade civil é do notário ou registrador, de forma pessoal, e não da serventia.

O “cartório” ou serventia não possui personalidade jurídica, dessa forma não poderia este responder pelos danos causados.

Neste sentido Hércules Alexandre da Costa Benício (2005, p.77):

"(...) pelos atos praticados no ofício notarial ou de registro, responde pessoalmente o titular da serventia extrajudicial, não se afigurando tecnicamente correto que o cartório integre o pólo passivo de qualquer demanda (...)

Ainda sobre o tema os julgados abaixo, tecem maiores esclarecimentos:

ILEGITIMIDADE PASSIVA - Serviço notarial e registral - Delegação pelo Estado - Responsabilidade objetiva do Estado e de natureza subjetiva do Delegado do serviço - Circunstância, todavia, limitada no tempo, isto é, que se dá em relação ao delegado, a contar da nomeação e início de exercício da atividade - Ausência de sucessão - Responsabilidade, portanto, restrita, ao longo do tempo não prescrito, ao Estado e, de mesma forma, em relação ao delegado em exercício na data dos fatos que deram causa ao prejuízo, ainda que cessada a delegação - Ilegitimidade, portanto, presente em relação ao delegado de exercício em tempo diverso - Sentença mantida - RECURSO NÃO PROVIDO. (TJ-SP, 7ª Câmara de Direito Privado. AC Nº 454.040.4/3-00, Des. Rel. Elcio Trujillo, julgado em 13-9-2006)

RESPONSABILIDADE CIVIL - NOTÁRIO - LEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM. A responsabilidade civil por dano causado a particular por ato de oficial do Registro de Imóveis é pessoal, não podendo o seu sucessor, atual

titular da serventia, responder pelo ato ilícito praticado pelo sucedido, antigo titular. Recurso especial não conhecido. (STJ, Terceira Turma. REsp. Nº 443.467 - PR (2002/0079639-8) Rel. Min. Castro Filho, julgado em 5-5-2005)

Como se pode observar, a responsabilidade civil nestes caso é regida pela personalidade, portanto, será responsável por ressarcir os danos causados o titular à época da prática danosa, não ocorrendo, em consequência, responsabilização no caso de sucessão de titulares.

A doutrina de forma unânime adota o mesmo posicionamento, Augusto Lerner Kindel (2006, p. 122) afirma que "seria injusto que o novo tabelião ou registrador empossado suportasse o ônus de responder pela má gestão anterior da serventia, podendo inclusive colocar em risco a nova gestão que se inicia".

O citado autor (2006, p.125 ) ainda esclarece sobre o tema:

A mesma orientação deve ser mantida quando o ato decorra de erro de preposto que estava subordinado ao antigo delegado e que, porventura, houvesse sido readmitido no emprego pelo novo titular. O que deve orientar a vítima na averiguação da legitimidade passiva é a data da prática do ato ou da prestação do serviço e quem era tido como empregador no vínculo empregatício, que gera o dever de indenizar conforme artigo 22 da Lei 8.935/94.21

Tal entendimento parece acertado, uma vez que ainda que o novo oficial da serventia mantenha o mesmo grupo de funcionários de seu antecessor, deve caber a este responsabilizar-se pelos danos causados por tais funcionários quando estavam sob sua vigilância, isso porque foi este quem não agiu com a cautela e diligência que se era esperada.

Não bastasse isso, pela análise do artigo 22 da Lei dos Notários e Registradores fica claro que será responsável pelo ato de seu preposto o chefe deste à época do fato, devendo o novo titular ser isento de qualquer responsabilização, pois claramente este não tinha nenhum dever de vigilância para com tal funcionário quando tal fato danoso ocorreu.

Neste sentido Sônia Marilda Péres Alves (2002, p.99):

Assim, a responsabilidade do notário e registrador é pessoal, subjetiva, divisível e descontínua, respondendo pelos atos praticados durante sua gestão. Não se pode atribuir responsabilidade ao novo delegatário pelos atos pretéritos, aqueles de exclusiva obrigação (dever jurídico originário) e responsabilidade (dever jurídico secundário) do antecessor.

Assim, como pudemos observar pelos julgados e doutrinas trazidas, parece bastante sedimentado que não ocorrerá sucessão da responsabilidade civil quando da troca de titulares em serventias notariais e de registro, sendo esta pessoal e direta em relação ao titular responsável pelo ofício na data dos atos danosos.

## 7 CONCLUSÃO

O estudo demonstrou a relevância da função notarial e de registro, bem como sua evolução ao longo do tempo, observando que, apesar da notoriedade que tem conquistado ao longo do tempo ainda necessita ser aprimorado em diversos aspectos.

O artigo 236 da Constituição Federal prevê que tais serviços deverão ser prestados em caráter privado, por meio de delegação do Poder Público através de concurso público de provas e títulos. Por sua vez, a Lei 8.934 de 1994 veio regulamentar tais atividades de maneira específica.

Neste contexto não há como deixar de ressaltar a importância de tais atividades à coletividade uma vez que estão inseridos na organização técnica e administrativa da sociedade, visando a garantia da autenticidade, publicidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos.

Quanto à natureza jurídica de tais funções, em que pesem os posicionamentos doutrinários e jurisprudenciais em considerá-los agentes públicos, entende-se mais acertado o posicionamento quanto a natureza híbrida de tais funções, principalmente devido sua independência funcional e o fato de prestarem serviços públicos através de delegação estatal, merecendo, por conta disso, uma regulamentação diferenciada.

No tocante a responsabilidade civil destes indivíduos, pudemos perceber que tanto a Constituição Federal como a Lei dos Notários e Registradores não satisfazem os questionamentos a respeito de sua aplicação sendo, em alguns aspectos omissas e ambíguas.

Por conta disso, a responsabilidade civil dos notários e registradores se apresenta como um tema complexo gerando diversas interpretações controversas tanto na doutrina como na jurisprudência.

Neste contexto há aqueles que defendem a responsabilidade subjetiva dos notários e registradores, baseando-se em uma análise sistemática e analógica do artigo 37, §6º, da Constituição Federal e do artigo 22 da Lei 8.934 de 1994, entendendo que estes preveem uma cadeia de regresso. De modo que o agente ofendido poderá ingressar com ação indenizatória em face do Estado, valendo-se da

responsabilidade objetiva deste, sendo certo que este terá direito de regresso contra o notário ou registrador responsável comprovando o dolo ou culpa deste. Poderá ainda, preferindo o ofendido, ingressar com ação diretamente em relação ao notário ou registrador, devendo comprovar o dolo ou culpa deste.

Por sua vez, para aqueles que defendem a aplicação da responsabilidade objetiva, deverá o ofendido, obrigatoriamente, ingressar com ação em face do notário ou registrador responsável, que responderá independente de culpa desde que comprovado o nexo de causalidade entre a ação ou omissão e o dano suportado pelo usuário do serviço.

Em relação a responsabilização estatal pelos atos praticados pelos notários e registradores, há igualmente divergências doutrinárias e jurisprudenciais, entendendo, parte da doutrina pela aplicação da responsabilidade solidária, enquanto outra parte desta defende que a responsabilidade do Estado será subsidiária, respondendo somente nos casos em que o notário ou registrador não puder arcar com o ressarcimento dos prejuízos causados.

Diante dos estudos realizados parece mais acertado o posicionamento doutrinário que defende a responsabilização subjetiva do notário e registrador, bem como a responsabilidade objetiva do Estado pelos atos por eles praticados de forma solidária.

Em relação a responsabilização do notário ou registrador pelos atos de seu antecessor, parece bastante pacificado na doutrina e jurisprudência não existir possibilidade de tal ocorrência uma vez que a Lei dos Notários e Registradores prevê a responsabilidade direta e pessoal do notário pelos danos causados, não sendo razoável a possibilidade do sucessor responder pelos atos deste.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA JÚNIOR, João Mendes de. **Órgãos da fé pública**. 2. ed. São Paulo. Saraiva, 1963.

ALVES, Sônia Marilda Peres. **Responsabilidade civil dos notários e registradores: a aplicação do Código do Consumidor em suas atividades e a sucessão trabalhista na delegação**. Revista de direito Imobiliário IRIB. São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 25, n. 56, jul./dez., 2002.

ALVIM, Agostinho. **Da inexecução das obrigações e suas conseqüências**. São Paulo: Saraiva, 1980.

ANTUNES, Luciana Rodrigues. **Introdução ao Direito Notarial e Registral**. Jus Navigandi, Teresina, ano 9, nº. 691, 27 maio 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6765>>.

ARAÚJO, Luiz Alberto David; JÚNIOR, Vidal Serrano Nunes. **Curso de Direito Constitucional**, 9ª edição, revista e atualizada, São Paulo/SP: editora Saraiva, 2005.

BARBOSA, Rui. **Oração aos Moços**, reedição da Faculdade Ruy Barbosa e do Museu Casa de Rui Barbosa, Salvador/BA, outubro de 2001.

\_\_\_\_\_. **A Culpa Civil das Administrações Públicas – Acção de Perdas e Danos de Antonio Martins Marinhos contra a Fazenda Municipal: Razões Finaes**. Rio de Janeiro: Jornal do Commercio de Rodrigues & Comp., 1889.

BENÍCIO, Hercules Alexandre da Costa. **Responsabilidade Civil do Estado Decorrente de Atos Notariais e de Registro**. São Paulo: Revista Dos Tribunais, 2005.

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

BRANDELLI, Leonardo. **Teoria Geral do Direito Notarial**, 2ª edição, São Paulo/SP: editora Saraiva, 2007.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.935 de 18/11/1994**. Disponível em < [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ementa: constitucional**. Administrativo. Responsabilidade civil das pessoas jurídicas de direito público e das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público. C.F., art. 37, § 6º. RE-AgR 234010 / RJ. Agravante: Maria de Lourdes da Silva. Agravada: Companhia Brasileira De Trens Urbanos – CBTU. Relator: Min. Carlos Velloso. Rio de Janeiro, 23 de agosto de 2002. Disponível em <<http://www.stf.gov.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp>>. Acesso em 09/10/2008.

BRASIL. **Ementa: Apelação Cível** – Ação De Indenização – Ato Notarial – Responsabilidade Objetiva – Lavratura De Procuração Falsa Por Tabelião – Compra E Venda De Imóvel – Outorgante E Outorgado Falsários – Desfazimento Do Negócio Pelo Verdadeiro Proprietário – Prejuízo Do Adquirente De Boa-Fé – Desídia Do Notário Verificada – Negligência Sobre A Veracidade Dos Documentos De Identificação – Ato Ilícito Caracterizado – Dever De Indenizar – Sentença Mantida – Recurso Desprovido. Relator: Des. Fernando Carioni. Data do julgamento: 19.06.2007. Data da publicação: DJSC Eletrônico n. 278, edição de 28.08.2007, p. 83. Disponível em <http://www.cc2002.com.br/jurisprudencia.php?id=529>. Acesso em 10/10/2008.

CAHALI, Yussef. **Responsabilidade Civil do Estado**. 3ª ed. rev. atual. ampl. 3ª tir. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

CALMON, Eliana. **Crise do Poder Judiciário**, Correio Brasiliense de 18 de abril de 1994, Caderno Direito e Justiça, n.º 11310.

CAVALCANTI, Amaro. **Responsabilidade Civil do Estado**. Rio de Janeiro: Lemmert, 1905.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de responsabilidade civil**. 9. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2010.

CENEVIVA, Walter. **Lei dos Notários e Registradores Comentada (Lei n. 8.935/94)**, 4ª edição, ver. ampliada e atualizada, São Paulo/SP: editora Saraiva, 2002.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**, 13ª edição, São Paulo/SP: editora Malherios, 1997.

COTRIN NETO, Alberto Bittencourt. **Perspectivas da função notarial no Brasil**. Porto Alegre: Colégio Notarial do Brasil – Seção do Rio Grande do Sul, 1973.

DERGINT, Augusto do Amaral. **Responsabilidade do Estado por Atos Judiciais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

DIAS, José de Aguiar. **Da responsabilidade civil**. 9.ed. (ver. e atual), Rio de Janeiro: Forense, 1994, 1v

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro – Responsabilidade Civil**. 19 ed. São Paulo: Saraiva, 2005. VII.

\_\_\_\_\_. **Sistema de Registro de Imóveis**, São Paulo/SP: editora Saraiva, 1992.

DIP, Ricardo Henry Marques, **“Querem matar as notas?”**. **Registros Públicos e Segurança Jurídica**, Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1988

\_\_\_\_\_. **Registro de imóveis: (vários assuntos)**. Porto Alegre: IRIB: Sergio Antonio Fabris ED, 2005.

\_\_\_\_\_. **Introdução ao Direito Notarial e Registral**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2004.

DUEZ, Paul. **La Responsabilité de la Puissance Publique (Em Dehors du Contract)**. **Nouv.** ed. ref. Paris: Dalloz, 1938.

FERREIRA, Pinto. **Comentários à Constituição Brasileira**, São Paulo/SP: editora Saraiva, 1995.

FILHO, Nicolau Balbino. **Direito Registral Imobiliário**, 1ª edição, São Paulo/SP: editora Saraiva, 2001.

FIUZA, Cesár. **Direito Civil: curso completo**. 15 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2011

FRANÇA. **Code Civil des Français**. Paris: Imprimerie de la République, 1804. Disponível em: <<http://www.assemblee-nationale.fr/evenements/code-civil-1804-1.asp>>. Acesso em: 01 maio 2014.

FRANÇA. **Conseil Constitutionnel. Constitution du 22 Frimaire An VIII**. Paris: Conseil Constitutionnel, 1799. Disponível em: <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-du-22-frimaire-an-viii.5087.html>>. Acesso em: 01 jun. 2014

FRANÇA. **Tribunal de Conflitos. Arrêté de conflit nº 00012**. Recorrente: Adolphe Z. Recorrido: Jean Y. Relator: M. Mercier. Paris, 8 fev. 1873. Disponível em: <<http://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000007605886&dateTexte=>>>. Acesso em: 04 maio 2014.

GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Novo curso de direito civil**. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2004. v. 3.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro**. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008. v. IV.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **A Crise do Poder Judiciário**. Texto preparado para a XIII Conferência Nacional da OAB. São Paulo, 1990.

GUERREIRO, José Augusto Mouteira. **A Actividade Notarial e Registral na Perspectiva do Direito Português**, trabalho apresentado no XIII Congresso Internacional de Direito Comparado, realizado no Rio de Janeiro em Setembro de 2006. Publicado no site [www.fd.uc.pt/cenor/textos/mouteiraguerreiro.pdf](http://www.fd.uc.pt/cenor/textos/mouteiraguerreiro.pdf). Acessado em 20.12.2009.

JOSSERAND, Louis. **Evolução da Responsabilidade Civil**. Revista Forense, Rio de Janeiro, ano 38, vol. 86, fasc. 454, p. 548-559, abr. 1941.

KINDEL, Augusto Lerrmen. **Responsabilidade Civil dos Notários e Registradores**. São Paulo: Norton, 2006.

LEONARDI, Marcel. **Responsabilidade Civil dos provedores de serviços de internet**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2005.

LIMA, Rogério Medeiros Garcia de. **Princípios da Administração Pública: reflexos nos serviços notariais e de registro**, Revista Autêntica, edição n.º 02, Belo Horizonte/MG: editora Lastro, 2003.

MARTINS, Cláudio. **Teoria e prática dos atos notariais**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**, 22ª edição, São Paulo/SP: editora Malheiros, 1997.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MIRANDA, Marcone Alves, **A importância da atividade notarial e de registro no processo de desjudicialização das relações sociais**. Âmbito Jurídico. Disponível em <[http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=7134](http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7134)>.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**, 15ª edição, São Paulo/SP: editora Atlas, 2004.

NORONHA, Fernando. **Direito das obrigações**. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010.

OLIVEIRA, Roseni Aparecida de. **Da Responsabilidade Civil dos Notários e Registradores**. 2012. Disponível em <<http://blog.newtonpaiva.br/direito/wp-content/uploads/2012/08/PDF-D7-02.pdf>>. Acesso em 18/03/2014.

PARIZATTO, João Roberto. **Serviços Notariais e de Registro**. Brasília. Brasília: Brasília Jurídica, 1995

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Responsabilidade civil**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

PONDÉ, Eduardo Bautista. **Origen e historia del notariado**. Buenos Aires: Ediciones Depalma, 1967.

RIZZARDO, Arnaldo. **Responsabilidade Civil**. 3. ed., Forense, 2007.

SARTORI, Ivan Ricardo Garisio. **Responsabilidade civil e penal dos notários e registradores**. Revista de Direito Imobiliário, São Paulo, ano 25, nº 53, pp. 102-114, jul.-dez. 2002

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico conciso**. 1 ed. Rio de Janeiro. Forense, 2008.

SILVA, João Teodoro da. **Serventias Judiciais e Extrajudiciais**, Belo Horizonte/MG: editora Serjus, 1999.

SILVA, Marcos Claro da. **Os Atos Praticados Por Tabeliães Como Alternativa Para A Realização De Direitos**. Presidente Prudente, 2011.

SCHWAZER, Marcia Rosalia – **Curso de Direito Notarial e Registral: da origem à responsabilidade civil**, penal e trabalhista – Porto Alegre: Nuria Fabris, 2008.

SOUZA, Eduardo Pacheco de. **Os serviços notariais e registrais no Brasil**. Jus Navigandi, Teresina, ano 11, nº 1.358, 21 mar. 2007.

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

TROIANO, Andressa Antonini. **Responsabilidade Civil dos Notários e Oficiais Registradores**. 2008. 73 f. Monografia (Graduação) - Faculdades Integradas 'Antônio Eufrásio de Toledo', Faculdade de Direito de Presidente Prudente, 2008

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito civil: responsabilidade civil**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2004. v. 4.

## ANEXOS

**Anexo A** - Lei 8.935 de 18 de novembro de 1994 – Leis dos Notários e Registradores



**Presidência da República  
Casa Civil  
Subchefia para Assuntos Jurídicos**

### **LEI Nº 8.935, DE 18 DE NOVEMBRO DE 1994.**

Artigo 236 da Constituição Federal  
Mensagem de veto

Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. (Lei dos cartórios)

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA** Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei:

#### TÍTULO I Dos Serviços Notariais e de Registros

#### CAPÍTULO I Natureza e Fins

Art. 1º Serviços notariais e de registro são os de organização técnica e administrativa destinados a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos.

Art. 2º (Vetado).

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.

Art. 4º Os serviços notariais e de registro serão prestados, de modo eficiente e adequado, em dias e horários estabelecidos pelo juízo competente, atendidas as peculiaridades locais, em local de fácil acesso ao público e que ofereça segurança para o arquivamento de livros e documentos.

§ 1º O serviço de registro civil das pessoas naturais será prestado, também, nos sábados, domingos e feriados pelo sistema de plantão.

§ 2º O atendimento ao público será, no mínimo, de seis horas diárias.

## CAPÍTULO II Dos Notários e Registradores

### SEÇÃO I Dos Titulares

Art. 5º Os titulares de serviços notariais e de registro são os:

I - tabeliães de notas;

II - tabeliães e oficiais de registro de contratos marítimos;

III - tabeliães de protesto de títulos;

IV - oficiais de registro de imóveis;

V - oficiais de registro de títulos e documentos e civis das pessoas jurídicas;

VI - oficiais de registro civil das pessoas naturais e de interdições e tutelas;

VII - oficiais de registro de distribuição.

### SEÇÃO II Das Atribuições e Competências dos Notários

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. 7º Aos tabeliães de notas compete com exclusividade:

I - lavrar escrituras e procurações, públicas;

II - lavrar testamentos públicos e aprovar os cerrados;

III - lavrar atas notariais;

IV - reconhecer firmas;

V - autenticar cópias.

Parágrafo único. É facultado aos tabeliães de notas realizar todas as gestões e diligências necessárias ou convenientes ao preparo dos atos notariais, requerendo o que couber, sem ônus maiores que os emolumentos devidos pelo ato.

Art. 8º É livre a escolha do tabelião de notas, qualquer que seja o domicílio das partes ou o lugar de situação dos bens objeto do ato ou negócio.

Art. 9º O tabelião de notas não poderá praticar atos de seu ofício fora do Município para o qual recebeu delegação.

Art. 10. Aos tabeliães e oficiais de registro de contratos marítimos compete:

I - lavrar os atos, contratos e instrumentos relativos a transações de embarcações a que as partes devam ou queiram dar forma legal de escritura pública;

II - registrar os documentos da mesma natureza;

III - reconhecer firmas em documentos destinados a fins de direito marítimo;

IV - expedir traslados e certidões.

Art. 11. Aos tabeliães de protesto de título compete privativamente:

I - protocolar de imediato os documentos de dívida, para prova do descumprimento da obrigação;

II - intimar os devedores dos títulos para aceitá-los, devolvê-los ou pagá-los, sob pena de protesto;

III - receber o pagamento dos títulos protocolizados, dando quitação;

IV - lavrar o protesto, registrando o ato em livro próprio, em microfilme ou sob outra forma de documentação;

V - acatar o pedido de desistência do protesto formulado pelo apresentante;

VI - averbar:

a) o cancelamento do protesto;

b) as alterações necessárias para atualização dos registros efetuados;

VII - expedir certidões de atos e documentos que constem de seus registros e papéis.

Parágrafo único. Havendo mais de um tabelião de protestos na mesma localidade, será obrigatória a prévia distribuição dos títulos.

### SEÇÃO III

#### Das Atribuições e Competências dos Oficiais de Registros

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 a 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.

Art. 13. Aos oficiais de registro de distribuição compete privativamente:

I - quando previamente exigida, proceder à distribuição eqüitativa pelos serviços da mesma natureza, registrando os atos praticados; em caso contrário, registrar as comunicações recebidas dos órgãos e serviços competentes;

II - efetuar as averbações e os cancelamentos de sua competência;

III - expedir certidões de atos e documentos que constem de seus registros e papéis.

### TÍTULO II

#### Das Normas Comuns

#### CAPÍTULO I

##### Do Ingresso na Atividade Notarial e de Registro

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

I - habilitação em concurso público de provas e títulos;

II - nacionalidade brasileira;

III - capacidade civil;

IV - quitação com as obrigações eleitorais e militares;

V - diploma de bacharel em direito;

VI - verificação de conduta condigna para o exercício da profissão.

Art. 15. Os concursos serão realizados pelo Poder Judiciário, com a participação, em todas as suas fases, da Ordem dos Advogados do Brasil, do Ministério Público, de um notário e de um registrador.

§ 1º O concurso será aberto com a publicação de edital, dele constando os critérios de desempate.

§ 2º Ao concurso público poderão concorrer candidatos não bacharéis em direito que tenham completado, até a data da primeira publicação do edital do concurso de provas e títulos, dez anos de exercício em serviço notarial ou de registro.

§ 3º (Vetado).

~~Art. 16. As vagas serão preenchidas alternadamente, duas terças partes por concurso público de provas e títulos e uma terça parte por concurso de remoção, de provas e títulos, não se permitindo que qualquer serventia notarial ou de registro fique vaga, sem abertura de concurso de provimento ou de remoção, por mais de seis meses.~~

Art. 16. As vagas serão preenchidas alternadamente, duas terças partes por concurso público de provas e títulos e uma terça parte por meio de remoção, mediante concurso de títulos, não se permitindo que qualquer serventia notarial ou de registro fique vaga, sem abertura de concurso de provimento inicial ou de remoção, por mais de seis meses. (Redação dada pela Lei nº 10.506, de 9.7.2002)

Parágrafo único. Para estabelecer o critério do preenchimento, tomar-se-á por base a data de vacância da titularidade ou, quando vagas na mesma data, aquela da criação do serviço.

Art. 17. Ao concurso de remoção somente serão admitidos titulares que exerçam a atividade por mais de dois anos.

Art. 18. A legislação estadual disporá sobre as normas e os critérios para o concurso de remoção.

Art. 19. Os candidatos serão declarados habilitados na rigorosa ordem de classificação no concurso.

## CAPÍTULO II Dos Prepostos

Art. 20. Os notários e os oficiais de registro poderão, para o desempenho de suas funções, contratar escreventes, dentre eles escolhendo os substitutos, e auxiliares como empregados, com remuneração livremente ajustada e sob o regime da legislação do trabalho.

§ 1º Em cada serviço notarial ou de registro haverá tantos substitutos, escreventes e auxiliares quantos forem necessários, a critério de cada notário ou oficial de registro.

§ 2º Os notários e os oficiais de registro encaminharão ao juízo competente os nomes dos substitutos.

§ 3º Os escreventes poderão praticar somente os atos que o notário ou o oficial de registro autorizar.

§ 4º Os substitutos poderão, simultaneamente com o notário ou o oficial de registro, praticar todos os atos que lhe sejam próprios exceto, nos tabelionatos de notas, lavrar testamentos.

§ 5º Dentre os substitutos, um deles será designado pelo notário ou oficial de registro para responder pelo respectivo serviço nas ausências e nos impedimentos do titular.

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

### CAPÍTULO III Da Responsabilidade Civil e Criminal

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.

Art. 23. A responsabilidade civil independe da criminal.

Art. 24. A responsabilidade criminal será individualizada, aplicando-se, no que couber, a legislação relativa aos crimes contra a administração pública.

Parágrafo único. A individualização prevista no caput não exime os notários e os oficiais de registro de sua responsabilidade civil.

### CAPÍTULO IV Das Incompatibilidades e dos Impedimentos

Art. 25. O exercício da atividade notarial e de registro é incompatível com o da advocacia, o da intermediação de seus serviços ou o de qualquer cargo, emprego ou função públicos, ainda que em comissão.

§ 1º (Vetado).

§ 2º A diplomação, na hipótese de mandato eletivo, e a posse, nos demais casos, implicará no afastamento da atividade.

Art. 26. Não são acumuláveis os serviços enumerados no art. 5º.

Parágrafo único. Poderão, contudo, ser acumulados nos Municípios que não comportarem, em razão do volume dos serviços ou da receita, a instalação de mais de um dos serviços.

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.

## CAPÍTULO V Dos Direitos e Deveres

Art. 28. Os notários e oficiais de registro gozam de independência no exercício de suas atribuições, têm direito à percepção dos emolumentos integrais pelos atos praticados na serventia e só perderão a delegação nas hipóteses previstas em lei.

Art. 29. São direitos do notário e do registrador:

I - exercer opção, nos casos de desmembramento ou desdobramento de sua serventia;

II - organizar associações ou sindicatos de classe e deles participar.

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;

IV - manter em arquivo as leis, regulamentos, resoluções, provimentos, regimentos, ordens de serviço e quaisquer outros atos que digam respeito à sua atividade;

V - proceder de forma a dignificar a função exercida, tanto nas atividades profissionais como na vida privada;

VI - guardar sigilo sobre a documentação e os assuntos de natureza reservada de que tenham conhecimento em razão do exercício de sua profissão;

VII - afixar em local visível, de fácil leitura e acesso ao público, as tabelas de emolumentos em vigor;

VIII - observar os emolumentos fixados para a prática dos atos do seu ofício;

IX - dar recibo dos emolumentos percebidos;

X - observar os prazos legais fixados para a prática dos atos do seu ofício;

XI - fiscalizar o recolhimento dos impostos incidentes sobre os atos que devem praticar;

XII - facilitar, por todos os meios, o acesso à documentação existente às pessoas legalmente habilitadas;

XIII - encaminhar ao juízo competente as dúvidas levantadas pelos interessados, obedecida a sistemática processual fixada pela legislação respectiva;

XIV - observar as normas técnicas estabelecidas pelo juízo competente.

## CAPÍTULO VI

### Das Infrações Disciplinares e das Penalidades

Art. 31. São infrações disciplinares que sujeitam os notários e os oficiais de registro às penalidades previstas nesta lei:

I - a inobservância das prescrições legais ou normativas;

II - a conduta atentatória às instituições notariais e de registro;

III - a cobrança indevida ou excessiva de emolumentos, ainda que sob a alegação de urgência;

IV - a violação do sigilo profissional;

V - o descumprimento de quaisquer dos deveres descritos no art. 30.

Art. 32. Os notários e os oficiais de registro estão sujeitos, pelas infrações que praticarem, assegurado amplo direito de defesa, às seguintes penas:

I - repreensão;

II - multa;

III - suspensão por noventa dias, prorrogável por mais trinta;

IV - perda da delegação.

Art. 33. As penas serão aplicadas:

I - a de repreensão, no caso de falta leve;

II - a de multa, em caso de reincidência ou de infração que não configure falta mais grave;

III - a de suspensão, em caso de reiterado descumprimento dos deveres ou de falta grave.

Art. 34. As penas serão impostas pelo juízo competente, independentemente da ordem de gradação, conforme a gravidade do fato.

Art. 35. A perda da delegação dependerá:

I - de sentença judicial transitada em julgado; ou

II - de decisão decorrente de processo administrativo instaurado pelo juízo competente, assegurado amplo direito de defesa.

§ 1º Quando o caso configurar a perda da delegação, o juízo competente suspenderá o notário ou oficial de registro, até a decisão final, e designará interventor, observando-se o disposto no art. 36.

§ 2º (Vetado).

Art. 36. Quando, para a apuração de faltas imputadas a notários ou a oficiais de registro, for necessário o afastamento do titular do serviço, poderá ele ser suspenso, preventivamente, pelo prazo de noventa dias, prorrogável por mais trinta.

§ 1º Na hipótese do caput, o juízo competente designará interventor para responder pela serventia, quando o substituto também for acusado das faltas ou quando a medida se revelar conveniente para os serviços.

§ 2º Durante o período de afastamento, o titular perceberá metade da renda líquida da serventia; outra metade será depositada em conta bancária especial, com correção monetária.

§ 3º Absolvido o titular, receberá ele o montante dessa conta; condenado, caberá esse montante ao interventor.

## CAPÍTULO VII

### Da Fiscalização pelo Poder Judiciário

Art. 37. A fiscalização judiciária dos atos notariais e de registro, mencionados nos arts. 6º a 13, será exercida pelo juízo competente, assim definido na órbita estadual e do Distrito Federal, sempre que necessário, ou mediante representação de qualquer interessado, quando da inobservância de obrigação legal por parte de notário ou de oficial de registro, ou de seus prepostos.

Parágrafo único. Quando, em autos ou papéis de que conhecer, o Juiz verificar a existência de crime de ação pública, remeterá ao Ministério Público as cópias e os documentos necessários ao oferecimento da denúncia.

Art. 38. O juízo competente zelará para que os serviços notariais e de registro sejam prestados com rapidez, qualidade satisfatória e de modo eficiente, podendo sugerir à autoridade competente a elaboração de planos de adequada e melhor prestação desses serviços, observados, também, critérios populacionais e sócio-econômicos, publicados regularmente pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

## CAPÍTULO VIII Da Extinção da Delegação

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. (Incluído pela Lei nº 9.812, de 1999)

§ 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.

## CAPÍTULO IX Da Seguridade Social

Art. 40. Os notários, oficiais de registro, escreventes e auxiliares são vinculados à previdência social, de âmbito federal, e têm assegurada a contagem recíproca de tempo de serviço em sistemas diversos.

Parágrafo único. Ficam assegurados, aos notários, oficiais de registro, escreventes e auxiliares os direitos e vantagens previdenciários adquiridos até a data da publicação desta lei.

### TÍTULO III Das Disposições Gerais

Art. 41. Incumbe aos notários e aos oficiais de registro praticar, independentemente de autorização, todos os atos previstos em lei necessários à organização e execução dos serviços, podendo, ainda, adotar sistemas de computação, microfilmagem, disco ótico e outros meios de reprodução.

Art. 42. Os papéis referentes aos serviços dos notários e dos oficiais de registro serão arquivados mediante utilização de processos que facilitem as buscas.

Art. 43. Cada serviço notarial ou de registro funcionará em um só local, vedada a instalação de sucursal.

Art. 44. Verificada a absoluta impossibilidade de se prover, através de concurso público, a titularidade de serviço notarial ou de registro, por desinteresse ou inexistência de candidatos, o juízo competente proporá à autoridade competente a extinção do serviço e a anexação de suas atribuições ao serviço da mesma natureza mais próximo ou àquele localizado na sede do respectivo Município ou de Município contíguo.

§ 1º (Vetado).

§ 2º Em cada sede municipal haverá no mínimo um registrador civil das pessoas naturais.

§ 3º Nos municípios de significativa extensão territorial, a juízo do respectivo Estado, cada sede distrital disporá no mínimo de um registrador civil das pessoas naturais.

~~Art. 45. São gratuitos para os reconhecimentos pobres os assentos do registro civil de nascimento e o de óbito, bem como as respectivas certidões.~~

Art. 45. São gratuitos os assentos do registro civil de nascimento e o de óbito, bem como a primeira certidão respectiva. (Redação dada pela Lei nº 9.534, de 10.12.1997)

~~Parágrafo único. Para os reconhecimentos pobres não serão cobrados emolumentos pelas certidões a que se refere este artigo. (Parágrafo incluído pela Lei nº 9.534, de 10.12.1997)~~

§ 1º Para os reconhecimentos pobres não serão cobrados emolumentos pelas certidões a que se refere este artigo. (Incluído pela Lei nº 11.789, de 2008)

§ 2º É proibida a inserção nas certidões de que trata o § 1º deste artigo de expressões que indiquem condição de pobreza ou semelhantes. (Incluído pela Lei nº 11.789, de 2008)

Art. 46. Os livros, fichas, documentos, papéis, microfimes e sistemas de computação deverão permanecer sempre sob a guarda e responsabilidade do titular

de serviço notarial ou de registro, que zelará por sua ordem, segurança e conservação.

Parágrafo único. Se houver necessidade de serem periciados, o exame deverá ocorrer na própria sede do serviço, em dia e hora adrede designados, com ciência do titular e autorização do juízo competente.

#### TÍTULO IV Das Disposições Transitórias

Art. 47. O notário e o oficial de registro, legalmente nomeados até 5 de outubro de 1988, detêm a delegação constitucional de que trata o art. 2º.

Art. 48. Os notários e os oficiais de registro poderão contratar, segundo a legislação trabalhista, seus atuais escreventes e auxiliares de investidura estatutária ou em regime especial desde que estes aceitem a transformação de seu regime jurídico, em opção expressa, no prazo improrrogável de trinta dias, contados da publicação desta lei.

§ 1º Ocorrendo opção, o tempo de serviço prestado será integralmente considerado, para todos os efeitos de direito.

§ 2º Não ocorrendo opção, os escreventes e auxiliares de investidura estatutária ou em regime especial continuarão regidos pelas normas aplicáveis aos funcionários públicos ou pelas editadas pelo Tribunal de Justiça respectivo, vedadas novas admissões por qualquer desses regimes, a partir da publicação desta lei.

Art. 49. Quando da primeira vacância da titularidade de serviço notarial ou de registro, será procedida a desacomulação, nos termos do art. 26.

Art. 50. Em caso de vacância, os serviços notariais e de registro estatizados passarão automaticamente ao regime desta lei.

Art. 51. Aos atuais notários e oficiais de registro, quando da aposentadoria, fica assegurado o direito de percepção de proventos de acordo com a legislação que anteriormente os regia, desde que tenham mantido as contribuições nela estipuladas até a data do deferimento do pedido ou de sua concessão.

§ 1º O disposto neste artigo aplica-se aos escreventes e auxiliares de investidura estatutária ou em regime especial que vierem a ser contratados em virtude da opção de que trata o art. 48.

§ 2º Os proventos de que trata este artigo serão os fixados pela legislação previdenciária aludida no caput.

§ 3º O disposto neste artigo aplica-se também às pensões deixadas, por morte, pelos notários, oficiais de registro, escreventes e auxiliares.

Art. 52. Nas unidades federativas onde já existia lei estadual específica, em vigor na data de publicação desta lei, são competentes para a lavratura de instrumentos traslatícios de direitos reais, procurações, reconhecimento de firmas e autenticação de cópia reprográfica os serviços de Registro Civil das Pessoas Naturais.

Art. 53. Nos Estados cujas organizações judiciárias, vigentes à época da publicação desta lei, assim previrem, continuam em vigor as determinações relativas à fixação da área territorial de atuação dos tabeliães de protesto de títulos, a quem os títulos serão distribuídos em obediência às respectivas zonas.

Parágrafo único. Quando da primeira vacância, aplicar-se-á à espécie o disposto no parágrafo único do art. 11.

Art. 54. Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

Art. 55. Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 18 de novembro de 1994; 173º da Independência e 106º da República.

ITAMAR FRANCO