

**RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO PELOS ATOS  
PRATICADOS PELOS DELEGATÁRIOS DO SERVIÇO  
EXTRAJUDICIAL A LUZ DA JURISPRUDENCIA DO SUPREMO  
TRIBUNAL FEDERAL**

CIVIL LIABILITY OF THE STATE FOR ACTS PERFORMED BY THE DELEGATES  
OF THE EXTRAJUDICIAL SERVICE IN THE LIGHT OF THE JURISPRUDENCE OF  
THE FEDERAL SUPREME COURT

**RAQUEL DE SOUZA PEREIRA CORREIA**

Professora do Curso de Direito da FAMESC, Bom Jesus do Itabapoana- RJ e-mail:  
profraquelcorreia@gmail.com

**ANNY RAMOS VIANA**

Doutoranda e Mestra em Ciências das Religiões pela Faculdade Unida de Vitória.  
Coordenadora da Pós-Graduação em Direito Público e Direito do Trabalho e Previdenciário,  
FAMESC - Bom Jesus do Itabapoana. Advogada.e-mail: annyviana@adv.oabRJ.org.br

**RESUMO**

O presente artigo possui como núcleo a abordagem sobre a divergência jurisprudencial e a posição da Suprema Corte nacional acerca da configuração e natureza jurídica da responsabilidade civil do Estado pelos atos praticados pelos delegatários dos serviços extrajudiciais, tabelião de notas e oficiais de registro, ou seja, se há responsabilidade do Estado e qual a sua natureza e classificação. Pretende, ainda, analisar a necessidade de comprovação dos elementos subjetivos e objetivos, correlacionando com a responsabilização do Estado pelos atos praticados pelos demais agentes públicos e às disposições e garantias da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, além de analisar a decisão prolatada pelo Supremo Tribunal Federal Recurso Extraordinário 842.846-SC e fixação do Tema 777.

**Palavras-chave:** Responsabilidade; Estado; Tabeliães.

## ABSTRACT

The core of this article is the approach to jurisprudential divergence and the position of the National Supreme Court regarding the configuration and legal nature of the civil liability of the State for acts performed by delegates of extrajudicial services, notary public and registration officers, that is, whether there is State responsibility and what is its nature and classification. It also intends to analyze the need to prove the subjective and objective elements, correlating with the State's responsibility for acts performed by other public agents and the provisions and guarantees of the Constitution of the Federative Republic of Brazil of 1988, in addition to analyzing the decision issued by the Federal Supreme Court in the Direct Action of Unconstitutionality nº and its doctrinal repercussions.

**Keywords:** Responsibility; State; Notary.

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho aborda o estudo da responsabilização civil do Estado decorrente dos danos provocados em razão de condutas danosas praticadas pelos delegatários de serviços público extrajudicial, agentes colaboradores do poder público - Poder Judiciário estadual- na prestação do serviço público de notas e registros públicos.

Até meados do ano de 2019, a questão sobre a existência do dever legal de responsabilização pelos referidos atos, por parte do Estado, e a natureza e regime jurídico da referida responsabilidade, bem como os limites e contornos, sempre foi questão objeto de muita controvérsia, na doutrina e na jurisprudência nacional.

Neste trabalho, pretende-se, ainda, analisar a necessidade de comprovação dos elementos subjetivos e objetivos, correlacionando com a responsabilização do Estado pelos atos praticados pelos demais agentes públicos e às disposições e garantias da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, além de analisar a tese fixada pelo STF, em repercussão geral, Tema 777, julgamento do RE 842.846 - SC, e seus reflexos na doutrina nacional.

A decisão supramencionada está longe de ter esgotado a matéria e os temas satélites, uma vez que a doutrina e jurisprudência travam questionamentos quanto às consequências e reflexos da tese fixada pelo STF, em razão das questões trazidas em *obiter dictum*, e ainda, quantos aos aspectos que ficaram à margem da delimitação do julgamento, como a aplicação da teoria da dupla garantia e a espécie de responsabilidade pessoal dos

delegatários.

O tema apresentado neste artigo possui grande relevância acadêmica e prática, principalmente para os profissionais do direito que atuam o âmbito do Direito notarial, registral e imobiliário, já que integra diversos ramos do direito, como exemplificativamente, Direito constitucional, diante da previsão expressa desses serviços na Carta Magna, e garantia da indenização pelo Estado em suas condutas danosas, artigos 236 e 37, parágrafo 6º da CRFB/1988; Direito administrativo, local onde repousa a maior parte do regramento referente à responsabilização civil do Estado, pelas condutas praticadas por agentes públicos, particulares em colaboração e a responsabilização do poder concedente; Direito Civil, ramo do direito matricial da responsabilidade civil, na medida dos artigos 186 e 927 do Código Civil.

Há de se avaliar, de forma aprofundada, os argumentos utilizados pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso extraordinário nº 842.846, e da respectiva tese firmada Tema 777, de relatoria do Ministro Luiz Fux, principalmente, na definição da responsabilidade direta e solidária do Estado, de forma objetiva, pelos atos praticados pelos tabeliães e registradores, e o dever de regresso, sob pena de improbidade administrativa.

## 1. BREVE EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

A responsabilização civil do Estado, como a obrigação imposta ao poder público de reparar os danos causados por seus agentes, quando atuarem nesta qualidade, é tema que vem sofrendo ao longo dos séculos constante modificação e, porque não dizemos, ampla evolução histórica. Nesta longa evolução, é possível identificar determinados pontos de transição e intercessão das teorias explicadoras da responsabilização estatal, sem que haja pontos claros de rompimento de aplicação de uma ou outra teoria justificadora ou fundamentadora da responsabilidade civil do Estado.

Ponto comum que merece destaque é a necessária análise do contexto social, econômico e filosófico, da evolução e histórico do próprio Estado soberano, sua autonomia e sua relação com os administrados.

O estudo do tema responsabilidade civil do Estado se inicia, no âmbito do direito administrativo, com a verificação, a contrário sensu, na irresponsabilidade estatal como

regra durante o Estado absolutista. No contexto do absolutismo, marcado pela concentração de poderes nas mãos do soberano, a teoria da irresponsabilidade civil do Estado imperava, uma vez que os particulares teriam que se submeter ao soberano, sem direito a qualquer compensação por eventuais danos provocados pelo Estado, nas lições de Oliveira (2022).

A teoria da irresponsabilidade prevaleceu durante todo o período absolutista, tendo como fundamento para ausência de responsabilidade o princípio da soberania, já que o monarca dispunha de autoridade absoluta e incontestável perante os indivíduos. Neste contexto, da ideia de intangibilidade do Estado, surgem as celebres expressões “*the king do not wrong*” e “*le roi ne peut mal faire*”, como nos ensina Carvalho Filho (2006).

O soberano, como ente intocável e intangível, e por conseguinte o Estado, não poderia ser atingido pela responsabilização por danos a terceiros. Esse primado, em certa medida, passa a ser substituído, pela ideia de responsabilização, na mesma toada em que o Estado passa a ser caracterizado como o Estado de Direito. com a caracterização desse Estado de Direito, o ente público sai na posição de inacessibilidade e passa a ser igualmente aos particulares tocados pela lei e ao direito posto, sendo sujeito de direitos e deveres.

Nessa linha evolutiva, trazida de forma precisa por Baltar Neto e Torres (2017), a irresponsabilidade passa a ser relegada, e sob a ótica do Estado de Direito, passa-se à imposição da responsabilização do Estado, mesmo que, inicialmente, de forma mais modesta e limitada, reservada à determinada atividade e danos específicos, aplicando-se as regras da responsabilização da teoria civilista.

A submissão do Estado ao direito, como ente cumpridor de deveres e sujeito de direitos, impõe a necessidade de se fixar responsabilidade ao Estado pelos atos culposos de seus agentes, desde que o ato decorres de um ato da administração regido pelo direito privado, atos de gestão, surgindo neste diapasão a teoria civilista da culpa. Tal teoria, segundo os autores, assume a necessidade de responsabilização do Estado, mas tão somente no que se refere aos atos culposos praticados pelos agentes públicos, submetidos ao regime privado.

Por essa teoria de responsabilização, adotada a teoria civilista da culpa, portanto, necessária a distinção entre os denominados atos de império e os atos de gestão estatais, somente havendo responsabilidade do ente estatal, como supramencionado, pelos atos de gestão, havendo irresponsabilidade pelos atos de império, já que a estes seria aplicado o

regime próprio de direito público.

A responsabilidade do Estado seria, portanto, como própria do direito civil, subjetiva, sendo necessária a comprovação da conduta, da culpa, do resultado danoso e do nexos causal entre a conduta e o dano ocorrido, sendo esta a teoria adotada pelo Código Civil de 1916.

A responsabilização com culpa gerou, além da necessidade da comprovação do elemento culpa do agente estatal, ampla insatisfação pelas vítimas e diversas dúvidas conceituais e confusão na aplicação prática, já que transfere ao ofendido todo o ônus probatório e a difícil identificação dos agentes estatais faltosos, como apontam os autores Baltar Neto e Torres (2017).

Em uma sucessão de teorias, e diante das críticas e dificuldades impostas pela responsabilização com culpa, passa-se ao reconhecimento da responsabilidade do Estado por culpa administrativa, não mais da culpa civil, grande causadora de imprecisões. A identificação do agente estatal deixou de ser um pré-requisito para a imputação da responsabilidade estatal, bastando unicamente a responsabilização da falta do serviço ou culpa anônima.

Para a teoria da culpa anônima, conforme estabelece a nomenclatura, apesar do anonimato, ou da não identificação do agente provocador do dano, se presente a falta do serviço configurada a responsabilidade estatal. A falta de serviço, caracterizada pela: inexistência do serviço público, mau funcionamento do serviço público ou retardamento do serviço, implicaria no reconhecimento de culpa pelo ente estatal.

Nesta teoria, de índole administrativa e não mais civilista, apresentava-se necessária a comprovação da falta do serviço, caracterizado na culpa administrativa, do dano, do nexos causal, tornando possível a exigência da respectiva reparação pelo Estado.

Para Oliveira (2022), a partir da consagração da teoria da *Faute du service* (culpa do serviço ou culpa anônima ou falta do serviço), a responsabilidade civil do Estado dependeria tão somente da comprovação, por parte da vítima, de que o serviço público não funcionou de maneira adequada. Em vez de identificar o agente público culpado (culpa individual), a vítima deveria comprovar a falha do serviço (culpa anônima).

Diante dos postulados trazidos pelas denominadas teorias ou fases da responsabilidade civil do Estado, seja pela culpa civilista, seja pela culpa administrativa,

apresentou-se, pela doutrina mais moderna, a teoria da responsabilidade objetiva do Estado, tornando-se irrelevante a necessidade de comprovação do elemento culposo, bastando a comprovação da conduta estatal, do dano e do nexo causal.

Resta claro que, a superação histórica do instituto trouxe inúmeros benefícios ao administrado-lesado, notadamente, no que tange à desnecessidade de comprovação da culpa, de identificação do agente público, da falta do serviço, facilitando sobremaneira o direito de exigir reparação pelos danos suportados, como sustenta Carvalho Filho (2006).

A teoria da responsabilidade objetiva passou a lastrear-se em fundamentos políticos, mas principalmente em aspectos e fundamentos jurídicos e sociais, nos quais se destacam a necessidade de repartição dos ônus sociais e princípio da isonomia, nas lições de Baltar Neto e Torres (2017).

O Estado ao se posicionar como ente superior, parte em uma relação vertical com seus administrados, diante de seus direitos amparados em regras de direito público, e de suas prerrogativas, por igualmente representar a soma das vontades individuais, traz consigo o encargo da responsabilização civil pelos atos que decorrem do exercício da função pública.

Esse binômio superioridade do Estado versus subordinação do administrado foi sempre enfrentado, sendo alvo de constantes medidas de mitigação do poderio estatal, desde a sua sujeição ao direito posto, ao balizando por direitos e garantias individuais, limitações constitucionais ao poder estatal, bem como pela diminuição das atividades estatais e a instituição do Estado Democrático de Direito.

Nesta linha de raciocínio, o Estado, mesmo considerado ente em posição de superioridade, não é ilimitado, nem pode ser considerado irresponsável ou todo-poderoso, ao contrário, deve ser responsabilizado como as demais pessoas causadoras de danos, assumindo os riscos de sua atividade, eminentemente causadora de possíveis danos, dessa forma, nasce a teoria pelo risco administrativo. Além do risco administrativo, igualmente considera-se o princípio da distribuição dos encargos sociais, sendo o pagamento resultante da contribuição feita pelos demais indivíduos integrantes daquela sociedade, restando nítida a busca pela justiça social e distribuição de ônus e bônus. (BALTAR NETO; TORRES, 2017).

A teoria da responsabilidade objetiva, fundada na teoria do risco administrativo, pode ser afastada, caso verificada a ocorrência de alguma das seguintes excludentes: a culpa

exclusiva da vítima, fato de terceiro ou ocorrência de caso fortuito ou força maior, o dever estatal de reparar o dano não mais subsistirá.

A possibilidade de ser invocada causa excludente da responsabilidade, diferencia a teoria do risco administrativo da teoria do risco integral, já que que nesta o Estado é obrigado a indenizar todo e qualquer dano suportado por terceiros, mesmo que originado de culpa ou dolo da vítima, não admitindo qualquer tipo de excludente. Sustenta a doutrina de forma majoritária de que este tipo de responsabilização estaria restrito, no ordenamento jurídico aos danos ambientais e danos nucleares provocados pelo Estado.

Nosso ordenamento jurídico nacional, desde 1946, em seu texto constitucional, adotou a teoria da responsabilidade objetiva do Estado, com base na teoria do risco administrativo e, atualmente, previu a CRFB/88, em seu artigo 37 § 6º, a adoção desta teoria de forma clara, colocando fim aos questionamentos quanto ao tipo de responsabilidade adotada para as pessoas de direito privado prestadoras de serviços públicos, estabelecendo expressamente a sujeição à responsabilização de forma objetiva, por disposição constitucional. (BRASIL, 1988)

## **2. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR CONDUTAS PRATICADAS PELOS AGENTES PÚBLICOS**

Como visto, o Estado responde de forma objetiva pelos danos que causar, adotada a teoria do risco administrativo, cabendo ao Estado, pela sua posição de superioridade arcar com as consequências e riscos decorrente de sua atividade. Importante, destacar que a reponsabilidade estatal pode decorrer de uma relação contratual ou extracontratual, ausente nesta última hipótese um negócio jurídico entabulado.

O Estado, mesmo em posição de supremacia, deve obediência às normas legais e ao direito posto, incumbindo-lhe o dever de responder e indenizar as eventuais vítimas de sua conduta danosa a terceiros.

A Constituição Federal ao prever no artigo 37 §6º a responsabilidade estatal fez referência a duas classes de agentes públicos passíveis de responsabilização, de forma expressa: pessoas de direito público: União, Estados, Municípios e Distrito Federal, suas autarquias e fundações autárquicas; e as pessoas jurídicas de direito privado, prestadoras

de serviço público. Destacando-se que a CRFB/88 foi silente no que se refere aos demais prestadores de serviços públicos. (BRASIL, 1988)

Prevalece na doutrina e jurisprudência pátria que a Constituição não fez distinção entre os tipos de vítimas da conduta do agente estatal quanto à incidência da responsabilização objetiva, seja contratual ou extracontratual, portanto, o tratamento deve ser o mesmo. O mesmo entendimento se aplica às pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público, sendo independente que o dano decorra de relação contratual ou extracontratual, respondendo, igualmente, de forma objetiva, em ambos os casos (CAVALIERI FILHO, 2007).

Os agentes públicos pertencentes a organização estatal, ou denominados agentes estatais, na medida do disposto no art. 37 §6º, supra, destacando-se a expressão, “(...) danos que seus agentes, nessa qualidade, (...)”, deixa clara a definição da responsabilização estatal de forma direta e objetiva. (BRASIL, 1988)

O Estado, pessoa jurídica que é, não pode, *per si*, praticar condutas, já que se trata de uma ficção jurídica, no entanto, seus agentes apresentam o Estado e manifestam a vontade do ente estatal. Portanto, os atos praticados pelo agente estatal integrante da Administração pública direta ou indireta, nessa qualidade, exteriorizam a própria vontade do Estado, sendo assim, é o Estado quem responde por seus próprios atos (exteriorizados por seus agentes estatais). (OLIVEIRA, 2022)

Outro ponto que merece destaque é que a expressão “agente público” possui sentido lato, e dessa maneira, inclui uma diversidade de espécies de agentes públicos, como os agentes estatais, servidores públicos, empregados públicos, empregados contratados temporariamente, agentes particulares em colaboração, agentes políticos. Os agentes públicos são conceituados por Oliveira (2022, p. 770), como: “responsáveis pela manifestação de vontade do Estado e pelo exercício da função pública, que pode ser remunerada ou gratuita; definitiva ou temporária; com ou sem vínculo formal com o Estado. Esse conceito amplo foi adotado, por exemplo, no art. 2.º da Lei 8.429/1992, art. 73, § 1.º, da Lei 9.504/1997 e art. 327 do CP”.

Nessas considerações, as pessoas jurídicas de direito público, com vontade exteriorizadas por seus agentes públicos e as de direito privado prestadoras de serviços públicos possuem responsabilidade objetiva e primária, ou direta, pelos danos que seus agentes causarem a terceiros, na forma do art. 37, § 6.º, da CRFB. Portanto, respondem

primariamente, e não de forma secundária ou subsidiária, pelos danos causados por seus agentes e prepostos a terceiros. (BRASIL, 1988)

### **3. RESPONSABILIDADE DOS AGENTES PÚBLICOS PELOS ATOS PRATICADOS NESTA QUALIDADE**

Como visto, o Estado responde pelos atos que praticar, sendo sua vontade exteriorizada por meio de seus agentes públicos, de forma direta e objetiva, na forma do dispositivo constitucional. No entanto, cumpre neste item analisar se o agente público, atuando nessa qualidade, pode ser responsabilizado pessoalmente, de forma conjunta ou individualmente, por condutas danosas a terceiros.

O art. 37, § 6.º, da CRFB/88 estabelece dois regimes jurídicos de responsabilização, (i) a objetiva das pessoas jurídicas de direito público e das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos, como demonstrado acima e (ii) a pessoal e subjetiva dos agentes públicos que exterioriza a vontade estatal. Portanto, o disposto constitucional fixou tratamento dúplice na responsabilidade pelas condutas danosas estatais, respondendo o ente estatal de forma objetiva, sem necessidade de demonstração de culpa, e o agente público subjetivamente, sendo necessária a verificação de conduta culposa ou dolosa para configuração da responsabilidade. (BRASIL, 1988).

Importante destaque merece o previsto no art. 28 da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro (LINDB), que apesar de inexistência de gradação do elemento subjetivo na previsão constitucional, trouxe como exigência a demonstração do dolo ou erro grosseiro para responsabilização dos agentes públicos (OLIVEIRA, 2022).

Resta, portanto, fora de discussão a adoção de regime dúplice pela CRFB/88, no que tange a responsabilidade objetiva do ente estatal e pessoas jurídicas de direito privado prestadores de serviço público e a responsabilidade subjetiva dos agentes públicos, restringindo-se, noutro giro, a controvérsia somente sobre a possibilidade de proposição de ação ressarcitória, diretamente, em face do agente público, sem que o ente público seja demandado (OLIVEIRA, 2022).

A doutrina se divide da seguinte forma: uma parte possui entendimento de que a ação somente pode ser proposta em face do Estado, não sendo lícito acionar diretamente o

agente público, nesta orientação, o art. 37, § 6.º, da CRFB teria consagrado a “teoria da dupla garantia”; outra parcela da doutrina sustenta que a ação pode ser proposta em face do Estado, do agente público ou de ambos, em litisconsórcio passivo. (CARVALHO FILHO, 2006, p. 474)

A primeira corrente exposta fixa-se na adoção da teoria da dupla garantia, sendo a primeira garantia: a vítima deve ser ressarcida pelos danos causados pelo Estado; a segunda garantia: os agentes públicos somente podem ser responsabilizados perante o próprio Estado, não sendo lícito admitir que a vítima acione diretamente o agente. (CARVALHO FILHO, 2006, p. 474)

Adotada a dupla garantia, temos que o Estado indenizará a vítima; e o agente estatal, comprovado seu dolo ou culpa grosseira, indeniza, regressivamente, o Estado, nesse sentido podemos citar precedentes do Supremo Tribunal Federal. (BRASIL, 2008)

Frise-se que, fora a divergência doutrinária apontada, o Supremo tribunal Federal firmou entendimento, por meio do Tema 940 das Teses de Repercussão Geral do STF, de que a ação por danos causados por agente público deve ser ajuizada contra o Estado ou a pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviço público, não sendo parte legítima para a ação o agente público, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

#### **4. RESPONSABILIDADE DO ESTADO PELOS ATOS PRATICADOS PELOS DELEGATÁRIOS DE SERVIÇO PÚBLICO EXTRAJUDICIAL**

Nos termos do disposto no artigo 236 da CRFB/88, os serviços notariais e de registros públicos são exercidos em caráter privado por delegação do Poder Público, sendo o referido serviço público e seu exercício regulamentado pela Lei 8935/94 (BRASIL, 1988)

A CRFB/88 estabelece, ainda, que o ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público, na forma do art. 236, § 3.º, da CRFB, ficando afastada relação contratual entre o Estado e o titular delegatário (BRASIL, 1988)

A doutrina e a jurisprudência sempre travaram acirradas divergências acerca da responsabilidade dos notários e registradores, bem como quanto à responsabilização do Estado, pelos danos causados a terceiros pelas condutas desses agentes públicos *sui*

*generis*.

A natureza *sui generis* e tratamento constitucional expressamente previsto na CRFB/88 sempre causou desconforto na doutrina, mas principalmente na jurisprudência, sendo o Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça chamado por diversas vezes a se pronunciar sobre as mais diversas matérias envolvendo estes profissionais do direito.

A matéria ora tratada, a título de esclarecimento, foi durante diversos anos apreciada pelo STF e STJ, donde se verificam posições absolutamente contrapostas, a depender da natureza jurídica adotada para tais agentes prestadores de serviço, de tão relevante a função pública. Vejamos texto do acórdão do RE 842.846 (BRASIL, 2019):

A repercussão geral do tema decorre da necessidade de estabilização de uma única interpretação viável do alcance dos artigos 37, § 6º e 206, §1º, da CRFB/88. Nesse sentido, nunca é demais rememorar que, no âmbito desta Suprema Corte, há precedentes no sentido de que o Estado responde objetivamente pelos atos dos notários que causem dano a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável, nos casos de dolo ou culpa (RE 788.009 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Primeira Turma, julgado em 19/08/2014, DJe 13/10/2014; RE 518.894 AgR, Rel. Min. Ayres Britto, Segunda Turma, DJe de 22/9/2011 e RE 209.354 AgR, Rel. Min. Carlos Velloso, Segunda Turma, DJe de 16/4/1999). Há, todavia, julgado no sentido de que notários devem responder objetivamente pelos danos causados a terceiros (RE 201.595, Rel. Min. Marco Aurélio, Segunda Turma, DJe 20/04/2001). Por seu turno, a jurisprudência atualmente predominante no âmbito do Superior Tribunal de Justiça prestigia a tese de que há responsabilidade direta e objetiva do notário e apenas subsidiária do ente estatal. (RE 842.846 AgR, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 27/02/2019)

Sempre houve relevante controvérsia, haja vista a natureza *sui generis* dos agentes delegatários dos serviços extrajudiciais. A peculiar natureza jurídica da prestação de tais serviços públicos gerou grande dificuldade no enquadramento dos delegatários na previsão do art. 37, § 6.º, da CRFB, mas com a fixação do Tema 777, a questão passa a estar pacificada. (BRASIL, 1988; BRASIL, 2019)

A classificação dos delegatários como agentes privados, prestadores de função pública, afastados do regime do funcionalismo público, conforme entendimento jurisprudencial, (BRASIL, 2005), gerou repulsa à submissão do regime de responsabilidade objetiva prevista no referido art. 37 §6º, como agentes estatais, gerando grande insegurança no que tange à responsabilização pelas condutas danosas praticadas por esses agentes. (BRASIL, 1988)

A discussão doutrinária dividiu-se, basicamente, no enquadramento dos delegatários como agentes estatais, ou como delegatários de atividades públicas (pessoas de direito privado prestadoras de serviços públicos), surgindo três posicionamentos acerca da responsabilidade do Estado e dos delegatários. (CAVALIERI FILHO, 2007).

A primeira posição sustentava que haveria responsabilidade direta e objetiva do Estado, uma vez que os notários e registradores exercem função pública, mediante aprovação em concurso público, razão pela qual se enquadram no conceito de agente público, apesar de não se tratar de servidor público ou funcionário público. E, em relação ao delegatário, a responsabilidade seria pessoal e subjetiva, na forma do previsto na Lei 8935/94, art. 22 (BRASIL, 1994). Poderia a vítima (i) acionar o Estado, que responde objetivamente, e este de forma regressiva em face do delegatário, que responde subjetivamente; (ii) acionar diretamente o delegatário, que, caso o dano tenha sido causado por seu preposto, terá ação regressiva em face deste (art. 22 da Lei 8.935/1994; art. 38 da Lei 9.492/1997 e art. 37, § 6.º, da CRFB) ou (iii) demandar o Estado e o delegatário conjuntamente. (STOCO, 2004)

A segunda posição segue a posição da a responsabilidade pessoal e objetiva dos notários e registradores, em razão da prestação de serviço público delegado, somente de forma subsidiária do Estado, na forma do art. 37, § 6.º, da CRFB e art. 22 da Lei n.º 8.935/1994.100. (CAVALIERI FILHO, 2007).

Apresenta-se, por fim, a terceira posição presente na doutrina pátria, cujo entendimento é no sentido de haver uma verdadeira responsabilidade solidária e objetiva dos notários, registradores e Estado, na forma do art. 37, § 6.º, da CRFB e art. 22 da Lei 8.935/1994. (CAHALI, 2007)

Em 2016, com a alteração do artigo 22, da Lei 8935/94, com redação dada pela lei 13.286/2016, restou estabelecida no ordenamento jurídico de forma infraconstitucional a responsabilidade civil subjetiva dos notários e oficiais de registro. Tal inovação legislativa acompanhou o que já disposto na legislação que trata do tabelionato de protesto, Lei 9492/97 e já previa a responsabilidade subjetiva desses delegatários, cuja natureza é mista, tratando de função notarial e registral, conforme doutrina especializada (BRASIL, 1994).

Ocorre que, mesmo após a disposição legal e a definição da responsabilização de forma subjetiva dos delegatários, manteve-se a discussão, questionando-se principalmente a constitucionalidade do dispositivo, artigo 22 Lei 8935/94, em face da CRFB/88, mais

precisamente em face do artigo 37 §6º, sustentando-se, principalmente, a equiparação dos agentes delegatários às pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos (BRASIL, 1994).

Os debates permaneceram tanto na doutrina como na jurisprudência, dado que o próprio Superior Tribunal de Justiça, possui decisões conflitantes, ora reconhecendo a responsabilidade direta e objetiva do Estado (BRASIL, 2009), ora afirmando a responsabilidade pessoal e objetiva dos notários e registradores e subsidiária do Estado (BRASIL, 2010).

## 5. O TEMA 777 E A DECISÃO DO STF NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 842.846

Em 2019, o Supremo Tribunal Federal, em decisão festejada, em sede de repercussão geral, fixou que: “O Estado responde, objetivamente, pelos atos dos tabeliães e registradores 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”. (BRASIL, 2019)

O serviço notarial e registral é reconhecidamente um serviço público, conforme disposição constitucional, a atividade, por sua vez, é prestada atualmente, diante do modelo adotado pela CRFB/88 por pessoas físicas, particulares, sob o regime de delegação do poder concedente, Poder Judiciário estadual, por sua conta e risco (GENTIL *et al*, 2022)

A atividade delegada, portanto, não obstante ser exercida de forma pessoal pelo delegatário, com independência e autonomia, deve-se destacar que a função é essencialmente pública, diante do relevante interesse público decorrente de seus efeitos, sejam publicitários, autenticadores, aferidor de segurança jurídica e de eficácia de atos e negócios jurídicos. A titularidade do serviço é exclusiva do poder concedente, e não se transfere com a delegação, que somente transpassa ao particular a respectiva execução do serviço (GENTIL *et al*, 2022).

A responsabilidade do Estado, neste sentido, de forma objetiva, possui intrínseca relação com a natureza dos serviços públicos prestados, tratando-se no modelo adotado em nosso ordenamento jurídico- modelo latino, de função pública prestada por particular, caracterizando-se os delegatários como típicos agentes públicos, sob a espécie de

particulares em colaboração, na forma do entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal (CAVALIERI FILHO, 2007)

O Estado responde de forma objetiva, essa é a regra da responsabilização do Estado pelo ato de seus agentes públicos *lato sensu*, os quais se incluem os atos dos tabeliães e registradores 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, neste sentido são os precedentes do Supremo Tribunal Federal, dos quais listam-se os seguintes julgados: RE 209.354 AgR, Rel. Min. Carlos Velloso, Segunda Turma, DJe de 16/4/1999; RE 518.894 AgR, Rel. Min. Ayres Britto, Segunda Turma, DJe de 22/9/2011; RE 551.156 AgR, Rel. Min. Ellen Gracie, Segunda Turma, DJe de 10/3/2009; AI 846.317 AgR, Rel.<sup>a</sup> Min.<sup>a</sup> Cármen Lúcia, Segunda Turma, DJe de 28/11/13 e RE 788.009 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Primeira Turma, julgado em 19/08/2014, DJe 13/10/2014.

Cumprir diferenciar, da forma como sistematizado no item anterior, a responsabilidade do Estado e a responsabilidade do delegatário, sendo ambos os temas abordados na decisão do RE 842.846-SC, no entanto, o Tema 777 se limitou a definir expressamente somente a responsabilidade estatal, não fixando tese acerca da responsabilidade do notário e do registrador, pelo que persistem algumas discussões, notadamente no tangente a aplicação da teoria da dupla garantia, apresentada a acima (BRASIL, 2019).

Todavia, apesar do silêncio e ausência de previsão da responsabilidade dos delegatários no Tema 777, depreende-se dos fundamentos do julgado do RE 842.846, o reconhecimento da constitucionalidade da previsão do artigo 22 da Lei 8935/94, que dispõe sobre a responsabilização civil de forma subjetiva dos delegatários, haja vista que o dispositivo constitucional artigo 236 §1º delegou ao legislador ordinário o tratamento da matéria, sendo a opção legislativa pela responsabilidade subjetiva destes profissionais, diante da relevante função exercida e necessidade de garantia de sua autonomia e independência técnicas (BRASIL, 2019).

A responsabilização objetiva é exceção, e depende de expressa previsão legal, o que não se observa na opção legislativa e constitucional em relação aos delegatários, pelo que não se pode impor por analogia, interpretação analógica, interpretação extensiva ou outro processo de integração e interpretação normativa, responsabilização independente da

existência de elemento subjetivo, dolo e culpa, nas condutas danosas decorrentes do exercício da função notarial e registral (CAVALIERI FILHO, 2007).

Ao contrário da responsabilização objetiva dos delegatários, que não possui previsão legal expressa, as leis que regulamentam a atividade notarial, a saber: lei 6015/73 em seu artigo 28; a lei 8.935/94 que regulamenta o art. 236 da Constituição Federal e fixa o estatuto dos serviços notariais e de registro, no seu art. 22, bem como o artigo 38 da lei 9492/97, trazem de forma expressa a responsabilidade subjetiva desses profissionais, pelo que deve prevalecer. (BRASIL, 1973; BRASIL, 1994; BRASIL, 1997)

A prestação dos serviços notariais e de registro, em caráter privado, por delegação do Poder Público (art. 236, CF/88), não se enquadram à disciplina que rege as pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos, na forma da parte final do artigo 37 §6º da CRFB, já que estamos diante de prestação por pessoas físicas e não jurídicas. Já que esta interpretação, violaria norma expressa da lei 8935/94, que trata como subjetiva a responsabilidade desses profissionais, além de contrariar a literalidade do texto da Carta da República, conforme a dicção do art. 37, § 6º, que se refere a “pessoas jurídicas” prestadoras de serviços públicos, ao passo que notários e tabeliães respondem civilmente enquanto pessoas naturais delegatárias de serviço público, consoante disposto no art. 22 da Lei nº 8.935/94. (BRASIL, 1994)

Importante realce merece a inexistência de personalidade jurídica das serventias extrajudiciais, já que estas são apenas o local onde são prestadas as atividades prestadas pelo delegatário, pelo que não há que se falar em responsabilidade por condutas danosas pelas serventias, entes despersonalizados, conforme jurisprudência já pacificada no STF. (BRASIL, 2019)

Outro ponto de relevância é o entendimento, igualmente firmado pelo STF, que diz respeito ao não enquadramento dos notários e registradores como servidores públicos, não sendo os delegatários remunerados pelos cofres públicos e sim por meio de emolumentos devidos pelos usuários das serventias, que possuem natureza tributária, na modalidade taxa, sujeito à fiscalização do poder concedente, na forma da lei 10.169/2000. (BRASIL, 2000)

Depreende-se das razões de decidir e do Tema fixado pelo STF, que prevaleceu a corrente doutrinária que sustenta interpretação no sentido de que os notários e registradores, apesar de exercerem suas atividades em caráter privado, prestam serviço

público e, portanto, permanecem com status de um agente público em sentido lato, devendo o Estado responder diretamente pelos atos dos titulares de serventias extrajudiciais, sendo a responsabilidade do Estado direta ou primária (CAVALIERI FILHO, 2007).

Acrescente-se que eles desempenham função pública, em nome do Estado, e não em nome próprio, e que limitada sua autonomia pela extensa fiscalização realizada pelo poder concedente - Poder Judiciário, identificado o Estado como o verdadeiro controlador das atividades notariais e registras. (BENUCCI, 2013, p. 244)

Por este raciocínio, a responsabilidade civil dos notários dependeria da comprovação de culpa ou dolo, a teor do que dispõe o vigente art. 22 da Lei nº 8.935/94, após sucessivas modificações legislativas, e redação atual dada pela lei 13.286/2016. Ficaria, portanto, a critério da vítima do dano, optar por propor a ação indenizatória em face do agente público, estando, neste caso, obrigado à comprovação da culpa ou do dolo do titular da serventia, ou optar pela proposição da demanda em face do Estado, bastando que demonstrasse a existência do dano e do nexos causal. O ônus da dispensa da prova, como contrapartida, seria a ônus de se sujeitar ao processo executivo fiscal, sabidamente muito mais dificultoso quando intentado em face do Poder Público. (BENUCCI, 2013, p. 244)

Com a pacificação da matéria, no tangente a fixação da responsabilidade objetiva do Estado, o entendimento do STF, fixado no Tema 777, passa a direcionar os demais tribunais passando a prevalecer a responsabilidade objetiva do Estado pelos atos dos tabeliães e registradores oficiais, com o dever de regresso contra o responsável, nos casos de dolo ou culpa, sob pena de improbidade administrativa.

## CONCLUSÃO

O tema da responsabilidade civil do Estado em relação aos atos praticados pelos delegatários sempre foi muito debatido na doutrina e na jurisprudência pátria, assim como a responsabilização pessoal dos titulares das serventias extrajudiciais.

A Constituição Federal de 1988, trouxe para o âmbito constitucional a previsão dos serviços públicos de notas e registro, como igualmente estabeleceu algumas regras estruturantes sob a forma de prestação deste essencial serviço público.

O poder constituinte originário estabeleceu, de forma clara e precisa, dois regimes

jurídicos diferentes: um regime em se fixa a responsabilidade objetiva do Estado, que é o regime do art. 37, § 6º, da Constituição Federal, pelos atos praticados por seus agentes públicos lato sensu e o regime delegado à lei ordinária, do art. 236 da nossa Carta Magna.

Assim sendo, como fixado pelo Tema 777 do Supremo Tribunal Federal, duas esferas de responsabilização restaram constitucionalmente definidas, a responsabilidade objetiva do Estado e, num segundo momento, a responsabilidade do delegatário, a ser definido pelo legislador ordinário, optando este pela responsabilidade subjetiva, na forma da legislação regulamentadora (artigo 28 da Lei 6015/73, artigo 22 da Lei 8935/94 e artigo 38 da Lei 9492/97).

Os tabeliães e registradores oficiais exercem função munida de fé pública, que se destina a conferir autenticidade, publicidade, segurança e eficácia às declarações de vontade, portanto, o serviço é público e de titularidade do poder concedente – Poder Judiciário, e prestado de forma particular por uma pessoa física.

Os serviços notariais e de registro, mercê de exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público (art. 236, CF/88), não se submetem à disciplina que rege as pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos. Descabe a responsabilização objetiva dos delegatários por aplicação da parte final do art. 37, § 6º, que se refere apenas as “pessoas jurídicas” prestadoras de serviços públicos, ao passo que notários e tabeliães respondem civilmente enquanto pessoas naturais delegatárias de serviço público, consoante disposto no art. 22 da Lei nº 8.935/94.

Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público, os delegatários 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, artigo art. 236, CRFB/88, classificados como agentes públicos em sentido lato, mesmo que não considerados servidores públicos.

Diante da necessidade de estabilização de uma única interpretação viável do alcance dos artigos 37, § 6º e 236, §1º, da CRFB/88, o Supremo Tribunal Federal fixou o Tema 777, dando interpretação uniforme ao tema de Direito Administrativo, referente a responsabilidade do Estado pelos atos praticados pelos tabeliães e registradores.

Os serviços notariais e de registro são, reconhecidamente, atividades jurídicas próprias do Estado e, diante das atribuições públicas, se submetem a regime jurídico de direito público. Diante da natureza estatal das funções que exercem, a Corte Suprema,

reconhece que esses profissionais do direito enquadrados à categoria ampla de agentes públicos.

Por todo o exposto, considerados agentes públicos em sentido lato, conclui-se que o Estado, por meio do poder concedente- Poder Judiciário estadual- responde, objetivamente, pelos atos dos 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, não tendo sido adotada a teoria da dupla garantia, restando ao ofendido a opção de demandar ao delegatário, que responderá subjetivamente na forma da previsão legislativa, ou demandar ao Estado, que responderá objetivamente, ou demandar a ambos delegatário e Estado, incumbindo a este o dever de regresso nos casos de conduta dolosa ou culposa daquele.

## REFERÊNCIAS

BENUCCI, Renato Luís. A responsabilidade civil pelos atos notariais e de registro. Revista de Direito Imobiliário, v. 36, n. 74, jan./jun. 2013.

BRASIL. Constituição da república federativa do brasil de 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 23 jun. 2023.

BRASIL. Lei Nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6015compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm). Acesso em: 23 jun. 2023.

BRASIL. Lei Nº 8.935, de 18 de novembro de 1994. Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. (Lei dos cartórios). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8935.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8935.htm). Acesso em: 23 jun. 2023.

BRASIL. Lei Nº 9.492, de 10 de setembro de 1997. Define competência, regulamenta os serviços concernentes ao protesto de títulos e outros documentos de dívida e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9492.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209.492%20C%20DE%2010,d%C3%ADvida%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAsncias](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9492.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209.492%20C%20DE%2010,d%C3%ADvida%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAsncias). Acesso em: 23 jun. 2023.

BRASIL. Lei Nº 10.169, de 29 de dezembro de 2000. Regula o §2º do art. 236 da Constituição Federal, mediante o estabelecimento de normas gerais para a fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l10169.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l10169.htm). Acesso em: 23 jun. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça, 2.ª Turma, AgRg no REsp 1.005.878/GO, Rel. Min. Humberto Martins, DJe 11.05.2009.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. 2.<sup>a</sup> Turma, REsp 1.087.862/AM, Rel. Min. Herman Benjamin, DJe 19.05.2010, Informativo de Jurisprudência do STJ n. 421. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=200902077065&dt\\_publicacao=01/07/2010](https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200902077065&dt_publicacao=01/07/2010). Acesso em: 23 jun. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal, 1.<sup>a</sup> Turma, RE 344133/PE, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe-216 14.11.2008, Informativo de Jurisprudência do STF n. 519. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3693293>. Acesso em: 23 jun. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. 1.<sup>a</sup> Turma, RE 344133/PE, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe-216 14.11.2008, Informativo de Jurisprudência do STF n. 519. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur86699/false>. Acesso em 23 jun. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 2602. Relator Ministro Joaquim Barbosa – Julg. 2/11/2005 DJ 31/03/2006. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266859>. Acesso em: 23 jun. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 842.846. Ministro Luiz Fux. Santa Catarina. 27/02/2019. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=750504507>. Acesso em: 23 jun. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tema 777 das Teses de Repercussão Geral do STF. Recurso Extraordinário 842.846, Relator Ministro Luiz Fux. (27.02.2019). Disponível Em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/tema.asp?num=777>. Acesso em: 23 jun. 2023.

CAHALI, Yussef Said. Responsabilidade civil do Estado. 3. ed. São Paulo: RT, 2007.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 15<sup>a</sup> Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. Programa de responsabilidade civil. 15. São Paulo: Atlas, 2021. 1 recurso online. ISBN 9786559770823.

GENTIL, Alberto *et al.* (coord.). Registros públicos. 3. Rio de Janeiro: Método, 2022. 1 recurso online. ISBN 9786559644773.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de direito administrativo. 10. Rio de Janeiro: Método, 2022. 1 recurso online. ISBN 9786559643844.

STOCO, Rui. Tratado de responsabilidade civil. 6. ed. São Paulo: RT, 2004.

BALTAR NETO, Fernando Ferreira; TORRES, Ronny Charles Lopes de. *Direito Administrativo*. Coleção Sinopses para Concursos volume 9. Salvador. JusPodium, 2017.

## **SOBRE OS AUTORES**

AUTOR 1: Raquel de Souza Pereira Correia Artigo Científico apresentado como exigência de conclusão de Curso de Pós-Graduação Lato Sensu, Faculdade Metropolitana São Carlos, Bom Jesus do Itabapoana- RJ. E-mail: [profraquelcorreia@gmail.com](mailto:profraquelcorreia@gmail.com)

AUTOR 2: Doutoranda e Mestra em Ciências das Religiões pela Faculdade Unida de Vitória. Pós-Graduada em Direito Penal e Processual Penal e em Docência e Gestão do EAD. Graduada em Direito pela Faculdade de Direito de Campos. Coordenadora do Curso de Direito, coordenadora da Pós-Graduação em EAD de Direito Público e Direito do Trabalho e Previdenciário, Professora dos Cursos de Graduação em Direito (Presencial), Psicologia (Presencial), Gestão de Recursos Humanos (EAD), Gestão Pública (EAD) e Pedagogia (EAD) da FAMESC - Bom Jesus do Itabapoana. Advogada.  
e-mail: [annyviana@adv.oabrj.org.br](mailto:annyviana@adv.oabrj.org.br)