

2017 - 02 - 06

Revista de Direito Imobiliário

2016

RDI VOL. 81 (JULHO - DEZEMBRO 2016)

DOCTRINA NACIONAL

RESPONSABILIDADE DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES DIANTE DAS ÚLTIMAS ALTERAÇÕES LEGISLATIVAS E DECISÕES

JURISPRUDENCIAIS

2. A RESPONSABILIDADE CIVIL DE NOTÁRIOS E REGISTRADORES SOB A ÉGIDE DA LEI 13.286/2016

2. A responsabilidade civil de notários e registradores sob a égide da Lei 13.286/2016

Liability of notaries and registers under the aegis of Law 13.286/2016

(Autor)

HERCULES ALEXANDRE DA COSTA BENÍCIO

Doutor e Mestre em Direito pela Universidade de Brasília. Professor coordenador do curso de pós-graduação em Direito Imobiliário do IDP. Foi Procurador da Fazenda Nacional com atuação no Distrito Federal (1999-2000). Autor. Tabelião titular do Cartório do 1º Ofício de Notas, Registro Civil, Títulos e Documentos, Protesto de Títulos e Registro de Pessoas Jurídicas do Distrito Federal. hercules.benicio@gmail.com

Sumário:

- 1 Considerações preliminares
- 2 A evolução normativa do art. 22 da Lei 8.935/1994
- 3 O julgamento do RE 842.846/SC e a responsabilidade do ente estatal delegante por atos notariais e de registro
- 4 O diálogo das fontes e a aplicabilidade do Código de Defesa do Consumidor nas relações entre prestadores e usuários de serviços notariais e de registro
- 5 O critério subjetivo explicitado pela Lei 13.286/2016 e os limites para a configuração da responsabilidade civil de notários e registradores
- 6 Conclusões
- 7 Referências bibliográficas

Área do Direito: Civil

Resumo:

O autor trata, neste trabalho, da responsabilidade civil dos notários e registradores, bem como da evolução normativa do art. 22 da Lei 8.935/1994, com as alterações advindas das Leis 13.137/2015 e 13.286/2016. Apresenta, ainda, aspectos controvertidos desta questão, tais como a responsabilidade indireta do ente estatal delegante por atos notariais e de registro; a aplicabilidade do Código de Defesa do Consumidor nas relações entre os prestadores e usuários de serviços notariais e registrais e os limites da imputação de

responsabilidade a notários e registradores no exercício de suas funções.

Abstract:

The author deals in this work about the civil liability of notaries and registrars, as well as the normative evolution of article 22 of Law 8.935/1994, with the changes arising from Laws 13.137/2015 and 13.286/2016. It also presents controversial aspects of this issue, such as the vicarious liability of the delegating state entity from notarial acts and registries; the applicability of the Consumer Protection Code in relations between providers and users of notary and registration services and the limits of liability of notaries and registrars in carrying out their functions.

Palavra Chave: Responsabilidade civil - Notários e registradores - Lei 13.286/2016 - Código de Defesa do Consumidor.

Keywords: Civil liability - Notaries and registrars - Law 13.286/2016 - Consumer Protection Code.

1. Considerações preliminares

Notários e registradores são profissionais do direito, dotados de fé pública, a quem o Poder Público, após concurso público de provas e títulos, delega o exercício, em caráter privado, da atividade notarial e de registro. Segundo determina o art. 4º da Lei 8.935, de 18 de novembro de 1994 (o Estatuto de Notários e Registradores), os serviços notariais e de registro serão prestados de modo eficiente e adequado. Considerando que tais serviços são os de organização técnica e administrativa destinados a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos, bem se verifica que os usuários das referidas atividades fazem jus a que os atos, requeridos ao tabelião e ao registrador, sejam seguros, previnam litígios e produzam os efeitos jurídicos regulares.

Neste contexto, diante da relevância das atividades notariais e de registro, levando-se em conta as importantes atribuições cometidas legalmente aos notários e registradores brasileiros, é que se deve analisar as normas que regulam a responsabilidade civil dos tabeliães e oficiais de registro no Brasil.

Ao tratar dos serviços notariais e de registro, como sendo exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público, a Constituição Federal de 1988 prevê, no § 1º do art. 236, que, *in verbis*: “Lei regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal de notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, e definirá a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário.”

A referida “lei”, mencionada na Constituição Federal, é a já indicada Lei nº 8.935/1994, a qual, ao tratar da responsabilidade civil de notários e registradores determinava – em sua redação originária – que, *in verbis*: “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.”

No presente texto, trataremos da evolução normativa do referido art. 22 do Estatuto de Notários e Registradores, alterado pelas Leis 13.137/2015 e 13.286/2016, bem como apresentaremos aspectos ainda controvertidos acerca da responsabilidade civil de notários e registradores, tais como: (i) a responsabilidade indireta do ente estatal delegante por atos notariais e de registro; (ii) a aplicabilidade do Código de Defesa do Consumidor nas relações entre prestadores e usuários de serviços notariais e de registro e (iii) os limites da imputação de responsabilidade a tabeliães e oficiais de registro no exercício de suas funções.

2. A evolução normativa do art. 22 da Lei 8.935/1994

A redação originária do art. 22 do Estatuto de Notários e Registradores, já indicada acima, em muito se aproximava do comando constitucional (previsto no § 6º do art.  37 da  CF/1988¹) que serve de base para a responsabilidade objetiva do Estado e das pessoas prestadoras de serviços públicos.

Diante de tais fatos, como já tivemos a oportunidade de demonstrar em obra acadêmica,² muitos autores vinham sustentando que, com a promulgação da Carta da República de 1988, o art. 28 da Lei de Registros Públicos (Lei 6.015/1973)³ não teria sido recepcionado em nossa nova ordem constitucional e que, portanto, a responsabilidade dos titulares das serventias extrajudiciais não oficializadas teria passado a ser objetiva, nos mesmos moldes da responsabilidade dos concessionários e permissionários de serviços públicos. A esse entendimento, pode-se encontrar a adesão dos seguintes autores: Hely Lopes Meirelles (1994, p. 76); Humberto Theodoro Júnior (1990, p. 10); Roberto Senise Lisboa (2001, p. 191-192); Romeu Felipe Bacellar Filho (2000, p. 3); Ana Cristina de Souza Maia (2002, p. 11); Maria Bárbara Toledo Andrade e Silva (2003, p. 4) e Antônio Joaquim de Couto Júnior (1999).

Acresce que, com o advento da Lei 8.935/1994, principalmente por força do disposto em seu art. 22, alguns doutrinadores foram induzidos a concluir que a responsabilidade de notários e registradores teria passado a ser objetiva, a partir de 1994. Dentre tais doutrinadores podemos mencionar: José Renato Nalini (1997, p. 88); Yussef Said Cahali (1996, p. 348); Cláudio Antônio Soares Levada (2001, p. 41-42) e Luís Carlos Fagundes Vianna (2001, p. 165). Segundo tal corrente, a responsabilidade objetiva dos notários e registradores pelos danos causados à parte ou a terceiros incidiria, “exclusivamente, sobre fatos comissivos ou omissivos *posteriores* à Lei 8.935, de 18.11.1994. Os fatos anteriores a esta data não dispensam a averiguação da culpa ou dolo para ensejar a responsabilidade do serventuário”.⁴

A propósito, o Superior Tribunal de Justiça, ainda lastreado na redação originária do art. 22 da Lei 8.935/1994, vem se posicionando, predominantemente, no sentido de que o critério para aferição da responsabilidade de notários e registradores é objetiva, decorrente do risco criado pelo desempenho da atividade notarial e de registro.

Veja-se, por exemplo, o disposto na ementa do acórdão no AgRg no REsp 1.377.074/RJ, sob a relatoria do Ministro Benedito Gonçalves, julgado em 16.02.2016, em que a Primeira Turma do STJ, por unanimidade, entendeu que: “nos casos de danos resultantes de atividade estatal delegada pelo Poder Público, há responsabilidade objetiva do notário, nos termos do art. 22 da Lei 8.935/1994, e apenas subsidiária do ente estatal. Precedentes: AgRg no AREsp 474.524/PE, rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, *DJe* 18.06.2014; AgRg no AgRg no AREsp 273.876/SP, rel. Min. Humberto Martins, Segunda Turma, *DJe* 24.05.2013; REsp 1.163.652/PE, rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, *DJe* 01.07.2010.”

Nada obstante a referida postura majoritária do Superior Tribunal de Justiça, mesmo sob a égide da redação originária do art. 22 do Estatuto de Notários e Registradores, é possível encontrar importantes precedentes em que o critério subjetivo foi o adotado para a responsabilização do profissional da fé pública. Nesse sentido, confirmam-se os acórdãos exarados nos julgamentos do REsp 489.511/SP (rel. Min. Eliana Calmon, *DJ* 04.10.2004) e do REsp 481.939/GO (rel. Min. Teori Zavascki, *DJ* 21.03.2005). Ademais, em decisão monocrática do Min. Massami Uyeda, proferida em 01.04.2008, no julgamento do REsp 1.027.925/RJ, o Superior Tribunal de Justiça apontou o entendimento de que, para fins de responsabilização civil dos titulares e prepostos dos serviços notariais e de registro, se faz necessária a comprovação da atuação dolosa ou culposa de tabeliães e registradores.

Cumprido salientar, contudo, que, especificamente quanto aos tabeliães de protesto, por força do art. 38 da Lei 9.492/1997, não há dúvida de que o critério para imputação da responsabilidade civil deve fundar-se na culpa ou dolo do delegatário. Com efeito, está expresso no referido dispositivo legal que, *in verbis*: “Os Tabeliães de Protesto de Títulos são civilmente responsáveis por todos os prejuízos que causarem, por culpa ou dolo, pessoalmente, pelos substitutos que designarem ou Escreventes que autorizarem, assegurado o direito de regresso.”⁵

De todo modo, vale ressaltar que, após mais de vinte anos do início de sua vigência, o dispositivo normativo que trata especificamente da responsabilidade civil de notários e registradores no Brasil sofreu mudança. Com a edição da Lei 13.137, de 19 de junho de 2015, a redação do art. 22 recebeu sutil alteração para explicitar que os sujeitos responsáveis diretos por danos decorrentes da prática de atos notariais e de

registro são os “notários e oficiais de registro, temporários ou permanentes”. Ademais, a regra passou a mencionar que o âmbito da responsabilidade englobaria, inclusive, eventos “relacionados a direitos e encargos trabalhistas”.⁶

Pode-se dizer que a Lei 13.137/2015 nada inovou no sistema da responsabilidade civil de notários e registradores, para os quais os serviços tenham sido delegados em virtude de aprovação em regular concurso público de provas e títulos, nos termos da Constituição Federal.

A mudança mais significativa no regramento da responsabilidade civil de notários e registradores, após o advento do Estatuto dos Notários e Registradores, adveio com a nova redação trazida pela Lei 13.286, de 10 de maio de 2016.⁷ A partir da entrada em vigor dessa lei, explicitou-se o critério subjetivo (da culpa ou dolo) para a aferição da responsabilidade civil de tabeliães e oficiais de registro, na linha (i) do tratamento dedicado a tabeliães de protesto brasileiros, (ii) de alguns precedentes do STJ (tal como visto acima), (iii) de expressivo posicionamento doutrinário⁸ e, de resto, (iv) do método de responsabilização de notários predominante em âmbito mundial.⁹ Além disso, com relação à prescrição para que a vítima exerça sua pretensão reparatória, em conformidade com o disposto no inc. V do § 3º do art. 206 do [Código Civil](#),¹⁰ a nova redação do art. 22 da Lei 8.935/1994 passou a prever, em seu parágrafo único, o prazo de três anos.

Vejamos, então, a nova redação dada pela mencionada Lei 13.286/2016: “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. Parágrafo único. Prescreve em três anos a pretensão de reparação civil, contado o prazo da data de lavratura do ato registral ou notarial.”

Nesse mesmo sentido de prestigiar o critério subjetivo (da culpa ou dolo) para a imputação de responsabilidade a notários e registradores, foi aprovado, *de lege ferenda*, na Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei 412/2011, “que estabelece normas sobre a responsabilidade civil das pessoas jurídicas de direito público e de direito privado prestadoras de serviços públicos pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros”. Vale mencionar que, nos termos do § 6º do art. 1º do referido projeto de lei (o qual se encontra em tramitação, no Senado Federal, como PLC 126/2015), “aplicam-se, também, os preceitos desta Lei às atividades notariais e de registro, casos em que a responsabilidade do delegatário decorre de culpa ou dolo, sendo a responsabilidade do poder público subsidiária.”

Como visto, na presente seção, a Lei 13.286/2016 uniformizou os critérios para aferição da responsabilidade civil de notários e registradores, determinando que a vítima de um dano, tal como já acontecia no caso de serviços prestados por tabeliães de protesto, precisa provar dolo ou culpa do prestador de serviço para a obtenção de ressarcimento.

De todo modo, no ambiente da responsabilidade civil dos profissionais da fé pública que exercem suas atividades em caráter privado, aspectos controvertidos subsistem, como, por exemplo, os que dizem respeito à eventual responsabilidade direta do ente estatal delegante por atos notariais e de registro; à eventual aplicabilidade do Código de Defesa do Consumidor nas relações entre prestadores e usuários de serviços e aos limites da imputação de responsabilidade a tabeliães e oficiais de registro no exercício de suas funções. Passemos, pois, a abordar tais temas.

3. O julgamento do RE 842.846/SC e a responsabilidade do ente estatal delegante por atos notariais e de registro

Em 17.11.2014, o Supremo Tribunal Federal, sob a relatoria do Min. Luiz Fux, à unanimidade, reconheceu repercussão geral da questão constitucional suscitada em recurso extraordinário (RE 842.846/SC) interposto pelo Estado de Santa Catarina, em que o ente estatal alega não ter responsabilidade direta por dano gerado no âmbito do serviço prestado por cartório de registro civil.¹¹ Eis a ementa do referido recurso

extraordinário: “Administrativo. Dano material. Omissões e atos danosos de tabeliães e registradores. Atividade delegada. Art. ^{RTD} 236 da ^{RTD} CF. Responsabilidade do tabelião e do oficial de registro. Responsabilidade civil do Estado. Caráter primário, solidário ou subsidiário da responsabilidade estatal. Responsabilidade objetiva ou subjetiva.¹² Controvérsia. Art. ^{RTD} 37, § 6º, da ^{RTD} CF/1988. Repercussão geral reconhecida.”

A propósito, nos autos do RE 842.846/SC, o Procurador-Geral da República já teve a oportunidade de exarar parecer (em 23.04.2015), no sentido de que, *in verbis*: “A melhor interpretação do ordenamento jurídico, no que diz respeito à responsabilidade civil do Estado em decorrência de danos causados a terceiros por tabeliães e oficiais de registro, conduz ao entendimento de que o Estado é solidariamente responsável e os delegatários respondem direta e subjetivamente por seus próprios atos funcionais e pelos de seus prepostos. Parecer pelo desprovimento do recurso extraordinário”.

O tema referente à responsabilidade civil do Estado decorrente de atos notariais e de registro continua controverso e aguarda pacificação pelo Supremo Tribunal Federal. Conforme já pudemos expressar em obra acadêmica,¹³ousamos discordar do entendimento propugnado pelo representante do *Parquet*, no que tange à responsabilidade solidária do ente estatal. Entendemos que, considerando o regime de delegação e a percepção integral de emolumentos pelos titulares de serventias não oficializadas, inexistente, a princípio, responsabilidade direta do Estado por atos desses agentes delegados. A responsabilidade do ente estatal delegante deve ser tão somente subsidiária, no caso de insolvência do agente delegado, este – sim – diretamente responsável.

Com efeito, se considerarmos que, com base no art. 28 da Lei 8.935/1994, notários e registradores têm direito à percepção dos emolumentos integrais pelos atos praticados na serventia,¹⁴ apropriando-se dos lucros daí decorrentes, os prejuízos que causarem não devem ser socializados e satisfeitos pela totalidade dos cidadãos do ente estatal delegante. Afinal, o prejuízo (ou o ganho) do Estado implica necessariamente o respectivo prejuízo (ou ganho) da coletividade.

O fato é que, mesmo quando consideramos que a titularidade do serviço público permanece em poder do Estado, pode-se dizer que o delegado atua por sua conta, ou seja, não atua “por outro”, age “por si”. Por essa razão, o agente delegado não se confunde com o funcionário ou com o empregado público. O referido “atuar por si”, que deve afastar a responsabilidade direta do Estado, não é descaracterizado pela natureza pública dos poderes e faculdades que o delegado exerce em virtude da prestação do serviço, tampouco pela natureza pública do vínculo jurídico com o poder delegante ou das prerrogativas que envolvem a sua relação com os usuários.

Ademais, nosso posicionamento, no sentido da exclusão da responsabilidade direta do Estado, não representa a elaboração de uma singela defesa do interesse estatal em época de contingenciamento orçamentário, mas antes de uma valoração clara da assunção de responsabilidades próprias por parte do titular da serventia não oficializada, a fim de defender a justificativa ética e jurídica de sua remuneração por emolumentos integrais.

Frisamos: não deve haver delegação sem responsabilidades próprias do delegado. Se equiparmos o delegado prestador de serviços públicos à situação de subordinação que caracteriza os agentes públicos, então deveremos empregar a figura do cargo público e não da delegação. Isso porque a primeira representa vinculação por dependência, e a segunda contém o desempenho autônomo de atividade notarial e registral, o qual só se justifica se a atuação se der por conta própria e pela assunção de responsabilidade do delegado.

Queremos crer que a posição ora sustentada não implica retrocesso, nem ignora as modernas tendências de alargamento das responsabilidades estatais e da ampliação do âmbito de proteção da vítima, que dão ênfase à reparação integral dos danos na sua vinculação com a equidade. Trata-se, antes, de compatibilizar tais tendências com outra vertente que diz respeito à atualização de todo o sistema de serviços públicos em face do caráter multifacetado do Estado contemporâneo: a forte participação da iniciativa privada e de

todos os habitantes numa relação jurídica com o Estado que converte a todos em sujeitos protagonistas e responsáveis pela consecução do bem-estar geral.

A propósito, como indicado acima, na linha de vários precedentes do Superior Tribunal de Justiça, o PLC 126/2015 (cfr. o § 6º do art. 1º) prevê, *de lege ferenda*, a subsidiariedade da responsabilidade do poder público em decorrência de atos notariais e de registro.

4. O diálogo das fontes e a aplicabilidade do Código de Defesa do Consumidor nas relações entre prestadores e usuários de serviços notariais e de registro

O enquadramento da prestação de serviços notariais e de registro como configuradora, ou não, de relação de consumo pode implicar sérias consequências em termos de responsabilidade civil.

Por exemplo, no sistema de proteção insculpido na Lei 8.078/1990, garante-se, como direito básico dos consumidores, a facilitação da defesa de seus direitos, inclusive com a inversão do ônus da prova, a seu favor, no processo civil, quando, a critério do juiz, for verossímil a alegação ou quando for ele hipossuficiente, segundo as regras ordinárias de experiências (cfr. [RTD CDC](#), art. [RTD 6º](#), inc. VIII).

Ademais, nos termos do art. 27 da referida lei, prescreve em cinco anos a pretensão à reparação pelos danos causados por fato do produto ou do serviço, iniciando-se a contagem do prazo a partir do conhecimento do dano e de sua autoria. Sabe-se, também, que – em conformidade com a garantia prevista no inc. I do art. [RTD 101](#) do [RTD CDC](#), nos casos de responsabilidade civil do fornecedor de produtos e serviços, a ação pode ser proposta no domicílio do autor.

Para Décio Antônio Erpen (1999, p. 6-7), a prestação de serviços notariais e de registro não deve ser enquadrada dentro das relações de consumo. Segundo este autor, por mais que se possa falar em autonomia administrativa dos titulares das serventias, essa prerrogativa não permite que seja modificada a conduta padronizada pelo sistema normativo para atender eventuais interesses do usuário. Ademais, os emolumentos são estabelecidos em lei e dela não pode o profissional se afastar, nem para mais nem para menos, sob pena de estar promovendo falta de ética.

O Superior Tribunal de Justiça, na sessão de julgamento de 14.03.2006, por sua Terceira Turma, sob a relatoria da Ministra Nancy Andrighi, prolatou importante decisão no julgamento do REsp 625.144/SP, em que entendeu que “a atividade notarial não é regida pelo [RTD CDC](#).”¹⁵ Para a maioria dos ministros nesse julgamento, os serviços notariais e de registro gozam de natureza de serviço público típico, comparável ao serviço de peritos judiciais, sendo os emolumentos forma de remuneração com natureza de tributo, o que, por conseguinte, supostamente, implica refutar a destinação de tais serviços ao mercado de consumo.

Em julgamento mais recente, o mesmo Superior Tribunal de Justiça, contudo, fez constar na ementa do acórdão exarado no julgamento do Recurso Especial 1.163.652/PE que “o Código de Defesa do Consumidor aplica-se à atividade notarial” (cfr. REsp 1.163.652/PE, j. 01.06.2010, rel. Min. Herman Benjamin, 2ª Turma).¹⁶ Vejamos, a seguir, os argumentos favoráveis à aplicabilidade do [RTD CDC](#) nas relações notariais e de registro, corrente da qual somos adeptos.

É relevante mencionar que a própria Lei 8.078/1990 dispõe em seu art. 22 que, *in verbis*: “Os órgãos públicos, por si ou suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos. Parágrafo único. Nos casos de descumprimento, total ou parcial, das obrigações referidas neste artigo, serão as pessoas jurídicas compelidas a cumpri-las e a reparar os danos causados, na forma prevista neste código.”

Queremos crer que as autonomias administrativa e financeira de notários e registradores oportunizam, sim, o incremento na qualidade do serviço prestado, bem como a contratação diferenciada de prepostos

mais bem qualificados. Muito embora as formalidades legais a serem obedecidas na prática do ato notarial ou registral sejam padronizadas nacionalmente (afinal, nos termos do inc. XXV do art. 22 da Constituição Federal, compete privativamente à União legislar sobre registros públicos), é possível cogitar que as especificidades da administração levada a efeito por diferentes titulares de serventias impliquem um atendimento diferenciado para os interesses dos usuários de tais serviços.

Com relação à fixação ou tabelamento dos emolumentos por lei, entendemos que, havendo a remuneração e sendo o serviço público prestado *uti singuli*, a forma de estabelecimento da contraprestação pela atividade servida (se por taxa ou tarifa) não tem o condão de desnaturar a relação consumerista.¹⁷

Corroborando, de certa forma, a aplicabilidade de normas consumeristas na prestação de serviços registrais, o § 2º do art. 6º da Lei 11.882/2008 prevê, de forma expressa, a cominação de sanções administrativas previstas no [RTD CDC](#) a registradores de títulos e documentos que venham a manter o serviço de registro de contrato de financiamento de veículos automotores como requisito para a constituição de garantia fiduciária.¹⁸

Todavia, cumpre advertirmos que o fato de defendermos que o Código de Defesa do Consumidor ser aplicável, no que couber, às atividades notariais e de registro não inviabiliza que normas especiais modulem o alcance de normas consumeristas. Por exemplo, como já explicitamos acima, com relação ao critério subjetivo para aferição da responsabilidade de notários e registradores e o prazo prescricional de 3 (três) anos para o exercício da pretensão reparatória pela vítima, a Lei 13.286/2016 diverge de regras contidas no [RTD CDC](#). Ademais, com relação ao foro para ajuizamento da ação ressarcitória, a Lei 13.105/2015 (novo Código de Processo Civil) determina, na alínea *f* do inc. III do art. 53, que é competente o foro do lugar “da sede da serventia notarial ou de registro, para a ação de reparação de dano por ato praticado em razão do ofício”, afastando-se, portanto, do disposto no já mencionado inc. I do art. [RTD 101](#) do [RTD CDC](#) (que prevê a possibilidade de ajuizamento da ação no foro do domicílio do consumidor).

Nesse emaranhado de regras, os contornos do regime jurídico aplicável a notários e registradores devem ser desenhados, na medida do possível, a partir da harmonia e da coordenação entre as normas do ordenamento jurídico (concebido como sistema), em um vigoroso diálogo de fontes, com a incidência também do Código de Defesa do Consumidor nas atividades notariais e de registro.

Verificados os aspectos controvertidos quanto à responsabilidade direta do Estado por danos decorrentes da prestação de serviços notariais e registrais e quanto à configuração de relação de consumo no vínculo jurídico entre o titular da serventia extrajudicial não oficializada e o interessado (usuário) pelo serviço, passemos ao último tópico do presente artigo, que tratará dos limites da imputação de responsabilidade a tabeliães e oficiais de registro no exercício de suas funções.

5. O critério subjetivo explicitado pela Lei 13.286/2016 e os limites para a configuração da responsabilidade civil de notários e registradores

Mesmo com a pacificação do critério subjetivo para a responsabilização de notários e registradores,¹⁹ há situações em que, a depender do método empregado pelo julgador para configurar a existência, ou não, de uma falha na prestação do serviço, poderá implicar na condenação ou na absolvição do profissional. Vejamos, a seguir, dois exemplos (um envolvendo um tabelião e outro envolvendo um registrador de imóveis) que bem revelam a complexidade de soluções acerca da responsabilidade civil de notários e registradores.

Figuremos, inicialmente, o seguinte caso que envolve atuação de um tabelião de notas: a vítima, em sua petição inicial, alega que teve seu nome incluído em cadastro de inadimplentes, em função de ação judicial movida pelo proprietário de um imóvel locado, em que os aluguéis não vinham sendo pagos por inquilino supostamente afiançado pela vítima. Sustenta a vítima que a ação ajuizada pelo proprietário do imóvel é decorrente de contrato de fiança locatícia, nunca celebrado por ela (vítima). Alega ter havido estelionato,

tendo sido falsificada a sua assinatura. Indaga-se: o tabelião que reconheceu a firma da vítima no contrato de fiança locatícia deve ser responsabilizado?

Ao que tudo indica, considerando o critério subjetivo, a responsabilização dependerá da verificação de culpa do tabelião na prática do ato de reconhecimento de firma. Caso a falsificação seja grosseira, o dever de ressarcir será imputado ao profissional; caso contrário, considerando que o tabelião não é perito grafoscópico e não pode negar fé a documentos públicos,²⁰ bem provavelmente, não será condenado por ausência de culpa.

Outra linha de argumentação também pode ser desenvolvida. Se é certo que não é exigível o reconhecimento de firma do fiador (ou dos demais contratantes) para a validade do contrato de locação ou da própria garantia locatícia (art. 37, II, da Lei 8.245/1991 e art. 818 do CC), é possível concluir-se que o contrato teria sido celebrado (e a assinatura falsificada teria sido nele lançada) mesmo sem o reconhecimento de firma certificado pelo tabelião. Assim, ainda que a assinatura falsificada da vítima não tivesse sido reconhecida como autêntica pelo tabelião, a ação de execução teria contra ela sido igualmente proposta, causando-lhes os mesmos danos. Conclusão: o tabelião poderá ser dispensado de ressarcir, nesta linha de argumentação, por ausência de nexo de causalidade entre o dano sofrido pela vítima e a conduta perpetrada pelo tabelião.²¹

Figuremos, agora, a seguinte situação: um oficial de registro de imóveis recebe um título de transferência de propriedade para registro e, considerando haver irregularidades, apresenta - por escrito - nota devolutiva com um rol de exigências a serem satisfeitas. O apresentante do título, não se conformando com as exigências do oficial, requer a suscitação de dúvida registral ao juiz da Vara de Registros Públicos. A decisão judicial, após ouvido o representante do Ministério Público, é no sentido de julgar a dúvida improcedente.²² Com o trânsito em julgado da decisão, o interessado tem o seu título registrado, mas entende que teria sofrido danos, em decorrência da demora advinda com as descabidas exigências do registrador, os quais devem ser supostamente reparados.

Diante de tal situação, entendemos que, via de regra, a suscitação de dúvida registral julgada improcedente não deve gerar dever de ressarcir, uma vez que a deflagração do referido procedimento administrativo configura regular exercício da função registral. Com efeito, oficiais de registro interpretam textos normativos e, em exercício de (juris)prudência, qualificam os títulos segundo os princípios norteadores do Direito Registral (dentre eles, o princípio da legalidade).

Ora, em decorrência de erro de hermenêutica (em outras palavras, por equívoco interpretativo do órgão julgador), não se deve sancionar o agente delegado intérprete que não tenha agido de forma dolosa ou, pelo menos, com culpa grave (imperícia extrema).

A propósito da importância do procedimento de dúvida, o Des. Ricardo Dip, na qualidade de juiz auxiliar da Corregedoria Nacional de Justiça, teve oportunidade de - no Parecer exarado em 29.10.2014, nos autos do Pedido de Providências 0004511-80.2014.2.00.0000 - pontuar que, *in verbis*: "A qualificação negativa na atividade própria dos registros públicos - ou seja, a recusa da prática de dado registro concretamente postulado - atrai a eventualidade do processo de dúvida (arts. 198 *et seq.* e 296 da Lei 6.015, de 31.12.1973), que tem seu itinerário legal. Já por isso não se parece recomendável que esta Corregedoria Nacional de Justiça, também observante do princípio da legalidade, intervenha, em abstrato e de modo normativo, antecipando soluções que a lei de regência afeta, em primeiro lugar e em concreto, ao próprio registrador, que, titular de uma delegação com fundamento na Constituição federal (art. 236), é um profissional do direito que possui, natural e legalmente (art. 28 da Lei 8.935, de 18.11.1994), o atributo da independência nos estreitos limites jurídicos do exercício de suas funções, submetendo-se ainda seu ato de qualificação ao controle inicial das instâncias judiciárias estaduais."

Nesse diapasão, a liturgia da dúvida registral revela-se útil tanto para a uniformização de práticas registrais quanto para a consolidação de experiências jurídicas. Tal procedimento decorre de regular atuação do agente delegado, ou seja, decorre de conduta socialmente adequada, em que o interesse pela solução

judicial (garantidora de segurança jurídica) prepondera ao interesse do apresentante em ver seu título rapidamente registrado ou averbado.

À míngua de dolo ou culpa grave, a mera suscitação de dúvida registral, por si só, não configura causa que justifique o dever de reparar por eventuais danos sofridos pelo interessado no registro ou na averbação de um título.

O certo é que, a despeito de a edição da Lei 13.286/2016 ter apresentado clara referência normativa ao critério de apuração da responsabilidade de notários e registradores e ao cômputo do prazo prescricional de três anos, a complexidade envolvendo os episódios geradores de danos, no âmbito das atividades notariais e de registro, exige dos intérpretes – para além da mera perquirição da culpa do agente, da análise da reprovabilidade do fato ocorrido ou do liame de causalidade – contínua atenção acerca da esfera de responsabilidade do obrigado a indenizar, levando-se em consideração as legítimas expectativas (por exemplo, quanto à validade, à eficácia e à segurança jurídica dos atos) a que fazem jus os usuários das relevantes atividades notariais e de registro.

6. Conclusões

Com a entrada em vigor da Lei 13.286/2016, que alterou a redação do art. 22 da Lei 8.935/1994, restou explícita a opção do legislador brasileiro em uniformizar os critérios de aferição da responsabilidade civil de notários e registradores. Com efeito, o critério subjetivo (lastreado na culpa ou dolo do prestador de serviço), que já estava expresso para a responsabilização de tabeliães de protesto (nos termos do art. 38 da Lei 9.492/1997), passou a constar da redação do Estatuto dos Notários e Registradores.

O Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento do RE 842.846/SC, ao que tudo indica, não problematizará o critério subjetivo de aferição da responsabilidade de notários e registradores, por duas razões: a uma, porque tal assunto é matéria de índole eminentemente infraconstitucional (nos precisos termos do § 1º do art. 236 da Constituição que remete o disciplinamento da responsabilidade civil e criminal de notários e registradores à lei ordinária); e duas, porque, com a entrada em vigor da Lei 13.286/2016, a questão está pacificada!

Com relação à natureza da responsabilidade do Estado em decorrência de atos notariais e de registro, entendemos que o ente delegante dos serviços notariais ou registrais (a União, no caso de falhas dos delegatários que prestam serviço no Distrito Federal, ou o Estado-membro, nos demais casos) não pode ser, primariamente, chamado a responder por eventual prejuízo ocasionado no falho desempenho de função notarial ou registral por agente delegado. Como demonstrado, a delegação afasta a responsabilidade direta do ente delegante, o qual só será chamado a responder pelo prejuízo, no caso de insolvência do agente delegado (responsável primário por eventuais prejuízos decorrentes do desempenho falho da delegação por si exercida).

7. Referências bibliográficas

ANDRADE E SILVA, Maria Bárbara Toledo. Princípios gerais do serviço notarial e registral – Aspectos relevantes. *Juris Poiesis – Revista do Curso de Direito da Universidade Estácio de Sá*, ano 2, n. 4. Disponível em: [www.estacio.br/direito/revista4/artigo18.htm]. Acesso em: fev. 2003.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Lei 8.935/1994: responsabilidade civil/criminal e concurso. Anoreg-Br. Disponível em: [www.anoregbr.org.br/novidades/mar00/20000313-02.html]. Acesso em: mar. 2000.

BENÍCIO, Hercules Alexandre da Costa. *Responsabilidade civil do Estado decorrente de atos notariais e de registro*. São Paulo: Ed. RT, 2005.

CAHALI, Yussef Said. *Responsabilidade civil do Estado*. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 1996.

COUTO JÚNIOR, Antônio Joaquim de O. A responsabilidade civil dos tabelionatos por danos morais decorrentes do protesto indevido. *Dinheiro*, out. 1999.

ERPEN, Décio Antônio. A responsabilidade civil, penal e administrativa dos notários e registradores. *Boletim do Colégio Notarial do Brasil – Seção Rio Grande do Sul*, n. 1, 1999.

FROTA, Pablo Malheiros da Cunha. *Responsabilidade por danos, imputação e nexos de causalidade*. Curitiba: Juruá, 2014.

LEVADA, Cláudio Antônio Soares. Responsabilidade civil do notário público. *Revista de Direito Privado*, v. 2, n. 8, out.-dez. 2001.

LISBOA, Roberto Senise. *Responsabilidade civil nas relações de consumo*. São Paulo: Ed. RT, 2001.

MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto. A proteção dos usuários de serviços públicos: a perspectiva do direito do consumidor. *Revista de Direito do Consumidor*, São Paulo, v. 10, n. 37, p. 78-82, jan./mar. 2001.

MAIA, Ana Cristina de Souza. *Responsabilidade civil dos notários e registradores*. Jus Navigandi, n. 56, abr. 2002. Disponível em: [www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=2890].

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 1994.

NALINI, José Renato; DIP, Ricardo. *Registro de imóveis e notas: responsabilidade civil e disciplinar*. São Paulo: Ed. RT, 1997.

POULPIQUET, Jeanne de. Responsabilité des notaires: civile, disciplinaire, pénale. *Dalloz Référence*. França: Dalloz, 2009.

SCHREIBER, Anderson. *Novos paradigmas da responsabilidade civil: da erosão dos filtros da reparação à diluição dos danos*. São Paulo: Atlas, 2007.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. Alguns impactos da nova ordem constitucional sobre o direito civil. *Revista dos Tribunais*, ano 79, v. 662, dez. 1990.

VIANNA, Luís Carlos Fagundes. Serventias notariais e registrais: responsabilidade, extinção e emolumentos. *Revista da Procuradoria-Geral do INSS*, v. 8, n. 2, jul.-set. 2001.

Pesquisas do Editorial

- RESPONSABILIDADE CIVIL DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES, de Jéverson Luís Bottega - RDI 59/2005/86
- A RESPONSABILIDADE CIVIL PELOS ATOS NOTARIAIS E DE REGISTRO, de Renato Luís Benucci - RDI 74/2013/239
- NÓTULAS SOBRE A RESPONSABILIDADE CIVIL E DISCIPLINAR DOS TABELIÃES E REGISTRADORES PÚBLICOS, de Ricardo Henry Marques Dip - RDI 80/2016/143