

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

LUIZ BERNARDO KÄMPF AMARAL

TEMA 777 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E A RESPONSABILIDADE  
OBJETIVA DO ESTADO POR ATOS DANOSOS DE NOTÁRIOS

CURITIBA-PR

2021

LUIZ BERNARDO KÄMPF AMARAL

TEMA 777 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E A RESPONSABILIDADE  
OBJETIVA DO ESTADO POR ATOS DANOSOS DE NOTÁRIOS

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Bacharelado em Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito das Relações Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Rodrigo Luís Kanayama

CURITIBA-PR

2021

## TERMO DE APROVAÇÃO

Tema 777 do Supremo Tribunal Federal e a responsabilidade objetiva do Estado por atos danosos de notários

LUIZ BERNARDO KAMPF AMARAL

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção de Graduação no Curso de Direito, da Faculdade de Direito, Setor de Ciências jurídicas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

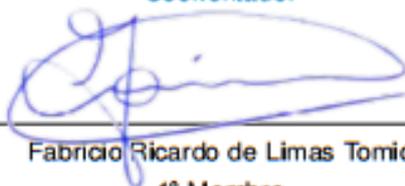


---

Rodrigo Luís Kanayama  
Orientador

---

Coorientador



---

Fabricio Ricardo de Limas Tomio  
1º Membro



---

Ilton Norberto Robl Filho  
2º Membro

À minha família, base de tudo, e razão de estar aqui hoje.  
Aos que se foram antes de tudo isso ser possível: meu avô, Luiz Renato;  
minha tia-avó, Odaléia; meu melhor amigo, Guilherme;  
e minha prima, Carolina – todos *in memoriam*.  
Às mais de 300 mil vidas que foram perdidas neste país até agora.

## **AGRADECIMENTOS**

Em primeiro lugar, agradeço a Deus. À minha família – ou seja, minha mãe Daniela, minha irmã Vitória, e meus avós maternos Bernardo e Irene, que são os que contribuíram de toda forma para que eu esteja aqui hoje.

Agradeço à sociedade brasileira, que, em um país onde cerca de 50% do ano se trabalha para pagar os impostos, acabaram por subsidiar os meus anos de estudo em uma universidade pública – em nada gratuita, mas de excelsa qualidade.

Agradeço aos meus mestres na Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná, em especial ao meu orientador, Prof. Dr. Rodrigo Luís Kanayama, que desde meu início na Faculdade me inspirou à independência de ideias; ao Prof. Dr. Egon Bockmann Moreira, cujo incansável empenho e adaptação, estabeleceu um padrão que me inspira a buscar o melhor; à Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Ângela Cássia Costaldello e à Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Estefânia Maria de Queiroz Barboza, que possuem verdadeiro amor e dedicação pelos alunos, refletidos principalmente em sua disposição em passar horas após as aulas em contato para conversar e tirar dúvidas; e ao Prof. Dr. Guilherme Brenner Lucchesi – antes de tudo, um amigo, desde meu primeiro dia na UFPR e no Parlamento Universitário.

A todo o corpo de servidores da UFPR, que salvaram a mim e a tantos outros em momentos críticos onde aluno algum poderia saber como agir, não fosse a experiência e orientação destes, especialmente a Jane Kiatkoski e a Dona Regina Antunes.

Aos meus amigos, que, dentre outras razões para agradecer, foram diretamente responsáveis por minha presença aqui hoje, bem como por manter minha sanidade mental quase intacta nesses cinco anos: Miguel e Carol, Ana Flávia, Andretta, Ballão, Bacila e Nina, Bauer, Ber e Julia, Bibi, Cabral, Camilla, Côrtes, Dulce e Eve, Dona Lúcia, Gus e Léo, Helô, Letícia, Lucca, Lui e Yuri, Luiz Eduardo, Marcus Passos, Marcial e Raíssa, Mari Borges, Mezzomo, Pedro Carvalho, Ricardo Alexandre e Sílvia com a Sophie, Sales, Sofia, Suassuna, Tiago, Vicente, Vizolli, e Victória.

E aos meus chefes, que me ensinaram como ser um bom profissional – Dra Nadia, Cel. PM Amaro, Cel. PM Amaral, Dr. Wesllem, Dra. Rosângela, Dra. Fabíola, Dra. Jamile, Dr. Paulo Welter, Dr. Carlos Eduardo, e Dr. Fabio Grillo – a todos vocês, sempre deverei muito e serei igualmente grato.

*Verba volant, scripta manent.*

(provérbio romano, recentemente popularizado por Michel Elias Temer, 37º

Presidente do Brasil: “*as palavras voam, mas os escritos permanecem*”)

## RESUMO

O presente artigo aborda a responsabilidade de notários, tabeliães e registradores por atos danosos sob a ótica do Tema 777 do Supremo Tribunal Federal. Para tanto, serão apresentados aspectos históricos e contemporâneos do sistema notarial e registral brasileiro; as teorias da responsabilidade civil do Estado, igualmente acompanhadas do seu paradigma histórico, além dos entendimentos sedimentados contemporaneamente; as teorias da responsabilidade do notário, tabelião ou registrador; e, por fim, os aspectos da tese fixada pelo Tema 777 do Supremo Tribunal Federal, abrangendo breve análise do caso concreto, as discussões, e a tese vencedora. Em todo o artigo, usar-se-á metodologia de análise e levantamento de obras doutrinárias acerca dos temas, bem como o próprio julgado paradigma em questão.

Palavras-chave: Responsabilidade. Notários. Tabeliães. Registradores. Atos danosos.

## **ABSTRACT**

This article address the matter of liability of public notaries and registrars' harmful acts from the perspective of the recently ruled Theme 777 of the Brazilian Supreme Court. Henceforth, historical and contemporary aspects of the Brazilian notarial and registral system shall be presented, as well as theories of State liability, both under historical and contemporary perspectives; the theories concerning the liability of public notaries and registrars; and, finally, the thesis set by the ruling of Theme 777 of the Supreme Court, covering a brief analysis of the case, as well as the discussions, and the winning thesis. Throughout the article, the surveying of doctrinal works on the topics, as well as the very judgment of the paradigm in question, shall be used as methodology.

Keywords: Responsibility. Notaries. Registers. Harmful acts.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>2 BREVES CONSIDERAÇÕES HISTÓRICAS SOBRE O SISTEMA NOTARIAL BRASILEIRO .....</b>	<b>12</b>
<b>3 A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO .....</b>	<b>18</b>
<b>4 A RESPONSABILIDADE DO NOTÁRIO, TABELIÃO OU REGISTRADOR .....</b>	<b>22</b>
<b>5 TEMA 777 E A TESE FIXADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL .....</b>	<b>28</b>
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>33</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>36</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A atividade notarial e registral consubstancia relevante pilar do ordenamento jurídico, bem como do próprio Estado Democrático de Direito. Auxiliando a materialização da confiança, fé pública e segurança jurídica às relações particulares, também passa por ela a construção do efeito geral de tais relações – a título de exemplo, resgatado do Direito Civil, o registro de compromisso de compra e venda de imóvel em sua matrícula na circunscrição imobiliária, transforma o instrumento com efeitos majoritariamente restritos às partes, para um direito real<sup>1</sup>, com efeitos públicos.

No Brasil contemporâneo, ela é matéria constitucionalmente prevista<sup>2</sup>, o que denota sua importância. Sua disciplina na seara infraconstitucional é dada, principalmente, pela Lei Federal nº 8.935/1994, que dá regulamentação ao referido artigo 236 da Constituição Federal de 1988, além da Lei Federal nº 6.015/1973<sup>3</sup>, e da Lei Federal nº 9.492/1997.<sup>4</sup> Tudo isso sem prejuízo de outras disciplinas estaduais – à guisa de exemplo, no Estado do Paraná encontramos o Código de Normas do Foro Extrajudicial, dado pela Corregedoria-Geral de Justiça estadual.

Dentro da Lei nº. 8.935, em seu art. 1º, encontramos a definição que “*Serviços notariais e de registro são os de organização técnica e administrativa destinados a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos*”. Em seguida, consta 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*”.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Art. 1.225 do Código Civil Brasileiro: “São direitos reais: [...] VII – o direito do promitente comprador do imóvel”.

<sup>2</sup> “Art. 236. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público.

§1º Lei regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, e definirá a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário.

§2º Lei federal estabelecerá normas gerais para fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro.

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

<sup>3</sup> Lei de Registros Públicos.

<sup>4</sup> “Define competência, regulamenta os serviços concernentes ao protesto de títulos e outros documentos de dívida e dá outras providências”, de acordo com seu título.

<sup>5</sup> Art. 2º, Lei Federal nº. 8.935/1994.

Destacada a importância da atividade notarial e registral, impõe-se o questionamento: como resolver a questão advinda de culpa ou dolo do profissional responsável? Qual é o regime de responsabilidade aplicável? Quem deve indenizar?

Essas são algumas das perguntas que o presente artigo buscará, com esteio em marcos doutrinários, legais e jurisprudenciais, analisar e responder, de forma sucinta, especialmente sob a égide do recentemente firmado Tema 777 do Supremo Tribunal Federal (STF), com sua tese fixada pela responsabilidade objetiva do Estado em tais situações.

Destaque-se, desde já, que a denominação “notário” ou “classe notarial”, será doravante utilizada para referir-se, como um todo, aos tabeliães, notários, e demais oficiais de registro, em linha com a tese fixada pelo Tema 777 do STF<sup>6</sup>, visando facilitar a leitura do trabalho e a compreensão do tema abordado, embora não se desconheça que existem peculiaridades técnicas que distinguem as atividades de notas e registro.

No primeiro capítulo, serão tecidas breves e necessárias considerações acerca do sistema notarial e registral brasileiros, abrangendo brevemente sua história, formação e consolidação nos parâmetros atuais.

Posteriormente, serão abordadas de forma sucinta as teorias da responsabilidade civil do Estado – subjetiva e objetiva – tangenciando o atual panorama do Direito Administrativo nesta seara. Em seguida, será tratado da responsabilidade subjetiva dos notários, destacando-se que ambos os temas têm o condão de propiciar o necessário substrato para a questão debatida.

Por fim, será discorrido sobre o Tema 777/STF, evidenciando seus principais pontos e abordando-os sob a ótica doutrinária, legal e jurisprudencial, além de aspectos do sistema notarial e registral brasileiro, bem como as teorias da responsabilidade civil do Estado, e da responsabilidade dos notários, tabeliães e registradores, passando-se, após, para a conclusão.

---

<sup>6</sup> “Deveras, a atividade dos registradores de protesto é análoga à dos notários e demais registradores, inexistindo discrimen que autorize tratamento diferenciado para somente uma determinada atividade da classe notarial.” BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 842.846/SC**, Relator Ministro LUIZ FUX, Brasília, 27 de fevereiro de 2019, publicado no DJe nº 175, de 12/08/2019.

## 2 BREVES CONSIDERAÇÕES HISTÓRICAS SOBRE O SISTEMA NOTARIAL BRASILEIRO

A história do sistema notarial e registral brasileiro nasce quase simultaneamente ao processo de colonização do próprio Brasil – então América Portuguesa. Mister destacar que, à época, enquanto extensão do Império Português, ao atual Brasil se aplicava o ordenamento jurídico então vigente, tendo por pináculo as Ordenações.<sup>7</sup>

Concomitantemente ao Descobrimento, verificava-se a importância da atividade do tabelião em sua época:

O tabelião foi, também, peça fundamental às grandes navegações, pois sempre houve a necessidade de se relatar oficialmente e deixar registrado tudo o que ocorria. Levava consigo um diário de bordo onde registrava as mercadorias, autorizando a entrada e saída destas e de pessoas. A função desempenhada naquela época é a mesma praticada hoje através da ata notarial, segundo a qual o tabelião narrava fatos ocorridos em sua presença, gozando da presunção de ser verdadeiros até prova em contrário. É o que fez Pero Vaz de Caminha quando relatou ao Rei de Portugal a descoberta de novas terras. Há quem afirme que Pero Vaz de Caminha foi o primeiro notário brasileiro.<sup>8</sup>

Entretanto, a despeito da presença pioneira de Pero Vaz de Caminha conquanto relator da frota que descobriu o Brasil, pode-se verificar que a época compreendida como o início da colonização e organização da América Portuguesa, com a conseqüente atração de um ordenamento jurídico e administrativo, e, por conseguinte, uma presença estatal intensificada, se dá, entre os historiadores, principalmente a partir de 1530.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> “Os códigos legislativos portugueses mais abrangentes eram denominados Ordenações do Reino, que eram regulamentos que levavam o nome dos reis que as faziam elaborar ou compilar e que pretendiam dar conta de todos os aspectos legais da vida dos súditos. Trata-se das Ordenações Afonsinas (1446), Ordenações Manuelinas (1521) e Ordenações Filipinas, promulgadas no ano de 1595 e editadas em 1603, período de domínio espanhol do império luso” (p. 2193). COSTA, Célio Juvenal; CRUBELATI, Ariele Mazoti; LEMES, Amanda Barbosa; e MONTAGNOLI, Gilmar Alves. História do Direito Português no período das Ordenações Reais in: **V Congresso Internacional de História**, Maringá, UEM. Anais eletrônicos, 2011. Disponível em: <<http://www.cih.uem.br/anais/2011/trabalhos/153.pdf>>. Acesso em: 28. fev. 2021.

<sup>8</sup> PELLEGRINI, Alexandre Rezende. **Algumas linhas sobre a atividade notarial**. In: Revista de Direito Imobiliário, vol. 54/2003, p. 155-186, jan/jun 2003. Revista dos Tribunais Online, Thomson Reuters, acessado em 2021.

<sup>9</sup> “O primeiro esboço de organização no aspecto jurídico-administrativo foi regulamentado pela Carta de Doação e do Foral, respectivamente de 10 de Março e de 24 de Setembro de 1530, dadas ao capitão e donatário de Pernambuco, Duarte Coelho. Para Salgado, ambos os documentos são fundamentais quanto à jurisdição e aos privilégios concedidos aos donatários pela coroa, com três pontos centrais:

Assim, temos que ao início da colonização do atual Brasil (1530), vigoravam as Ordenações Manuelinas, vigentes em definitivo a partir de 1521, até o advento das Ordenações Filipinas, em 1603.<sup>10</sup> Para os fins da história da atividade notarial no Brasil, é importante observar que essa Ordenação já previa os “*Tabaliães das Notas, e do que a seus Officios pertence*”, em seu Livro I, Título LIX.<sup>11</sup>

A previsão legal da atividade notarial seguiu consagrada, desta vez pelas Ordenações Filipinas, que sucederam às Manuelinas no período compreendido entre os séculos XV e XVI.<sup>12</sup> Para além disso, verifica-se o reforço da importância da figura dos “Tabeliães das Notas” dentro das Ordenações Filipinas é de se destacar passagem dessas próprias Ordenações, em seu Livro I, Título LXXVIII, onde passa a se prever deveres e punições para os tabeliães:

Outrosi, todos os Tabelliães serão diligentes em guardarem muito bem os livros das Notas em todos os dias de sua vida. E por sua morte seus herdeiros serão obrigados de os entregar per inventario ao successor do Officio; o qual será obrigado de os guardar até quarenta annos, contados do tempo, que as scripturas foram feitas, de maneira que quando forem requeridos para mostrarem as Notas, as mostrem sãs, limpas e encadernadas em pergaminhos, ou o que mais quizerem. E por seu trabalho de as buscar haverão aquillo, que lhes per Nós he taxado, sem pedirem, nem levarem por isso outras dadas. E se não mostrarem as ditas Notas boas, sãs, e sem dúvida alguma e encadernadas, como dito he, todo o dano e perda, que se às partes disso seguir, pagarão por seus bens, e mais perderão seus Officios: não tolhendo porém de elles haverem as penas, que per Leis de nosso Reino e Direito devem haver.<sup>13</sup>

---

*'a aplicação da lei (justiça), a cobrança de tributos e fiscalização do comércio (fazenda) e a manutenção da ordem interna, bem como a proteção contra o concorrente externo (defesa)'. Cabia ainda aos donatários nomear autoridades administrativas, tais como o ouvidor, para o cumprimento da lei, os tabeliães do público e do judicial para a legalidade dos atos, e os alcaides-mores que tinham a função de defesa da capitania*. CUNHA, Fernando. **Elites políticas municipais no Brasil-Colônia: homens bons da Curitiba Setecentista**. Tese (Mestrado em História) – Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2003. Disponível em: <<https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/24824>>. Acesso em: 28 fev. 2021.

<sup>10</sup> “As Ordenações Manuelinas foram publicadas pela primeira vez em 1514 e receberam sua versão definitiva em 1521, ano da morte do rei D. Manuel I. Foram obra da reunião das leis extravagantes promulgadas até então com as Ordenações Afonsinas, visando a um melhor entendimento das normas vigentes”. COSTA *et al*, 2011, p. 2194.

<sup>11</sup> UNIVERSIDADE DE COIMBRA. **Ordenações Manuelinas on-line**. 2021? Disponível em: <http://www1.ci.uc.pt/ihti/proj/manuelinas/l1p400.htm>. Acesso em: 28 fev. 2021.

<sup>12</sup> “As Ordenações Filipinas, promulgadas em 1603, durante o reinado de Felipe II (1598 a 1621), compuseram-se da união das Ordenações Manuelinas com outras leis extravagantes em vigência. No período conhecido como União Ibérica, no qual Portugal foi submetido ao domínio da Espanha (1580 a 1640), foram concebidas as últimas leis que o reino lusitano teve até ver o fim na monarquia no século XIX”. COSTA, *et al*, 2011, p. 2191.

<sup>13</sup> UNIVERSIDADE DE COIMBRA. **Ordenações Filipinas on-line**. 2021? Disponível em: <<http://www1.ci.uc.pt/ihti/proj/filipinas/l1p180.htm>>. Acesso em: 28 fev. 2021. **Nota do Autor: esse texto foi transcrito do original, no site, por isso a distinta redação.**

Verifica-se, assim, que a necessidade e importância da figura dos tabeliães nesse contexto acaba por ser consequência natural do desenvolvimento de relações jurídicas mais profundas na América Portuguesa, notadamente em face da ocupação e expansão da colonização do território:

É nesse contexto que importa situar a figura dos tabeliães de notas, oficiais da justiça que integravam a estrutura da Administração Municipal, encarregados de lavrar escrituras, contratos, testamentos, codicilos, atos de última vontade, enfim, de formalizar a vontade das partes mediante a confecção de instrumentos revestidos de fé pública que lhes era outorgada pelo poder real, pois era o rei que detinha a prerrogativa de criar novos Tabelionatos ou de autorizar que terceiros o fizessem (Ordenações Filipinas, Livro II, Título XLV, §§ 15, 16 e 19). Serviam, portanto, como intérpretes de um arcabouço legislativo complexo e dinâmico, viabilizando o tráfego jurídico seguro num ambiente em que poucas pessoas dominavam a leitura e a escrita [...]<sup>14</sup>

Nesse mesmo sentido, explica Hespanha, citado por Dalledone, as atividades realizadas pelos notários, sua formação e função para o ordenamento jurídico de outrora:

[...] os tabeliães de notas tinham por encargo a elaboração de uma ampla gama de atos (que supera em muito suas atribuições atuais), que versavam sobre quase todos os aspectos da vida de relação, podendo intervir em "quaisquer contratos e convenças" (Ord., L. I, T. LXXVIII, §§ 7.o, 8.o, 10 a 12, 15 e 19), contribuindo de forma decisiva para a estabilidade do corpo social. Hespanha esclarece que o notário daquela época não era um letrado, desde que o direito ensinado na Universidade portuguesa entre fins do século XIII e o século XVIII era nomeadamente o direito romano, havendo pouquíssimos licenciados a cada ano, que automaticamente tomavam assento nos níveis mais altos do aparelhamento político e judiciário.

No mais, uma grande parcela das relações jurídicas envolvendo a vida cotidiana continua a ser regida pelo direito popular: "costumes locais, alguns reduzidos a escrito, posturas locais e as praxes dos julgados, o chamado estilo do tribunal".

Nessa ordem de coisas, os tabeliães serviam como um elo entre o direito oficial e o direito popular, ou, por outra, o notário era o capilar através do qual o direito vivido das comunidades entrava em contato com o direito oficial. O notário ouvia o problema que lhe era posto pelas partes, averiguava os seus objetivos e transformava tudo isso numa fórmula aceitável pelo direito oficial.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> DALLEDONE, Rodrigo Fernandes Lima. **O regime jurídico da função pública notarial e sua fiscalização pelo poder judiciário**. Tese (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2012. Disponível em: <<https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/27450>>. Acesso em: 28 fev. 2021. P. 16.

<sup>15</sup> *Idem*, p. 17.

Quanto ao ingresso na carreira notarial, à época das Ordenações, verifica-se que os ideais contemporâneos de concurso público não estavam tão distantes da realidade daquela época<sup>16</sup>, em face das exigências de “*prestar bons serviços, ter recebido uma boa instrução e formação, [...] ser idôneo moralmente, [...] apresentar folha corrida de isenção de culpa-crime*”. Macedo, no trabalho de Da Silva, explica:

Para a investidura do cargo de tabelião, o direito português estipulava que o indivíduo estivesse fundamentalmente enquadrado em algumas especificações. As primeiras características para que alguém chegasse ao posto de notário seriam: ter “limpeza de sangue”, possuir uma idade a partir dos 25 anos, ter cidadania do Reino, prestar bons serviços, ter recebido uma boa instrução e formação, estar casado, ser idôneo moralmente, ter capacidade física-mental, apresentar folha corrida de isenção de culpa-crime e, finalmente, ser do sexo masculino.<sup>17</sup>

Entretanto, havia grande diferença no que concerne à sucessão do responsável pelo ofício notarial, dada a possibilidade de “*venda e o arrendamento dos Ofícios*”, situação que não sofreu alterações até o surgimento do Império do Brasil – e sua conseqüente Independência.<sup>18</sup>

Assim, o caráter vitalício da atividade notarial passou a vigorar desde então, não sendo algo originário ou inerente ao seu surgimento na América Portuguesa. Outras características do notariado brasileiro durante o Império, apontadas por Dalledone, “*que o distanciou do seu congênere português*”<sup>19</sup>, podem ser enunciadas como (i) sua submissão à fiscalização do Poder Judiciário, especialmente após o Decreto nº 834, de 02 de outubro de 1851; (ii) a previsão de provimento por concurso público, dada pelo Decreto nº 9.420, de 28 de abril de 1885; (iii) dentro deste mesmo Decreto, a previsão de “*escreventes juramentados*” que poderiam substituir os

---

<sup>16</sup> Destaca-se, desde já, com as necessárias ressalvas aos critérios de “*limpeza de sangue*”, “*ser do sexo masculino*”, e demais distinções sem cabimento nem fundamento no ordenamento jurídico contemporâneo.

<sup>17</sup> DA SILVA, Aryanne Faustina. A instituição do Tabelionato na História e sua prática no Brasil Antigo in: **XXVII Simpósio Nacional de História**, Natal, UFRN. Anais eletrônicos, 2013. Disponível em: <[http://www.snh2013.anpuh.org/resources/anais/27/1371344635\\_ARQUIVO\\_TEXTOFINAL-ARYANNEFAUSTINADASILVA.pdf](http://www.snh2013.anpuh.org/resources/anais/27/1371344635_ARQUIVO_TEXTOFINAL-ARYANNEFAUSTINADASILVA.pdf)>. Acesso em: 28 fev. 2021.

<sup>18</sup> De acordo com DALLEDONE (2012, p. 18): “*No que respeita à transmissão das Serventias, as Ordenações Filipinas permitiam a venda e o arrendamento dos Ofícios, ou ainda sua renúncia em favor de outrem, desde que precedidas de autorização régia (Livro 1, Títulos LXXX, § 20, e XCVI e XCVII), situação que perdurou entre nós até o advento da Lei de 11 de outubro de 1827, quando então os ofícios passaram a ser vitalícios*”.

<sup>19</sup> *Idem*, pp. 19-20. Vale destacar que Dalledone aponta, em sua obra, que a fiscalização da atividade notarial, em Portugal, fora mais vinculada ao Poder Executivo, diferentemente do Brasil, que delegou tal responsabilidade ao Poder Judiciário.

serventuários por até oito dias; e (iv) a previsão de sanções disciplinares que o juiz de Direito poderia aplicar em uma correição.

Contudo, o advento da república e da Carta de 1891 “atribuiu aos Estados a estruturação de suas organizações judiciárias, e até a Carta de 1967 a matéria atinente à organização dos Cartórios de Registro e Tabelionatos de Notas não era disciplinada em nível constitucional”.<sup>20</sup>

Essa situação perdurou, e somente foi alterada pela Emenda Constitucional nº 07, de 13 de abril de 1977, que incluiu os tabelionatos na competência legislativa da União, bem como incluiu o artigo 206 à Constituição de 1967, prevendo às serventias judiciais e extrajudiciais “remuneração de seus servidores exclusivamente pelos cofres públicos, ressalvada a situação dos atuais titulares, vitalícios ou nomeados em caráter efetivo”<sup>21</sup>, indicando que “a partir de 1977, portanto, as Serventias extrajudiciais foram estatizadas em todo o território nacional”.<sup>22</sup>

Porém, a Emenda Constitucional nº 22, de 22 de junho de 1982, trouxe nova distinção entre os regimes de serventias judiciais e extrajudiciais, passando a redação do art. 206 da Constituição de 1967 a valer somente para as serventias judiciais. Às extrajudiciais, passou-se a aplicar o novel art. 207 da Carta, estipulando que “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”.

Por fim, o advento da Constituição de 1988 trouxe consigo a consolidação do paradigma notarial contemporâneo, havendo a sua disciplina no art. 236 da Carta. Novamente, sobre o tema, ensina Dalledone:

---

<sup>20</sup> DALLEDONE, 2012, p. 20.

<sup>21</sup> “Art. 206. Ficam oficializadas as serventias do foro judicial e extrajudicial, mediante remuneração de seus servidores exclusivamente pelos cofres públicos, ressalvada a situação dos atuais titulares, vitalícios ou nomeados em caráter efetivo.

§ 1.º Lei complementar, de iniciativa do Presidente da República, disporá sobre normas gerais a serem observadas pelos Estados e pelo Distrito Federal na oficialização dessas serventias.

§ 2.º Fica vedada, até a entrada em vigor da lei complementar a que alude o parágrafo anterior, qualquer nomeação em caráter efetivo para as serventias não remuneradas pelos cofres públicos.

§ 3.º Enquanto não fixados pelos Estados e pelo Distrito Federal os vencimentos dos funcionários das mencionadas serventias, continuarão eles a perceber as custas e emolumentos estabelecidos nos respectivos regimentos.”

<sup>22</sup> DALLEDONE, 2012, p. 21.

Por fim, na "Comissão de Redação" houve a alteração da natureza da lei de regência dos serviços notariais e de registro (de "complementar" para "federal"), e o artigo foi transposto para o Título IX ("Das Disposições Finais"), ao fito de que as referidas atividades ficassem desvinculadas de quaisquer dos Poderes, resultando na atual redação do artigo 236 da Constituição da República. O dispositivo em comento estatui em seu caput que "[o]s serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público." A opção do legislador constituinte pela execução das atividades notariais e de registro em regime privado evidencia a concepção predominante naquele momento histórico (e que subsiste nos dias que correm), de limitar a atuação estatal aos setores em que fosse estritamente necessária, tendo representado um divisor de águas em relação aos sistemas anteriormente adotados. É que, ao contrário do regime imposto pela Emenda nº 22/1982, que apenas facultava a delegação das referidas funções aos particulares, a critério dos diversos entes federativos, a Constituição da República de 1988 retirava do Poder Público execução direta das atividades relacionadas à segurança jurídica e à fé pública, submetendo-as exclusivamente ao exercício em regime privado (com as ressalvas do artigo 32 do ADCT). Ou seja, se antes de 1988 os notários e registradores eram funcionários públicos (ainda que eventualmente as funções fossem desenvolvidas em regime privado), adstritos ao Poder Judiciário e sujeitos a regimes jurídicos diversos, conforme as leis de organização judiciária de cada um dos Estados, com a atual Constituição da República passaram a exercer a função pública em nome próprio, com independência jurídica e submetidos a uma disciplina jurídica que, ao menos em suas linhas gerais, é uniforme em todo o território nacional.<sup>23</sup>

Flauzilino Araujo dos Santos ensina, no mesmo sentido, que

até a promulgação da Constituição Federal de 1988 os titulares e funcionários das serventias extrajudiciais eram considerados tanto pela doutrina, como pela jurisprudência, como "servidores públicos". Estabeleceu-se, então, a partir da novel Constituição, a polêmica sobre a natureza e alcance da privatização dos serviços notariais e de registro, notadamente se os delegados desses serviços eram ou não servidores públicos, com as conseqüentes implicações: responsabilização objetiva ou subjetiva; aposentadoria compulsória por implemento de idade; e, sujeição aos crimes que somente podem ser cometidos por funcionário público. Após tormentoso processo legislativo, foi editada a Lei Federal 8.935, de 18.11.1994, que regulamentou o citado art. 236 da CF/1988, dispondo sobre os serviços notariais e de registro. Essa lei trouxe uma certa desvinculação estrutural das serventias em relação ao Poder Público e aparentemente criou um novo estatuto para o notário e o registrador, com total liberdade no gerenciamento financeiro e administrativo dos serviços, fornecendo, assim, mais combustível para a discussão do tema<sup>24</sup>.

Assim, vê-se que importância dos notários e sua atividade desborda em muito o tempo da Independência da América Portuguesa e sua consolidação como o Brasil

---

<sup>23</sup> DALLEDONE, 2012, pp. 26-28.

<sup>24</sup> DOS SANTOS, Flauzilino Araujo. **Sobre a responsabilidade civil dos notários e registradores.** In: Doutrinas Essenciais de Direito Registral | vol. 1 | p. 1139 - 1161 | Dez / 2011 DTR\2000\802. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais Online, consultado em 2021.

enquanto Estado, acompanhando a sociedade brasileira desde a gênese de sua formação, passando por transformações, que culminaram no regime atual, onde os cartórios extrajudiciais são abrangidos em uma definição por Maria Sylvia Zanella Di Pietro como “*pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviço público*”.<sup>25,26</sup>

Importante destacar que, muito embora este trabalho não pretenda se encerrar em uma extensa introdução à história notarial brasileira, entende-se essencial delinear e propiciar o necessário substrato histórico dessa atividade, para fins de compreender o desenvolvimento de seu processo, as questões que lhe são atinentes, e os temas que perpassou, até os dias atuais.

### 3 A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

A responsabilidade do Estado, como tudo, seguiu uma trajetória histórica de desenvolvimento. No dizer de Tepedino<sup>27</sup>, “*costuma-se distinguir, didaticamente, em três fases a evolução da responsabilidade civil da administração pública*”<sup>28</sup>, sendo estas divisíveis em (i) inexistência de responsabilidade estatal, podendo ser responsabilizado “*funcionário público que, no exercício de suas funções, violasse direitos individuais*”, mas não o Estado<sup>29</sup>; (ii) a responsabilidade mitigada, onde o

---

<sup>25</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 33ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. P. 1499.

<sup>26</sup> Vale o destaque contido no acórdão do Tema 777: “*No modelo latino, adotado no Brasil, a função notarial e de registro público é, portanto, reservada à figura do notário e oficial de registro, particular em colaboração com o poder público que detém o poder-dever de conferir autenticidade e fé pública às declarações de vontade. Trata-se de serviço público exercido/administrado em caráter privado, em razão de delegação constitucionalmente prescrita (art. 236 da Constituição da República)*”. – BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 842.846/SC**, Relator Ministro LUIZ FUX, Brasília, 27 de fevereiro de 2019, publicado no DJe nº 175, de 12/08/2019. P. 16.

<sup>27</sup> Destaca-se desde já que o presente autor buscou aliar, em sua pesquisa doutrinária, tanto uma fonte civilista sobre responsabilidade do Estado (Tepedino), quanto uma fonte do Direito Administrativo (Di Pietro), estritamente com o condão de enriquecer a discussão da matéria de fundo para a construção das explicações sobre a teoria, não se podendo confundir a teoria civilista com as teorias publicistas da responsabilidade do Estado, conforme exposto adiante.

<sup>28</sup> TEPEDINO, Gustavo. **Fundamentos do Direito Civil – Responsabilidade Civil**. Vol. 4. Rio de Janeiro: Forense, 2020. P. 162.

<sup>29</sup> DI PIETRO ensina que “*A teoria da irresponsabilidade foi adotada na época dos Estados absolutos e repousava fundamentalmente na ideia de soberania: o Estado dispõe de autoridade incontestável perante o súdito; ele exerce a tutela do direito, não podendo, por isso, agir contra ele; daí os princípios de que o rei não pode errar (the king can do no wrong; le roi ne peut mal faire) e o de que “aquilo que agrada ao príncipe tem força de lei” (quod principi placuit habet legis vigorem). Qualquer responsabilidade atribuída ao Estado significaria colocá-lo no mesmo nível que o súdito, em desrespeito a sua soberania*” (2020, P. 1490).

Estado não seria responsabilizado no exercício de atos de império, mas sim nos de gestão<sup>30</sup>; e (iii) a fase de “*responsabilização ampla do Estado*”.

Importante, para os fins deste trabalho, destacar as palavras do Ministro Luiz Fux, do STF, acerca das linhas gerais que norteiam a responsabilidade civil do Estado, quando do seu voto no julgamento do Tema 777:

É consabido que o Poder Público, no desempenho das suas mais variadas atividades, pode causar danos a terceiros, gerando obrigação de recompor os prejuízos delas decorrentes. É imperioso, no entanto, reconhecer a posição diferenciada do Estado em relação aos particulares, de modo que a responsabilização estatal deve ser implementada com a devida consideração às características peculiares dos seus poderes, deveres e atribuições. [...] Com efeito, a posição jurídica singular do Estado traz consigo o munus da responsabilização civil pelos atos que decorrem do exercício da função pública.<sup>31</sup>

Em se falando do Brasil do início do século XX para a atualidade, verificou-se um forte embate entre essas duas últimas fases delineadas. Di Pietro afirma que “*muitos autores continuaram apegados à doutrina civilista, aceitando a responsabilidade do Estado desde que demonstrada a culpa. (...) Era a teoria da culpa civil ou da responsabilidade subjetiva*”.<sup>32</sup>

Em oposição à teoria da responsabilidade subjetiva, de natureza civilista, sobrevinha o surgimento das denominadas teorias publicistas da responsabilidade do Estado, como bem leciona novamente Di Pietro, ao rememorar o paradigmático Caso Blanco, na França, em 1873. Desse galho, desbordaram a teoria da culpa do serviço<sup>33</sup>,

---

<sup>30</sup> “No intuito de temperar a doutrina da irresponsabilidade, alvitrou-se que a administração pública só não estaria adstrita a reparar os danos a que desse causa quando agisse no desenvolvimento de atividades próprias do Estado, no exercício de sua soberania e poder de império. Quando, ao revés, desempenhasse atividades de gestão do patrimônio e serviços públicos, o Estado deveria ser equiparado aos cidadãos comuns, atraindo a teoria subjetiva do direito civil em matéria de responsabilidade”. TEPEDINO, 2020, p. 162.

Nesse sentido, DI PIETRO denomina tal teoria como sendo a primeira fase da “teoria civilista da culpa”, afirmando que a distinção entre os atos de império dos de gestão “foi idealizada como meio de abrandar a teoria da irresponsabilidade do monarca por prejuízos causados a terceiros. Passou-se a admitir a responsabilidade civil quando decorrente de atos de gestão e a afastá-la nos prejuízos resultantes de atos de império. Distinguiu-se a pessoa do Rei (insuscetível de errar – *the king can do no wrong*), que praticaria os atos de império, da pessoa do Estado, que praticaria atos de gestão, através de seus prepostos”. (2020, p. 1491)

<sup>31</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 842.846/SC**, Relator Ministro LUIZ FUX, Brasília, 27 de fevereiro de 2019, publicado no DJe nº 175, de 12/08/2019. P. 17.

<sup>32</sup> DI PIETRO, 2020, p. 1492.

<sup>33</sup> “A teoria da culpa do serviço, também chamada de culpa administrativa, ou teoria do acidente administrativo, procura desvincular a responsabilidade do Estado da ideia de culpa do funcionário. Passou a falar em culpa do serviço público. Distinguiu-se, de um lado, a culpa individual do funcionário, pela qual ele mesmo respondia, e, de outro, a culpa anônima do serviço público; nesse caso, o

e a teoria do risco, “*que serve de fundamento para a responsabilidade objetiva do Estado*”.<sup>34</sup>

Vale destacar que sua principal distinção quanto à teoria civilista, é que “*a ideia de culpa é substituída pela de nexo de causalidade entre o funcionamento do serviço público e o prejuízo sofrido pelo administrado*”.<sup>35</sup>

Sobre a responsabilidade objetiva do Estado, novamente Di Pietro:

É chamada teoria da responsabilidade objetiva, precisamente por prescindir da apreciação dos elementos subjetivos (culpa ou dolo); é também chamada teoria do risco, porque parte da ideia de que a atuação estatal envolve um risco de dano, que lhe é inerente. Causado o dano, o Estado responde como se fosse uma empresa de seguro em que os segurados seriam os contribuintes que, pagando os tributos, contribuem para a formação de um patrimônio coletivo (cf. Cretella Júnior, 1970, v. 8, p. 69-70). O Código Civil acolheu expressamente a teoria da responsabilidade objetiva, ligada à ideia de risco. Em consonância com o artigo 927, 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*”<sup>36</sup>.

Vale relembrar, apenas para fins didáticos, que há, ainda, dentro da teoria do risco, a distinção entre teoria do risco administrativo, e a teoria do risco integral, sendo que a primeira admite excludentes de responsabilidade.<sup>37</sup>

Esta última fase, da “*responsabilização ampla do Estado*”, restou pacificada pelo advento da Constituição Federal de 1988, sendo cediço que a teoria adotada no Brasil é a da responsabilidade objetiva do Estado. Explica Di Pietro:

Quando se trata de dano causado a terceiros, aplica-se a norma do artigo 37, § 6º, da Constituição Federal, em decorrência da qual o Estado responde objetivamente, ou seja, independentemente de culpa ou dolo, mas fica com o direito de regresso contra o agente que causou o dano, desde que este tenha agido com culpa ou dolo.

---

*funcionário não é identificável e se considera que o serviço funcionou mal; incide, então, a responsabilidade do Estado.*” DI PIETRO, Maria, Op. Cit., p. 1493.

<sup>34</sup> *Idem*.

<sup>35</sup> *Idem*, p. 1494.

<sup>36</sup> *Idem*.

<sup>37</sup> “*Segundo Hely Lopes Meirelles (2003:623), a teoria do risco compreende duas modalidades: a do risco administrativo e a do risco integral; a primeira admite (e a segunda não) as causas excludentes da responsabilidade do Estado: culpa da vítima, culpa de terceiros ou força maior.*” – *Idem*, p. 1494-1495.

Nesse caso, a reparação do dano pode ser feita na esfera administrativa, desde que a Administração reconheça desde logo a sua responsabilidade e haja entendimento entre as partes quanto ao valor da indenização. Caso contrário, a pessoa que sofreu o dano pode pleitear a sua reparação na esfera judicial, mediante ação proposta contra a pessoa jurídica causadora do dano. Em caso de ser julgada procedente a ação, cabe direito de regresso contra o agente causador do dano. A responsabilidade da pessoa jurídica é objetiva, porque independe de culpa ou dolo, enquanto a do agente público é subjetiva.<sup>38</sup>

Com efeito, é a posição sedimentada inclusive no Supremo, conforme ilustra a exposição do Ministro Luiz Fux no relatório do Tema 777:

A Constituição de 1946 consagrou em definitivo a teoria do risco administrativo, ao determinar, em seu artigo 194, que “as pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis pelos danos que os seus funcionários, nessa qualidade, causem a terceiros”. Como se percebe da redação dessa norma constitucional, passou-se a prever a responsabilidade direta do Estado pelos atos dos seus agentes, sem a exigência de prova da sua culpa, que só precisava ser demonstrada pelo Estado na sua ação regressiva em face do agente público causador do dano, conforme previsão do parágrafo único do dispositivo supracitado.

Quanto ao tema, a Constituição da República de 1988 reafirmou, em seu artigo 37, § 6º, a adoção, como regra, da teoria objetiva do risco administrativo no Brasil. Confira-se o teor do referido artigo, in verbis:

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

Nota-se, portanto, a vigência hodierna da teoria do risco administrativo, segundo a qual o Estado responde objetivamente pelos atos dos seus agentes, assentado o dever-poder de regresso contra o responsável, nos casos de dolo ou culpa.<sup>39</sup>

Para Di Pietro, no art. 37, §6º da Constituição Federal de 1988 “*estão compreendidas duas regras: a da responsabilidade objetiva do Estado e a da responsabilidade subjetiva do agente público*”<sup>40</sup>. Refletindo a posição consolidada, a aplicação da teoria da responsabilidade objetiva exige (i) “*que o ato lesivo seja praticado por agente de pessoa jurídica de direito público*” ou assemelhada<sup>41</sup>; (ii) “*que as entidades de direito privado prestem serviço público, o que exclui as entidades da administração indireta que executem atividade econômica de natureza privada*”<sup>42</sup>; (iii) “*que o dano seja causado por agente das aludidas pessoas jurídicas, o que abrange*

<sup>38</sup> DI PIETRO, Maria, Op. Cit., p. 1400.

<sup>39</sup> **Recurso Extraordinário nº 842.846/SC**, 2019, pp. 22-23.

<sup>40</sup> DI PIETRO, Maria, Op. Cit., p. 1499.

<sup>41</sup> DI PIETRO, Maria, Op. Cit., p. 1499.

<sup>42</sup> DI PIETRO, Maria, Op. Cit., p. 1499.

*todas as categorias [...] sem interessar o título sob o qual prestam o serviço*<sup>43</sup>; e (iv) *“que o agente, ao causar o dano, aja nessa qualidade”*<sup>44</sup>.

Observa-se que a responsabilidade objetiva do Estado *“deixará de existir ou incidirá de forma atenuada quando o serviço público não for a causa do dano ou quando estiver aliado a outras circunstâncias”*, sendo as excludentes da responsabilidade *“a força maior, a culpa da vítima e a culpa de terceiros”*, e a *“culpa concorrente da vítima”* causa atenuante dessa responsabilidade<sup>45,46</sup>.

Por fim, acerca da reparação do dano, e em linha com a tese fixada pelo Tema 777, Di Pietro afirma que *“quem responde perante o prejudicado é a pessoa jurídica causadora do dano, a qual tem o direito de regresso contra o seu agente, desde que este tenha agido com dolo ou culpa”*<sup>47</sup>.

#### 4 A RESPONSABILIDADE DO NOTÁRIO, TABELIÃO OU REGISTRADOR

Viu-se supra que o serviço notarial, de registro e de tabelionato, é um serviço público. Contudo, a função pode ser delegada a entes privados<sup>48</sup> – delegação, esta, que se dá mediante concurso público, obedecendo aos mandamentos constitucionais consagrados desde 1988, *ex vi* art. 236 da Carta Magna<sup>49,50</sup>.

---

<sup>43</sup> DI PIETRO, Maria, Op. Cit., p. 1500.

<sup>44</sup> DI PIETRO, Maria, Op. Cit., p. 1500.

<sup>45</sup> DI PIETRO, Maria, Op. Cit., p. 1503.

<sup>46</sup> Nesse mesmo sentido, TEPEDINO (2020, p. 176) assevera: *“Por se tratar de responsabilidade objetiva, as hipóteses de excludentes do dever de reparar restringem-se àquelas que interferem na relação de causalidade entre a conduta (comissiva ou omissiva) do Estado (ou, mais precisamente, do agente estatal) e o dano injustamente sofrido pela vítima, a saber: (i) o fato exclusivo da vítima; (ii) o fato exclusivo de terceiro; e (iii) o caso fortuito ou de força maior.”*

<sup>47</sup> DI PIETRO, Maria, Op. Cit., p. 1524.

<sup>48</sup> *“O caráter privado, do qual cuida a Constituição, serve para o distinguir do caráter público próprio das serventias oficiais ou oficializadas, integrados na administração direta e em cargos de carreira, cujos titulares e cujos servidores são, todos, submetidos ao regime único (Constituição, art. 39)”*. CENEVIVA, Walter. **A Lei dos Notários e Registradores**. In: Doutrinas Essenciais de Direito Registral | vol. 1 | p. 1391 - 1403 | Dez / 2011 DTR\1995\106. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais Online, consultado em 2021.

<sup>49</sup> *“Destarte, transformou o titular da serventia pública de funcionário público em particular, exercendo, em caráter privado, por delegação do Poder Público, função pública”*. GRAEFF JUNIOR, Cristiano. **Natureza jurídica dos órgãos notarial e registrador**. In: Doutrinas Essenciais de Direito Registral | vol. 7/2013 | p. 393 - 405 | Set / 2013 DTR\1999\314. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais Online, consultado em 2021.

<sup>50</sup> Sobre o papel da Lei Federal nº 8.935/1994, CENEVIVA (2011, p. 2) diz que *“A lei veio preencher o vazio legislativo conseqüente do art. 236 (“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”), sendo que seu texto final se distanciou muito dos objetivos iniciais”*.

Os debates que cingiram a fixação da tese no Tema 777 do STF suscitaram duas questões opostas acerca da responsabilidade: a corrente majoritária, vencedora, e capitaneada pelo Ministro Luiz Fux, relator, que pugnou pela aplicação da responsabilidade objetiva do Estado pelos atos danosos dos notários, tabeliães e registradores; e a corrente minoritária, representada pelos Ministros Luís Roberto Barroso e Marco Aurélio, que entendem pela necessidade da “interpretação sistemática” da Constituição, entendendo que a responsabilidade objetiva não se aplica ao caso concreto, dada a incidência do art. 236 da Carta Magna, que prevê a responsabilidade disciplinada por lei específica<sup>51</sup> - excludente, portanto, da responsabilidade objetiva dada pelo art. 37, §6º, da Carta.

A questão da responsabilidade dos notários é bastante complexa. Como bem pontuou em seu voto a Ministra Cármen Lúcia:

No caso de cartórios, tema muito difícil de se lidar pela persistência cultural do modelo adotado em relação a esses serviços, algo que vem de capitâneas hereditárias e que prevaleceu até praticamente a atual Constituição. Trinta anos depois da Constituição, é uma das matérias sobre as quais nós não conseguimos atuar, "nós" digo o Estado brasileiro, para ultimar, por exemplo, os concursos públicos.

Vossa Excelência, agora como Presidente do Conselho Nacional de Justiça, sabe que quase 40% das questões que temos lá dizem respeito a cartórios, concursos, problemas em cartórios. Não se consegue levar em alguns Estados sequer a finalização dos concursos nesses cartórios, dada as dificuldades que se impõem.<sup>52</sup>

Em se tratando da questão histórica da responsabilidade do registrador, Flauzilino dos Santos resgatou em sua obra alguns dos principais marcos existentes, apontando o Decreto nº 18.542, de 24 de dezembro de 1928, cujo art. 312 previa a necessidade de prestação de caução pelos oficiais de registro, com o condão, principalmente, de ressarcir os “*damnos ocasionados pelo serventuário, no exercício de suas funções*”, como inscrito no art. 343 do referido decreto.<sup>53</sup>

Nesse mesmo sentido, o autor leciona de forma bastante abrangente que a tendência firmada sucessivamente nos ordenamentos jurídicos experimentados pela Pátria desde a Era Imperial foi, segundo ele, no sentido de responsabilização civil subjetiva do notário que praticasse ato danoso no exercício da função, o que subsistiu

---

<sup>51</sup> *In casu*, a Lei Federal nº 8.935/1994.

<sup>52</sup> **Recurso Extraordinário nº 842.846/SC**, 2019, p. 112.

<sup>53</sup> DOS SANTOS, Flauzilino, Op. Cit., p. 5.

de forma arraigada até o advento da Constituição Federal de 1946, onde se passou a aderir à teoria da responsabilidade objetiva do Estado.<sup>54</sup>

Assim, inclusive com o condão de balizar a discussão sobre responsabilidade objetiva ou subjetiva, mister definir se notários são ou não agentes públicos, mormente sob o regime da Carta de 1988<sup>55</sup>.

Neste sentido, o Supremo Tribunal Federal, em outras oportunidades, já ressaltou o caráter público do serviço prestado pelas serventias extrajudiciais, conforme se verifica em julgamento onde se teve a oportunidade de explorar e decidir se “aos titulares das serventias de notas e registros” aplica-se a aposentadoria compulsória dos servidores públicos<sup>56</sup>:

---

<sup>54</sup> Sobre o tema, cuja fonte é a mesma citada no tópico anterior, e que é a imediata sequência do texto alhures citado, destaca-se o seguinte trecho, mas apenas para interesse do desenvolvimento histórico: *“Pela simples leitura desses dispositivos, verifica-se que acompanhavam a tendência da responsabilização civil do Estado, constante da Constituição Republicana de 1891, que em seu art. 82 dispunha que “os funcionários públicos são estritamente responsáveis pelas obras e omissões em que incorrerem no exercício de seus cargos, assim como pela indulgência ou negligência em não responsabilizarem efetivamente os seus subalternos”, ampliada pelo Código Civil de 1916, que assim dispôs [...]: “Art. 15. As pessoas jurídicas de direito público são civilmente responsáveis por atos de seus representantes que nessa qualidade causem danos a terceiros, procedendo de modo contrário ao direito ou faltando a dever prescrito em lei, salvo o direito regressivo contra os causadores do dano”. Já antes, a Constituição do Império (1824), em seu art. 178, n. 29, estabelecia que: “Os empregados públicos são estritamente responsáveis pelos abusos e omissões praticados no exercício de suas funções, e por não fazerem efetivamente responsáveis aos seus subalternos”. [...] O regulamento subsequente foi o Dec. 4.857, de 09.11.1939, alterado pelo Dec. 5.318 de 29.02.1940 e que também dispôs expressamente sobre a responsabilidade dos notários e registradores, em reprodução ao art. 37 do Dec. 18.542/1928, apenas explicitando a responsabilidade pessoal do oficial: “Art. 37. Além dos casos expressamente consignados, os oficiais serão civilmente responsáveis por todos os prejuízos que, por culpa ou dolo, causarem, pessoalmente, ou por seus prepostos e substitutos, estes quando de sua indicação, aos interessados no registro. Parágrafo único. A responsabilidade civil independe da criminal, pelos delitos que praticarem”. Esse decreto foi baixado sob a égide da Constituição de 1934, que no art. 171 [...], dispunha que os funcionários públicos seriam responsáveis solidariamente com a Fazenda Nacional, Estadual ou Municipal por quaisquer prejuízos decorrentes de negligência, omissão ou abuso no exercício de seus cargos. E nos §§ 1.º e 2.º, prescrevia que, “na ação proposta contra a Fazenda Pública, e fundada em lesão praticada por funcionário, este será sempre citado como litisconsorte. Executada a sentença contra a Fazenda, esta promoverá execução contra o funcionário culpado”. A Constituição de 1946, que adotou o princípio da responsabilidade objetiva do Estado pelos atos lesivos de seus funcionários, foi clara no art. 194 [...]: “As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis pelos danos que seus funcionários, nessa qualidade, causem a terceiros”. “Parágrafo único. Caber-lhes-á ação regressiva contra os funcionários causadores do dano, quando tiver havido culpa destes”. Mesmo originária do regime militar autoritário, a Constituição de 1967 seguiu a mesma linha, dispondo de maneira ainda mais incisiva, no art. 105 [...] (repetido no art. 107 da EC 1/1969): “As pessoas jurídicas de direito público responderão pelos danos que seus funcionários, nessa qualidade, causarem a terceiros”. “Parágrafo único: Caberá ação regressiva contra o funcionário responsável, nos casos de culpa ou dolo.” *Idem*, pp. 5-6.*

<sup>55</sup> *Idem*, p. 7.

<sup>56</sup> Não se ignora que o julgado apontado é de 1996, entretanto, o posicionamento adotado pela Corte para tanto acerca da matéria, no entendimento deste autor, permanece demonstrativo do argumento ora apresentado sobre a natureza do serviço prestado pelos notários – aqui, novamente, *lato sensu*.

Aposentadoria dos titulares das serventias de notas e registros. [...] ademais, pelas características desses serviços (inclusive pelo pagamento por emolumentos que são taxas) e pelas exigências feitas pelo artigo 236 da Carta Magna (assim, o concurso público de provas e títulos para provimento e o concurso de remoção), os titulares dessas serventias são servidores públicos em sentido amplo, aplicando-se-lhes o preceito constitucional relativo à aposentadoria compulsória determinada pelo citado artigo 40, II, da Constituição Federal.<sup>57</sup>

Isto posto, infirma-se que os atos notariais têm o poder de atos de Estado, dado que dele são delegados – note-se, por exemplo, a fé pública, que somente pode ser dada pelo Estado. Assim, sendo os notários servidores públicos, não somente pelo poder de Estado que lhes fora delegado, mas também pelo regime ao qual se submetem, prestando concurso público para assumir tal função.

A teor do próprio julgado no Tema 777, verifica-se tanto o firmamento da natureza pública da função exercida, bem como a caracterização de agente público da qual se revestem os notários:

1. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público. Tabeliães e registradores oficiais são particulares em colaboração com o poder público que exercem suas atividades in nomine do Estado, com lastro em delegação prescrita expressamente no tecido constitucional (art. 236, CRFB/88).
2. Os tabeliães e registradores oficiais exercem função munida de fé pública, que destina-se a conferir autenticidade, publicidade, segurança e eficácia às declarações de vontade.
3. O ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público e os atos de seus agentes estão sujeitos à fiscalização do Poder Judiciário, consoante expressa determinação constitucional (art. 236, CRFB/88). Por exercerem um feixe de competências estatais, os titulares de serventias extrajudiciais qualificam-se como agentes públicos.<sup>58</sup>

Pondé, na obra citada de Flauzilino dos Santos, leciona, nesse sentido, sobre a natureza da responsabilidade civil do Estado:

---

<sup>57</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 189.736/SP**, Relator Ministro MOREIRA ALVES, Brasília, julgado em 26 de março de 1996, publicado no DJe nº 175, de 27/09/1996, pp. 1141-1155.

<sup>58</sup> **Recurso Extraordinário nº 842.846/SC**, p. 2.

A responsabilidade civil do Estado é uma condição de segurança da ordem jurídica em face do serviço público, de cujo funcionamento não deve resultar lesão a nenhum bem juridicamente protegido. [...] é um princípio conceitual do chamado Estado de Direito: as lesões jurídicas provocam sanções correspondentes, entre as quais a indenização equivalente ao dano causado; e, se a lesão é obra do próprio Estado, cujo dever primário é submeter sua atuação e seus órgãos à disciplina de norma jurídica, não escapa ele à obrigação de restaurar a legalidade e reparar os efeitos do seu ato lesivo.<sup>59</sup>

Afrânio Carvalho, na mesma obra, refletindo esse entendimento apontado, cotejando a responsabilidade aplicada ao serventuário extrajudicial, assevera que:

O Estado se acha exposto a responder por danos sofridos pela culpa do registrador, embora possa depois voltar-se regressivamente contra este. Todavia, o registrador nem sempre possui um patrimônio capaz de suportar a responsabilidade que o Estado é levado a assumir em seu lugar. Daí tornar-se aconselhável facultar ao Estado exigir do registrador o seguro de responsabilidade para cobertura do risco de prejuízo que decorre de qualquer ato registral, consista este numa inscrição, num cancelamento ou numa certidão.<sup>60</sup>

Muito embora a posição majoritária e sedimentada seja a da responsabilidade objetiva – inclusive a do autor, em linha com o Tema 777/STF – mister franquear que não foi uma posição alcançada sem dissonâncias, inclusive recentes.

A título de exemplo, tem-se a Lei nº 8.935/1994, cujo artigo 22<sup>61</sup>, é entendido por diversos autores como sendo uma extensão do art. 236, §1º, da Constituição. Assim, esse fato, em tese, excluiria a exclusividade da responsabilidade objetiva prevista no art. 37, §6º, igualmente da Constituição, tendo o condão de permitir a propositura de demanda diretamente em face dos notários:

Os que afirmam que a responsabilidade do notário e do registrador é subjetiva, ou seja, respondem apenas se tiverem agido com dolo ou culpa, iniciam seu raciocínio a partir do que dispõe o art. 236, § 1.º, da CF/1988: "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".

Ao cumprir a determinação expressa no art. 236, § 1.º, da CF/1988, a Lei 8.935/1994 definiu a atuação dos notários e de seus prepostos, fixando a responsabilidade civil no art. 22 da Lei 8.935/1994 [...]

---

<sup>59</sup> *Apud* DOS SANTOS, Flauzilino. Op. Cit., p. 7.

<sup>60</sup> *Apud* DOS SANTOS, Flauzilino. Op. Cit., p. 9.

<sup>61</sup> Com redação mais recente dada pela Lei Federal nº 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.*"

Relativamente a este dispositivo legal, Sonia Marilda Péres Alves afirma que o mesmo regulou a responsabilidade subjetiva dos notários e registradores e, assim dispondo, inovou, tão-somente, para atribuir legitimação extraordinária a esses profissionais, ou seja, para que eles figurem no pólo passivo das ações indenizatórias demandadas por terceiros lesados por atos praticados nas respectivas serventias por preposto.

Como vemos, segundo os ensinamentos da autora, ainda que os titulares das serventias venham a causar dano, deverão ficar isentos de responsabilidade se agirem em rigorosa conformidade com o sistema normativo, pois não poderão responder pelas falhas do sistema que lhes é imposto.<sup>62</sup>

Entretanto, assentou-se a tese de cabimento da responsabilidade objetiva do Estado<sup>63</sup>, cuja pacificação, determinada pelo Tema 777/STF será objeto do próximo – e último – capítulo deste artigo. De toda sorte, é importante indicar que, já previamente à referida pacificação, havia a forte inclinação da doutrina nesse entendimento. Um importante testemunho a esse pensamento, bem como à própria teoria da responsabilidade objetiva aplicada aos notários, é assim ensinado:

Em qualquer caso, evidenciado o prejuízo, é certo que à vítima da lesão perpetrada por ato ou omissão de notário ou oficial de registro, caberá a opção de escolher demandar contra a Fazenda do Estado ou o próprio delegado. Escolhido este, deverá provar ter o mesmo agido no cumprimento das obrigações que a lei lhe impõe, com dolo ou culpa, mesmo levíssima.

Negar a responsabilidade objetiva do Estado com relação aos atos praticados pelos notários e registradores, cujos atos, permito-me repetir, praticam eles, não em seus próprios nomes, mas no do Estado, por força da delegação que lhes é conferida na forma da lei, constitui-se num retrocesso histórico à irresponsabilidade do Estado. É andar na contramão da história.

A globalização indica a tendência universal para ampliação do campo da responsabilidade civil do Poder Público, baseada na moderna teoria do risco social, como resposta inadiável aos reclamos difusos ou coletivos de um novo tempo, marcado pelo limiar do terceiro milênio, em que a comunidade, emigrando para o amadurecimento da concepção de cidadania e de consciência política, já vencida a timidez e com um alto grau de persistência, exige padrões ideais de comportamento social compatíveis com suas aspirações, direitos e garantias fundamentais.<sup>64</sup>

Assim, pode-se concluir que a atividade notarial é exercida por pessoas físicas, qualificadas como servidores públicos que exercem atividade privada delegada pelo Estado – detentor do monopólio dos serviços notariais e de registro. Logo, com as devidas *venias* às correntes diversas, verifica-se que, justamente pela

---

<sup>62</sup> BOTTEGA, Jéverson Luís. **Responsabilidade civil dos notários e registradores.** In: Doutrinas Essenciais de Direito Registral | vol. 7/2013 | p. 829 - 841 | Set / 2013. DTR\2005\452. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, consultado em 2021. Pp. 2-3.

<sup>63</sup> Cujos fundamentos foram dissertados no capítulo anterior.

<sup>64</sup> DOS SANTOS, Flauzilino, Op. Cit., pp. 10-11.

natureza de monopólio estatal delegado, o Estado deve responder objetivamente pelos danos eventualmente causados por seus delegados.

E, como assentado no Tema 777/STF, que se verá no próximo capítulo, caberá ao Estado exercer o regresso devido em face do responsável, sob pena de improbidade administrativa. A lógica que fundamenta este pensamento, inclusive, é aplicável ao notário que possui direito de regresso em face do seu juramentado que cause danos, *ex vi* o art. 22 da Lei nº 8.935/1994 já precitado.

## 5 TEMA 777 E A TESE FIXADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Segundo o acórdão do Tema 777<sup>65</sup>, o caso concreto que fora trazido à apreciação do Supremo Tribunal Federal teve origem no Estado de Santa Catarina, onde o então autor<sup>66</sup> buscou indenização por dano material, afirmando erro por parte do Cartório de Registro Civil das Pessoas Naturais na elaboração da certidão de óbito de sua esposa, o que teria lhe impedido de obter benefício previdenciário entre 2003 e 2006.

Em primeira instância, a sentença teve o condão de “*condenar o Estado de Santa Catarina ao pagamento de indenização pelos danos materiais experimentados pelo autor*” (p. 6). A apelação do Estado sustentou que não poderia responder pelo dano, vez que entendeu que

a responsabilidade civil por danos decorrentes de atos praticados por cartórios e tabelionatos recairia exclusivamente na pessoa física titular do ofício, não cabendo ao Estado responder por atos de gestão de unidade que não integra a estrutura do ente estatal.<sup>67</sup>

Pugnou, sucessivamente, pela denúncia à lide da Oficial responsável pelo cartório. Por ocasião do julgamento da apelação, o Tribunal de Justiça de Santa Catarina negou provimento e “*atribuiu ao Estado a responsabilidade objetiva direta, e não subsidiária, por atos praticados por tabeliães e registradores, por força do art. 37, § 6º, da Constituição da República de 1988*” (p. 6). Houve a interposição de Recurso

---

<sup>65</sup> Destaca-se, desde o princípio, que o relatório do caso foi extraído, na íntegra, do relatório apresentado pelo E. Relator, Ministro Luiz Fux, sendo que toda a redação e informação sobre esse julgado apresentada neste capítulo, salvo quando expressamente referenciado, tem por fonte o julgado.

<sup>66</sup> Recorrido, no STF.

<sup>67</sup> BRASIL. RE 842.846/SC, p. 6.

Extraordinário pelo ente federado, tendo o seguimento negado pelo Tribunal, o que ensejou a via do agravo em RE – tendo sido provido para discussão no Supremo.

O teor do recurso constou:

tese de ofensa ao preceito inscrito no art. 37, § 6º da Constituição da República, ao argumento de que a responsabilidade objetiva recai sobre os atos das pessoas jurídicas de direito público e das pessoas, físicas ou jurídicas, de direito privado, dado o uso da conjunção aditiva "e", e não da alternativa "ou" prevista naquele normativo constitucional. Em complemento, sustenta que os tabeliães e oficiais de registro se enquadrariam no regime de responsabilização inscrito no mesmo dispositivo constitucional. Ademais, o ente da Federação Recorrente defende que tabeliães e oficiais de registro são responsáveis objetivamente por seus respectivos atos. Não caberia, pois, ao Estado responder civilmente pelos atos daqueles delegatários. Isso porque tais pessoas não se apresentam como agentes públicos, mas como particulares delegatários de serviço público prestado em regime de direito privado.<sup>68</sup>

Em 07 de março de 2014, fora reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal a constitucionalidade e a repercussão geral da matéria, sendo franqueada à Procuradoria-Geral da República opinião, tendo oferecido parecer pelo desprovimento do RE. Admitiram-se como *amici curiae* a Associação de Notários e Registradores do Brasil, Instituto de Estudos e Protesto de Títulos do Brasil, e Colégio Notarial do Brasil – Conselho Federal. Enquanto a Associação se manifestou pela responsabilidade objetiva do Estado pelos atos praticados por tabeliães e oficiais de registro, o Colégio Notarial informou da nova redação dada à Lei Federal nº 8.935/1994 pela Lei Federal nº 13.826/2016.

Seguindo-se à votação em Plenário, o Ministro Luiz Fux asseverou:

Nessa perspectiva, considerando que i) os titulares das serventias de notas e registros exercem função de natureza pública, ii) o ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público de provas e títulos, iii) os atos desses agentes estão sujeitos à fiscalização pelo ente estatal e iv) as atividades notariais e de registro são remuneradas mediante a percepção de emolumentos, cuja natureza jurídica é de taxa, consigno que tabeliães e registradores oficiais são agentes públicos, que exercem suas atividades in nomine do Estado.

---

<sup>68</sup> *Idem*, p. 8.

Nesse prisma, uma vez que o Estado responde diretamente pelos atos dos seus agentes, reconheço a responsabilidade estatal direta pelos atos de tabeliães e registradores oficiais que, no exercício de suas funções, causem danos a terceiros, assentado o dever de regresso contra o responsável, nos casos de dolo ou culpa, sob pena de improbidade administrativa. [...] Ex positis, voto no sentido de CONHECER e NEGAR PROVIMENTO ao recurso extraordinário, para reconhecer que o Estado responde diretamente pelos danos causados pelas serventias extrajudiciais, in casu, do titular do Cartório de Registro Civil das Pessoas Naturais da Comarca de São Carlos – SC, assentado o dever de regresso contra o responsável, nos casos de dolo ou culpa, sob pena de improbidade administrativa<sup>69</sup>

Nesta posição, foi acompanhado pelo Ministro Alexandre de Moraes (p. 59). Já o Ministro Edson Fachin, votou pelo provimento do Recurso, mas entendendo pela inconstitucionalidade incidental da nova redação dada ao art. 22 da Lei Federal nº 8.935/94<sup>70</sup>.

Já a Ministra Rosa Weber votou pelo *“reconhecimento da responsabilidade mantenho o reconhecimento da responsabilidade objetiva, da responsabilidade solidária, e da responsabilidade direta do Estado pelos danos causados por tabeliães e notários, por qualquer erro”*<sup>71</sup>, acompanhando o Relator, assim como a Ministra Cármen Lúcia (p. 114), os Ministros Ricardo Levandowski<sup>72</sup> (p. 117), Gilmar Mendes (p. 118) e Celso de Mello (p. 122).

O Ministro Luís Roberto Barroso acompanhou o voto do Ministro Fux, negando provimento ao recurso, em homenagem à observação do entendimento firmado pelo Supremo por parte das instâncias *a quo*, mas divergiu quanto ao regime de

---

<sup>69</sup> BRASIL. RE 842.846/SC, pp. 31; 38.

<sup>70</sup> *“A partir dessas premissas, a conclusão a que se chega é a de que o ato notarial ou de registro que provoca dano ao particular gera, em relação ao Estado, responsabilidade apenas subsidiária. Ante o exposto, dou provimento apenas parcial ao recurso extraordinário, mantendo a sentença de condenação do Estado, nada obstante fixando a tese da possibilidade de inclusão na lide de tabeliães e cartórios que devem responder objetiva e primariamente pelos danos materiais decorrentes de suas funções, para o que declaro, incidentalmente, com redução de texto, e efeitos prospectivos, a inconstitucionalidade da expressão “por culpa ou dolo” constante do artigo 22 da Lei 13.286/2016.”. Idem, p. 76.*

<sup>71</sup> No mesmo sentido, seguiu a Ministra: *“Basta a comprovação do nexo de causalidade entre o ato e o prejuízo para que eu entenda que o Estado deva responder. O cidadão está se valendo de um serviço de natureza pública, ele não pode viver em sociedade se não tiver os atos da sua vida civil objeto de registro. Nesse caso, o erro perdurou por quase três anos. Teria ele de demonstrar o dolo ou culpa do tabelião para conseguir o ressarcimento? Trata-se de questão de visão de mundo.”. Idem, p. 96-97.*

<sup>72</sup> Que, em resposta às ponderações do Ministro Luís Roberto Barroso, apontou que *“a Professora Maria Zanella di Pietro, num excerto doutrinário, quando ela pontifica sobre o advento da Teoria do Risco Integral em matéria de responsabilidade do Estado, ela coloca a seguinte posição: “Essa doutrina baseia-se no princípio da igualdade dos ônus e encargos sociais: assim como os benefícios decorrentes da atuação estatal repartem-se por todos, também os prejuízos por alguns membros da sociedade devem ser repartidos”. Portanto, essa doutrina do risco do Estado, a responsabilidade objetiva me parece uma doutrina que promove a isonomia no que diz respeito aos ônus e aos bônus da atividade estatal.”* BRASIL. RE 842.846/SC, pp. 125-126.

responsabilidade<sup>73</sup>, apontando que o art. 37, §6º da Constituição não se aplica aos notários, ante a existência do art. 236 da mesma Carta, que prevê a responsabilidade dos notários a ser regulada por lei, afirmando que “*a responsabilidade é subjetiva dos oficiais de cartório pelo fato de que a lei assim estabelece, e acredito que a lei poderia fazê-lo, porque a Constituição delegou essa competência para a lei*” (p. 80).

Além disso, pontuou, fazendo interessante ponderação que tangencia a Análise Econômica do Direito, que

Eu creio que o Estado tem responsabilidade objetiva, sempre e sempre, quando ele pratica um ato lícito e que causa dano ao outro. Mas, por exemplo, se um carro oficial e um carro particular se envolvem num acidente de trânsito, não vejo por que se estabelecer a responsabilidade objetiva do Estado; vai se aferir de quem foi a culpa. [...]

Portanto, essa ideia que se criou no Brasil, antiga, de que o Estado pode tudo, tem dinheiro para tudo, que o “público” não é de ninguém, é um equívoco. Quer dizer, tudo o que o Estado paga de indenização é dinheiro que não vai para a educação, saúde e transporte. Então, nós precisamos desfazer essa ideia de que o dinheiro público não é de ninguém e que ele é infinito. Por isso, sempre que estamos atribuindo uma responsabilidade ao Estado, temos de partir do pressuposto de que alguém não vai receber remédio, o leito de hospital.

Quando eu era bem jovem, dizia-se assim: “Tão burrinho para matemática, vai ter que fazer Direito”. Essa era a frase que se falava. Creio que esse tempo mudou e que juristas têm que fazer contas também. Portanto, o meu raciocínio aqui, que é jurídico, trabalha com as seguintes premissas: o Brasil tem um déficit fiscal estimado, para 2019, de R\$ 139 bilhões; o Brasil paga, por ano, US\$ 100 bilhões de juros – o Ministro Paulo Guedes gosta de dizer que uma reconstrução da Europa, por ano, é o que nós pagamos de juros.

---

<sup>73</sup> “Estou, para esse fim, acompanhando a conclusão de Vossa Excelência no tocante ao julgamento deste recurso extraordinário, porque creio que ele produziu o resultado que o juiz e o tribunal tinham o dever de produzir: seguir a jurisprudência do Supremo. Porém, gostaria de revisitar esta compreensão. E o meu entendimento, como regra geral, é de que, quando se modifica uma jurisprudência, os efeitos sejam prospectivos.” BRASIL. RE 842.846/SC, pp. 79-80.

Quando nós damos uma interpretação que aumenta a responsabilidade civil do Estado, estamos acrescentando uns trocados a esse déficit e a esses juros. Evidentemente, se esta solução for justa, paciência! A gente tem que pagar a conta. A minha posição é que não é justa, porque, quando a gente diz que é o Estado que vai pagar, estamos dizendo que são os 75% da população brasileira que ganha menos de um salário e meio – como todos ficamos sabendo, agora, na discussão da reforma da Previdência. O que acho justo, aqui? O cartório, que tem o lucro da atividade cartorária, é que tem o dever primário de indenizar. Se, por acaso, ele for insolvente, o Estado entra subsidiariamente. Agora, a lógica de que o cartório arrecada a receita da atividade e, se houver dano, quem paga é o Estado, acho que é, com a devida vênia de todos os ilustres Colegas, uma solução injusta!<sup>74</sup>

Outra divergência veio do Ministro Marco Aurélio, fundamentando que “*não há, em qualquer diploma, preceito isolado*” (p. 119) para afirmar que a existência do art. 236 da Carta Magna, com sua especificidade quanto aos notários, afasta a aplicação do art. 37, §6º, entendendo que a responsabilidade do Estado poderia ser invocada apenas em caso de falha do Judiciário na fiscalização da atividade notarial<sup>75</sup>, finalizando com considerações sobre a economia do Estado, bem como da prevalência do art. 236:

Não creio que se possa dizer da riqueza do Estado, a não ser que, olvidando as despesas, potencialize-se a carga tributária vivenciada nos dias atuais. De qualquer forma, a segurança jurídica pressupõe observância irrestrita ao arcabouço normativo, e é esse o preço módico, ao alcance de todos, que se paga por se viver em um Estado Democrático de Direito. Não posso desconhecer o artigo 236 da Constituição Federal e sapecar, cegamente, na situação tratada nesse processo, o que se contém no § 6º do artigo 37 dessa mesma Constituição em termos de responsabilização do Estado.<sup>76</sup>

*In fine*, na votação da tese, vencidos os Ministros Edson Fachin e Marco Aurélio, e ausentes os Ministros Celso de Mello e Gilmar Mendes, sob a presidência do Ministro Dias Toffoli, fixou-se a tese originada das discussões do Tema 777:

---

<sup>74</sup> BRASIL. RE 842.846/SC, pp. 83-84; 123-124.

<sup>75</sup> “apontou-se que a atividade é desenvolvida sob fiscalização pelo Poder Judiciário. Caso tenha falhado o Poder Judiciário – e aqui a responsabilidade é subjetiva, não objetiva –, poderá o Estado ser acionado. Mas em relação à responsabilidade civil e criminal dos notários, dos registradores e prepostos, remete o § 1º do artigo 236, afastando, portanto, a incidência do § 6º do artigo 37, a lei. [...] Não vejo legitimação passiva concorrente do Estado, a não ser que se demonstre – e é preciso fazê-lo – que teria havido a culpa do próprio Poder Judiciário.” *Idem*, p. 120.

<sup>76</sup> *Idem*, pp. 120-121.

O Estado responde, objetivamente, pelos atos dos tabeliães e registradores oficiais que, no exercício de suas funções, causem dano a terceiros, assentado o dever de regresso contra o responsável, nos casos de dolo ou culpa, sob pena de improbidade administrativa.

Vale aqui destacar que a Tese fixada determinou o dever de regresso por parte do Estado em face do responsável, consolidando, assim, a necessidade de aferição da conduta praticada pelo notário, permitindo um adequado sopesamento entre a necessidade de celeridade na compensação do dano à vítima, e a imperiosidade de apuração da conduta do cartorário, para além de eventual processo administrativo em seara independente, com as devidas garantias ao notário, inclusive de possível dilação probatória mais extensa, o que seria prejudicial à vítima no aspecto da celeridade. Também se deve destacar, sob o aspecto econômico, a eventual restituição à Fazenda dos valores dispendidos a título de indenização, por meio do exercício do dever de regresso por parte do Estado.

Assim, fruto de longas discussões, com relevantes ponderações, tanto por parte da linha consolidada, quanto das divergências, sobreveio a tese fixada, tendo por condão uniformizar e encerrar interpretações contraditórias quanto à responsabilidade notarial, e, em especial, solidificar a posição que vinha se estabelecendo desde, ao menos, a Constituição Federal de 1946.

## **6 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A atividade notarial no Brasil tem raízes profundas, concomitantes à sua origem enquanto América Portuguesa, valendo rememorar o início deste artigo, mencionando o “*primeiro notário do Brasil*”, Pero Vaz de Caminha, que registrou a chegada da Frota de Cabral à Terra de Santa Cruz.

Relembrando a História do Direito, sabe-se que ela não revela, necessariamente, uma ininterrupta evolução, afinal, uma sociedade (e, por conseguinte, o Direito) pode tanto evoluir em diversos aspectos, como vir a regredir. Contudo, no caso da atividade notarial, talvez seja um dos poucos temas em que possamos afirmar – com pouco receio – a existência de uma progressiva evolução na matéria.

Isto porque a atividade notarial brasileira principiou-se com a nomeação de escolha do Rei português, observados diversos critérios que tornavam o alcance

dessa função inalcançáveis à esmagadora maioria da população – como a exigência de renda, “nobreza de sangue”, sexo masculino, dentre outras. Ademais, a possibilidade de venda dos ofícios de notas acabou se revelando outra faceta que não guarda observância do que hoje conhecemos como moralidade administrativa – apesar de legal pelo ordenamento então vigente.

A isso, seguiram-se as reformas dadas pelo Imperador Dom Pedro II, que apontam, mais uma vez, a posição consolidada por muitos historiadores, além de seus admiradores<sup>77</sup>: era um homem à frente de seu tempo. Seu Decreto nº 9.420, de 28 de abril de 1885, promoveu, de forma pioneira, uma regulamentação e consolidação da legislação “*relativa aos empregos e officios de Justiça*”, incluídos aqui os notários, e, de forma pioneiríssima ao Brasil, definiu que “*Nenhum officio de Justiça, seja qual fôr a sua natureza e denominação, será conferido a titulo de propriedade. Seu provimento, porém, será dado, por meio de concurso, como serventia vitalicia, a quem o exerça pessoalmente*”.<sup>78</sup> A previsão de concurso público para tanto foi realmente algo inovador à época, e, em consonância ao espírito “republicano” do Imperador, revelou preocupação sem par com a coisa pública – necessária, especialmente neste momento, onde a pandemia do Covid-19 já ceifou mais de 300 mil vidas no Brasil.

A atual fase da atividade notarial comporta uma estabilidade maior do que a vivenciada até a promulgação da Carta vigente, mesmo com as diversas questões levadas ao Conselho Nacional de Justiça.

Entretanto, essa maior estabilidade não significa, necessariamente, o fim dos questionamentos. O Direito, por natureza humana, é múltiplo, diverso, e vivo, devendo acompanhar os desenvolvimentos sociais que são comuns a qualquer meio humano. Por isso, vê-se como benéfica a fixação da tese oriunda do Tema 777/STF. Além de conferir maior estabilidade e segurança jurídica às relações havidas com os cartórios – tão presentes em uma multiplicidade de situações importantes da vida cotidiana, especialmente a nós, operadores do Direito – também promove uma solução adequada com relação ao entendimento preponderante entre a doutrina e jurisprudência pátrias.

---

<sup>77</sup> Inclusive este autor, sem ressalvas.

<sup>78</sup> BRASIL. **Decreto nº 9.420, de 28 de abril de 1885.** 2021? Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-9420-28-abril-1885-543748-publicacaooriginal-54305-pe.html>>.

Em linha com o exposto nos votos que seguiram o Ministro Luiz Fux, é de se notar a importância de responsabilizar o Estado, dada a possibilidade de o titular concursado do cartório ser insolvente, o que torna a responsabilidade objetiva uma questão de justiça para com a vítima do erro – afinal, não é razoável, especialmente ante o princípio da celeridade processual, esperar uma longa apuração da conduta do notário responsável para que então se possa proceder à indenização.

O caso concreto teve por início uma situação (óbito) havida em 2003, sendo admitida no Supremo apenas em outubro de 2014, com julgamento tão somente em fevereiro de 2019 e trânsito em julgado recentemente, em agosto de 2020. Insiste-se: uma vítima não deveria esperar quase 20 anos por justiça. Especialmente se ponderarmos que o autor da ação pode ter falecido neste ínterim.

Por outro lado, não ousa dizer que não assiste razão à divergência, quanto ao aspecto econômico do Direito, que não pode ser negligenciado. Inclusive, o voto do Ministro Luís Roberto Barroso aparenta refletir um dos ensinamentos de Richard Posner acerca do conceito de *trade off*, fundamental na Análise Econômica do Direito.<sup>79</sup> Assim, suas excelentes ponderações, já pontuadas neste artigo, deveriam, ao menos, ser consideradas como uma base para que se trabalhe no aprimoramento do sistema de responsabilidade notarial brasileiro.

A este autor, uma solução viável parece residir na alocação parcial dos recursos auferidos pelos tabelionatos em fundos, de forma a alcançar-se um meio termo entre a justiça para a vítima do erro, e a não-onerosidade ao Estado nem ao serventário, destacando-se que tais soluções, em homenagem a uma menor onerosidade ao usuário do serviço público, devem ser encontradas dentro das perspectivas atuais, sem majoração dos custos – já elevados – suportados.

Ainda não se pode prever o futuro, e descobrir se a evolução de tecnologias como *blockchain*, bem como sua popularização podem levar à decadência da atividade cartorial, e vir por tornar inócuas as discussões apontadas. Contudo, por não sermos oniscientes – atributo divino ou orwelliano –, cabe-nos fazer o melhor até que isso seja possível.

---

<sup>79</sup> “É nesse sentido que Posner apresenta (2007, p. 10-12) seu segundo princípio fundamental, qual seja a ideia de custos de oportunidade, ou *trade off*. Como aduz, ao realizar determinada escolha, deixa-se de realizar tantas outras que são concorrentes, cuja utilidade que se deixa gozar é o seu custo de oportunidade”. DE SANTANA, Paulo Victor Pinheiro. **Análise Econômica no Direito Brasileiro**. Revista Lex Humana. Universidade Católica de Petrópolis, 2014. P. 163.

## REFERÊNCIAS

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

\_\_\_\_\_, **Decreto nº 9.420, de 28 de abril de 1885**. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-9420-28-abril-1885-543748-publicacaooriginal-54305-pe.html>>

\_\_\_\_\_, **Lei Federal nº 6.015/1973**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6015compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm)

\_\_\_\_\_, **Lei Federal nº 9.492/97**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9492.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9492.htm)>

\_\_\_\_\_, **Lei Federal nº 10.406/2002 (Código Civil)**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm)>

\_\_\_\_\_, Supremo Tribunal Federal, **Recurso Extraordinário nº 842.846/SC**, Relator Ministro LUIZ FUX, Brasília, julgado em 27 de fevereiro de 2019, publicado no DJe nº 175, de 12/08/2019.

\_\_\_\_\_, Supremo Tribunal Federal, **Recurso Extraordinário nº 189.736/SP**, Relator Ministro MOREIRA ALVES, Brasília, julgado em 26 de março de 1996, publicado no DJe nº 175, de 27/09/1996.

BOTTEGA, Jéverson Luís. **Responsabilidade civil dos notários e registradores**. *In*: Doutrinas Essenciais de Direito Registral | vol. 7/2013 | p. 829 - 841 | Set / 2013. DTR\2005\452. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, consultado em 2021.

CENEVIVA, Walter. **A Lei dos Notários e Registradores**. *In*: Doutrinas Essenciais de Direito Registral | vol. 1 | p. 1391 - 1403 | Dez / 2011 DTR\1995\106. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais Online, consultado em 2021.

COSTA, Célio Juvenal; CRUBELATI, Ariele Mazoti; LEMES, Amanda Barbosa; e MONTAGNOLI, Gilmar Alves. História do Direito Português no período das Ordenações Reais *in*: **V Congresso Internacional de História**, Maringá, UEM. Anais eletrônicos, 2011. Disponível em: <<http://www.cih.uem.br/anais/2011/trabalhos/153.pdf>>. Acesso em: 28. fev. 2021.

CUNHA, Fernando. **Elites políticas municipais no Brasil-Colônia: homens bons da Curitiba Setecentista**. Tese (Mestrado em História) – Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2003. Disponível em: <<https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/24824>>. Acesso em: 28 fev. 2021.

DALLEDONE, Rodrigo Fernandes Lima. **O regime jurídico da função pública notarial e sua fiscalização pelo poder judiciário**. Tese (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade

Federal do Paraná. Curitiba, 2012. Disponível em: <<https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/27450>>. Acesso em: 28 fev. 2021.

DA SILVA, Aryanne Faustina. A instituição do Tabelionato na História e sua prática no Brasil Antigo in: **XXVII Simpósio Nacional de História**, Natal, UFRN. Anais eletrônicos, 2013. Disponível em: <[http://www.snh2013.anpuh.org/resources/anais/27/1371344635\\_ARQUIVO\\_TEXTO\\_FINAL-ARYANNEFAUSTINADASILVA.pdf](http://www.snh2013.anpuh.org/resources/anais/27/1371344635_ARQUIVO_TEXTO_FINAL-ARYANNEFAUSTINADASILVA.pdf)>. Acesso em: 28 fev. 2021.

DE SANTANA, Paulo Victor Pinheiro. **Análise Econômica no Direito Brasileiro**. Revista Lex Humana. Universidade Católica de Petrópolis, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 33ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

DOS SANTOS, Flauzilino Araujo. **Sobre a responsabilidade civil dos notários e registradores**. In: Doutrinas Essenciais de Direito Registral | vol. 1 | p. 1139 - 1161 | Dez / 2011 DTR\2000\802. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais Online, consultado em 2021.

GRAEFF JUNIOR, Cristiano. **Natureza jurídica dos órgãos notarial e registrador**. In: Doutrinas Essenciais de Direito Registral | vol. 7/2013 | p. 393 - 405 | Set / 2013 DTR\1999\314. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais Online, consultado em 2021.

PELLEGRINI, Alexandre Rezende. **Algumas linhas sobre a atividade notarial**. In: Revista de Direito Imobiliário, vol. 54/2003, p. 155-186, jan/jun 2003. Revista dos Tribunais Online, Thomson Reuters, acessado em 2021.

TEPEDINO, Gustavo. **Fundamentos do Direito Civil – Responsabilidade Civil**. Vol. 4. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

UNIVERSIDADE DE COIMBRA. **Ordenações Manuelinas on-line**. 2021? Disponível em: <http://www1.ci.uc.pt/ihti/proj/manuelinas/l1p400.htm>. Acesso em: 28 fev. 2021.

\_\_\_\_\_, **Ordenações Filipinas on-line**. 2021? Disponível em: <<http://www1.ci.uc.pt/ihti/proj/filipinas/l1p180.htm>>. Acesso em: 28 fev. 2021.