

**INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO – IDP
ESCOLA DE DIREITO DE BRASÍLIA – EDB
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

MARCUS VINICIUS DE LELES FRAZÃO

**A RESPONSABILIDADE CIVIL DOS TABELIÃES E OFICIAIS DE REGISTRO SOB
A ÓTICA DA DELEGAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DADA PELO
PODER PÚBLICO**

**BRASÍLIA – DF,
JUNHO 2016**

MARCUS VINICIUS DE LELES FRAZÃO

**A RESPONSABILIDADE CIVIL DOS TABELIÃES E OFICIAIS DE REGISTRO SOB
A ÓTICA DA DELEGAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DADA PELO
PODER PÚBLICO**

Artigo apresentado ao curso de Direito da
Escola de Direito de Brasília – EDB, como
requisito parcial à obtenção do título de
bacharel em Direito

Orientador: Prof. Dr. Alvaro Luis de A. S.
Ciarlini.

**BRASÍLIA – DF,
JUNHO 2016**

Marcus Vinicius de Leles Frazão

A responsabilidade civil dos tabeliães e oficiais de registro sob a ótica da delegação da prestação de serviços dada pelo Poder Público

Artigo apresentado ao curso de Direito da Escola de Direito de Brasília – EDB, como requisito parcial à obtenção do título de bacharel em Direito

Brasília – DF, de julho de 2016.

Prof. Dr. Alvaro Luis de A. S. Ciarlini
Professor Orientador

Prof. _____ - IDP
Membro da Banca Examinadora

Prof. _____ - IDP
Membro da Banca Examinadora

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	1
1 – OS SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTRO – ASPECTOS HISTÓRICOS, FORMAÇÃO E EVOLUÇÃO ATÉ OS DIAS ATUAIS	3
2 – DA DELEGAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS E SEUS CRITÉRIOS APLICÁVEIS AOS NOTÁRIOS E OFICIAIS DE REGISTRO.....	12
3 – A RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA DO ESTADO – ASPECTOS GERAIS – E A RESPONSABILIDADE CIVIL DOS TABELIÃES E OFICIAIS DE REGISTRO.....	17
CONCLUSÃO.....	31
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	33

A RESPONSABILIDADE CIVIL DOS TABELIÃES E OFICIAIS DE REGISTRO SOB A ÓTICA DA DELEGAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DADA PELO PODER PÚBLICO

Marcus Vinicius de Leles Frazão

RESUMO

O escopo do presente trabalho é analisar em que medida a delegação de serviços públicos conferida pelo Estado é capaz de influenciar no tipo de responsabilidade civil que rege a atuação dos tabeliães e oficiais de registro no exercício de suas funções. Inicialmente, destaca-se a evolução jurídico-normativa pela qual passaram as atividades cartorárias no Brasil. Em seguida, diferencia-se a delegação atribuída aos notários dos outros tipos de delegação que são entregues às pessoas físicas e jurídicas, de modo a caracterizá-la como uma delegação *sui generis*. Por fim, é proposto que a responsabilização pelos danos causados aos usuários desse tipo de serviço seja do tipo objetiva e recaia diretamente sobre os tabeliães e oficiais de registro.

PALAVRAS-CHAVE: Tabelião. Oficiais de Registro. Delegação. Responsabilidade Civil Objetiva. Atividade Cartorária. Lei nº 8.935/94.

ABSTRACT

The scope of this study is to analyze to what extent the public service delegation conferred by the State is able to influence the type of liability governing the work of notaries and registrars in the exercise of their functions. Initially, there is the legal-normative evolution that passed the notary public activities in Brazil. Then differs delegation assigned to notaries from other types of delegation that are delivered to individuals and companies, in order to characterize it as a *sui generis* delegation. Finally, it is proposed that the responsibility for the damage caused to users of this service is of objective type and falls directly on notaries and official record.

KEY WORDS: Notary. Registrars. Delegation. Civil Responsibility Objective. Cartoraria Activity. Law n. 8.935/94.

Introdução

A responsabilidade civil do Estado, assunto reiteradamente presente nos tribunais brasileiros, no cotidiano da Administração Pública e dos cidadãos, é tema sempre atual e que ainda traz várias repercussões e divergências doutrinárias e jurisprudenciais, sejam elas no modo de aplicação desse tipo de responsabilidade, sejam sobre a quem deve recair o dever de indenizar.

Nesse contexto, a responsabilidade civil objetiva, de natureza extracontratual, pode ser compreendida como aquela em que a atuação estatal é capaz de gerar algum dano de ordem material, moral ou estética, oriundo das

condutas praticadas por agentes públicos ou por pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos, sem que, contudo, seja necessário a comprovação do dolo ou culpa do agente causador do dano.

Por outro lado, os serviços cartorários – atividades notariais ou de registros – são os de organização técnica e administrativa colocados à disposição da sociedade com vistas a dar publicidade, autenticidade, segurança e eficácia aos atos jurídicos, no intuito de garantir a prestação desse tipo de serviço, pela Administração Pública, aos seus usuários. Nesse sentido, notário, ou tabelião, e oficial de registro, ou registrador, são profissionais de direito, dotados de fé pública, a quem o Estado delega o exercício da atividade notarial e de registro público.

Situação controversa, dada a especificidade do caso, está em saber sobre quem recairá a responsabilidade de indenizar terceiros que tenham seus direitos obstados por erro de tabeliães e oficiais de registro no exercício de suas funções. Isso porque, em princípio, não se sabe ao certo se os erros causados pelos notários¹ serão imputados diretamente a eles de forma objetiva ou subjetiva, ou, a *contrario sensu*, serão imputados diretamente ao Estado, responsável pela delegação desse tipo de serviço.

Isto posto, a controvérsia acima descrita é a que se enquadra na Repercussão Geral, reconhecida pela unanimidade dos ministros do Supremo Tribunal Federal – STF, no Recurso Extraordinário 842.846/SC, o qual ainda não foi julgado, em que o estado de Santa Catarina questiona a interpretação dada pelo Tribunal de Justiça daquele estado - TJSC ao art. 37, § 6º, da Constituição Federal de 88, ao declarar que na condição de delegante dos serviços notariais o Estado deverá responder objetivamente pela reparação dos danos que os tabeliães e oficiais de registro vierem causar a terceiros em razão do exercício de suas funções.

Levando em consideração a Repercussão Geral reconhecida pelo STF em relação ao tema e à luz dos arts. 37, § 6º e 236 da Constituição Federal de 1988, questiona-se: em que medida a delegação de serviços públicos dada pelo poder concedente, isto é, o Estado, é capaz de influenciar no tipo de responsabilidade civil que rege a atuação dos tabeliães e oficiais de registro no exercício de suas funções?

¹ De acordo com o art. 3º, da Lei nº 8.935/94 (Lei dos Cartórios), que regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, “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.” Portanto, neste artigo, ao ser usado quaisquer das expressões acima de forma isolada (notário, tabelião, oficial de registro ou registrador), pretende-se, na verdade, referir-se a todos eles em conjunto, a menos que o contrário seja dito.

Dessa forma, este artigo tem por objetivo averiguar em que medida o instituto da delegação de serviços públicos é capaz de influir ou até mesmo determinar o tipo de responsabilidade pela qual responderá os tabeliães e os oficiais de registro no exercício de suas funções.

Como estratégia para lidar com o problema proposto, pretende-se investigar temas que tratam: a) da origem e formação dos cartórios no Brasil; b) da delegação de serviços públicos e seus critérios; c) da criação e entrada em vigor da Lei nº 8.935/94, que regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispendo sobre serviços notariais e de registro e sua parcial revogação dada pela Lei nº 13.286/16, no que diz respeito ao tipo de responsabilidade civil atribuída aos tabeliães e oficiais de registro; e d) além de outros aspectos pertinentes à responsabilidade objetiva do Estado (art. 37, § 6º, da Constituição Federal). Portanto, pretende-se aferir o critério de coerência sistêmica entre o disposto no art. 236, caput e § 1º, da Constituição e a regra jurídica prevista no art. 22 da Lei nº 8.935/94, inserido pelo art. 22 da Lei nº 13.286/2016².

A metodologia adotada será do tipo dogmática ou instrumental, visto que tem por objetivo verificar a coerência do sistema jurídico e de seus elementos, levando em consideração o que diz doutrina, jurisprudência e legislação correlata.

Por fim, na parte conclusiva deste trabalho, verificar-se-ão se as hipóteses levantadas a respeito do tema foram de modo suficientemente capazes de alcançar uma resposta satisfatória à pergunta indicada pelo problema central da pesquisa, isto é, se o instituto da delegação de serviços públicos, da forma como é realizada, é capaz de influenciar no tipo de responsabilidade pela qual os tabeliães e notários terão que responder civilmente.

1 – OS SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTRO – ASPECTOS HISTÓRICOS, FORMAÇÃO E EVOLUÇÃO ATÉ OS DIAS ATUAIS

Inicialmente, cumpre destacar que a origem e início das atividades cartorárias é imprecisa, sendo que os melhores registros históricos apontam como provável início o período da idade antiga. Sabe-se que nas civilizações antigas, antes mesmo da criação da escrita e da posterior formalização dos contratos, antes

² Art. 22. Os notários e oficiais de registro são civilmente responsáveis por todos os prejuízos que causarem a terceiros, por culpa ou dolo, pessoalmente, pelos substitutos que designarem ou escreventes que autorizarem, assegurado o direito de regresso.

também do surgimento das grandes cidades, os indivíduos sempre exerceram atividades que transpassavam as suas aspirações individuais, ou seja, sempre realizaram negócios que iam além de suas próprias vontades e que dependiam, sobretudo, da vontade e consentimento alheio.

Assim, antes mesmo da criação de qualquer tipo formal, escrito ou solene que expressasse essa vontade, o homem já exercia autonomia para convencionar pactos que eram, em sua maioria, amparados pela força das palavras, isto é, baseado na confiança recíproca entre os homens ou lastreado em garantias mútuas que forçariam uma das partes a cumprir tais promessas.

Após a criação da escrita, há indícios que apontam ser o povo hebreu os primeiros a manifestar de forma escrita e solene a realização de certos atos de império, assim entendidos aqueles atos designados pelo rei, imperador, monarca etc., e atos negociais, tais como a compra e venda de um terreno, o empréstimo de certa quantia de moeda, o depósito de determinada mercadoria, entre outros. Entretanto, foram reconhecidamente os escribas³, dado seus conhecimentos, técnica, zelo e capacidade com a escrita, os primeiros responsáveis a realizarem tais atos.

Posteriormente, com o desenvolvimento das sociedades e, por consequência, a evolução de todas as áreas das ciências, a função de registrar a vontade do soberano ou das partes, seja por verbalização, seja por manifestação contratual, ganhou cada vez mais força, dadas as necessidades da época. Assim, adquiriu maior importância e destaque a função daqueles escribas que eram responsáveis ou designados para registrar, anotar e interpretar tais mandamentos e convenções.

Em todas as partes do mundo, portanto, surgiu a necessária ideia de se registrar a vontade pactuada pelas partes dando-as melhores condições de garantia e também de estabelecerem certeza e segurança em suas relações.

No Brasil, desde sua descoberta em 1500, há registros históricos que comprovam a utilização de pessoas designadas pelo reino a fim de anotar e registrar todos os acontecimentos que fossem capazes de atrair a atenção da Coroa

³ Segundo o dicionário Michaelis da Língua Portuguesa, escriba era a pessoa que, entre os judeus, lia e interpretava as leis. Escrevidor, rabiscador. Disponível em: <http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php?lingua=portugues-portugues&palavra=escriba>. Acesso em 25/02/2016.

Portuguesa. Foi o português Pero Vaz de Caminha considerado a primeira pessoa em solo brasileiro a exercer as funções de registrador⁴.

Entretanto, devido ao processo de colonização já em andamento, iniciou-se aqui o surgimento de forte influência portuguesa nos aspectos culturais, sociais, políticos e jurídicos, sendo que, neste último ponto, o Brasil ficou subordinado às Leis vigentes em Portugal, ou seja, as Ordenações Afonsinas, Manuelinas e Filipinas.

Durante o período colonial, os notários que aqui exerciam suas funções eram designados pela própria Coroa, porém, após o estabelecimento do modelo de capitânicas hereditárias⁵, a função de nomeá-los passou a ser dos próprios donatários, isto é, daquelas pessoas que sendo nomeadas pelo rei de Portugal exerciam o comando e controle das capitânicas. No entanto, as escolhas dadas tanto pelo reino de Portugal quanto pelos donatários, às pessoas designadas para exercer o cargo de notário, tinham, de todo modo, forte influência política, aliada aos laços de família e amizades. Foi nessa perspectiva que fatores como conhecimento técnico e formação específica quase sempre eram esquecidos ou deixados de lado. Basta lembrar que, à época, vigorou no Brasil colônia e depois, no império, o modelo patrimonialista de gestão, ou seja, aquele modelo de administração que não diferenciava a coisa pública da coisa privada.

Cabe ressaltar, também, que nesse período a função exercida pelo notário revestia-se de caráter vitalício e, além disso, era considerada como um autêntico direito de propriedade, ou seja, podia ser livremente transmitida a critério do nomeado. Neste sentido, destaca-se que a transmissão hereditária já estava acobertada pela vitaliciedade conferida aos notários sendo, portanto, transmitidas de geração em geração. Por outro lado, e por ser manejado como um direito de propriedade, a atividade notarial poderia ser livremente negociada entre o notário e outras pessoas que estivessem dispostas a exercê-la.

Porém, antes mesmo de o Brasil adentrar na fase republicana, houve a tentativa legal de atribuir um maior vínculo jurídico à atividade notarial e, ao mesmo tempo, distanciá-la do poder executivo, visto que a nomeação era dada pelo chefe

⁴ BRANDELLI, Leonardo. **Teoria geral do direito notarial**. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 22.

⁵ A instituição do sistema de capitânicas hereditárias foi a forma de administração territorial encontrada por Portugal a fim de colonizar o Brasil e, ao mesmo tempo, repelir invasões estrangeiras. Nota-se, e como será desenvolvido mais à frente, assim como as capitânicas hereditárias, a titularidade nas funções cartorárias eram vitalícias e também passadas de pai para filho.

daquele poder, e aproximá-la do poder judiciário, cuja função seria essencialmente exercer atividades de correição sobre o exercício da atividade⁶.

Houve, em outubro de 1827, a edição de lei que regulou o provimento e o exercício das atividades notariais no sentido que deixassem de ser transmitidas a título de posse e que passassem a ser exercidas exclusivamente por pessoas dotadas de idoneidade para tanto. Nesse contexto:

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.⁷

Nota-se que desde o período colonial até o advento da República, o exercício da função notarial passou por evidentes transformações, seja pelo fato da atividade ter se aproximado fortemente do Poder Judiciário, passando, assim, a ser exercida por pessoas de idoneidade comprovada, seja pelo fato de ter deixado de representar um direito de propriedade, impedindo-a de ser livremente transferida.

Na fase republicana, iniciada no Brasil em 1889, a atividade cartorária continuou em profunda transformação. Entretanto, a expectativa de que algo fosse mudado em referência ao assunto foi frustrado com a promulgação da primeira Constituição da República, em 1891, uma vez que o texto constitucional não trouxe nenhuma novidade acerca do assunto, tratando basicamente do rompimento com a monarquia imperial e capitulando em seu texto direitos e garantias civis.

Apesar de entrar em vigor no ano de 1916, o então Código Civil não tratou de maneira direta e específica a respeito do tema, sendo que somente no ano de 1923, com a publicação do Decreto nº 16.273, que reorganizou a justiça do Distrito Federal⁸, houve inovação considerável pois, o referido permissivo legal, considerando-se a omissão constitucional e civilista sobre o assunto, instituiu determinada quantidade de cargos que passariam a exercer as atividades notariais⁹.

⁶ Ibid., p. 38.

⁷ Ibid., p. 38.

⁸ À época, o Distrito Federal era sediado na atual localização da cidade do Rio de Janeiro.

⁹ Ibid., p. 40-41.

Houve, porém, uma legalização em relação ao tema visto que, mantendo o *status quo ante* daqueles que já exerciam a atividade cartorária, passou a exigir como requisito de vitaliciedade quatro anos de efetivo exercício para aqueles que ainda não o fossem¹⁰.

Mas à frente, com a promulgação da Constituição Federal de 1946, a função cartorária, isso é, aquela notarial ou registral, ganhou notadamente relevância e destaque ao ser enquadrada como atividade a ser desenvolvida de forma vitalícia pois, além desta e, conforme determinara o artigo 187 do texto constitucional, os magistrados, os Ministros do Tribunal de Contas e os professores catedráticos também foram abrangidos por essa vantagem¹¹.

Sendo assim, a partir da chegada dos portugueses ao Brasil até a Constituição de 1946, percebe-se a nítida transformação sofrida pela atividade cartorária, sendo que, nesse aspecto, pode-se destacar o fato de ser exercida de modo vitalício, somado à circunstância de que seus titulares eram vistos como agentes públicos, pois suas atividades passaram a ser criadas e delimitadas por lei.

Em 1967, com a outorga da Constituição Federal pelo governo militar, a atividade notarial e registral adquiriu traços e características ainda mais publicistas de modo com que a fizesse ser confundida com a própria atuação estatal. A explicação ao fenômeno da ideia de publicização da atividade cartorária deve-se, sobretudo, à edição da Emenda Constitucional nº 7/67 porquanto, por meio dela, especificamente pela inclusão do artigo 206 na constituição então em vigor, a remuneração devida a esse tipo de atividade passou a ser custeada exclusivamente pelos cofres públicos, ressalvada a situação dos titulares, vitalícios ou nomeados em caráter efetivo¹².

Da mesma forma, a Emenda nº 22 à Constituição de 1969, publicada em julho de 1982, reafirmou a natureza pública das atividades cartorárias, no sentido de serem elas remuneradas via cofres públicos. Assim, designou artigo específico para oficializar as serventias do foro judicial mediante remuneração de seus

¹⁰ Art. 278. Os tabellães de notas, officiaes do protesto, do registro geral e do especial, os escrivães, distribuidores, contadores, partidores e avaliadores. tornam-se vitalícios após quatro annos de exercicio no cargo. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/d16273.htm. Acesso em: 25/02/2016.

¹¹ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 25/02/2016.

¹² Conforme o art. 206, da Emenda Constitucional nº 7/67. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc07-77.htm. Acesso em: 25/02/2016.

servidores exclusivamente pelo erário, ressalvada a situação dos atuais titulares, vitalícios ou nomeados em caráter efetivo ou que tenham sido revertidos a titulares¹³ e outro para tratar das serventias extrajudiciais, com o objetivo de provê-las na forma da legislação dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, observado o critério da nomeação segundo a ordem de classificação obtida em concurso público de provas e títulos¹⁴, respectivamente.

Em relação às serventias extrajudiciais, percebe-se, notadamente, conforme acima apontado, o mandamento constitucional que estabelece a necessidade de concurso público de provas e títulos para provimento das atividades cartorárias, respeitadas, é claro, as ressalvas feitas no artigo 206 da referida Emenda Constitucional.

Superada a vigência do período militar e após a instalação da Assembleia Nacional Constituinte, em 5 de outubro de 1988, foi promulgada a nova Constituição da República Federativa do Brasil. Contudo, foi o atual texto constitucional, comparativamente aos outros textos integralmente substituídos, que promoveu as alterações mais significativas nas atividades notarial e de registro pois, de maneira totalmente contrária às demais Constituições, estabeleceu que os serviços prestados por esses profissionais seriam exercidos em caráter privado, precedidos, porém, de delegação própria do Poder Público. Além disso, destinou artigo específico¹⁵ determinando a criação de lei que regulasse as atividades cartorárias, disciplinasse a responsabilização civil e criminal dos tabeliães e seus prepostos etc¹⁶.

Outro aspecto também inovador trazido pela atual Constituição foi o fato de que as normas gerais para fixação de emolumentos relativos aos atos

¹³ Art. 206 - Ficam oficializadas as serventias do foro judicial mediante remuneração de seus servidores exclusivamente pelos cofres públicos, ressalvada a situação dos atuais titulares, vitalícios ou nomeados em caráter efetivo ou que tenham sido revertidos a titulares. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc22-82.htm. Acesso em: 25/02/2016.

¹⁴ Art. 207 - As serventias extrajudiciais, respeitada a ressalva prevista no artigo anterior, serão providas na forma da legislação dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, observado o critério da nomeação segundo a ordem de classificação obtida em concurso público de provas e títulos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc22-82.htm. Acesso em: 25/02/2016.

¹⁵ Refere-se ao Art.236, CF/88.

¹⁶ Refere-se à Lei nº 8.935/94.

praticados pelos serviços notariais e de registro seriam estabelecidas por Lei Federal.¹⁷

Note-se que apesar da Carta Constitucional de 1969 ter estabelecido, por meio da Emenda Constitucional nº 22, de julho de 1982, a realização de concurso público de provas e títulos para o ingresso na atividade cartorária, o atual texto constitucional também, de igual modo, manteve a referida exigência em seu art. 236, § 3º, Constituição Federal de 88¹⁸.

Porém, antes mesmo da promulgação da Constituição de 1988 até a edição da Lei nº 8.935/94, conhecida popularmente como a “Lei dos Cartórios”, havia o entendimento de que as serventias extrajudiciais pertenciam ao próprio corpo do Poder Judiciário pois, dentre outras razões, destacaram-se os fatos de prestarem serviços auxiliares à Justiça; seus titulares eram serventuários remunerados pelo próprio Poder Público, além da já existente previsão constitucional de realização de concurso público. Aliou-se, também, a esse entendimento, a conceituação dada pela doutrina de que o serviço cartorário seria uma espécie de atividade em colaboração com o Poder Público.

De todo o modo, foi somente com a entrada em vigor da Lei nº 8.935/94 que o entendimento acerca desses serviços passou a ser consolidado e entendido de forma mais clara. Entretanto, em relação à responsabilização civil dos titulares das serventias, começaram a haver inúmeras distinções e conceitos, tanto por parte da doutrina quanto por parte da jurisprudência, no sentido de afirmar qual seria o tipo de responsabilidade, se objetiva ou subjetiva, e o modo, se direta ou subsidiária, pelos quais os tabeliães e registradores estariam submetidos.

Como exposto acima, o ponto de inflexão em todo o conjunto jurídico e operacional do sistema cartorário brasileiro se deu com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Responsável por trazer profundas inovações no que diz respeito à matéria, previu, primeiramente, em seu art. 22, XX, a competência privativa da União para legislar a respeito do tema. Outro aspecto também, e talvez o ponto o mais importante, foi a previsão contida no artigo 236, § 1º, que estabeleceu o exercício da atividade notarial por meio de delegação dada pelo

¹⁷ Conforme previsão do Art. 236, § 2º, CF/88

¹⁸ § 3º - O ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público de provas e títulos, não se permitindo que qualquer serventia fique vaga, sem abertura de concurso de provimento ou de remoção, por mais de seis meses.

Poder Público e a futura regulamentação que disciplinaria o tipo de responsabilidade civil e criminal pela qual os tabeliães e oficiais de registro responderiam.¹⁹

Com o advento da Lei nº 8.935, publicada em 18 de novembro de 1994, que, dentre outros aspectos, regulamentou o art. 236, § 1º, da Constituição Federal, dispondo ainda sobre a natureza e fins dos serviços notariais e de registro, o modo pelo qual se ingressa na atividade, o tipo de responsabilidade civil e criminal pela qual estão submetidos seus titulares e prepostos etc.

Em linhas gerais, conforme estabelecido pelo texto constitucional e pela Lei nº 8.935/94, a atividade cartorária trata-se de atividade pública exercida de modo privado por particulares, especificamente por pessoas físicas, aos quais receberam delegação estatal própria para tal fim após regular aprovação em concurso público de provas e títulos. Note-se ser a própria Constituição Federal que estabelece o caráter privado da atividade e o modo pelo qual é estabelecida, isto é, via delegação do Poder Público.

Desse modo, os delegatários por exercerem atividade essencialmente pública são considerados, pela maior parte da doutrina, como autênticos agentes públicos²⁰. Nesse sentido, Carvalho Filho dispõe da seguinte forma:

Não há dúvida, todavia, de que esses agentes, pelas funções que desempenham, devem ser qualificados como colaboradores do Poder Público, muito embora não sejam ocupantes de cargo público, mas sim agentes que exercem, em caráter de definitividade, função pública sujeita a regime especial²¹

Não restam dúvidas quanto ao enquadramento jurídico dos tabeliães e registradores como verdadeiros agentes públicos, nem quanto a natureza jurídica dos serviços prestados por estes agentes. Logo, a atividade cartorária trata-se de

¹⁹ Art. 236. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público. § 1º Lei regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, e definirá a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário.

²⁰ Neste ponto, cabe ressaltar que existem diversas classificações acerca do tema. Entretanto, o termo agente público pode ser entendido em sentido amplo como aquela pessoa que exerce função ou atividade pública a qualquer título, de forma permanente ou transitória, remunerada ou gratuita, sendo, portanto, vista como verdadeira manifestação do agir estatal. A título de exemplificação, cita-se alguns autores administrativistas que se posicionam de maneira favorável ao enquadramento dos tabeliães e registradores como sendo agentes públicos: Hely Lopes Meirelles, numa classificação própria, classifica-os como agentes delegados; Celso Antônio Bandeira de Mello e Maria Sylvania Zanella Di Pietro, por suas vezes, os definem como particulares em colaboração com o Poder Público.

²¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 24 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 550.

verdadeira prestação de serviços públicos realizados por particulares que receberam delegação específica para tal. Nesse sentido, o fato de serem considerados agentes públicos já é, por si só, capaz de revelar a essência dos serviços prestados, isso é, de natureza pública e, de maneira inversa, o fato de realizarem atividades públicas, os fazem ser considerados agentes públicos, independentemente da classificação que venham receber.

Destaca-se, portanto, que o que diferencia as atividades exercidas pelos tabeliães e oficiais de registro das outras atividades públicas como, por exemplo, atividades desempenhadas por servidores públicos *stricto sensu* ou por um mesário, não é a natureza dos serviços por eles prestados, isto é, pública, nem mesmo o fato de serem considerados agentes públicos. Na verdade, o que os distingue dos outros agentes públicos e das outras atividades públicas é o modo pelo qual o serviço é conferido ao tabelião, ou seja, via delegação específica dada pelo Poder Público após aprovação em concurso público de provas e títulos e, também, a forma como é prestado e oferecido, isto é, de forma particular.

Resta, nesse sentido, caracterizar a essência da delegação dada aos tabeliães e registradores, de forma a diferenciá-la das demais formas com as quais o Estado transfere suas atividades a outros Entes, sejam eles próprios e pertencentes à estrutura da Administração Pública, via desconcentração²²; sejam eles particulares que se vinculam ao Estado mediante transferência recebida de modo que, contrariamente à desconcentração, haverá verdadeira descentralização das atividades estatais que serão transferidas por meio de concessão ou permissão para realização de serviços que também, em última análise, serão públicos, respectivamente.

Como será exposto adiante, a delegação conferida pelo Poder Público aos notários encerra-se de características que, ao serem analisadas, são capazes de torná-la única, sendo considerada e examinada por um enfoque completamente diverso dos demais tipos de entrega da atividade estatal. Conseqüentemente, o caráter da delegação dada com o propósito de que a atividade notarial e de registro exista e seja prestada, assume feições verdadeiramente atípicas, revestindo-se de características híbridas, ao agrupar, simultaneamente, traços próprios da

²² O processo de desconcentração de serviços públicos refere-se à possibilidade de a Administração Pública, no uso e gozo de suas atribuições funcionais, e dentro de seu poder discricionário, redistribuir ou repassar internamente e de forma centralizada suas incumbências a outros Órgãos pertencentes também da Administração Direta.

desconcentração e da descentralização, aproximando-se e distanciando-se, ao mesmo tempo, de um e outro instituto; mas também, e por outro lado, manifesta peculiaridades totalmente anômalas, sendo entendida ou interpretada como possuidora de caráter ou natureza *sui generis*.

2 – DA DELEGAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS E SEUS CRITÉRIOS APLICÁVEIS AOS NOTÁRIOS E OFICIAIS DE REGISTRO

Conforme consolidado pela doutrina majoritária²³, os serviços públicos podem ser prestados de forma centralizada pela Administração Pública, espécie a quem chamam de desconcentração, ou de forma descentralizada. No primeiro caso, o processo de desconcentração de serviços públicos refere-se à possibilidade de a Administração Pública, no uso e gozo de suas atribuições funcionais, e dentro de seu poder discricionário, redistribuir ou repassar internamente e de forma centralizada suas incumbências a outros Órgãos pertencentes a mesma estrutura estatal.

Nota-se que mesmo havendo uma distribuição interna dentro da própria Administração Pública é ela própria quem presta diretamente os serviços. Assim, existe necessariamente uma relação de subordinação hierárquica entre os Órgãos que repassam suas atribuições e aqueles que a recebem em razão de pertencerem à mesma pessoa jurídica de direito público. Como exemplo, pode-se citar os serviços prestados pela Receita Federal do Brasil que, recebendo incumbência específica do Ministério da Fazenda, os redistribui às diversas Delegacias da própria Receita Federal espalhadas pelo Brasil por razões de hierarquia e territorialidade.

Contrariamente à desconcentração, a descentralização de serviços públicos é entendida como a possibilidade de o Estado transferir a titularidade dos serviços públicos ou apenas sua execução às pessoas jurídicas não integrantes da Administração Pública Direita, ou melhor, pertencentes à Administração Pública Indireta (Autarquias e Fundações Públicas de direito público, por exemplo) ou às pessoas jurídicas de direito privado.

²³ Nesse sentido: MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 29 ed. 2004, p. 331; GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 9 ed. 2004, p. 298; CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 24 ed. 2011, p. 337; entre outros.

Na descentralização há verdadeira transferência da execução dos serviços públicos prestados pela Administração Pública Direta a outra pessoa. Haverá, dessa forma, verdadeira mudança de titularidade²⁴ desses serviços quando uma nova pessoa jurídica for criada ou designada para essa finalidade. Nesse caso, a Administração Pública Direta, que é a única capaz de descentralizar suas atribuições, deverá, mediante lei, transferir a titularidade dos serviços públicos. Note-se, contudo, que nos casos de descentralização não há se falar em hierarquia, visto que os Entes delegados não compõem a mesma estrutura orgânica do Ente delegante, pois, claramente, não pertencem à Administração Pública Direta.

As hipóteses de descentralização admitem duas formas de transferência dos serviços públicos às pessoas não integrantes da Administração Pública Direta. Nestes casos, o Estado poderá fazê-la por dois modos distintos, seja por meio de outorga, seja por meio de delegação²⁵.

Na outorga, ocorre a transferência da titularidade dos serviços públicos a algum Órgão da Administração Pública Indireta (Autarquias, Fundações Públicas, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista). Tal transferência deverá ser necessariamente precedida pela edição de lei que crie ou autorize sua criação²⁶. Na delegação de serviços públicos ocorrerá apenas a transferência da execução dos serviços às pessoas não integrantes da Administração Pública Direta ou Indireta. Tal transferência será dada via concessão ou permissão de serviços públicos.

Entretanto, na transferência da titularidade – outorga – percebe-se sê-la possível somente aos Entes integrantes da Administração Pública Indireta, sejam elas de direito público ou privado; enquanto na transferência da execução – delegação – tem-se a necessidade de transferi-la exclusivamente às pessoas privadas, sejam elas jurídicas, como ocorre na concessão de serviços públicos, sejam elas jurídicas ou físicas como ocorre na permissão.

²⁴ Nesse sentido, Carvalho Filho entende como inconcebível a possibilidade de o Estado transferir de modo completo e permanente a titularidade dos serviços públicos à outras Entidades. CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 24 ed. 2011, p. 336.

²⁵ Diversamente ao adotado pela maioria da doutrina, Carvalho Filho prefere nomear os institutos da outorga e da delegação de delegação legal e delegação negocial, respectivamente, visto ser o primeiro instituto viabilizado somente por lei e o segundo por negócio jurídico de direito público. *Ibid.*, p. 339.

²⁶ Nos casos de transferência da titularidade dos serviços públicos às Autarquias e Fundações haverá lei criadora desses próprios Entes. Assim, a outorga ocorrerá no momento da publicação da lei. Contrariamente, em relação às Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista, a outorga ocorrerá no momento em que lei que autoriza sua criação seja publicada. Então, enquanto para as primeiras entidades tem-se que a criação se dará com a própria lei, na segunda, dar-se-á a autorização para que sejam criadas.

Conforme exposto acima, necessário foi conceituar e caracterizar cada uma das espécies de descentralização do Poder Público para, enfim, situar a delegação dada a atividade notarial e de registro no contexto regrado pelo art. 236, *caput*, da Constituição Federal de 1988.

O *caput* do referido artigo estabelece que os serviços notariais e de registro serão exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público. Nesse sentido, observam-se dois aspectos relevantes e que diferenciam a atividade cartorária das outras atividades que são passíveis de delegação pelo Poder Público.

Inicialmente, nota-se a característica de ser a atividade notarial e de registro exercida em caráter privado por pessoas físicas, situação não permitida em se tratando de concessão de serviços públicos, tendo em vista essa modalidade de delegação prever tão somente a participação de pessoas jurídicas de direito privado. Além disso, tem-se que a atividade cartorária somente será delegada e exercida após regular concurso público de provas e títulos que habilitem, após aprovação, as pessoas físicas a essas funções; enquanto a concessão será delegada após prévio procedimento licitatório, na modalidade concorrência, previsto na Lei nº 8.666/93.

No tocante à permissão, isto é, a outra modalidade com que os serviços públicos poderão ser delegados, também não se vislumbra qualquer semelhança com o tipo de delegação que é afeta aos tabeliães e oficiais de registro, tendo em vista que naquele tipo de delegação a atividade é transferida a título precário, mediante licitação, feita pelo Poder Público à pessoa física ou jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco, são traços que, notadamente, não se compatibilizam com o modo pelo qual a delegação é conferida aos tabeliães e registradores.

Percebe-se também que os Cartórios, que consubstanciam estruturas físicas que compõem o acervo patrimonial e pessoal que possibilitam o exercício das atividades notariais e de registro, não possuem personalidade jurídica própria, ou seja, são entes despersonalizados que dão suporte às atividades exercidas pelos tabeliães e registradores. Sendo assim, percebe-se haver mais um aspecto que corrobora a tese de que a delegação atribuída a estes profissionais possui cunho notadamente distinto dos outros tipos de delegação.

Em segundo lugar, anote-se que a delegação conferida aos tabeliães e registradores tem sua origem no próprio texto constitucional, não podendo ser

confundida com aquelas modalidades de delegação de serviços públicos estudadas e tratadas pela doutrina administrativista.

De modo concomitante, a delegação desenvolvida pelos tabeliães e oficiais de registro é remunerada por custas e emolumentos que possuem natureza tributária de taxa, enquanto os demais tipos de delegação são remunerados por tarifa ou preço público. Dessa forma, e pelos outros motivos acima elencados, pode-se considerar que a delegação conferida aos notários possui natureza *sui generis* não podendo, portanto, ser confundida com os demais tipos de delegação.

A natureza *sui generis* da delegação exercida pelos tabeliães e oficiais de registros é ponto crucial para que se compreenda o peso da eficácia jurídica produzida que essa diferenciação trará, especialmente quando o tema da responsabilidade civil que recai sobre este tipo de atividade for tratado.

Pois bem, não sendo a atividade cartorária desenvolvida diretamente pela Administração Pública, peculiaridade aliada ao fato de que os Cartórios são entidades desprovidas de personalidade jurídica, a despeito do fato de que os tabeliães e oficiais de registro são considerados agentes públicos em colaboração com o Poder Público, nossa percepção é a de que essa atividade não é derivada da desconcentração do poder público, conclusão óbvia a partir do entendimento de que notários e oficiais de registro não pertencem a sua estrutura orgânica administrativa. Nesse sentido, Carvalho Filho anota o seguinte:

No que concerne especificamente aos titulares de registro e ofícios de notas, cujas funções são desempenhadas em caráter privado, por delegação do Poder Público, como consigna o art. 236 da CF, sujeitam-se eles a regime jurídico singular, contemplado na Lei nº 8.935, de 18/11/94, regulamentadora daquele dispositivo constitucional. Apesar de a função caracterizar-se como de natureza privada, sua investidura depende de aprovação em concurso público e sua atuação se submete a controle do Poder Judiciário, de onde se infere que se trata de regime jurídico híbrido. Não há dúvida, todavia, de que esses agentes, pelas funções que desempenham, devem ser qualificados como colaboradores do Poder Público, muito embora não sejam ocupantes de cargo público, mas sim agentes que exercem, em caráter de definitividade, função pública sujeita a regime especial.²⁷

Por outro lado, a atividade cartorária é realizada em caráter privado por conta e risco das pessoas físicas habilitadas para essas funções. Como não se trata

²⁷ Ibid., p. 550.

de desconcentração de atividade pública como relatado acima e, somado ao fato de que tais funções foram delegadas pelo Poder Público, cria-se a falsa ideia de que a delegação conferida a estes profissionais, por exclusão, é espécie de descentralização de serviços públicos, o que também não pode ser considerado, levando-se em conta os aspectos anteriormente abordados, tais como: precariedade da delegação, exigência de processo licitatório e forma de remuneração custeada por tarifas, circunstâncias essas que faz com que a atividade cartorária não seja considerada, efetivamente, como uma descentralização de atividade estatal propriamente dita.

Finalmente, e conforme será exposto no tópico a seguir, tem-se que em matéria de responsabilização civil de ordem objetiva, o Estado somente será responsabilizado nos casos em que tenha agido diretamente ou quando tenha transferido a titularidade dos seus serviços à alguma Autarquia ou Fundação Pública de direito público. Tal análise faz-se necessária tendo em vista o disposto no art. 37, § 6º, da Constituição Federal de 1988, que estabelece ser de responsabilidade das pessoas jurídicas de direito público os danos causados por seus agentes, nessa qualidade, à terceiros, assegurado o direito de regresso da Administração Pública contra os responsáveis pelo dano, nos casos de dolo ou culpa.

No mesmo sentido, as pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público responderão objetivamente pelos danos causados pelos seus agentes perante terceiros. Nesse rol destacam-se as Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista que assumiram a titularidade dos serviços públicos via outorga da Administração Central, assim como as outras pessoas jurídicas de direito privado que receberam do Poder Público a delegação de apenas executarem serviços públicos, seja por concessão seja por permissão. Aliás, os tabeliães e oficiais de registros não se encontram nem de uma nem doutra banda. Ou seja, o Estado não poderá ser responsabilizado pelos danos causados em decorrência da execução da atividade cartorária a menos que, forçosamente, leve-se em consideração, única e exclusivamente, a característica de serem eles – os notários e registradores – agentes públicos, ou melhor, particulares em colaboração com o Poder Público.

3 – A RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA DO ESTADO – ASPECTOS GERAIS – E A RESPONSABILIDADE CIVIL DOS TABELIÃES E OFICIAIS DE REGISTRO

A responsabilidade civil do Estado está consagrada no art. 37, § 6º, do Texto Constitucional. O aludido instituto determina que as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos respondam objetivamente pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra os responsáveis, caso tenham agido com dolo ou culpa.²⁸

No universo jurídico, toda responsabilização pressupõe a demonstração da causa, do dano, do nexo de causalidade que liga a ação praticada pelo autor do dano ao resultado sofrido pela vítima, além, é claro, da demonstração de culpa ou dolo do agente causador do dano.

Por isso mesmo, no campo da responsabilidade civil objetiva, o traço marcante desse tipo de responsabilização é a desnecessidade de comprovação do elemento dolo ou culpa de quem causa o evento danoso, por quem sofre a ação. Relativamente ao Estado, desnecessário, portanto, que a vítima identifique ou individualize o agente responsável por tais danos. Observa-se que a expressão “agente” é aquela utilizada pela doutrina da forma mais ampla possível, no intuito de qualificar todos aqueles que de alguma maneira, direta ou indireta, permanente ou eventual, onerosa ou gratuita, estão ligados ao Estado, conforme dito anteriormente. Tal conceito encontra-se também descrito no art. 2º, da Lei nº 8.429/92.²⁹

Não obstante, a responsabilização civil do Estado não significará, portanto, a impunidade do agente que porventura tenha dado causa ao dano. Também, há de ser ressaltado que o Estado, caso seja demonstrado o nexo causal entre a ação e o resultado danoso, deverá reparar todos os danos de ordem material ou moral sofridos pela vítima. Restará ao Estado, então, via ação regressiva, comprovar o dolo ou a culpa daquele agente que tenha dado causa ao dano.

Nota-se, pois, que o Estado atua por meio de seus agentes e, muitas das vezes, durante a prestação de determinados serviços públicos, podem ocorrer

²⁸ Conforme o Art. 37, § 6º, CF/88.

²⁹ Art. 2º Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.

danos que são consequências naturais desse agir. A despeito dessa particularidade, nem todos os danos oriundos da ação comissiva do Estado são resultados de atos ilícitos praticados por seus agentes. O Estado, na verdade, também poderá causar danos quando agir licitamente, isso é, quando agir dentro dos limites legais estabelecidos e, mesmo assim, as consequências desse agir forem suportadas pelos usuários do serviço público ou por terceiros que não são partes da relação jurídica principal que liga o Estado ao usuário, ou seja, a própria prestação do serviço público.

Em relação à responsabilidade civil dos tabeliães e oficiais de registro, grande é a inquietação que doutrina e jurisprudência têm em relação ao tema. Mesmo assim, antes mesmo de adentrar especificamente sobre o tipo de responsabilidade que deve ser imputada a esses profissionais, cumpre destacar que, no momento atual, discute-se se a responsabilidade pelos atos decorrentes das atividades cartorárias deverá ser imputada diretamente ao Estado, já que é quem as delegam ou, contrariamente, aos tabeliães e oficiais de registro, haja vista que são eles próprios que exercem tais atividades em caráter privado, por conta e risco.

Observa-se que caso ocorra dano a determinada pessoa decorrente da efetiva prestação de serviços cartorários, as duas situações acima apresentadas desdobram-se nas seguintes possibilidades: a primeira delas diz respeito à possibilidade de o Estado responder direta e objetivamente pelos danos causados às pessoas lesadas, podendo o Estado, em ação regressiva, responsabilizar os notários e oficiais de registro, caso demonstre o dolo ou culpa desses agentes.

A segunda possibilidade é a de que os tabeliães e oficiais de registro respondam diretamente e de forma objetiva pelos danos que eles e seus prepostos causem a terceiros, inclusive pelos relacionados a direitos e encargos trabalhistas, na prática de atos próprios da serventia, assegurado o direito de regresso em se comprovando o dolo ou culpa dos prepostos.³⁰

Por fim, a terceira possibilidade é a de que os tabeliães e oficiais de registro respondam de modo subjetivo, isto é, somente serão responsabilizados pelos danos causados caso seja demonstrado pela vítima que atuaram com dolo ou culpa.

³⁰ Conforme art. 22, da Lei nº 8.935/94, revogado pela Lei nº 13.286/16.

Dentre as três hipóteses acima apresentadas, grande parte da doutrina entende que caberá ao Estado o dever de indenizar as pessoas que tenham sofrido algum dano em decorrência dos serviços prestados pelos tabeliães e oficiais de registro. Alegam, para tanto, que em tendo os serviços notariais e de registro natureza pública, considerados em sua essência verdadeira prestação de serviços públicos e, principalmente, pelo fato de serem prestados por agentes públicos, ou melhor, por particulares em colaboração com a Administração Pública, caberá ao Estado a responsabilidade objetiva pelos danos causados pela má atuação cartorária.

Seguem esse posicionamento autores como Alexandre de Moraes³¹, para quem basta a condição de serem os tabeliães e oficiais de registro classificados como agentes públicos para que a responsabilização recaia sobre o Estado, e Carvalho Filho no sentido de que:

Embora exerçam sua função em virtude de delegação, conforme anuncia o art. 236, § 1º, da CF, o certo é que se configuram como verdadeiros agentes do Estado, sujeitando-se, inclusive, à sua fiscalização pelo Poder Judiciário. Por conseguinte, se causam danos a terceiros, o Estado tem responsabilidade civil direta, cabendo-lhe, porém, exercer seu direito de regresso contra os responsáveis e aplicar a devida punição, quando for o caso.³²

Em outras palavras, defendem que a responsabilização do Estado é aquela determinada pelo art. 37, § 6º, da Constituição Federal de 1988.

Em sentido contrário, há autores que defendem que a responsabilização pelos danos causados às pessoas, cuja origem tenha sido o erro ou a má prestação dos serviços cartorários, deve recair de modo direto e objetivo sobre o próprio tabelião ou oficial de registro, isso porque, em síntese, exercem uma atividade que foi delegada em caráter privado e personalíssimo para que a exerçam de forma remunerada e por conta própria tendo, portanto, que suportar tal ônus.

Hely Lopes Meirelles, ao escrever sobre o tema, defende que:

Não é justo e jurídico que a só transferência da execução de uma obra ou de um serviço originariamente público a particular descaracterize sua intrínseca natureza estatal e libere o executor

³¹ MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 19. ed. Atual. São Paulo: Atlas, 2006, p.114.

³² CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 24 ed. 2011, p. 522.

privado das responsabilidades que teria o Poder Público se o executasse diretamente, criando maiores ônus de prova ao lesado.³³

De maneira análoga, Alexandre Mazza afirma que os tabeliães e oficiais de registro devem responder objetivamente, em razão de suas atividades, pelos danos causados aos usuários de seus serviços:

Os cartórios e ofícios em si são delegações sem personalidade jurídica própria, razão pela qual, havendo qualquer prejuízo ao usuário, a responsabilidade é objetiva e direta do titular, assegurada ação regressiva deste contra o preposto ou funcionário nos casos de dolo ou culpa (art. 22 da Lei n. 8.935/94).³⁴

Há de ser considerado também que grande parte do esteio jurídico utilizado para sustentar o ponto de vista de que a responsabilidade dos notários e oficiais de registro é do tipo objetiva fundamenta-se na leitura do antigo texto do art. 22 da Lei dos Cartórios, Lei nº 8.935/94, revogado recentemente pela Lei nº 12.368/16, em 11 de maio de 2016. Aludido dispositivo previa que os notários e oficiais de registro, temporários ou permanentes, responderiam pelos danos que eles e seus prepostos causassem a terceiros, inclusive pelos relacionados a direitos e encargos trabalhistas, na prática de atos próprios da serventia, assegurado aos primeiros direito de regresso no caso de dolo ou culpa dos prepostos.³⁵

Além disso, ressalta-se o fato de tal parcela doutrinária não admitir que pelo simples fato de os tabeliães e registradores serem considerados agentes públicos para todos os fins, o Estado deveria atrair para si uma responsabilidade que, segundo suas posições jurídico-doutrinárias, deveria recair tão somente sobre eles, já que exercem as atividades por meio de delegação específica e de modo privado.

Resta, contudo, uma parcela da doutrina que entende que a responsabilidade imputada aos tabeliães e oficiais de registro deverá ser do tipo subjetiva, isto é, necessário será a demonstração do dolo ou culpa do agente causador do dano, além dos outros elementos já citados (ação, resultado e nexo de causalidade).

³³ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 22. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1997, p. 566

³⁴ MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 353.

³⁵ Texto retirado da Lei nº 8.935/94 com pequenas modificações sintáticas a fim de adequá-lo à linguagem e ao tempo verbal utilizado no texto.

Na esfera jurisprudencial, o Supremo Tribunal Federal tem entendido preponderantemente que a responsabilidade pelos atos dos tabeliães e oficiais de registro que causem danos à terceiros deve ser imputada diretamente ao Estado, sendo que este, conseqüentemente, deve responder de forma objetiva, conforme previsão constitucional do art. 37, § 6º.

Neste sentido, o STF, por meio do RE 175.739 – SP, de relatoria do Ministro Marco Aurélio, decidiu que:

RESPONSABILIDADE CIVIL - ESTADO - NATUREZA - ATO DE TABELIONATO NÃO OFICIALIZADO - CARTAS DE 1969 E DE 1988. A responsabilidade civil do Estado é objetiva, dispensando, assim, indagação sobre a culpa ou dolo daquele que, em seu nome, haja atuado. Quer sob a égide da atual Carta, quer da anterior, responde o Estado de forma abrangente, não se podendo potencializar o vocábulo "funcionário" contido no artigo 107 da Carta de 1969. Importante é saber-se da existência, ou não, de um serviço e a prática de ato comissivo ou omissivo a prejudicar o cidadão. Constatada a confecção, ainda que por tabelionato não oficializado, de substabelecimento falso que veio a respaldar escritura de compra e venda fulminada judicialmente, impõe-se a obrigação do Estado de ressarcir o comprador do imóvel.³⁶

Na mesma linha de entendimento, a mesma Corte, por meio do RE 209.354 – SP, de relatoria do Ministro Carlos Velloso, decidiu que:

CONSTITUCIONAL. SERVIDOR PÚBLICO. TABELIÃO. TITULARES DE OFÍCIO DE JUSTIÇA: RESPONSABILIDADE CIVIL. RESPONSABILIDADE DO ESTADO. C.F., art. 37, § 6º. I. - Natureza estatal das atividades exercidas pelos serventuários titulares de cartórios e registros extrajudiciais, exercidas em caráter privado, por delegação do Poder Público. Responsabilidade objetiva do Estado pelos danos praticados a terceiros por esses servidores no exercício de tais funções, assegurado o direito de regresso contra o notário, nos casos de dolo ou culpa (C.F., art. 37, § 6º). II.³⁷

De maneira oposta às ementas de julgados acima transcritas, e mudando a linha de entendimento anteriormente adotada, o Tribunal, desta vez por meio do voto do ministro Marco Aurélio, na relatoria do RE 201.595 – SP, entendeu que a responsabilização pelo exercício da atividade cartorária deve recair sobre os

³⁶ RE 175739, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Segunda Turma, julgado em 26/10/1998, DJ 26-02-1999 PP-00016 EMENT VOL-01940-02 PP-00294.

³⁷ RE 209354 AgR, Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO, Segunda Turma, julgado em 02/03/1999, DJ 16-04-1999 PP-00019 EMENT VOL-01946-07 PP-01275.

próprios titulares das serventias, de modo que os tabeliães e oficiais de registro devem responder direta e objetivamente pelos danos causados à terceiros. Observe-se:

RESPONSABILIDADE OBJETIVA - ESTADO - RECONHECIMENTO DE FIRMA - CARTÓRIO OFICIALIZADO. Em se tratando de atividade cartorária exercida à luz do artigo 236 da Constituição Federal, a responsabilidade objetiva é do notário, no que assume posição semelhante à das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos - § 6º do artigo 37 também da Carta da República.³⁸

O Superior Tribunal de Justiça, por sua vez, entende que a responsabilidade pelos danos causados pela atividade cartorária não poderá em hipótese alguma ser direcionada ao Estado, pois os tabeliães e oficiais de registro deverão ser equiparados, por analogia, às pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público, a teor do art. 37, § 6º, CF/88. Assim, por meio do REsp nº 1.087.862-AM, de relatoria do Ministro Herman Benjamin, o STJ decidiu que cabe aos tabeliães e oficiais de registro, no exercício de suas funções, a responsabilidade direta de reparar os danos causados à terceiros, devendo, portanto, responder de maneira objetiva. Nesse sentido, examine-se o teor da seguinte ementa:

ADMINISTRATIVO. DANOS MATERIAIS CAUSADOS POR TITULAR DE SERVENTIA EXTRAJUDICIAL. ATIVIDADE DELEGADA. RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA DO ESTADO. 1. Hipótese em que o Tribunal de origem julgou procedente o pedido deduzido em Ação Ordinária movida contra o Estado do Amazonas, condenando-o a pagar indenização por danos imputados ao titular de serventia. 2. No caso de delegação da atividade estatal (art. 236, § 1º, da Constituição), seu desenvolvimento deve se dar por conta e risco do delegatário, nos moldes do regime das concessões e permissões de serviço público. 3. O art. 22 da Lei 8.935/1994 é claro ao estabelecer a responsabilidade dos notários e oficiais de registro por danos causados a terceiros, não permitindo a interpretação de que deve responder solidariamente o ente estatal. 4. Tanto por se tratar de serviço delegado, como pela norma legal em comento, não há como imputar eventual responsabilidade pelos serviços notariais e registrais diretamente ao Estado. Ainda que objetiva a responsabilidade da Administração, esta somente responde de forma subsidiária ao delegatário, sendo evidente a carência de ação por ilegitimidade passiva ad causam. 5. Em caso de atividade notarial e

³⁸ RE 201595, Relator: Min. MARCO AURÉLIO, Segunda Turma, julgado em 28/11/2000, DJ 20-04-2001 PP-00138 EMENT VOL-02027-09 PP-01896.

de registro exercida por delegação, tal como na hipótese, a responsabilidade objetiva por danos é do notário, diferentemente do que ocorre quando se tratar de cartório ainda oficializado. Precedente do STF. 6. Recurso Especial provido.³⁹

Tendo em vista a grande diversidade de sentidos inerentes às decisões acima estampadas, tomadas no âmbito dessas duas Cortes, e diante do entendimento controverso existente no âmbito doutrinário, o próprio STF admitiu, em sede do Recurso Extraordinário 842.846 – SC, ainda pendente de julgamento, de relatoria do Ministro Luiz Fux, Repercussão Geral, reconhecida pela unanimidade de seus ministros, em que o estado de Santa Catarina questiona a interpretação dada ao art. 37, § 6º, da Constituição Federal de 1988, pelo Tribunal de Justiça daquele estado, ao declarar que na condição de delegante dos serviços notariais o Estado deverá responder objetivamente pela reparação dos danos que os tabeliães e oficiais de registro vierem causar a terceiros em razão do exercício de suas funções. Veja-se:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO. DANO MATERIAL. OMISSÕES E ATOS DANOSAS DE TABELIÃES E REGISTRADORES. ATIVIDADE DELEGADA. ART. 236 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. RESPONSABILIDADE DO TABELIÃO É DO OFICIAL DE REGISTRO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. CARÁTER PRIMÁRIO, SOLIDÁRIO OU SUBSIDIÁRIO DA RESPONSABILIDADE ESTATAL. RESPONSABILIDADE OBJETIVA OU SUBJETIVA. CONTROVÉRSIA. ART. 37, § 6º, DA CRFB/88. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA.⁴⁰

Indubitavelmente, há de recair sobre os tabeliães e oficiais de registro alguma responsabilização sobre os atos que por decorrência de suas atividades venham causar qualquer tipo de dano às terceiras pessoas a quem prestam serviços. De todo modo, vislumbra-se na responsabilização direta e do tipo objetiva a mais adequada a ser aplicada a esse tipo de atividade. Tal constatação é sustentada e amparada conforme os argumentos abaixo expostos.

Primeiramente, tem-se a insuficiência do argumento utilizado pela corrente doutrinária e jurisprudencial que defende ser do Estado a responsabilidade

³⁹ RECURSO ESPECIAL Nº 1.087.862 – AM; Relator: Min. HERMAN BENJAMIN, Segunda Turma, julgado em 02/02/2010, DJe: 19/05/2010.

⁴⁰ RE 842846 RG, Relator: Min. LUIZ FUX, julgado em 06/11/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-225 DIVULG 14-11-2014 PUBLIC 17-11-2014.

objetiva de reparar os danos causados pelos tabeliães e oficiais de registro no exercício de suas funções, conforme estabelecido pelo art. 37, § 6º, Constituição da República, por entender que a função cartorária é exercida por pessoas que podem ser enquadradas como agentes públicos. Isto porque, em síntese, o fato de tais agentes serem considerados agentes em colaboração com o Poder Público é de todo modo insuficiente por ser apenas uma das demais facetas que devem ser analisadas e interpretadas em conjunto para que se chegue à conclusão definitiva de que a responsabilidade realmente deva recair sobre o Estado.

Melhor dizendo, quando doutrina e jurisprudência analisam sob o ponto de vista de os tabeliães e oficiais de registro ser ou não considerados agentes públicos, deixam de lado aspectos importantes como a natureza jurídica dos serviços que são prestados e também o modo pelo qual a atividade é delegada e exercida; critérios estes que são, também, fundamentais para a correta aplicação do instituto de responsabilização, seja objetiva, seja subjetiva. Portanto, tais características devem ser analisadas conjuntamente, sendo que o exame solitário de apenas umas dessas é capaz de trazer a falsa expectativa de que o Estado é o responsável pelos danos oriundos do exercício da atividade cartorária.

Assim sendo, vários são os argumentos capazes de demonstrar que a responsabilidade por tais atividades não deve recair sobre o Estado. O primeiro deles diz respeito ao modo como o art. 37, § 6º, Constituição da República, é interpretado. Doutrina e jurisprudência limitam-se em interpretá-lo de modo literal, o que, de todo modo, é uma técnica de interpretação válida, porém nem sempre a mais adequada a ser realizada.

Como sustentado anteriormente, o simples fato de ser levado em consideração apenas a construção doutrinária e, posteriormente, jurisprudencial de que os tabeliães e oficiais de registro são particulares em colaboração com o Poder Público é insuficiente e contraditória. Insuficiente pois, como dito, há mais características que revestem, tanto a função quanto as pessoas que prestam os serviços cartorários e, portanto, devem ser considerados, também, a natureza do serviço prestado e o modo pelo qual a atividade é exercida e delegada; ao mesmo tempo, contraditória, no sentido de que parcela da doutrina entende que as pessoas físicas ou jurídicas que receberam concessão ou permissão para exercer atividades públicas são também consideradas, para todos os fins, agentes particulares em colaboração com o Poder Público, ou melhor, agentes públicos.

Nesta perspectiva, Carvalho Filho, ao escrever a respeito da classificação dos agentes públicos, defende o seguinte posicionamento:

São também considerados agentes particulares colaboradores os titulares de ofícios de notas e de registro não oficializados (art. 236, CF) e os concessionários e permissionários de serviços públicos.⁴¹

Como visto, o posicionamento acima destacado entra em inequívoca contradição com o art. 37, § 6º, Constituição da República, que preconiza ser de incumbência das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos a responsabilidade pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa, pois, como se nota, a premissa que defende ser do Estado a responsabilidade pelos danos que seus agentes, nesta qualidade, causarem a terceiros, não é a mesma adotada pela doutrina ao classificar concessionários e permissionários de serviços públicos como agentes particulares em colaboração com o Poder Público. Ou seja, se for levado adiante a hipótese de se considerar apenas a característica de as pessoas físicas ou jurídicas serem ou não agentes públicos, acaba-se por esvaziar toda a segunda parte do comando constitucional do art. 37, § 6º, que determina que as pessoas jurídicas prestadoras de serviços públicos responderão de forma objetiva.

Assim, e conforme a classificação doutrinária acima apontada, todas as pessoas físicas e jurídicas prestadoras de serviços públicos podem ser consideradas agentes do Estado, e a consequência dessa afirmação leva a falsa compreensão de que toda a responsabilização pelos atos dessas pessoas será atraída para o Estado, já que os concessionários e permissionários de serviços públicos são classificados, também, como agentes públicos pela primeira corrente.

Caso siga adiante o entendimento de que o Estado deve responder por todos os danos causados pelos tabeliães e oficiais de registro no exercício de suas funções, também será plausível entender que o Poder Público, responsável pela delegação de tais atividades, responda, por exemplo, pelas dispensas arbitrárias (sem justa causa) e pelos débitos trabalhistas em relação a seus prepostos deixados por supostos agentes.

⁴¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 24 ed., 2011, p. 551.

Em relação aos outros argumentos que atestam a impossibilidade de imputar ao Estado uma responsabilidade que não o pertence é o modo pelo qual a atividade cartorária é delegada aos tabeliães e oficiais de registro. Tem-se que a delegação a eles conferida não se confunde, nem poderia, com a delegação dada aos entes personalizados, sejam eles pessoas físicas, sejam eles jurídicas, por meio da descentralização de serviços públicos promovida pelo Estado. A delegação dada a estes entes reveste-se de características que jamais a fariam ser confundida com a delegação dada aos notários e registradores.

Como dito anteriormente, trata-se de uma delegação *sui generis* emanada de uma ordem constitucional originária, ou seja, o próprio Poder Constituinte, ao elaborar referido mandamento constitucional, estabeleceu no *caput* do art. 236 que os serviços notariais e de registro seriam exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público. A consequência do referido dispositivo demonstra a imposição do constituinte originário ao estabelecer que o Estado estaria forçado a delegar as funções cartorárias, isto é, não poderia exercer por ele próprio tais atividades restando, por consequência, delegá-las a outras pessoas que não pertençam à estrutura orgânica do Estado.

Ademais, tem-se também a circunstância de que o art. 236, § 1º, da CF/88, previu de modo pontual e específico que lei regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos. Isto é, trata-se de norma constitucional de eficácia limitada⁴² deixando de sê-la com a edição da Lei nº 8.935/94 – Lei dos Cartórios, que regulamentou referido dispositivo ao versar sobre tais atividades.

Ainda em relação à delegação que é conferida aos tabeliães e oficiais de registro, entende-se que o desenvolvimento das atividades cartorárias é executado por conta e risco das próprias pessoas que foram habilitadas a receber tais atribuições após aprovação em concurso de provas e títulos. A delegação que receberam do Estado confere-lhes vários ônus mas, certamente também, vários bônus tais como: a) não estarem submetidos ao teto remuneratório estabelecido constitucionalmente; b) não serem alcançados pela regra da aposentadoria

⁴² Segundo a classificação de José Afonso da Silva, as normas constitucionais podem ter eficácia do tipo plena, contida ou limitada. Entende-se por norma de eficácia limitada aquela que, de imediato, no momento em que a Constituição é promulgada, ou entra em vigor, não tem o condão de produzir todos os seus efeitos, precisando de uma lei integrativa infraconstitucional para produzir todos os seus efeitos.

compulsória; c) poderem escolher livremente qual a estrutura e o local em que a serventia funcionará; ou mesmo d) contratar livremente quantas pessoas achar necessário de forma a dar andamento às atividades etc. Dessa forma, percebe-se que mesmo ao executar uma função essencialmente pública, mostra-se evidente a liberalidade que tabeliães e oficiais de registro têm na execução de suas competências, de forma que não estão submetidos a um vínculo jurídico demasiadamente forte que os ligam ao Poder Público.

Noutro viés, ressalta-se que o vínculo jurídico que tabeliães e oficiais de registro possuem em relação ao Estado é mais brando do que aquele pelo qual as pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos ligam-se à Administração Pública que, notadamente, só poderá ocorrer via contrato.

Outro ponto importante que indica a atração da responsabilidade civil aos notários e registradores e, por consequência, afastando-a do Estado, é o fato de que o legislador constituinte originário estabeleceu na própria Constituição Federal de 1988 artigo específico que trata da matéria determinando que os serviços notariais e de registro sejam exercidos em caráter privado, por delegação própria do Poder Público e que lei regulará as atividades e disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, conforme previsão do art. 236, deixando claro que a responsabilização desses delegatários não é alcançada pela regra prevista em seu art. 37, § 6º. Ou seja, a responsabilidade que recai sobre as pessoas que exercem a atividade cartorária não é a mesma que recai sobre o Estado e também sobre as pessoas jurídicas de direito privado que prestam serviços públicos, a menos que a lei prevista pelo art. 236, § 1º, CF/88, isto é, a Lei dos Cartórios, disponha de tal forma.

Pois bem, cumprindo a determinação constitucional contida no art. 236, § 1º, da CF/88, o legislador infraconstitucional editou a Lei nº 8.935/94 que regulamenta os serviços cartorários, dispondo sobre os serviços notariais e de registro, especificamente sobre o tipo de responsabilidade pela qual serão responsabilizados, como ressaltado anteriormente.

Em sua redação original, a referida lei dispôs de maneira expressa que 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 prepostos⁴³. Nota-se, portanto, que a responsabilidade trazida pelo preceito normativo em muito se distancia daquela prevista no art. 37, § 6º, Constituição da República, pelo menos no que se refere à pessoa sobre quem deva recair a responsabilidade e não quanto ao tipo de responsabilidade, pois, como se nota, a responsabilização continua sendo do tipo objetiva. Todavia, a responsabilização do Estado e das pessoas jurídicas prestadoras de serviços públicos é de ordem constitucional, enquanto que a responsabilização dos tabeliães e oficiais de registro é de ordem legal, porém, ambas são imputadas objetivamente.

Ocorre que o art. 22 da Lei nº 8.935/94, que prevê a responsabilidade dos tabeliães e oficiais de registro, foi recentemente revogado pela Lei nº 13.286/16, em 11/05/2016, alterando-se a responsabilidade de objetiva para subjetiva. A referida alteração dispõe que os notários e oficiais de registro são civilmente responsáveis por todos os prejuízos que causarem a terceiros, por culpa ou dolo, pessoalmente, pelos substitutos que designarem ou escreventes que autorizarem, assegurado o direito de regresso.⁴⁴

O novo texto do art. 22, trazido pela Lei nº 13.286/16, da forma como está disposto é de todo modo impreciso, pois, textualmente, a lei procura descrever uma responsabilidade subjetiva, porém, na realidade, impõe uma responsabilidade do tipo objetiva imprópria sobre os tabeliães e oficiais de registro, vez que, de um lado, exige a demonstração do elemento dolo ou culpa (típica da responsabilidade subjetiva) mas, por outro, imputa como responsável pela reparação dos danos pessoa estranha à prática das condutas que remetem aos danos causados, isto é, submete aos próprios tabeliães e oficiais de registro a responsabilidade por um dano do qual não deram causa, em vez de remetê-la ao próprio causador do dano, ou seja, aos prepostos, até mesmo porque a responsabilização subjetiva exige a comprovação do dolo ou culpa de quem tenha dado efetiva causa ao dano e não daquele responsável pelo dano.

Ainda assim, a nova redação do art. 22 da Lei nº 13.286/16 admite de forma desacertada o direito de regresso sobre quem tenha dado causa ao dano, pois, como melhor explicado abaixo, tem-se uma incoerência lógica em se admitir

⁴³ Texto retirado da Lei nº 8.935/94 com pequenas modificações sintáticas a fim de adequá-lo à linguagem e ao tempo verbal utilizado no texto.

⁴⁴ Conforme art. 22, da Lei nº 8.935/94, revogado pela Lei nº 13.286/16.

ação regressiva sobre quem o dolo ou culpa já esteja caracterizado; instituto este, típico da responsabilização objetiva.

Ademais, tem-se no direito de regresso justamente o momento e a oportunidade em que aquele que respondeu de forma objetiva demonstre o dolo ou culpa do agente direto causador do dano. Porém, como a nova redação legal determina que o dolo ou a culpa sejam demonstrados pela própria vítima, acaba-se por esvaziar a possibilidade do exercício do direito de regresso por aquele responsável pelo dano (tabelião ou oficial de registro) em desfavor de quem tenha dado efetiva causa ao resultado (prepostos), pois, nestes casos, não haverá necessidade de os tabeliães ou oficiais de registro demonstrarem o dolo ou a culpa desses elementos essenciais para a caracterização da responsabilidade subjetiva se já foram demonstrados por terceiro, isto é, pela própria vítima.

Desse modo, com o elemento culpa (*lato sensu*) demonstrado pela vítima, não há se falar verdadeiramente em direito de regresso por parte do responsável em relação ao autor dos danos.

Em síntese, a alteração do art. 22 da Lei nº 8.935/94, trazida pela Lei nº 13.286/16, não foi capaz de mudar substancialmente o tipo de responsabilização que recai sobre os agentes cartorários, vez que continuam sendo responsabilizados diretamente pelas condutas praticadas por seus prepostos⁴⁵.

⁴⁵ No que tange ao assunto de incorporação de uma nova norma jurídica em relação a um Ordenamento Jurídico vigente, ou melhor, ao tratarmos da receptividade da nova Lei nº 13.286/16 em relação a um sistema jurídico previamente conformado, a construção jurídica como instrumento de sistematização proposta por Karl Larenz (LARENZ, Karl. *Metodologia da Ciência do Direito*. 3 ed., Lisboa: Calouste Gulbenkian, 1997.) é perfeitamente adequada ao caso, tendo em vista a solução esperada e conformadora que seria dada por meio do Recurso Extraordinário 842.846/SC, não fosse a solução trazida antecipadamente pelo legislador infraconstitucional, mediante a Lei nº 12.286/16, ao dar nova redação ao art. 22 da Lei nº 8.935/94, que aparentemente mudou o tipo de responsabilidade civil dos tabeliães e oficiais de registro (Após a edição da Lei nº 12.286/16, considera-se que o Recurso Extraordinário 842.846/SC tenha sido prejudicado, ou seja, tenha perdido o objeto de decisão, tendo em vista o STF não poder decidir de maneira diversa a colocada pelo Legislador a menos que haja alguma ação que questione a (in)constitucionalidade da Lei).

Nesse ponto, resta admitir não haver contradição ou mesmo antinomia aparente entre os arts. 37, § 6º, e 236, da Constituição Federal, pois se tratam de normas constitucionais originárias, não podendo, portanto, serem conflitantes entre si. Assim, não há se falar em resolução de antinomias (método proposto por Norberto Bobbio em sua obra *Teoria do ordenamento jurídico*.) ou mesmo tentar aplicar tal método no que se refere ao tipo de responsabilidade cominada aos tabeliães e oficiais de registro. Isto porque, caso se considere a existência de um conflito aparente de normas, este seria entre a Lei nº 8.935/94 e a Lei nº 13.286/16.

Finalmente, em uma visão mais sofisticada em relação à ideia de conformação e sistematização das normas jurídicas, e dentro da concepção do Direito como sistema, os ensinamentos de Claus-Wilhelm Canaris (CANARIS, Claus-Wilhelm. *Pensamento sistemático e conceito de sistema na Ciência do Direito*. 3 ed., Lisboa: Calouste Gulbenkian, 2002) tornam-se bastante relevantes ao tema, seja do ponto de vista de que o Direito não pode ser percebido nem observado como um sistema hermético ou fechado, antes, porém, como um sistema aberto e permeável às outras estruturas sociais, sendo

Tem-se, então, em uma análise mais aprofundada, a confirmação de que a responsabilidade pelos danos causados em decorrência das atividades cartorárias não poderá recair sobre o Estado e, em um segundo momento, a comprovação de que a responsabilidade dos tabeliães e oficiais de registro é do tipo direta e objetiva, continuando a sê-lo mesmo após a edição da Lei nº 13.286/16.

então entendido como um sistema fluído e dinâmico; seja pelo fato de que o sistema jurídico é formado por elementos organizados e harmônicos entre si, podendo, portanto permitir a existência de preceitos abertos e cláusulas gerais no sentido de dar mobilidade e fluidez ao Direito.

CONCLUSÃO

Os serviços prestados pelos tabeliães e oficiais de registro são os de organização técnica e administrativa capazes de assegurar a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos. Percebe-se, nesse tipo de atividade, papel fundamental na estabilidade das relações jurídicas e sociais, porquanto essencial na rotina da sociedade.

No decorrer da elaboração do presente trabalho, procurou-se desenvolver de modo sintético a transformação e evolução jurídica e normativa sofrida pela atividade cartorária. Restou evidenciado as várias mudanças ocorridas desde a época do Brasil Colônia até os dias atuais, dentre as quais podem-se destacar: a) o modo pelo qual os tabeliães e oficiais de registro eram nomeados; b) a possibilidade de transferência ou não das serventias; c) o caráter perpétuo e vitalício e a forma de remuneração da atividade; d) a ruptura trazida pelo Texto Constitucional de 1988 e a posterior regulamentação conferida pela Lei nº 8.935/94 (Lei dos Cartórios).

Em sequência, abordou-se as várias possibilidades com as quais o Estado, no gozo de sua competência administrativa, pode dispor de sua titularidade ou conferir a prestação dos serviços públicos a outros Entes, pertencentes ou não de sua estrutura orgânica. Enfoque especial foi dado aos casos de descentralização dos serviços públicos, hipótese em que o Poder Público poderá outorgar a outros Entes pertencentes da Administração Pública Indireta a titularidade de alguns de seus serviços ou, de modo diverso, delegar a execução de algumas de suas atividades às pessoas jurídicas de direito privado ou pessoas físicas, via concessão ou permissão, respectivamente.

Nesse sentido, procurou-se comprovar a inexistência de vínculo normativo que liga a delegação conferida por meio de processo de descentralização das atividades públicas, com a delegação conferida aos tabeliães e oficiais de registro. Sendo assim, constatou-se que a delegação conferida à atividade cartorária é possuidora de natureza *sui generis* não podendo, portanto, ser confundida com os demais tipos de delegação.

Acerca do tipo de responsabilização que deverá recair sobre os tabeliães e oficiais de registro tem-se que há enorme controvérsia doutrinária e jurisprudencial a respeito do tema. Conforme analisado, percebeu-se haver uma

forte tendência em imputar ao Estado uma responsabilização direta e objetiva pelos danos causados a terceiros em decorrência das atividades notariais, isso em virtude de os tabeliães e oficiais de registro serem considerados agentes públicos para todos os fins. De maneira diversa a essa corrente, existem outras duas que defendem que a responsabilidade pelos danos causados como resultado das atividades cartorárias deverá recair sobre a própria pessoa do tabelião. Porém, divergem-se quanto ao tipo de responsabilidade que deverá ser imputada a esses profissionais, se objetiva ou subjetiva.

Diante das posições jurídicas e doutrinárias apresentadas acerca do tema, e levando-se em consideração a repercussão jurídica instaurada por meio do Recurso Extraordinário 842.846/SC, bem como o teor do art. 37, § 6º, Constituição Federal, da Lei nº 8.935/94 e Lei nº 13.286/16, concluímos que a forma mais apropriada de se responsabilizar civilmente os tabeliães e oficiais de registro pelos danos que causarem a terceiros em decorrência de suas atividades deverá ser o modo objetivo, tendo em vista receberem delegação específica de modo direto e exclusivo emanada do próprio Texto Constitucional (art. 236, *caput*), além de executarem as atividades delegadas por conta e risco próprio.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico**. 4 ed. Brasília: EdUNB, 1994.
- BOLZANI, Henrique. **A responsabilidade civil dos notários e dos registradores**. São Paulo: LTr, 2007.
- BRANDELLI, Leonardo. **Teoria geral do direito notarial**. São Paulo: Saraiva, 2007.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em 25 fev. 2016.
- _____. **Decreto n. 6.800 de 1979**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em 25 fev. 2016.
- _____. **Decreto n. 16.273 de 1923**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em 25 fev. 2016.
- _____. **Emenda Constitucional n. 22 de 1982**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em 25 fev. 2016.
- _____. **Emenda Constitucional n. 7 de 1967**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em 25 fev. 2016.
- _____. **Lei n. 8.429 de 1992**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em 25 fev. 2016.
- _____. **Lei n. 8.935 de 1994**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em 25 fev. 2016.
- _____. **Lei n. 13.286 de 2016**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em 13 mai. 2016.
- _____. **Superior Tribunal de Justiça**. Recurso Especial n. 1.087.862/AM. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=200802048019&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea>. Acesso em 25 fev. 2016.
- _____. **Supremo Tribunal Federal**. Recurso Extraordinário n. 175.739/SP. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1585112>. Acesso em 25 fev. 2016.
- _____. **Supremo Tribunal Federal**. Recurso Extraordinário n. 201.595/SP. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1641040>. Acesso em 25 fev. 2016.

_____. **Supremo Tribunal Federal**. Recurso Extraordinário n. 209.354/SP. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1664487> Acesso em 25 fev. 2016.

_____. **Supremo Tribunal Federal**. Recurso Extraordinário n. 842.846/SC. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7251059>. Acesso em 25 fev. 2016.

CANARIS, Claus-Wilhelm. **Pensamento sistemático e conceito de sistema na Ciência do Direito**. 3 ed. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 2002.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 24 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 29 ed. São Paulo: Forense, 2016.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**, 17 ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 10 ed. São Paulo: RT, 2014.

LARENZ, Karl. **Metodologia da Ciência do Direito**. 3 ed. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 1997.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 22 ed. São Paulo: RT, 1997.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 31 ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 3 ed. São Paulo, Malheiros, 1998.

STOCO, Rui. **Tratado de responsabilidade civil: Doutrina e Jurisprudência**. 10. ed. rev., atual. e reform. com acréscimos de acórdãos do STF e STJ. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.