



**A RESPONSABILIDADE DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES PÚBLICOS –  
CRÍTICAS ÀS MODIFICAÇÕES TRAZIDAS PELA LEI Nº 13.286/2016**

**THE RESPONSIBILITY OF NOTARIES AND PUBLIC REGISTERS - CRITICAL  
TO THE MODIFICATIONS LAID DOWN BY LAW No. 13.286 / 2016**

<sup>1</sup>Yasa Rochelle Santos Araújo  
<sup>2</sup>Aline Fátima Morelato

**RESUMO**

As modificações trazidas pela Lei nº 13.286/2016 substituíram a aplicação da responsabilidade objetiva no âmbito do serviço notarial adotando-se a modalidade subjetiva no caso de dano praticado contra terceiro. Ademais, fixou-se o prazo prescricional de três anos para as ações indenizatórias intentadas em face destes profissionais. O presente trabalho fomenta uma reflexão crítica a respeito dessas mudanças, enfatizando os fundamentos legais da adoção da responsabilidade objetiva e subjetiva no ordenamento brasileiro e os princípios constitucionais que servem de subsídio a essa incidência.

**Palavras chave:** direito registral e notarial; responsabilidade civil; serviços públicos

**ABSTRACT**

The changes introduced by Law No. 13.286/2016 replaced the application of strict liability under the notarial service by adopting the subjective mode in case of damage committed against a third party. In addition, it sets up the limitation period of three years for claims for damages brought in the face of these professionals. This work encourages critical reflection of these changes, emphasizing the legal grounds of the adoption of objective and subjective responsibility in the Brazilian legal system and constitutional principles that serve as subsidy to that effect.

**Keywords:** registral and notarial law; civil responsibility; public services

<sup>1</sup>Mestre em Direitos Humanos pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), Paraná, Brasil. Docente pela União de Ensino do Sudoeste do Paraná (UNISEP), Paraná, Brasil. Email: [yasachelly@gmail.com](mailto:yasachelly@gmail.com)

<sup>2</sup>Doutoranda em Acesso à Justiça e as Constituições pela Faculdade Autônoma de Direito (FADISP), São Paulo, Brasil. Docente pela Faculdade Autônoma de Direito (FADISP), São Paulo, Brasil. Advogada Email: [alinemorelato@hotmail.com](mailto:alinemorelato@hotmail.com)



## INTRODUÇÃO

A Lei nº 13.286/2016 recentemente inserida em nosso ordenamento jurídico teve por objetivo a modificação da Lei nº 8.935/94, responsável pela regulamentação da atividade notarial no país, de acordo com o teor do artigo 236 e seguintes da Constituição Federal brasileira.

A partir de sua publicação e imediata vigência houve a redefinição da responsabilidade aplicada no âmbito de atuação dos referidos profissionais a qual deixou de ser objetiva passando a ser subjetiva, e, portanto, sujeita a análise de culpa.

Houve também, em decorrência da modificação anteriormente mencionada a fixação do prazo prescricional pertinente as ações indenizatórias intentadas em face dos notários e registradores públicos, as quais, em função da incidência explícita do Código Civil, foram fixadas em três anos.

O presente trabalho teve por fulcro tecer algumas considerações críticas a respeito das referidas alterações, enfatizando suas contradições e, sobretudo, os prejuízos para os milhares de usuários dos serviços realizados por estes importantíssimos profissionais.

No primeiro capítulo procurou se apresentar de forma breve como ocorre a incidência da responsabilidade objetiva e subjetiva em seus respectivos contextos de aplicação, tecendo-se comentários, inclusive, acerca dos fundamentos que ensejaram a criação e aplicação dos referidos tipos de responsabilidade.

Num segundo capítulo, discorreu-se a respeito da atuação profissional do notário e do registrador público, a natureza pública dos serviços que realiza e as razões pelas quais,

de forma tradicional, a responsabilidade objetiva foi a opção adotada nas ações de caráter indenizatório nos quais os referidos profissionais atuavam na condição de réus. ]

O terceiro e último capítulo buscou explicitar não apenas as modificações trazidas pela

Lei nº 13.286/2016, mas principalmente enfatizar as incongruências de sua aplicação sobretudo reconhecendo-se a natureza dos serviços prestados, os princípios constitucionais e os veementes prejuízos sofridos pelos administrados em razão da aplicação da responsabilidade subjetiva.

A título de considerações finais compreendeu-se que a permanência da responsabilidade subjetiva e da prescrição trienal, nos moldes da nova lei é nociva ao interesse público. A responsabilidade objetiva foi criada justamente para preservar a

integridade do cidadão que paga seus tributos e tem o direito de ver realizado com maestria o serviço posto à sua disposição.

Inferiu-se, por fim, que a delegação de serviços públicos não pode eximir o Estado da responsabilidade sobre eles, de modo que compreende-se como razoável a adoção da responsabilidade subsidiária do Estado a fim de que, em último caso, as vítimas não se vejam desprovidas do devido ressarcimento por conta da ausência de condições financeiras por parte daquele que diretamente realizou o serviço e lhe causou o dano.

### **1. A incidência da responsabilidade objetiva e subjetiva em seus respectivos contextos de aplicação:**

As questões relativas à aplicação da responsabilidade remontam os mais longínquos períodos da civilização humana. No entanto, é a partir do Direito Romano e mais especificamente a chamada *Lex Aquila* que verificamos um afastamento gradativo da visão tradicional, pautada no emprego das práticas de vingança privada e um maior direcionamento das regras à satisfação do dano sofrido pela vítima de modo proporcional à sua gravidade. (GAGLIANO e PAMPLONA FILHO, 2014).

No Brasil, sabe-se que o Código Civil de 1916 adotou a responsabilidade civil subjetiva como formal tradicional de aplicação da responsabilidade, mas no desenrolar do Século XX, com os danos ocasionados pelo progresso e a multiplicidades de vítimas decorrentes das novas atividades voltadas ao desenvolvimento da produção nos moldes capitalistas, fomentou a adoção de uma nova forma de incidência da responsabilização, pautada na chamada teoria do risco. (GONÇALVES, 2014)

Assim, no advento do Código Civil de 2002, percebeu-se algumas significativas modificações no que tange a responsabilidade civil. Apesar de ter sido mantida a responsabilidade subjetiva como regra, houve a inclusão da responsabilidade objetiva como modalidade mais adequada a determinadas situações em que, sobretudo, era capaz de se evidenciar um significativo distanciamento entre a vítima, normalmente mais vulnerável e hipossuficiente que o agente responsável pela conduta relacionada ao dano.

Portanto, segundo o ordenamento jurídico brasileiro, a responsabilidade subjetiva e a objetiva convivem cada uma com suas características e searas próprias de incidência.



Traçando breves linhas a respeito das denominações e divergências típicas de cada uma destas modalidades adotadas pela lei em vigência, Cavalieri Filho aduz o seguinte a respeito da responsabilidade subjetiva,

A ideia de culpa está visceralmente ligada à responsabilidade, por isso que, de regra, ninguém pode merecer censura ou juízo de reprovação sem que tenha faltado com o dever de cautela em seu agir. Daí ser a culpa, de acordo com a teoria clássica, o principal pressuposto da responsabilidade civil subjetiva. (CAVALIERI FILHO, 2012, P. 17).

A culpa a ensejar a responsabilização do agente da conduta deve ser suportada pela vítima e esta é uma das grandes desvantagens de sua aplicação, pois nem sempre a questão da prova é algo simples. Plausível sua aplicação, em regra, quando não há qualquer diferença entre as partes litigantes, sobretudo quando esta igualdade possa ser facilmente reconhecida.

A aplicação da responsabilidade objetiva está pautada na ausência de comprovação de culpa, mas apenas demonstração da relação entre o dano sofrido e o acontecimento fático que lhe gerou pela parte prejudicada. Ganha sentido quando a desproporção entre as partes envolvidas no evento que ensejou o dano à vítima se mostre visível e quando esta desproporção está intimamente ligada não apenas a atividade desenvolvida pelo causador do dano, mas quando esta prática lhe rende importantes benefícios<sup>3</sup>.

Segundo o professor Gustavo Tepedino, citado por Gagliano e Pamplona Filho (2012) a adoção da responsabilidade objetiva está ainda conectada a realização dos ditames de justiça social expressamente mencionados no artigo 3º da Constituição da República. De acordo com suas palavras:

Com efeito, os princípios de solidariedade social e da justiça distributiva, capitulados no art. 3.º, incisos I e III, da Constituição, segundo os quais se constituem em objetivos fundamentais da República a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, bem como a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais, não podem deixar de moldar os novos contornos da responsabilidade civil. (GAGLIANO e PAMPLONA FILHO, 2014, p. 494).

<sup>3</sup> Foi no campo dos acidentes de trabalho que a noção de culpa, como fundamento da responsabilidade, revelou-se primeiramente insuficiente. Na medida em que a produção passou a ser mecanizada, aumentou vertiginosamente o número de acidentes, não só em razão do despreparo dos operários mas, também, e principalmente, pelo empirismo das máquinas então utilizadas, expondo os trabalhadores a grandes riscos. O operário ficava desamparado diante da dificuldade - não raro, impossibilidade - de provar a culpa do patrão. A injustiça que esse desamparo representava estava a exigir uma revisão do fundamento da responsabilidade civil. Algo idêntico ocorreu com os transportes coletivos, principalmente trens, na medida em que foram surgindo. Os acidentes multiplicaram-se, deixando as vítimas em situação de desvantagem. Como iriam provar a culpa do transportador por um acidente ocorrido a centenas de quilômetros de casa, em condições desconhecidas para as vítimas ou seus familiares? (CAVALIERI, 2012, p. 151).

Importante ressaltar que a fim de viabilizar a justiça social e a desproporção entre autor e vítima é que a responsabilidade objetiva não discute a presença da culpa para que a condenação do autor seja viável. Mas, conforme demonstra Cavalieri Filho (2012) é necessário que a vítima demonstre claramente a relação entre o dano sofrido e o nexo de causalidade entre ambos os acontecimentos, pois caso contrário, poderá ser excluída a responsabilidade do suposto autor.

A prova, no entanto, de que há uma causa de exclusão da responsabilidade recai, obviamente, ao agente que supostamente causou o dano, dada a reconhecida e presumida hipossuficiência da vítima no âmbito da responsabilidade objetiva.

A convivência de ambas as modalidades de responsabilidade está consagrada no artigo 927 do Código Civil<sup>4</sup> em vigência. Da breve análise do artigo mencionado pode se inferir que a responsabilidade objetiva é, de fato, aplicada como exceção.

Gagliano e Pamplona Filho (2014) resume as diferenças entre a responsabilidade objetiva e subjetiva, indicando que no âmbito da primeira há duas hipóteses de incidência: ou quando expressamente recomendado por lei, ou quando a atividade é naturalmente ensejadora de risco a terceiros.

É com base nestas premissas que passaremos a demonstrar como a atividade realizada pelos notários e registradores públicas está inserida no contexto de aplicação da responsabilidade objetiva, pondo em questão o teor da recentíssima Lei nº 13.286/2016.

## **2. A atuação profissional do notário e do registrador público – natureza jurídica e aplicação da responsabilidade civil objetiva**

Os notários e registradores públicos são profissionais bastante antigos. Segundo Martins (2010) a regulamentação da profissão teve início com o Corpus Juris Civilis, criado a partir de um decreto expedido pelo imperador romano Justiniano I, o qual era Imperador Bizantino no século VI d.C. No Brasil, o surgimento da profissão, por sua vez, remonta ao Brasil Colônia.

Comasseto aduz que o notário brasileiro é um verdadeiro intérprete da vontade das partes. Sua função precípua é a de orientar as partes a fim de que estas consigam

---

<sup>4</sup> Art. 927 do Código Civil Brasileiro - Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.

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



realizar os seus objetivos utilizando-se do instrumento mais adequado segundo o Direito vigente. Em seus dizeres, “O tabelião pátrio orienta de forma imparcial os indivíduos na busca regular de seus direitos subjetivos privados, protegendo de forma igualitária as partes e prestando-lhes informações oportunas”. (COMASSETO,2002, p. 108)

Rufino Larraud citando por Brandelli ao discorrer acerca do referido tema aduz que:

Função notarial é aquela atividade jurídico-cautelar cometida ao notário, que consiste em dirigir imparcialmente aos particulares na individualização regular dos seus direitos subjetivos, para dotá-los de certeza jurídica conforme às necessidades do tráfico e de sua prova eventual. (BRANDELLI, 1998, p. 26)

É pacífico que a função exercida pelos notários e registradores públicos seja de tamanha importância que deva ser considerada como uma típica atividade de interesse público. A prova disso está na própria Constituição Federal de 1988 quando afirma em seu artigo 236 que “Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público”.

A delegação de serviços públicos é, segundo Alexandrino e Paulo, uma das formas de descentralização administrativa, também reconhecida como “descentralização por colaboração”. Nela, o que há é o repasse da execução de atividade, permanecendo, neste caso, o Poder Público, como parte competente no exercício do controle da atividade a fim de que ela seja cumprida atingindo os níveis de eficiência e economicidade que se esperam de todas as atividades de natureza pública (ALEXANDRINO e PAULO, 2011, p. 24 – 25).

O exercício da atividade notarial que aqui se investiga, não se coaduna com os moldes do artigo 175 da CF/88<sup>5</sup>, já que neste caso se tratar de modelos contratuais de delegação de serviços. O ex ministro do STF, Carlos Ayres de Britto, ao proferir seu voto na ADIN na ADI nº 2415, julgada em 10/11/2011, ao versar sobre o tema, pronunciou o seguinte:

A delegação que lhes timbra a funcionalidade não se traduz, por nenhuma forma, em cláusulas contratuais. A sua delegação somente pode recair sobre pessoa natural, e não sobre uma empresa ou pessoa mercantil, visto que de empresa ou pessoa mercantil é que versa a Magna Carta Federal em tema de concessão ou permissão de serviço público. Para se tornar delegatária do Poder Público, tal pessoa natural há de ganhar habilitação em concurso público de provas e títulos, e não por adjudicação em processo licitatório, regado, este, pela Constituição como antecedente necessário do contrato de concessão ou de permissão para o desempenho de serviço público. Cuida-se ainda de atividades

<sup>5</sup> Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

estatais cujo exercício privado jaz sob a exclusiva fiscalização do Poder Judiciário, e não sob órgão ou entidade do Poder Executivo, sabido que por órgão ou entidade do Poder Executivo é que se dá a imediata fiscalização das empresas concessionárias ou permissionárias de serviços públicos. (STF, 2011)

Há que se considerar duas situações a fim de que possamos definir o âmbito de aplicação da responsabilidade no contexto do serviço notarial e dos registradores públicos: o primeiro diz respeito ao tipo de delegação pouco tradicional que segue àquela em que se insere os notários e que gera dúvida a respeito da permanência ou não do Estado como responsável pelos atos por eles praticados; a segunda, diz respeito à possibilidade ou não de aplicação do Código de Defesa do Consumidor no âmbito da responsabilização pelos atos praticados por estes profissionais, em decorrência de suas atividades, em razão do tipo de remuneração que estes profissionais recebem.

No que tange à questão do tipo de delegação de serviço realizada no caso dos notários e registradores públicos, em primeiro lugar é importante afirmar que, mesmo não constituindo nem concessão e nem permissão de serviços públicos, mas um tipo *sui generis* de delegação, com regras próprias (concurso público destinado à pessoa física, ausência de licitação, nomeação pelo Poder Público, remuneração não paga pelos cofres públicas, mas a partir da cobrança dos serviços aos particulares e controle exercido apenas pelo Poder Judiciário), essa modalidade de delegação não é ilícita e nem dos notários e registradores públicos a fé pública necessária a realização de suas funções. Nos dizeres de Maçal Justem Filho:

O art. 175 não impôs uma disciplina restritiva para o legislador. A referência à delegação por meio de concessão de serviço público não significou nem a consagração de um único e determinado tipo de avença nem a vedação a que outras avenças sejam praticadas. (JUSTEM FILHO, 2005, p. 506)

Nesse diapasão, ainda que não estejam inseridas na categoria de concessionários ou permissionários de serviços públicos, os notários e registradores públicos devem ser reconhecidos como exercentes de serviço de natureza pública.

A partir daí, o reconhecimento da incidência do artigo 37, parágrafo 6º da CF/88 parece uma decorrência lógicas deste reconhecimento, uma vez que está disposto na lei que “As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa”.

Observe que Oliveira (2016) ao tratar do assunto aduziu o seguinte:



Até a promulgação da Constituição de 1988, o art. 28 da Lei 6.015/1973 (Lei dos Registros Públicos) estabelecia a responsabilidade pessoal e subjetiva dos oficiais de registro. Sob a égide da Constituição de 1988, o art. 22 da Lei 8.935/1994, alterado pela Lei 13.137/2015, consagrou a responsabilidade civil objetiva dos notários e oficiais de registro, assegurado o direito de regresso no caso de dolo ou culpa dos seus prepostos. (OLIVEIRA, 2016).

Para os doutrinadores que entendem de forma semelhante ao professor Rafael Carvalho Rezende Oliveira, é inquestionável a aplicação da responsabilidade objetiva com base na teoria do risco administrativo aos notários e registradores públicos, porque essa é a recomendação constitucional. Essa é a opinião defendida por Clayton Reis<sup>6</sup> e por Carlos Roberto Gonçalves, eméritos civilistas os quais de maneira uníssona tomam o texto da norma constitucional como forma de justificarem seus posicionamentos.

Ademais, sendo os notariais considerados agentes públicos por colaboração nada mais que seus atos também atingidos pela responsabilidade objetiva<sup>7</sup>.

No que tange a aplicação do Código de Defesa do Consumidor na esfera do serviço notarial é necessário que se faça uma breve reflexão antes de se responder a referida pergunta. Isso porque, optando em seguir a linha de raciocínio que pende para o reconhecimento dos notários e registradores públicos como destinatários da norma do artigo 37, parágrafo 6º da Constituição Federal, estamos reconhecendo que, de fato, esses são particulares que exercem serviços públicos e a incidência do Código de Defesa do Consumidor, para justificar a aplicação da responsabilidade objetiva e assim, proteger os mais vulneráveis da relação ali verificada, seria desnecessário.

De qualquer forma é importante comentar que os fornecedores de serviços públicos, segundo o que diz o artigo 3º do CDC<sup>8</sup> também podem ser reconhecidos como participantes de relação equiparada a de consumo, já que a forma como exercem suas atividades, podem ser perfeitamente inseridas no contexto de aplicação do referido texto legal.

<sup>6</sup> “O Estado responde pelos atos praticados pelos seus prepostos ainda que erigidos através da função delegada, que na realidade é uma longa manus do poder estatal, tendo direito de regresso no caso de culpa ou dolo dos lesionadores do direito, conforme, aliás, prevê o art. 37, § 6º, da Constituição Federal” (REIS apud GONÇALVES, 2014, P. 206)

<sup>7</sup> “Clássico exemplo desses agentes são os jurados, as pessoas convocadas para serviços eleitorais, como os mesários e os integrantes de juntas apuradoras, e os comissários de menores voluntários. 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.” (CARVALHO FILHO, 2004, P. 485).

<sup>8</sup> Artigo 3º da CF/88 - Fornecedor é toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, nacional ou estrangeira, bem como os entes despersonalizados, que desenvolvem atividade de produção, montagem, criação, construção, transformação, importação, exportação, distribuição ou comercialização de produtos ou prestação de serviços.

O STJ por muito tempo posicionou-se contrária a essa aplicação em razão da origem da remuneração dos oficiais de registros. Isso porque, segundo Rosenvald (2016) essa tradicionalmente se dá por taxa, e só quem tem competência tributária no Brasil, seria o próprio Estado, aplicando-se, portanto, a responsabilidade objetiva aos cartórios, com respaldo no artigo 37, parágrafo 6º da CF/88 segundo os argumentos acima já explicitados.

Essa parece ter sido, inclusive, a posição majoritária adotada pelo STF, segundo alude o mesmo autor, ao comentar que as custas judiciais e os emolumentos concernentes aos serviços notariais e registrais possuem, na visão do referido tribunal, natureza tributária, qualificando-se como “taxas remuneratórias de serviços públicos”.

O não reconhecimento da relação entre o cartório, os oficiais de registro e os usuários do serviço como consumidores, não inviabiliza, contudo, a proteção dos últimos, eis que aplicada, ainda que sob um outro fundamento, a responsabilidade objetiva, com base na teoria do risco.

### **3 – O advento da Lei nº 13.286/16 – críticas e desafios à sua aplicação no âmbito da responsabilidade civil dos oficiais de registros:**

Publicada em 10 de maio de 2016 a Lei nº 13.286 deu nova redação ao artigo 22 da Lei nº 8.935/94 a qual versa a respeito da responsabilidade civil dos notários e registradores públicos.

Duas foram as alterações realizadas e suas implicações justificam a construção desse trabalho como uma forma não apenas de detectar suas incongruências, mas também refletir acerca de sua aplicação em termos práticos.

A primeira das modificações diz respeito à alteração do tipo de responsabilidade que passou a incidir sobre os notários e registradores públicos, a qual passou de objetiva, nos moldes mencionados no capítulo anterior, à subjetiva, em relação a todos os danos causados a terceiros, seja a partir de suas próprias condutas, quer a partir de seus substitutos.

Assim está disposto no referido artigo:

Art. 2º O art. 22 da Lei no 8.935, de 18 de novembro de 1994, passa a vigorar com a seguinte redação: 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. (BRASIL, 2016)

Os inconvenientes da aplicação da responsabilidade civil subjetiva no âmbito no que tange aos oficiais de registro são facilmente perceptíveis. Uma breve observação nas diversas atribuições a serem cumpridas por estes profissionais já pode evidenciar o enorme prejuízo a ser vivenciado pelas vítimas de erros a partir de suas atividades.

O primeiro dissenso a respeito da aplicação diz respeito ao ônus da prova, que, imediatamente deixará de ser invertido onerando excessivamente as vítimas que, diante do prejuízo já sofrido, ainda terão o ônus de levantar provas a respeito do erro ali perpetrado e sua conexão com o prejuízo moral ou material alegado.

A dificuldade na produção desta prova mostra-se ainda visível a partir de simples análise do artigo 6º da Lei nº 8.935/94, senão vejamos:

Art. 6º. Aos notários compete: I - formalizar juridicamente a vontade das partes; II - intervir nos atos e negócios jurídicos a que as partes devam ou queiram dar forma legal ou autenticidade, autorizando a redação ou redigindo os instrumentos adequados, conservando os originais e expedindo cópias fidedignas de seu conteúdo; III - autenticar fatos. (BRASIL, 1994)

Questiona-se que mecanismos de prova serão capazes de comprovar a ausência de diligência ou de probidade do notário no exercício de suas funções, quando em razão de lhe ter sido delegado, pelo Estado, uma função pública, há em seus atos, presunção de legitimidade e veracidade, as quais não extinguem, mas certamente enfraquecem qualquer alegação em contrário<sup>9</sup>.

A aplicação da responsabilidade subjetiva apresenta-se em dissenso, inclusive, em relação às regras aplicadas aos demais entes que recebem a execução de serviços públicos por delegação. Observa-se que, em relação a estes, segundo aduz Mazza (2012, p. 1977) “a responsabilidade primária pelo ressarcimento de danos decorrentes da prestação é do concessionário, cabendo ao Estado concedente responder em caráter subsidiário.

<sup>9</sup>Segundo Coutore apud Neto (2015, p. 15) “Uma primeira acepção, restrita, da fé pública, é a que a circunscreve ao instrumento notarial. Numerosas definições reputam que o próprio, o específico, da fé pública, constitui sua emanção notarial. É, se diz, certificar os escritórios por escrito alguma coisa que se passou diante deles. Com maior rigor se fala de fé pública notarial, para referir-se a esta acepção do conceito; e então se acostuma a defini-la como a exatidão do que o notário vê, ouve ou percebe por seus sentidos”. Também enuncia a fé pública dos oficiais de registro o artigo 3º da Lei nº 8935/94, quando aduz que “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”.

Segundo o referido autor, o STF chegou a decidir em caráter temporário, que a responsabilidade objetiva, no âmbito dos concessionários de serviços públicos seria objetiva em relação aos usuários do serviço, entretanto, seria subjetiva no que tange aos terceiros, mas essa decisão não mais prevalece, segundo o (RE nº 591.874/MS).

No que diz respeito ao texto da Lei nº 13.286/16, não há sequer uma delimitação em que momentos a responsabilidade subjetiva será aplicada, uma vez que fazendo uma interpretação literal do que ali se encontra enunciado, faz-se parecer que a modalidade subjetiva só é aplicada a terceiros, não se definindo com clareza se tal visão alcança ou não os usuários.

A segunda modificação perpetrada pela Lei nº 13.286/16 diz respeito a inserção de um parágrafo único ao artigo 2º, prevendo prazo prescricional para as ações que tiverem por objeto pedidos indenizatórios em face dos oficiais de registro. Segundo o texto, “Prescreve em três anos a pretensão de reparação civil, contado o prazo da data de lavratura do ato registral ou notarial” (BRASIL, 2016).

A adoção do prazo de três anos é, sem dúvida, uma intercorrência da aplicação da responsabilidade subjetiva prevista como regra pelo Código Civil, conforme aqui já fora comentado.

Mas, é importante ressaltar que, mais uma vez, o novo teor da Lei nº 8.935/94 conferido pela Lei nº 13.286/16, mostra-se incongruente com o ordenamento jurídico pátrio.

Contudo, segundo comenta Cavalcanti Filho:

O STJ firmou o entendimento de que o prazo prescricional de cinco anos previsto no art. 1º do Decreto 20.910/32 deve ser aplicado à ação indenizatória ajuizada contra a Fazenda Pública, em razão do princípio da especialidade. (CAVALCANTI FILHO, 2016, p. 1)

E complementa, utilizando as palavras de Rui Estoco:

Segundo dispunha o art. 178, §10, VI, do CC/16, prescrevia em cinco anos qualquer direito contra a Fazenda Pública. O atual Código Civil em vigor não repetiu essa disposição, restando a indagação acerca do prazo prescricional para o Poder Público. A omissão foi intencional, pois o Código Civil não rege as relações informadas pelo direito público, entre o administrador e o administrando. Ademais, ainda que assim não fosse, cabe obter que a lei geral não revoga a legislação especial. (CAVALCANTI FILHO, 2016, p.1)

Ainda que os cartórios sejam entes despersonalizados e ainda que estejamos aqui a tratar da figura dos oficiais de registro como pessoas físicas incumbidas na realização



de serviços de interesse público, é nesta esteira que se pugna pela extensão do prazo prescricional de cinco anos as ações que envolvam discussão a respeito da responsabilidade civil nesta seara.

Observando -se o teor do DL 4.597/42 verifica-se que em seu artigo 1º, alínea c da Lei 9.494, de 10.09.97, incluído pela MP 2.180-35, de 24.08.2001<sup>10</sup>, verifica-se que ela também estende a referida prescrição as pessoas jurídicas de direito público prestadoras de serviço público.

O prazo de três anos é, portanto, vantajoso apenas para os próprios notários, mas extremamente prejudicial para aqueles que, usuários dos serviços ou não, venham a ser prejudicados por danos decorrentes do exercício profissional.

Ao que se pode notar, as modificações legislativas que definiram a responsabilidade subjetiva e o prazo prescricional de três anos para as ações indenizatórias contra os notários e registradores públicos mostra-se de fato um tanto incongruente e cria uma série de contradições em sua aplicabilidade, sobretudo em razão de, a contrassenso do que recomenda a Carta Magna brasileira, acirrar as dificuldades das milhares de pessoas que se utilizam do referido serviço diariamente, e dele dependem para realizar um sem número de atos jurídicos de extrema importância e se veem tolhidos de exercer plenamente o direito de receber a compensação decorrente da falha do serviço.

#### **4. A responsabilidade civil dos oficiais de registro e a visão constitucional das atividades consideradas como de interesse público a partir da análise dos seus princípios:**

A delegação de serviços públicos, na qual se insere a atividade notarial, tem na visão da doutrina, estão calcados na ideia de Estado Mínimo, defendida pelos adeptos da “corrente política - econômica usualmente chamada neoliberalismo”. (PAULO e ALEXANDRINO, 2011, p. 131).

Aduzem os eméritos professores que as privatizações, delegações de serviços públicos e o fomento ao chamado “terceiro setor” tem por objetivo não apenas a

---

<sup>10</sup> “Art. 1º-C. Prescreverá em cinco anos o direito de obter indenização dos danos causados por agentes de pessoas jurídicas de direito público e de pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos.” (BRASIL, 2001).

diminuição do déficit público, mas também, a partir da otimização dos recursos, permitir uma ampliação do acesso à população, destes serviços considerados essenciais.

O que se pode compreender é que o repasse do serviço, seja na modalidade outorga, seja na modalidade delegação, tem por fulcro a melhoria da condição do serviço, eis que a realização do mesmo, sempre irá esbarrar, dentre outros entraves, na própria reserva do possível. Mas, o fato de ele ser delegado a uma pessoa jurídica de direito privado, ou mesmo a uma pessoa física (como é o caso que se coloca sob análise neste trabalho), não retira da atividade o interesse público que lhe é intrínseco.

Á luz dos princípios constitucionais que versam a respeito do funcionamento da Administração Pública, sabe-se que o princípio da eficiência, inserido pela Emenda Constitucional nº 19/98 é um dos mais importantes e que deve ser observado por todos aqueles que realizam atividades de interesse público. Nos dizeres de Fidelis Gonçalves:

Há vários artigos na Lei 8935/94 visando à aplicação do princípio da eficiência aos serviços notariais e de registro. O artigo 4º, por exemplo, determina que os serviços notariais e de registro devem ser prestados de modo eficiente e adequado. O artigo 30, inciso II preceitua como obrigação dos delegatários atender as partes com eficiência, urbanidade e presteza. O mesmo artigo, no inciso X, dispõe sobre a obrigatoriedade de se observar os prazos legais fixados para a prática dos atos. E finalmente, o inciso XI do mesmo artigo 30 determina que o notário e o registrador devem facilitar por todos os meios, o acesso à documentação existente às pessoas legalmente habilitadas. Constata-se a eficiência com um atendimento rápido, de qualidade, com mobiliários confortáveis, equipamentos de informática modernos e, principalmente, com a prática dos atos em prazo inferior ao máximo fixado em Lei. (FIDELIS GONÇALVES, 2014, p.1)

Observe que com a tendência fomentada pela nova concepção do processo e da tendência cada vez maior de se afastar da via judicial as demandas que podem ser resolvidas na esfera extrajudicial, o papel dos notários e registradores públicos tende a tornar-se cada vez mais relevante, e, conseqüentemente, esses profissionais tendem a ser cada vez mais procurados pela população. Assim aduz Miranda, ao versar sobre o tema:

Sem dúvida alguma, a atividade notarial e de registro representa atualmente um importante instrumento para a plena, rápida e eficaz realização do direito, exatamente porque ela se apresenta em condição de atuar na resolução de múltiplos problemas que quotidianamente se apresentam na vida dos cidadãos os quais, não assumem uma natureza conflitual de litígios, mas que só através da atuação do Poder Judiciário tenham possibilidade de ser dirimidos. E o melhor, com a intervenção capaz – e legalmente sancionada – de jurista idôneo e investido de fé-pública e, além disso, com capacidade para apreciar e aplicar, nas situações concretas, o princípio da legalidade, como é, incontestavelmente, o caso do notário e do registrador. (MIRANDA, 2010, p. 1)



Com o crescimento da atividade notarial, maiores são os riscos de que, no exercício de suas atribuições, os oficiais de registros venham a cometer erros que venham a causar prejuízos aos usuários de seus serviços bem como a terceiros.

E se é justamente essa amplitude de possíveis vítimas que orienta a aplicação da responsabilidade objetiva no âmbito da Administração Pública, este mesmo argumento poderá servir de embasamento para a aplicação da responsabilidade objetiva no âmbito das atividades notariais.

Por fim, vale enfatizar que no Estado de Direito brasileiro, a justiça distributiva e a solidariedade social são princípios informadores da ótica jurídica que possuem papel fundamental na aplicação da responsabilidade. Ao versar acerca da conexão entre responsabilidade civil e justiça social, Andrade Neto (2003) aduz o seguinte:

Segundo hodiernamente se pode propor, repara-se o dano porque há uma ordem social a se realizar, uma redistribuição igualitária de ônus que a casualidade ou a mão humana se encarregou de desequilibrar.

Repara-se o dano, portanto, para efetivar a realização do princípio constitucional da justiça distributiva. A justiça social (também positivada na Carta Magna) conforme modernamente concebida como o justo atribuído ao todo social, torna imprescindível uma redistribuição dos ônus e bônus da vida em sociedade para engrenar o mecanismo de transformação do real em busca do ideal. (ANDRADE NETO, 2003, p. 99).

Assim, a responsabilidade objetiva é a única modalidade capaz de proteger o cidadão que se utiliza do serviço notarial ou que será atingido, ainda que apenas de forma oblíqua, pela falha no exercício da atividade. Só essa modalidade é capaz de igualar as naturais diferenças existentes entre o prestador de serviço dotado de fé pública e o cidadão comum.

Da mesma forma é na solidariedade social, aqui entendida igualmente como um dos princípios que servem de base ao Estado de Direito, a responsabilidade objetiva encontra respaldo. Nos dizeres de Cardoso citado por Santiago e Campello:

A solidariedade social ingressa no sistema jurídico materializada no art. 3º, I, da Constituição Federal, como marca do Estado democrático de direito, estimulando em cada indivíduo consciência perceptiva do ambiente social, pelo que pode ser considerada como um novo paradigma para o direito, no qual Estado e indivíduo assumem uma aliança, de caráter absolutamente democrático, visando a incrementar direitos básicos desses, promoção de políticas de erradicação da pobreza e de redução das desigualdades. (SANTIAGO e CAMPELLO, 2015, p. 188).

O impacto social que a atividade notarial guarda em seu bojo e o caráter de atividade de interesse público, aqui já fartamente demonstrada, corroboram com a ideia

da aplicação da responsabilidade objetiva, como a única possível a garantir que, na falha do serviço, a reparação do dano não gere uma onerosidade maior ao indivíduo.

Sendo assim, por todos os aspectos aqui trazidos à reflexão e, por ser notória a consonância dos princípios constitucionais relacionados ao exercício de atividades de interesse público, e a aplicação da responsabilidade objetiva, que se critica as modificações perpetradas pela Lei nº 13.286/16.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS:**

A responsabilidade civil dos notários e registradores públicos traz em si uma polêmica definição a qual é decorrente da própria natureza híbrida com a qual vem sendo constituída.

Observa-se que, a despeito de ser reconhecidamente uma forma válida de delegação de serviço público, prevista, inclusive, constitucionalmente, as regras atinentes a esses profissionais mesclam aspectos típicos do regime público e privado, sendo este o regime que, em tese, deveria preponderar, eis que notários e registradores públicos não compõem a estrutura da Administração Pública, nem de forma direta e nem tampouco de forma indireta.

A despeito desta natureza *sui generis* atribuída aos oficiais de registro é notório que a fé pública que resguardam no exercício de suas atividades, a importância senão essencialidade dos seus serviços e o grande número de pessoas que dele se valem para resolver assuntos das mais diversas categorias, remetem a aplicação da responsabilidade objetiva e a aplicação da teoria do risco.

Analisando-se inclusive a legislação vigente e anterior a CF/88 parece majoritário dentre os doutrinadores que a aplicação do artigo 37 parágrafo 6º seria a medida mais condizente tanto com o fato de se tratar de atividade que pode ser tranquilamente enquadrada como serviço público, mas também pelo fato de que é ela a que mais beneficia os usuários e terceiros, via de regra, reconhecidamente hipossuficientes na relação que travam com prestadores de serviços de modo geral, seja no âmbito da Administração Pública, seja no contexto das relações de consumo.

Ressalte-se que, em ambos os casos, é a responsabilidade objetiva a modalidade aplicada, diferenciando-se apenas a incidência da teoria do risco a servir de base para a sua adoção.

A aplicação da responsabilidade subjetiva não apenas contraria os princípios constitucionais da solidariedade e justiça social, como dificulta a busca por ressarcimento daqueles que se valem do serviço notarial. A incidência desta responsabilidade cria impactos, inclusive, diminuindo o prazo prescricional de cinco para três anos, o que é, certamente, mais um ponto negativo para os usuários e terceiros afetados pela má prestação do serviço em questão.

A presença de diversos acórdãos versando sobre o tema, cada um entendendo de modo diverso a respeito da aplicação da responsabilidade voltada aos oficiais de registro demonstra que



o advento da lei não esgota as discussões a respeito da matéria, mas, ao contrário, ressalta a necessidade de se criar no âmbito da realização dos serviços públicos, um discurso uniforme de aplicação da responsabilidade de modo que as delegações de serviços públicos não se tornem uma justificativa para que o Estado repasse a atividade apenas para ver-se livre dos ônus de sua realização.

E é por conta desta necessidade de se delegar responsabilmente os referidos serviços que se compreende que a melhor opção no que tange a aplicação da responsabilidade na seara das delegações de serviço é aquela já adotada para as concessões e permissões, as quais são objetivamente responsabilizadas pelos danos que vierem a praticar em decorrência do exercício de sua atividade, mas que mantém a responsabilidade subsidiária do Estado quando faltarem recursos suficientes para o ressarcimento das vítimas.

Assim, resguardando-se os direitos dos administrados, efetivamente estar-se-á garantindo que a delegação dos serviços públicos possa ser um mecanismo de ampliação do acesso destes a população e não um temerário modo de se retirar do Estado a responsabilidade pelo seu bom exercício, o que é, acima de tudo, uma questão de cumprimento dos princípios e auspícios constitucionais.

## REFERÊNCIAS:

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 19ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

ANDRADE NETO, Carlos Gonçalves de. **Responsabilidade civil e justiça distributiva**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Pernambuco. Apresentada em julho de 2003. Disponível em: <http://www.liber.ufpe.br/teses/arquivo/20030929113407.pdf> Acesso em: 23 de setembro de 2016.

BRANDELLI, Leonardo. **Teoria geral do direito notarial**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

BRASIL. **Código Civil Brasileiro**. Lei 10.406 de 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm) Acesso em 01 de setembro de 2016. \_\_\_\_\_. **Código de Defesa do Consumidor**. Lei nº 8.078 de 11 de setembro de 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8078compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078compilado.htm) Acesso em 10 de setembro de 2016.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm) Acesso em: 20 de agosto de 2016.



\_\_\_\_\_. **Decreto nº. 20.910, de 06 de Janeiro de 1932.** Regula a prescrição quinquenal. 15. ed. São Paulo: Rideel, 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.935 de 18 de novembro de 1994.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8935.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8935.htm). Acesso em: 20 de setembro de 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.286 de 10 de maio de 2016.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Lei/L13286.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13286.htm) Acesso em: 20 de setembro de 2016.

CAVALCANTI FILHO, Carlos Eduardo Lamboglia. **O prazo prescricional das ações de responsabilidade civil em face do poder público.** Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 21, n. 4831, set. 2016. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/47028/o-prazo-prescricional-das-acoes-de-responsabilidade-civil-em-face-do-poder-publico>. Acesso em 25 setembro 2016.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de Responsabilidade Civil.** 10ª edição. São Paulo: Atlas, 2012.

COMASSETTO, Miriam Saccol. **A função notarial como forma de prevenção de litígios.** Porto Alegre: Norton, 2002.

FIDELIS GONÇALVES, Luis Flávio. **A incidência dos princípios da Administração Pública na Atividade Notarial.** Colégio Notarial do Brasil. Conselho Federal. Publicado em 24/11/2014.

Disponível em:

<http://www.notariado.org.br/index.php?pG=X19leGliZV9ub3RpY2lhcw==&in=NDkyOA==>

Acesso em 28 de novembro de 2014.

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de direito administrativo.** 11. ed. rev. amp. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2004

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro.** Volume IV. São Paulo: Saraiva, 2014.

GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Novo curso de direito civil: responsabilidade civil.** 12ª edição. São Paulo: Saraiva, 2014.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo.** Ed. Saraiva, São Paulo, 2005.

MARTINS, Sheila Luft. **A função notarial.** In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XIII, n. 80, setembro de 2010. Disponível em:



[http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=835](http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=835)  
6. Acesso em 20 de setembro de 2016.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MIRANDA, Marcone Alves. **A importância da atividade notarial e de registro no processo de desjudicialização das relações sociais**. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XIII, n. 73, fev 2010.

Disponível em: [http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artio\\_id=7134](http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artio_id=7134)  
. Acesso em 25 de setembro de 2016.

NETO, Durval Carneiro. **Presunção de legitimidade: nem sempre é como diz o guarda da esquina**. Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE). Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 42. abril/maio/junho de 2015. Disponível em:  
<http://www.direitodoestado.com/revista/REDE-42-ABRIL-2015-DURVAL-CARNEIRO-NETO.pdf> Acesso em 16 de setembro de 2016.

ROSENVOLD, Nelson. **A responsabilidade civil dos notários e registradores e a Lei n. 13.286/2016**. Página Pessoal. Publicado em 12/07/2016. Disponível em:  
<http://www.nelsonrosenvold.info/single-post/2016/07/12/A-responsabilidade-civil-dos-not%C3%A1rios-e-registradores-e-a-Lei-n-132862016> Acesso em 25 de setembro de 2016.

SANTIAGO, Mariana Ribeiro. Campello, Lívia Gaigher Bósio. **A responsabilidade civil por atividade de risco e o paradigma da solidariedade social**. Veredas do Direito, Belo Horizonte, v.12, n.23, p.169-193, Janeiro/Junho de 2015.

STF. Supremo Tribunal Federal. **ADI 2.415**, rel. min. Ayres Britto, julgamento em 10-11-2011, Plenário, DJE de 9-2-2012. Disponível em:  
<http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigoBd.asp?item=2079> Acesso em 22 de setembro de 2016.

