

**Instituto Brasiliense de Direito Público - IDP  
Curso de Pós-Graduação Lato Sensu em Contratos e  
Responsabilidade Civil**

**NILTON MORATO**

**A REPERCUSSÃO JURÍDICA DA APLICAÇÃO  
DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR  
AOS SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTRO**

**BRASÍLIA  
2009**

**Instituto Brasiliense de Direito Público - IDP  
Curso de Pós-Graduação Lato Sensu em Contratos e  
Responsabilidade Civil**

**NILTON MORATO**

**A REPERCUSSÃO JURÍDICA DA APLICAÇÃO  
DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR  
AOS SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTRO**

Monografia apresentada como requisito para a conclusão do Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Contratos e Responsabilidade Civil do Instituto Brasiliense de Direito Público.

Orientador: Professor Doutor Hector Valverde Santana

**BRASÍLIA  
2009**

**NILTON MORATO**

**A REPERCUSSÃO JURÍDICA DA APLICAÇÃO DO CÓDIGO  
DE DEFESA DO CONSUMIDOR AOS SERVIÇOS  
NOTARIAIS E DE REGISTRO**

Monografia apresentada como requisito parcial à  
obtenção do título de Especialista em Contratos e  
Responsabilidade Civil do Curso de Pós-Graduação  
*Lato Sensu* em Contratos e Responsabilidade Civil  
do Instituto Brasiliense de Direito Público.

Aprovado pelos membros da banca examinadora em \_\_/\_\_/\_\_, com  
menção\_\_\_\_(\_\_\_\_\_).

Banca Examinadora:

---

Presidente: Prof.

---

Integrante: Prof.

---

Integrante: Prof.

## RESUMO

O presente trabalho tem como foco a análise da repercussão jurídica da aplicação do Código de Defesa do Consumidor aos serviços notariais e de registro. Nesse sentido, torna-se relevante não só conhecer a natureza das normas de defesa do consumidor a partir da Constituição Federal, como às questões atinentes aos benefícios advindos da aplicação desse diploma legal a uma categoria de serviços que está intimamente ligada a uma gama de necessidades de toda uma coletividade. Não obstante esse panorama social, a doutrina e a jurisprudência, ainda discutem acerca da natureza desses serviços, bem como sobre o sistema adequado de responsabilização civil a ser aplicado à espécie na ocorrência de danos aos destinatários finais desses serviços. A partir desse contexto sócio jurídico entendemos pela pertinência da aplicação do Código de Defesa do Consumidor aos serviços notariais e de registro não só considerando a natureza de ordem pública das normas de proteção ao consumidor, com pelo fato de que estas foram postas pelo legislador originário com a intenção de proteger direitos fundamentais de uma coletividade vulnerável. Pretendemos, após a análise da atividade notarial e de registro a partir Constituição Federal, legislação aplicável, doutrina e jurisprudência, contribuir para a evolução do sistema de proteção ao consumidor.

**Palavras chave:** Código Civil, Código de Defesa do Consumidor, Constituição Federal, Doutrina, Jurisprudência, Lei Ordinária, Notários, Norma Jurídica, Ordem Pública, Profissional e Registradores.

## **ABREVIATURAS**

**CF** Constituição Federal

**CC** Código Civil

**CDC** Código de Defesa do Consumidor

**LO** Lei Ordinária

**STF** Supremo Tribunal Federal

**STJ** Superior Tribunal de Justiça

**TJSP** Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

**TJDF** Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios

**LNR** Lei dos Notários e Registradores

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	7
1 RELEVÂNCIA DOS SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTRO E SEU REGIME JURÍDICO NO BRASIL.....	11
1.1 Relevância social da Atividade Notarial e de Registro .....	11
1.2 Nova Sistemática da Atividade Notarial e de Registro Estabelecida pela Constituição Vigente .....	13
1.2.1 Natureza Jurídica dos Emolumentos e o Problema de sua Destinação a Pessoa Física do Prestador de Serviço Notarial e de Registro .....	16
1.2.2 Inexistência de Personalidade Jurídica dos Cartórios.....	19
2 RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO PELA APLICAÇÃO DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR AOS SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTRO. ....	20
2.1 Responsabilidade Civil do Estado no Ordenamento Brasileiro .....	20
2.2 Responsabilidade Civil Objetiva das Pessoas Jurídicas de Direito Privado Prestadoras de Serviços Públicos .....	23
2.3 Responsabilidade Civil de Notários e Registradores a Partir da Constituição Federal de 1988 .....	25
3 REPERCUSSÃO JURÍDICA DA APLICAÇÃO DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR AOS SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTRO.....	34
3.1 Proteção do Consumidor e Objetivo Constitucional.....	34
3.2 Aplicação do Código de Defesa do Consumidor aos Serviços Públicos.....	36
3.3 Titular de Serviços Notariais e de Registro Como Fornecedor .....	40
3.4 Responsabilidade Civil de Notários e Registradores no CDC.....	53
CONCLUSÃO .....	63
REFERÊNCIAS.....	66

## INTRODUÇÃO

O tema, na forma abordada no presente estudo, está inserido tanto no Direito Público como no Privado, tendo como objetivo o exame da repercussão jurídica da aplicação do Código de Defesa do Consumidor às atividades notariais e de registro. Entendemos que as mudanças substanciais introduzidas nessas atividades pela Constituição vigente possibilitaram uma releitura da doutrina e da jurisprudência acerca da proteção do consumidor destinatário desse serviço.

Nas sociedades de massa os serviços notariais e de registro estão bem presentes na vida das pessoas e demais organizações empresariais, ou não. A importância desta atividade, e daí à necessidade de se conhecê-la de uma forma mais completa, está no seu espectro de abrangência que se estende desde o registro de nascimento até o de óbito, no processamento de inventários, partilhas, separações consensuais e divórcios por escritura pública, além de documentos diversos de bens móveis e imóveis, o reconhecimento de firmas, bem como a expedição de certidões, entre outras.

A atividade cartorial está regulada a partir da Constituição Federal em seu art. 236, o qual, em seu § 1º, estabeleceu sua prestação em caráter privado, ficando sua regulamentação no âmbito infraconstitucional a cargo da Lei nº 8.935/94. Conhecida como lei dos notários e registradores – LNR – esta norma tratou de estabelecer todos os contornos da atividade cartorária, dentre os quais, à responsabilidade objetiva e direta do titular da serventia extrajudicial art. 22.

Ressalte-se que parte significativa dos estudiosos do tema indica que com o advento da Constituição Federal de 1988, o regime jurídico da atividade cartorial passou por profundas mudanças. No ordenamento vigente, essa atividade deixou de ser uma simples serventia do Poder Judiciário, ganhou características até então só afetas à iniciativa privada, passando, como dizem alguns, a ser um serviço público exercido em caráter privado.

As mudanças estabelecidas pelo novo regramento constitucional atribuíram à atividade cartorial as seguintes características: 1. trata-se de um serviço público delegado; 2. exercido em caráter privado por profissionais com formação jurídica atuando como agentes privados; 3. autonomia na gestão da atividade; 4. os titulares são responsáveis objetivamente por atos próprios da serventia; 5. investidura na carreira por meio de concurso público de provas e títulos e; 6. fiscalização a cargo do poder público, nem por isso são considerados funcionários públicos.

Em meio a todas essas mudanças ocorre à contratação desse serviço pela sociedade, que como qualquer outra contratação em sua face individual, ocorre no âmbito de uma relação intersubjetiva, ambiente propício para geração de conflitos que podem desaguar nos tribunais. Indaga-se, nesta circunstância, qual será o regramento jurídico a ser aplicado, sendo as partes de um lado pessoas ou organizações, e do outro, notários ou registradores.

Somam-se a esses argumentos o fato de que um erro na prática de ato próprio dessa categoria advenha um dano que, a depender de sua natureza, pode ter repercussão social, colocando em risco esse serviço público delegado. Conhecida a relevância dos serviços cartorários prestados à sociedade, é que se argumenta de um sistema de responsabilização mais rígido para aqueles que exercem essa atividade.

Nesse ambiente conflituoso, como a intenção do presente trabalho é tentar construir uma linha de argumentação capaz de possibilitar a aplicação do Código de Defesa do Consumidor à espécie, torna-se pertinente, de início, declarar que o art. 3º e seu § 2º ao indicar os destinatários de suas regras, em nada restringiu o enquadramento dessa categoria de prestadores de serviço como fornecedores.

Caracterizada à relação de consumo nessa prestação de serviço delegado, e havendo uma demanda indenizatória, esta poderá ser proposta diretamente contra a pessoa física do titular da serventia extrajudicial. Isto por que o CDC introduziu no ordenamento um novo sistema de responsabilidade civil que tem por base à natureza do direito violado, onde, ocorrendo violação de ordem extrapatrimonial teremos a ocorrência do que a norma chamou de *fato do produto ou serviço*, já para

o dano de natureza puramente patrimonial, estaremos diante de um *vício do produto ou serviço*.

Esses dois sistemas distintos de reparação de danos estão dispostos no CDC da seguinte forma; por fato do produto ou serviço nos arts. 12 ao 17º, e por vício do produto ou serviço nos arts. 18 a 25. É relevante consignar que a efetividade na reparação de danos no CDC está situada em três mecanismos; responsabilidade objetiva, inversão do ônus da prova e por ultimo a solidariedade da cadeia, isto porque neste novo sistema de reparação não se investiga se a responsabilidade é contratual ou extracontratual, pois seu objetivo é garantir uma alocação mais eficiente dos riscos.

Ocorre que tanto a doutrina como à jurisprudência discutem acerca de qual seria o sistema de responsabilidade civil aplicável à espécie por danos causados aos destinatários desses serviços. Para os que entendem que delegatários são servidores públicos agindo em nome do Estado, estes responderiam subjetivamente nos termos da parte final do § 6º do art. 37 da CF/88, para outros, os titulares devem responder direta e objetivamente como qualquer outro concessionário ou permissionário de serviço público.

Para outros, junto aos quais nos colocamos, a nova sistemática constitucional enxertou na atividade cartorial, como visto acima, traços inerentes à iniciativa privada, daí que a prestação desses serviços à coletividade configura relação de consumo. Por esse viés, entendemos que tanto notários como a registradores devem responder direta e objetivamente, porém nos termos do caput do art. 14, e 20, do CDC, por danos advindos da má prestação de seus serviços aos destinatários finais.

É de se notar que ainda hoje o Estado é quem responde direta e objetivamente pelo ressarcimento das vítimas, os delegatários, por seu turno, só responderão regressivamente nos casos de dolo ou culpa. Não bastasse esse raciocínio estar fora dos limites do razoável no tocante às dificuldades para à recomposição do *status co ante* do consumidor que poderia acionar diretamente o causador do dano, percebe-se que parte da doutrina e da jurisprudência não levam em conta a vontade do constituinte originário no sentido de se proteger o *vulnerável*.

Não é admissível que a proteção do consumidor, como direito fundamental e objetivo a ser consolidado pelo ordenamento vigente, fique à mercê de interpretações tendentes a excluir de sua incidência certas categorias. A defesa do consumidor só será plenamente alcançada na exata medida em que houver um esforço doutrinário e jurisprudencial continuado no sentido de se repensar a razão maior de existência do próprio Estado como ente equalizador de direitos e deveres na sociedade.

O trabalho que ora se desenvolve funda-se não só no método de pesquisa bibliográfica, como também em artigos de doutrina, na jurisprudência, e nas legislações pertinentes. Oportunidade em que se tentará evidenciar a relevância da proteção efetiva do consumidor, pois esta representa, no ordenamento posto, um ideal a se alcançar.

# 1 RELEVÂNCIA DOS SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTRO E SEU REGIME JURÍDICO NO BRASIL

## 1.1 Relevância social da Atividade Notarial e de Registro

Não é difícil imaginar como eram as formas primitivas de manifestação de vontade feitas pelos homens, esta tinha como característica fundamental às ações simbólicas, e os próprios símbolos. Posteriormente, até por conta da diminuta densidade social, aliada a boa-fé e ao testemunho, entre outros, a palavra ocupou de vez esse lugar de destaque na realização dos negócios jurídicos.<sup>1</sup>

Estudos revelam que, principalmente a partir da idade média, com o crescimento das sociedades somado à complexidade dos negócios jurídicos formou-se um ambiente propício para o surgimento de intermediários, dotados de boa caligrafia, que passaram a fazer uma espécie de registro desses atos, conferindo-lhes a forma exigida para sua validade e eficácia à época.

Hercules Alexandre,<sup>2</sup> lembra que essa espécie de *registrador privado* passou, com o decorrer do tempo, a desempenhar a função de funcionário oficial destinado a conferir, em forma solene, *sansão da fé pública* aos atos que lavrassem. Estes oficiais, mais tarde e por determinação dos juízes, passaram a constituir uma categoria que se tornaria especializada na ciência das formas.

Marcelo Augusto Santana de Melo<sup>3</sup> explica que no Brasil a função de registrador tem origem em seu descobrimento ocasião em a autoridade portuguesa adquiriu o título originário da posse do novo território, dividi-o em capitâneas hereditárias. Assim, não se conhecia a propriedade da forma com que conhecemos

---

<sup>1</sup> BENÍCIO, Hercules Alexandre da Costa. *Responsabilidade civil do Estado decorrente de atos notariais e de registro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 41.

<sup>2</sup> BENÍCIO, Hercules Alexandre da Costa. *Responsabilidade civil do Estado decorrente de atos notariais e de registro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 42.

<sup>3</sup> MELO, Marcelo Augusto Santana de. Breves anotações sobre o Registro de imóveis. *Jus navigandi*. Teresina, ano 8, n. 429, 9 set. 2004. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5669>>. Acesso em: 13abr. 2009.

hoje, sendo esta o centro de todas às relações econômicas, cujos os títulos foram lavrados por funcionários indicados pela Coroa Portuguesa.

Ovídio Baptista,<sup>4</sup> ao comentar as mudanças ocorridas na atividade cartorial no Brasil, destaca que a atividade notarial tinha um caráter independente e que apenas perdeu essa característica em meados do século XIX, tornando-se um serviço subordinado ao Poder Judiciário. Trata-se também de uma atividade que, de uma forma ou de outra, sempre se achou ligada ao Estado, sendo que até a época em comento se podia legalmente vender o então denominado 'cartório'.

Não é difícil concluir que no atual estágio de desenvolvimento das sociedades de massa, associado à multiplicidade das relações sociais e jurídicas travadas a cada instante, que os serviços notariais e de registro estão cada vez mais presentes na vida das pessoas e empresas.

A importância desta atividade, e daí à necessidade de se conhecê-la de uma forma mais completa, está no seu espectro de abrangência que se estende desde o registro de nascimento até o de óbito, processamento de separações consensuais, divórcios, partilhas e inventários extrajudiciais, de documentos diversos, de bens móveis e imóveis, o reconhecimento de firmas, bem como a expedição de certidões, entre outras.<sup>5</sup>

Walter Ceneviva<sup>6</sup> noticia que embora parte da sociedade não conheça essa categoria, os serviços notariais de registro se encontram dentre as funções estatais delegadas. São profissionais que possuem, dentre suas principais atribuições, a função de conferir segurança e autenticidade aos atos jurídicos, que devem pautar seu trabalho pela cautela, prudência e confiança.

Hercules Alexandre<sup>7</sup> ressalta que esses especialistas atuam, no caso dos notários, como verdadeiros consultores jurídicos daqueles que os procuram para exame de diversos documentos e na feitura de contratos, entre outros. Já os

---

<sup>4</sup> SILVA, Ovídio A. Baptista da. O notariado brasileiro perante a Constituição Federal. *Revista de Direito Imobiliário*, ano 23, n.48, jan.-jun. de 2000.

<sup>5</sup> CENEVIVA, Walter. *Lei dos Notários e dos Registradores Comentada*. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 23.

<sup>6</sup> CENEVIVA, Walter. *Lei dos Notários e dos Registradores Comentada*. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 24.

<sup>7</sup> BENÍCIO, Hercules Alexandre da Costa. *Responsabilidade civil do Estado decorrente de atos notariais e de registro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 28.

registradores civis funcionam como verdadeiros orientadores nas matérias como: direito de família e sucessões (alimentos, investigação de paternidade, adoção e inventários).

O autor lembra o relevante papel desempenhado pelo notário no tocante à fiscalização tributária, haja vista a existência de determinação legal a esse respeito como no caso do art. 134 do CTN, que impõe aos tabeliães a solidariedade no cumprimento da obrigação tributária. Assim, esses profissionais são responsáveis pela fiscalização da regularidade do recolhimento dos tributos que incidem sobre atos e negócios atinentes ao exercício de sua profissão.

No exercício desse verdadeiro plantel de atividades estritamente ligadas ao cotidiano das pessoas, esses profissionais colaboram para que uma enorme gama de contendas não cheguem às portas da justiça, tumultuando-a por completo. É de se notar que a importância dos bancos de dados destas serventias não raro auxiliam na captação de dados para estudos diversos com vistas à implementação de políticas públicas.

## **1.2 Nova Sistemática da Atividade Notarial e de Registro Estabelecida pela Constituição Vigente**

Aqueles que já se detiveram, ainda que superficialmente, ao estudo da atividade notarial percebem que o modelo de notariado brasileiro não seguiu o modelo de organização independente adotado pela maioria dos países de língua espanhola. Ovídio Baptista<sup>8</sup> esclarece que “no Brasil essa instituição perdeu, num determinado momento de sua história, a independência que marcara seu nascimento para se tornar um serviço subordinado ao Poder Judiciário, em forma de serventia judicial.”

---

<sup>8</sup> SILVA, Ovídio A. Baptista da. O notariado brasileiro perante a Constituição Federal. *Revista de Direito Imobiliário*, ano 23, n.48, jan.-jun. de 2000.

Ovídio Baptista<sup>9</sup> lembra que o constituinte originário, sob ideais de se realizar o que se denominou de “reforma do Estado”, transformou significativamente o regime jurídico do notariado. Nesse sentido, estabeleceu no art. 236 que doravante os serviços notariais e de registro seriam exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público.

No plano Constitucional o serviço notarial e de registro foi arrolado como uma espécie de atividade afeta à administração pública, muito embora de forma delegada, e exercida em caráter privado.<sup>10</sup> De acordo com o conceito de serviço público deixado por Hely Lopes Meirelles,<sup>11</sup> percebe-se que esses serviços possuem natureza jurídica eminentemente pública.

Thiago Martins de Oliveira<sup>12</sup> chama a atenção para o fato de que não haver na doutrina uma opinião uniforme acerca da definição de serviços públicos, quer sob o aspecto subjetivo – considerando propriamente o prestador de serviço – quer sob o prisma objetivo – com o forço na atividade desempenhada.

Devemos, então, averiguar como são classificados os serviços públicos para fins de se chegar seguramente à natureza jurídica da atividade cartorial. Sobre o tema escreveu Hely Lopes Meirelles,<sup>13</sup> ao tratar da classificação dos serviços públicos, indica que serviços públicos próprios do Estado “só devem ser prestados por órgãos ou entidades públicas, sem delegação a particulares.<sup>14</sup>” Também denominados pela doutrina como *uti universi* ou gerais, de natureza indivisível.

O autor esclarece que há atividades prestadas pelo Estado que, por não serem essencialíssimas à coletividade, o Estado as disponibiliza de forma descentralizada, e remunerada, por meio de suas autarquias, sociedades de

<sup>9</sup> SILVA, Ovídio A. Baptista da. O notariado brasileiro perante a Constituição Federal. *Revista de Direito Imobiliário*, ano 23, n.48, jan.-jun. de 2000.

<sup>10</sup> Art. 236 da CF/88 – “os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do poder público.”

<sup>11</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 413.

<sup>12</sup> OLIVEIRA, Thiago Martins de. Notários e registradores: aspectos constitucionais e responsabilidade civil. *Jus Navigandi*. Teresina ano 11, n. 1425, 27 maio de 2007. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=9938>>. Acesso em: 20 jul. 2009.

<sup>13</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 320.

<sup>14</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 308. “Serviços próprios do Estado; são aqueles que se relacionam intimamente coma as atribuições do Poder Público (Segurança, polícia, higiene e saúde públicas etc) e para a execução dos quais a Administração usa da sua supremacia sobre os administrados. Por esta razão, só devem ser prestados por órgãos ou entidades públicas, sem delegação a particulares”.

economia mista, fundações governamentais, ou ainda delegando sua prestação. São intitulados pela doutrina como serviços públicos impróprios ou *uti singuli* ou individuais, seu traço marcante e a divisibilidade, por estes o Estado cobra *taxa* (tributo) ou *tarifa* (preço público), e não imposto<sup>15</sup>.

É de se notar que, na medida em que os serviços cartoriais são delegados a particulares, conforme dispõe o art. 236, da CF, só podem ser classificados como serviços públicos impróprios, pois só estes admitem tal delegação. Walter Ceneviva<sup>16</sup> lembra que, não obstante essa característica, os serviços notariais e registrais são remunerados por meio de custas e emolumentos, consoante determina o Poder Público.

Não resta dúvida que a atividade notarial e de registro foi informada, no plano infra-constitucional, pela Lei nº 8.935/94, que indicou, dentre seus muitos traços, a natureza e os fins dessa atividade, de seus titulares e prepostos, bem como suas atribuições, ingresso na atividade, infrações disciplinares, extinção da delegação, ficando a fiscalização a cargo do Poder Judiciário. Estabeleceu, ainda, sua responsabilidade civil e criminal, incompatibilidades, direitos e deveres.

Como acima exposto, no que diz respeito ao exercício da atividade, o constituinte originário estabeleceu que ela seria exercida em caráter privado, por delegação do poder público.<sup>17</sup> Assim, trata-se de um serviço público que é prestado por meio de delegação, que é um instituto do direito administrativo, por meio do qual a administração atribui atividade própria a um ente público ou privado (no caso uma pessoa física).<sup>18</sup>

---

<sup>15</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros: 2000, p 323. “Serviços impróprios do Estado: são os que não afetam substancialmente as necessidades da comunidades, mas satisfazem interesses comuns de seus membros, e, por isso, a Administração os presta remuneradamente, por seus órgão ou entidades descentralizadas (autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações governamentais), ou delega sua prestação a concessionários, permissionários ou autorizatários. Esses serviços, normalmente, são rentáveis e podem ser realizados com ou sem privilégio (não confundir com monopólio), mas sempre sob regulamentação e controle do poder Público competente.”

<sup>16</sup> CENEVIVA, Walter. *Lei dos Notários e dos Registradores Comentada*. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 172.

<sup>17</sup> Art. 236 da CF/88 “Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público”.

<sup>18</sup> SOUZA, Eduardo Pacheco Ribeiro de. Os serviços notariais e registrais no Brasil . *Jus Navigandi*. Teresina, ano 11, n. 1358, 21 mar. 2007. Disponível em <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=9629>>. Acesso em: 16 abr. 2009.

Ovídio Baptista<sup>19</sup> ensina que essa atividade, como ocorre com o regime das demais concessões de serviços públicos concedidos à iniciativa privada, tem sua fiscalização a cargo do poder público, no caso o poder judiciário, nos termos do art. 37 da Lei 8.935/94. Neste sentido, percebe-se que o constituinte originário teve o cuidado de indicar que essa fiscalização não se daria sobre o serviço em si, como estrutura privada, mas sim sobre o serviço que é prestado à sociedade.

Yussef Said Cahali<sup>20</sup> entende que a atividade cartorial colocada a disposição da sociedade pelo Estado, e regulada pela Lei nº 8.935/94, é um serviço público por excelência “(...) a Lei 8.935, de 18.11.1994 (que regulamenta o art. 236 da CF, dispondo sobre serviços notariais de registro), mantêm os “serviços notariais e de registro” serviços públicos por excelência, prestados ao particular por delegação (...)”

Sonia Marilda Alves Peres,<sup>21</sup> por seu turno, esclarece que o caráter privado instituído pelo novo regramento constitucional não afastou a natureza pública desses serviços, intenção legislativa que restaria reforçada na Lei nº 9.492/97, a indicar a adoção da responsabilidade civil subjetiva na espécie. Aliado a esses fatores soma-se na natureza tributária dos emolumentos recebidos a título de contraprestação por esses serviços, bem como o fato de a atividade ser submetida a uma fiscalização rígida estatal.

### **1.2.1 Natureza Jurídica dos Emolumentos e o Problema de sua Destinação a Pessoa Física do Prestador de Serviço Notarial e de Registro**

Concernente aos emolumentos, o Supremo Tribunal Federal já consolidou entendimento no sentido de que às custas e emolumentos devidos pelos serviços públicos prestados pelos cartórios têm a natureza tributária de taxa. Essa foi a

---

<sup>19</sup> SILVA, Ovídio A. Baptista da. O notariado brasileiro perante a Constituição Federal. *Revista de Direito Imobiliário*, ano 23, n.48, jan.-jun. de 2000.

<sup>20</sup> CAHALI, Yussef Said. *Responsabilidade Civil do Estado*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 255.

<sup>21</sup> ALVES. Sônia Marilda Peres, *Revista de Direito Imobiliário*, n. 53, jul./dez. 2002.

conclusão do Min. Celso de Mello como relator da ADI n. 1.378 (DJ 30/05/1997), indicando que “A jurisprudência do Supremo Tribunal firmou orientação no sentido de que as custas judiciais e os emolumentos concernentes aos serviços notariais e registrais possuem natureza tributária, qualificando-se como taxas remuneratórias de serviços Públicos (...)”

Ressalte-se, que estes elementos conformadores da atividade cartorial ainda são motivos de dissonância no meio doutrinário, não só o da natureza jurídica dos emolumentos, como o da destinação dessa remuneração aos próprios prestadores desse serviço. Sacha Calmon Navarro Coelho,<sup>22</sup> assim como boa parte da doutrina, afirma que o emolumento possui natureza tributária de taxa, sendo, por tanto, uma obrigação legal.

Antônio Carlos Cintra do Amaral,<sup>23</sup> em sentido contrário, entende que a taxa é utilizada apenas para remunerar os serviços públicos prestados diretamente pelo Estado, e não remunerar serviços prestados indiretamente por meio de concessão. O autor assevera que para os casos de serviços concedidos pelo Estado o regime correto de remuneração seria por meio de tarifa ou preço público.

Hercules Alexandre<sup>24</sup> adverte que a destinação dos emolumentos à pessoa física dos titulares das serventias extrajudiciais, prestadores deste serviço em caráter privado, é garantido pelo art. 28 da Lei nº 8.935/94. Também o art. 1º da Lei nº 10.169/2000, estatui que os emolumentos devem assegurar a adequada e suficiente remuneração aos seus prestadores, percebe-se, assim, uma incompatibilidade com o CTN, cujo art. 7º estabelece que a competência tributária

---

<sup>22</sup> COELHO, Sacha Calmon Navarro, p. 52 e 66, Apud. BENÍCIO, Hercules Alexandre da Costa. *Responsabilidade civil do Estado decorrente de atos notariais e de registro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 113. “A divisão entre taxas de serviços e taxas de polícia apresenta, ainda, serventia, no encaminhamento de questão assaz importante, a da distinção entre taxa e preço. Isto porque somente a taxa pela prestação de serviços públicos específicos e divisíveis confronta os preços. Os atos do poder de polícia, exceto os do tabelionato, jamais poderiam ser exercidos por particulares. Só o Poder Público é titular do poder de polícia, indelegável e impossível com a concessão de serviço público.”

<sup>23</sup> AMARAL, Antônio Carlos Cintra, p. 19/20. Apud. BENÍCIO, Hercules Alexandre da Costa. *Responsabilidade civil do Estado decorrente de atos notariais e de registro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p.118. “O serviço público, quando prestado diretamente pelo Poder Público, é remunerado pelo usuário, efetivo ou potencial, mediante taxa. (...) Quando o serviço é prestado indiretamente pelo Poder Público ao usuário, mediante concessão, é por este remunerado mediante tarifa. Esta é paga pelo usuário diretamente à concessionária, pela prestação efetiva do serviço”

<sup>24</sup> BENÍCIO, Hercules Alexandre da Costa. *Responsabilidade civil do Estado decorrente de atos notariais e de registro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 115. “Ora, apenas para o Estado e que se tributa (e não para particulares ou pessoas com natureza privada). Em nosso sistema jurídico, não se admite tributo privado.”

pertence unicamente à entidades de direito público interno, salvo a fiscalização e a arrecadação.

O autor alerta para o fato de que, com o advento da Lei nº 10.169/2000, determinado a obediência dos serviços notariais e de registro aos princípios da anterioridade e da reserva legal, o legislador teria resolvido esta celeuma. Neste sentido, e nos termos da citada lei, os emolumentos são remunerados por taxa.

Não obstante os princípios publicísticos consolidados na lei em referência, e aplicados aos serviços em questão, não se pode desprezar o fato de que até o Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento da ADInMC 2.415/SP, entende ser o serviço notarial e de registro equiparado aos demais serviços prestados sob o regime de concessão. Assim, esses serviços, utilizando o mesmo critério de remuneração dos demais serviços concedidos, podem ser remunerados por tarifa ou preço público, nos termos dos art. 173 e 175, parágrafo único, inciso III, da CF.

Como visto a cima, a grande maioria da doutrina acata a idéia de que foi, então, resolvido o problema da confusão acerca da natureza jurídica dos emolumentos. Ocorre que se admitirmos, por completo, que os serviços cartoriais são serviços públicos remunerados por meio de taxa, resta que também não podemos entender que às relações jurídicas estabelecidas entre esses prestadores e os destinatários finais dos serviços sejam classificadas como relações de consumo.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> BENÍCIO, Hercules Alexandre da Costa. *Responsabilidade civil do Estado decorrente de atos notariais e de registro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 119. “Neste ponto, cumpre, também, mesmo que brevemente, analisar a natureza da relação jurídica travada entre o tabelião, ou registrador, e o usuário dos serviços notariais e de registro. Impende determinar se a relação é contratual (negocial) ou se decorre diretamente de lei. Tal distinção se justifica, para que se possa identificar o tipo de remuneração utilizada para pagar determinado serviço, um vez que, côm sabido, a taxa, em tese, não sem por base um contrato, seja de direito público ou privado.”

### 1.2.2 Inexistência de Personalidade Jurídica dos Cartórios

Hercules Alexandre<sup>26</sup> chama atenção para o fato de que predomina, na doutrina e jurisprudência, a posição de que às serventias extrajudiciais não possuem personalidade jurídica. Explica que os titulares desses serviços recebem, após aprovados em concurso público, delegação para a prestação do respectivo serviço para os quais utiliza o cartório apenas como uma unidade de serviço.

O autor observa, nesse sentido, que a melhor técnica indica que um cartório não pode ocupar o pólo passivo em matéria de responsabilidade. Para corroborar sua tese colaciona julgado do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios com decisão no mesmo sentido, e arremata, quem deve integrar o pólo passivo da lide é o próprio titular da serventia, pois o cartório não detém personalidade jurídica própria.

O STJ, no entanto, já decidiu em sentido contrário afirmando que a serventia, muito embora não possua personalidade jurídica própria pode sim ocupar o pólo passivo da lide em matéria ressarcitória. O Min. Ruy Rosado de Aguiar, por ocasião do julgamento do REsp. 746.532-RJ, considerou que mesmo não possuindo personalidade jurídica o cartório é pessoa formal, e como tal, possui personalidade jurídica para estar em juízo como os demais entes indicados no rol taxativo do art. 12 do CPC.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> BENÍCIO, Hercules Alexandre da Costa. *Responsabilidade civil do Estado decorrente de atos notariais e de registro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 77.

<sup>27</sup> REsp 476.532/RJ, Rel. Min. Ruy Rosado de Aguiar, publicado no DJ em 04 de agosto de 2003.

## **2 RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO PELA APLICAÇÃO DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR AOS SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTRO.**

### **2.1 Responsabilidade Civil do Estado no Ordenamento Brasileiro**

O desenrolar do presente tópico passa, obrigatoriamente, por uma breve noção de como se deu o desenvolvimento da responsabilidade civil do Estado, pois esta passou da irresponsabilidade, para a responsabilidade sem culpa. Rui Stoco<sup>28</sup> explica que na tentativa de se equacionar o problema da responsabilidade civil do Estado surgiram três teorias, a saber: 1. A da culpa administrativa; 2. Do risco administrativo; 3. Do risco integral. Essas teorias possuem como raiz comum a responsabilidade objetiva da Administração Pública, porém com particulares variações de fundamento e aplicação.

O autor acrescenta que a teoria da culpa administrativa constitui um marco no tocante à transição entre a doutrina subjetiva da culpa civil e a tese objetiva do risco administrativo. A relevância dessa teoria está no fato de que esta leva em conta a falta objetiva do serviço como fato gerador da obrigação de indenizar da administração, e não a culpa do agente público.

O passo seguinte, dado pelos estudiosos da responsabilidade do Estado, foi no sentido de se construir uma teoria baseada no risco do desempenho da atividade estatal. Rui Stoco<sup>29</sup> leciona que a teoria do risco administrativo está arrimada no simples fato de que “ao exercer suas atividades o Estado provoca um risco de dano aos administrados, por isso alguns irão, conseqüentemente, suportar um dano maior que o restante da coletividade.”

---

<sup>28</sup> STOCO, Rui. *Tratado de Responsabilidade Civil: doutrina e jurisprudência*. 7 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 994.

<sup>29</sup> STOCO, Rui. *Tratado de Responsabilidade Civil: doutrina e jurisprudência*. 7 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 995.

O autor destaca que no tocante à terceira teoria, *risco integral*, essa se apresenta como uma exceção, sendo aplicada apenas em hipóteses pontuais expressamente previstas em lei. Essa modalidade de responsabilização está presente na CF/88, art. 21, inciso XXIII, alínea “d”, renumerada pela EC 49/2006, incide nos caso de danos oriundos de atos terroristas, de guerra e correlatos, pois nesse tipo de responsabilidade exige-se apenas o fato material e o dano para surgir o dever de indenizar do Estado.

Rui Stoco<sup>30</sup> explica que em se tratando de evolução do instituto da responsabilidade civil do Estado “Em resumo, a doutrina da responsabilidade civil da Administração Pública evoluiu do conceito de irresponsabilidade para o da responsabilidade sem culpa. Passou-se da fase da irresponsabilidade civilística e desta para a fase da responsabilidade pública”.

Kiyoshi Harada,<sup>31</sup> ao tratar da evolução da responsabilidade civil do Estado Brasileiro, leciona que nas duas primeiras constituições, 1824 e a de 1891, toda a responsabilidade decorrente do exercício de cargos públicos recaiam única e exclusivamente sobre os próprios funcionários públicos, o Estado era irresponsável por esses atos.

O autor destaca que somente a parti da vigência da constituição de 1934, o que foi confirmado pela Carta de 1937, é que foi admitida a responsabilidade solidária do Estado por atos de seus servidores. A partir desse instante à vítima podia mover a ação indenizatória tanto contra o Estado como contra o funcionário público, podendo, em fase de execução, executar um ou ambos.

Sergio Cavaliere,<sup>32</sup> entendendo de forma diversa, explica que no tocante à responsabilidade civil do Estado o Brasil não vivenciou a fase da irresponsabilidade do Estado. Assevera que “mesmo à falta de disposição legal específica, a tese da responsabilidade do Poder Público sempre foi aceita como princípio geral e fundamental de Direito.”

---

<sup>30</sup> STOCO, Rui. *Tratado de Responsabilidade Civil: doutrina e jurisprudência*. 7 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 994.

<sup>31</sup> HARADA, Kiyoshi. Responsabilidade civil do Estado. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 4, n. 41, maio 2000. Disponível em: <<http://2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=491>>. Acessado em: 09 out. 2009.

<sup>32</sup>CAVALIERI FILHO, Sergio. *Programa de responsabilidade civil*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2009, p. 233.

O autor destaca que à Constituição do Império (1824) já continha dispositivos que, embora baseados na culpa civil e na solidariedade do Estado, consolidavam a responsabilidade do Estado. Assevera que, para a caracterização da responsabilidade estatal, fundada na culpa civil, e por tanto geradora do dever de indenizar “era indispensável à prova de que o funcionário agiu com negligência, imprudência, ou imperícia, ou seja, que ele agiu com culpa.”

Sergio Cavalieri Filho<sup>33</sup> lembra que o primeiro dispositivo legal a tratar especificamente da responsabilidade civil do Estado foi o art. 15 do Código Civil de 1916, nos seguintes termos: “As pessoas jurídicas de Direito Público são civilmente responsáveis por atos dos seus representantes que nessa qualidade causem danos a terceiros, procedendo de modo contrário ao direito ou faltando a dever prescrito por lei, salvo o direito regressivo contra os causadores do dano.”

O autor<sup>34</sup> ensina que o Estado, mesmo desenvolvendo atividade perigosa, tem o dever de prestá-la com absoluta segurança. O estado deve preservar a incolumidade de seus administrados, violado este dever, surge o conseqüente dever de indenizar, porém, entendemos que esta violação está inserida na teoria do risco administrativo corporificada no art. 37, § 6º da CF de 88.

Aguiar Dias<sup>35</sup> leciona que “o princípio do risco administrativo como vetor da responsabilidade civil das pessoas jurídicas de direito público interno foi consagrado no art. 37, § 6º da Constituição Federal de 1988, muito embora já existisse na Constituição de 1946.” A inovação introduzida pela nova Constituição foi à submissão das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público ao mesmo corolário.

Sergio Cavalieri<sup>36</sup> esclarece que a ultima fase dessa evolução é denominada de responsabilidade objetiva do Estado, nesta não se perquiri qualquer falta ou culpa do serviço desenvolvido no âmbito do Direito Público. O fundamento dessa modalidade de responsabilidade esta uma maior justiça na repartição dos ônus provenientes de atos ou efeitos lesivos, o objetivo é evitar que um, ou alguns

---

<sup>33</sup> CAVALIERI FILHO, Sergio. *Programa de Responsabilidade Civil*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 234.

<sup>34</sup> CAVALIERI FILHO, Sergio. *Programa de Responsabilidade Civil*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 232.

<sup>35</sup> DIAS, José de Aguiar. *Da responsabilidade civil*. 11. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 828. Revista, atualizada de acordo com o Código Civil de 2002, e aumentada por Rui Berford Dias

<sup>36</sup> CAVALIERI FILHO, Sergio. *Programa de Responsabilidade Civil*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 237.

suportem prejuízos ocorridos por ocasião ou por causa de atividades desempenhadas no interesse de todos.

O autor explica que “neste tipo de responsabilidade, que difere da responsabilidade com base no risco integral, basta o dano e o nexo de causalidade entre aquele e o ato do Poder Público.”

## **2.2 Responsabilidade Civil Objetiva das Pessoas Jurídicas de Direito Privado Prestadoras de Serviços Públicos**

Cabe ressaltar, desde logo, que a prestação de serviços públicos no ordenamento vigente está prevista no art. 175, da Constituição Federal.<sup>37</sup> José dos Santos de Carvalho Filho<sup>38</sup> ressaltava que a expressão Poder Público não pode ser interpretada restritivamente “pois nela estão inseridas além das entidades políticas integrantes da federação, às pessoas de direito público exclusivamente administrativas e às de direito privado integrantes da administração indireta.”

Essa prestação de serviço por parte do Estado, na consecução do interesse público, apresenta-se de forma centralizada e descentralizada, a prestação centralizada compreende os serviços públicos indivisíveis, próprios do Estado ou *uti universi*, já prestação descentralizada encampa os serviços públicos divisíveis, impróprios ou *uti singuli*. No primeiro caso o Estado presta diretamente os serviços por meio de seus órgãos, no segundo, concede, permite ou delega essa prestação de serviços a entes privados.

A questão que se colocava, antes da Constituição vigente, era a de saber se esses prestadores privados estavam sujeitos ao mesmo regime de responsabilidade

---

<sup>37</sup> Constituição Federal – art. 175 “Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.”

<sup>38</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Responsabilidade Civil das Pessoas de Direito Privado Prestadoras de Serviços Públicos. Salvador, Instituto Brasileiro de Direito público, nº. 13, jan./mar., 2008. Disponível na Internet: <http://www.direitodoestado.com.br/rede.asp>. Acesso em: 13 de outubro 2009.

objetiva a que estão sujeitas as pessoas jurídicas de direito público. Yussef Said Cahali<sup>39</sup> lembra que até a promulgação da Constituição vigente havia uma grande discussão acerca da extensão da responsabilidade civil objetiva às pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos “discutia-se, então, se o art. 107 da constituição de 1969, que se referia unicamente à responsabilidade objetiva das pessoas jurídicas de direito público, aplicava-se às pessoas jurídicas de direito privado.”

Sergio Cavalieri Filho<sup>40</sup> destaca que a partir da promulgação da Constituição de 1988, não restou nenhuma dúvida a cerca da extensão da responsabilidade objetiva também aos entes privados prestadores de serviços públicos consoante estabelece o art. 37, § 6º. Yussef Said Cahali<sup>41</sup> explica que “a nova Constituição deslocou o eixo da responsabilidade objetiva para a natureza pública do serviço prestado.”

O Estado presta serviços públicos de forma centralizada por meio de órgãos da administração direta, ou presta-os de forma descentralizada por meio de entidades autárquicas, fundacionais e empresas estatais que integram a administração indireta (autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações instituídas e mantidas pelo poder público) e, finalmente, por empresas privadas e particulares individualmente (concessionários, permissionários, e autorizatários).<sup>42</sup> Hely Lopes Meirelles<sup>43</sup> ao tratar da classificação desses serviços públicos explica que há serviços públicos próprios do Estado “só devem ser prestados por órgãos ou entidades públicas, sem delegação a particulares” Também denominados pela doutrina como *uti universi* ou gerais, de natureza indivisível.

---

<sup>39</sup> CAHALI, Yussef Said. *Responsabilidade civil do Estado*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 92.

<sup>40</sup> CAVALIERI FILHO, Sergio. *Programa de Responsabilidade Civil*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2009, p. 243. “Art. 37, § 6º - Às 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.”

<sup>41</sup> CAHALI, Yussef Said. *Responsabilidade civil do Estado*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 90.

<sup>42</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 366.

<sup>43</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 322. “Serviços próprios do Estado; são aqueles que se relacionam intimamente com as atribuições do Poder Público (Segurança, polícia, higiene e saúde públicas etc) e para a execução dos quais a Administração usa da sua supremacia sobre os administrados. Por esta razão, só devem ser prestados por órgãos ou entidades públicas, sem delegação a particulares”.

Sergio Cavaliere Filho<sup>44</sup> ensina que a delegação é uma das formas pelas quais o Estado presta esses serviços, embora impróprios, de interesse público, porém, pode prestá-los repassando-os a entes privados por meio de previsão legislativa. Explica que dentre os serviços delegados estão os serviços notariais e de registro, conhecidos como uma espécie de administração pública de interesses privados.

É pertinente, como a diante se verá, tentar demonstrar que quando tratamos de responsabilização dos delegatários de serviços notariais e de registro estaríamos no dizer de Caio Mário,<sup>45</sup> diante de uma categoria diferente de “responsabilidade legal” regida por legislação diferenciada, nos termos do próprio texto constitucional - § 1º do art. 236 da CF, entendimento que se chega por meio de uma interpretação mais apurada dos dispositivos em comento.

Fazendo uma primeira incursão na legislação pertinente aos notários e registradores, e com os olhos voltados a sua responsabilização civil, ocorre que se por um lado a Lei de Registros Públicos – Lei 6.015/73 – fixou a responsabilidade subjetiva dos Oficiais Registradores, a Lei 8.935/94, que veio regular a atividade notarial e de registro em cumprimento ao estabelecido no § 1º do art. 236 da CF, não foi clara ao regular a responsabilidade civil dessa categoria, daí a necessidade de se aprofundar o estudo acerca dessa atividade delegada a partir da CF de 88.

### **2.3 Responsabilidade Civil de Notários e Registradores a Partir da Constituição Federal de 1988**

Ovídio Baptista,<sup>46</sup> ao comentar às mudanças inseridas pelo ordenamento posto no tocante à atividade cartorial, ensina que o constituinte originário, sob ideais de se realizar o que se denominou de “reforma do Estado”, transformou significativamente o regime jurídico do notariado. Nesse sentido, estabeleceu no art. 236 que

---

<sup>44</sup> CAVALIERI FILHO, Sergio. *Programa de Responsabilidade Civil*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2009. p 246.

<sup>45</sup> PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Responsabilidade civil*. 9.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

<sup>46</sup> SILVA, Ovídio A. Baptista da. O notariado brasileiro perante a Constituição Federal. *Revista de Direito Imobiliário*, ano 23, n.48, jan.-jun. de 2000.

doravante os serviços notariais e de registro seriam exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público.

Conhecidas essas mudanças percebe-se que definir o sistema de responsabilização civil de notários e registradores não é tarefa fácil, pois demanda conhecimento da natureza jurídica do vínculo que liga esses delegatários ao Estado. Neste sentido, pergunta-se, se notários e registradores são servidores públicos, ou seriam simplesmente uma espécie de profissionais técnicos que exercem essa atividade pública em caráter privado, ou ainda, no caso de lesão a direitos de terceiros, qual seria, em termos de responsabilidade, o regime ser aplicado.

Não obstante esses questionamentos é necessário lembrar que a contratação desse serviço por consumidores se dá no âmbito de uma relação intersubjetiva – titular ou preposto e consumidor – e que uma vez violado um direito deste destinatário final o conflito certamente terminará nas barras da justiça.<sup>47</sup> Indaga-se, nesta circunstância, qual será o regramento jurídico a ser aplicado, sendo as partes de um lado pessoas físicas ou jurídicas e do outro, notários ou registradores, prestadores desses serviços.

Cristina de Souza Maia<sup>48</sup> explica que a própria Constituição Federal estabeleceu dois regimes distintos de responsabilidade, um seria para o servidor público e outro para o particular que exerce determinada atividade por meio de delegação. Atinente aos notários e registradores, como dito acima, a CF de 88, em seu art. 236, estabeleceu que esses serviços seriam prestados em caráter privado por delegação do Poder Público.

Sergio Cavaliere,<sup>49</sup> por seu turno, adverte que há controvérsia no tocante à responsabilidade civil de notários e registradores pela prática de seus atos. O autor lembra que em diversas oportunidades em que o Supremo Tribunal Federal foi instado a se manifestar sobre o tema, este, atribuiu a responsabilidade ao Estado,

---

<sup>47</sup> ANDRADE NETO, Carlos Gonçalves de. O prestador de serviço notarial como fornecedor, nos termos do Código do Consumidor. *Jus navigandi*. Teresina, ano 4, n. 42, jun. 2000. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=741>>. Acesso em : 25 maio 2009.

<sup>48</sup> MAIA, Ana Cristina de Souza. Responsabilidade civil dos notários e registradores. *Jus Navigandi*. Teresina, ano 6, n. 56, abr. 2002. Disponível em:< <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2890>>. Acesso em: 20 out. 2009.

<sup>49</sup> CAVALIERE FILHO, Sergio. *Programa de Responsabilidade Civil*. São Paulo: Atlas, 8 ed. 2009. p. 246.

considerando-os como servidores públicos, haja vista não só a natureza estatal do cargo, sua forma de provimento, a natureza dos atos praticados, bem como da fiscalização a cargo do Poder Público.

Rui Stoco,<sup>50</sup> sobre a condição de servidor público, leciona que “até o advento da Constituição Federal de 1988, todos os profissionais da atividade cartorial, tanto titulares como funcionários, eram considerados pela doutrina e jurisprudência como servidores públicos.” Assim, essa categoria, em se tratando de servidores públicos, era reconhecida como de serventuários, para distingui-los da grande massa genericamente considerada como funcionários públicos.

Rui Stoco<sup>51</sup> lembra que “tanto os servidores públicos como os serventuários são investidos em cargos criados por lei, tendo como traço diferenciador, na maioria das vezes à fonte que os remunera.” Os primeiros recebem diretamente dos cofres públicos, enquanto os estes podem ou não ser remunerados pelo Estado, conforme a organização desse serviço ditada pelo Estado Membro.

O autor, ao comentar sobre a natureza do vínculo que liga esses profissionais ao Estado, esclarece que eles recebem função pública delegada e têm os mesmos direitos e obrigações dos servidores em geral, além do que são dotados de fé pública, bem como praticam atos privativos do Estado. Destaca que o conceito de agente público é amplo, dando como exemplo o art. 327 do CP e seu § 1º, os quais classificam como servidores públicos tanto delegatários como entidades paraestatais.

Para dar consistência ao seu argumento o autor colaciona decisão do Tribunal Pleno do STF, que por ocasião do julgamento da ADIn 1.378 – 30.12.95 - Rel. Min. Celso de Mello, ratificou seu posicionamento no sentido de que as serventias extrajudiciais são órgãos públicos, e seus respectivos titulares servidores públicos. Neste contexto, sendo servidores públicos, notários e registradores seriam responsabilizados, em ação de regresso movida pelo Estado, nos casos de dolo ou culpa.

---

<sup>50</sup> STOCO, Rui. *Tratado de Responsabilidade Civil: doutrina e jurisprudência*, 7 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 601.

<sup>51</sup> STOCO, Rui. *Tratado de Responsabilidade Civil: doutrina e jurisprudência*. 7 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 1034.

Yussef Said Cahali,<sup>52</sup> no mesmo sentido, assevera que a Lei nº 8.935/94 veio a ratificar que às atividades cartoriais são, por excelência, serviços públicos prestados aos particulares “(...) a Lei 8.935, de 18.11.1994 (que regulamenta o art. 236 da CF, dispondo sobre serviços notariais de registro), mantêm os “serviços notáris e de registro” serviços públicos por excelência, prestados ao particular por delegação (...)”

Hely Lopes Meirelles<sup>53</sup> acrescenta que delegatários exercem uma atividade pública – obra ou serviço – em nome próprio e por sua conta e risco, porém sob às normas e fiscalização do Estado. Assevera o autor que esses agentes não são servidores públicos, como também não o são os demais concessionários e permissionários, tais como os leiloeiros, tradutores e intérpretes públicos, são na verdade uma espécie de colaboradores do Estado que exercem uma atividade de interesse coletivo.

O autor entende que se eles, no exercício da atividade, lesam particulares devem responder civil e criminalmente do mesmo modo que a Administração Pública – objetivamente - nos termos do art. 37, § 6º, da CF de 88. Assim, entendemos que não há como excluir essa categoria de uma responsabilização objetiva pela prática de seus atos ou de seus prepostos.

Hercules Alexandre<sup>54</sup> chama a atenção para o fato de que em decisões mais recentes o STF começou a mudar seu entendimento quanto à natureza jurídica dos titulares de serventias extrajudiciais. Por ocasião do julgamento do RE 178.236/RJ, cujo objeto era a discussão sobre a natureza jurídica de notários e registradores, tem dado sinais importantes demonstrado a possibilidade de uma tratamento específico quanto à responsabilidade civil desses titulares.

---

<sup>52</sup> CAHALI, Yussef Said. *Responsabilidade Civil do Estado*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 255.

<sup>53</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 29. ed. São Paulo, Malheiros, 2004. p. 80/81.

<sup>54</sup> BENÍCIO, Hercules Alexandre da Costa. *Responsabilidade civil do Estado decorrente de atos notariais e de registro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 251. “Trecho do voto dissidente do Min. Marco Aurélio – Mediante o preceito do artigo 236, previu-se que os serviços notariais e de registro seriam exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público, e que lei regularia as atividades, disciplinaria a responsabilidade civil e criminal dos notários e dos oficiais de registro – que não é a responsabilidade do servidor em geral – e dos seus prepostos, e definiria a fiscalização dos atos desses delegados, não há a menor dúvida, pelo Poder judiciário - § 1º. (...) Não posso dizer que, na hipótese de delegação, aquele que a exerce visando ao exercício de uma atividade que caberia de início ao Poder Público, é um servidor público. Concessionário não é servidor público, da mesma forma que um notário, se enquadrado no artigo 236, porque simples delegado, não o é.”

A Suprema Corte se manifestou no sentido de que tanto concessionários como delegatários não são servidores públicos. Neste sentido Hely Lopes Meireles<sup>55</sup> já chamava atenção para o fato de que esses delegatários não são servidores públicos comuns “Não se tem preceito algum que equipare o notário, que exerça a atividade em caráter privado, como está na cabeça do artigo 236, com o servidor público”.

Em outra oportunidade o STF também se manifestou no mesmo sentido, por ocasião do julgamento da ADI 2.602, o Rel. Min. Joaquim Barbosa definiu que “os notários e registradores exercem atividade estatal, entretanto não são titulares de cargo público efetivo, tampouco ocupam cargo público”.

Outro aspecto relevante introduzido pela Constituição vigente no tocante à prestação dos serviços públicos, esclarece Walter Ceneviva,<sup>56</sup> está em estabelecer, como imperativos a serem seguidos pelo Poder Público na prestação de seus serviços, vários princípios como a moralidade, publicidade, legalidade e impessoalidade. Ressalta Ana Cristina de Souza Maia,<sup>57</sup> que, não obstante essa realidade, a Emenda Constitucional número 19 acrescentou ainda o princípio da eficiência, a intenção é garantir que os serviços públicos sejam prestados com mais perfeição, presteza e cordialidade, ou seja, um serviço com mais qualidade.

A obrigação de prestar serviços públicos de forma eficiente e adequada também alcança os prestadores de serviços públicos delegados não só pela sua própria natureza pública, como por determinação legal contida na própria lei de regência em seu art. 4º.<sup>58</sup> Para Walter Ceneviva<sup>59</sup> tanto os delegatários diretos – titulares – como seus prepostos – demais serventuários - tem o dever de prestar esse serviço de modo diligente, zeloso, com presteza e lealdade.

<sup>55</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2000.

<sup>56</sup> CENEVIVA, Walter. *Lei dos Notários e dos Registradores Comentada*. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 19.

<sup>57</sup> MAIA, Ana Cristina de Souza. Responsabilidade civil dos notários e registradores. *Jus Navigandi*. Teresina, ano 6, n. 56, abr. 2002. Disponível em: < <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2890> >. Acesso em: 20 out. 2009.

<sup>58</sup> Lei nº 8.935/94, “Art. 4º - Os serviços notariais e de registro serão prestados, de modo eficiente e adequado, em dias e horários estabelecidos pelo juízo competente, atendidas as peculiaridades locais, em local de fácil acesso ao público e que ofereça segurança para o arquivamento de livros e documentos.”

<sup>59</sup> CENEVIVA, Walter. *Lei dos Notários e dos Registradores Comentada*. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 38. “A expressão modo eficiente e adequado tem forte caráter subjetivo, variando o conceito que lhe corresponde de pessoa a pessoa, Tratando-se, porém, de serviço provido de fé pública, destinado a garantir relevantes atos da cidadania, o interesse deve, ao valorar o caso concreto, vincular-se a conceitos como os de zelo, lealdade e presteza, incluídos nos deveres que a lei lhe impõe.”

Mesmo existindo essa obrigação de prestar serviço com qualidade não raro pode ocorrer que no exercício de suas funções os delegatários, ou seus prepostos, violem normas civis, administrativas ou penais, estes deverão responder pela prática de tais atos, consoante ficou estabelecido a partir do art. 236, § 1<sup>a</sup> da CF de 88.<sup>60</sup> Neste sentido, o art. 31 da Lei 8.935/94 implementou o preceito constitucional estabelecendo às infrações disciplinares aplicáveis aos titulares desta atividade.

Editada a Lei nº 8.935/94, cumprindo o mandamento constitucional estabelecido no art. 236, §1º, da CF de 88<sup>61</sup>, conhecida como lei dos notários e registradores – LNR – instituiu em seu art. 22,<sup>62</sup> ao nosso sentir, responsabilização objetiva para os titulares desse serviço delegado. Este entendimento encontra arrimo na forma com que o legislador tratou do tema, que, se entendesse de modo diverso, não mudaria a redação do dispositivo fixado no art. 28 da Lei nº 6.015/73,<sup>63</sup> lei de registros públicos.

Compreendidos os traços conformadores da atividade cartorial, introduzidos pela nova sistemática constitucional, pode-se entender que não há falar em delegação estatal sem que ocorra também a transferência de parte da responsabilidade pela prestação desses serviços. A própria CF, em seu art. 37, § 6º, indica que o delegado deve responder direta e exclusivamente por seus atos, e por decorrência disto, o inevitável dever de indenizar.<sup>64</sup>

---

<sup>60</sup> § 1º - “Lei regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e seus prepostos, e definirá a fiscalização de seus atos pelo poder Judiciário”.

<sup>61</sup> Constituição Federal de 88, art. 236 – Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público. § 1º - Lei regulará a atividade, 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.

<sup>62</sup> Lei nº 8.935/94, art. 22 – Os notários e oficiais de registro responderão pelos danos que eles e seus prepostos causem a terceiros, na prática de atos próprios da serventia, assegurado aos primeiros direito de regresso no caso de dolo ou culpa dos prepostos.

<sup>63</sup> Lei nº 6.015/73, art. 28 – Além dos casos expressamente consignados, os oficiais são civilmente responsáveis por todos os prejuízos que pessoalmente ou pelos prepostos ou substitutos que indicarem, causarem, por culpa ou dolo, aos interessados no registro.

<sup>64</sup> BENÍCIO, Hercules Alexandre da Costa. *Responsabilidade civil do Estado decorrente de atos notariais e de registro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 242. “A conclusão que acabamos de expor decorre de vários argumentos que se conjugam mutuamente a saber: a um, se o Estado pretendesse responder diretamente pelos danos causados por notários e registradores (tal como responde por atos de servidores públicos), a opção teria sido manter oficializadas as serventias extrajudiciais; a dois, a delegação implica, necessariamente, conferir responsabilidade ao delegado; a três, notários e registradores possuem autonomia administrativa e financeira; a quatro, tais agentes percebem emolumentos suficientes e compatíveis com a responsabilidade por si assumidas; a cinco, a contratação de prepostos (substitutos e auxiliares) da-se por contrato direto de trabalho, com remuneração fixada pelo titular do cartório, sem a ingerência imediata do Estado, pelo que não é razoável que este responda pelos prejuízos causados por atos de prepostos do tabelião ou registrador; a seis, a CF, no § 6º do

Sônia Marilda Peres Alves<sup>65</sup> não concorda com esse entendimento e destaca que há controvérsia quanto ao tipo de responsabilização a ser aplicado à espécie, se subjetiva ou objetiva. Para a autora, a forma com que o art. 22 da Lei 8.935/94 tratou a questão da responsabilidade dos titulares das atividades cartoriais não importou em transformar esse regime de responsabilização de subjetivo para o objetivo.

Na ocorrência de danos aos usuários desses serviços, ainda hoje, é o Estado quem responde diretamente por estes, pois esse é o atual entendimento de nosso Supremo Tribunal. Contudo, entendemos que os limites impostos pela razoabilidade estão a indicar no sentido de que o Estado não pode vir a responder, de forma indiscriminada, por atos dessa natureza como se fosse um segurador universal.

Sergio Cavaliere Filho<sup>66</sup> ensina que o Estado não deve arcar com o dever de indenizar que, ao seu entender, dever imputado ao próprio titular da serventia. Argumenta que o delegatário auferir todas às vantagens econômicas da atividade, seus prepostos são escolhidos segundo às regras de Direito Privado, e que recebe a delegação de forma vitalícia, devendo, por isso mesmo, assumir o ônus advindo da prática de seus atos.

O autor ressalta que o dever de indenizar do Estado passa a existir, em caráter subsidiário, por danos oriundos de atos desses prestadores, no caso de insolvência destes, mas nunca de forma direta ou solidária. Outra questão controvertida reside no fato de que para muitos o cartório ou serventia não pode estar em juízo, pois não possui personalidade jurídica.

Hercules Alexandre<sup>67</sup> entende que predomina, na doutrina e jurisprudência, a posição de que às serventias extrajudiciais não possuem personalidade jurídica. Explica que os titulares desses serviços recebem, após aprovados em concurso

---

art. 37, determina que a responsabilidade de pessoas delegadas prestadoras de serviços públicos é direta e exclusiva por seus atos e de seus prepostos, sendo que o dever de ressarcir por parte do Estado é eventual e subsidiário, ocorrendo apenas na hipótese de insolvência da pessoa delegada.”

<sup>65</sup> ALVES, Sônia Maria Peres. *Jus-Navigandi* “Afirmar que o art. 22 da Lei 8.935/94 elegeu a responsabilidade objetiva dos notários e registradores, após a análise conjunta da legislação citada, é afrontar o princípio da isonomia. Na verdade, o art. 22 da Lei 8.935/94 regulou a responsabilidade subjetiva-direta desses titulares 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 prepostos.

<sup>66</sup>CAVALIERE FILHO, Sergio. *Programa de Responsabilidade Civil*. 8.ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 248.

<sup>67</sup> BENÍCIO, Hercules Alexandre da Costa. *Responsabilidade civil do Estado decorrente de atos notariais e de registro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 77.

público, delegação para a prestação do respectivo serviço para os quais utiliza o cartório apenas como uma unidade de serviço.

O autor insiste, nesse sentido, que a melhor técnica indica que um cartório não pode ocupar o pólo passivo em matéria de responsabilidade. Para corroborar sua tese colaciona julgado do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios com decisão no mesmo sentido, e arremata, quem deve integrar o pólo passivo da lide é o próprio titular da serventia, pois o cartório não detém personalidade jurídica própria.

Thales Pontes Batista,<sup>68</sup> no mesmo sentido, chama atenção para o fato de que a responsabilidade por eventual ressarcimento não pode recair sobre serventia em si, esta não pode figurar no pólo passivo de uma demanda desta natureza. O autor arrima sua posição no fato de que “a serventia ‘cartório’ é mera repartição administrativa, sem personalidade jurídica própria.”<sup>69</sup>

Sergio Cavaliere Filho,<sup>70</sup> em sentido contrário, entende que o art. 22 da Lei nº 8.935/94, ao prever expressamente a responsabilidade dos titulares dos serviços notariais e de registro, são excluiu a responsabilidade solidária dessas serventias no caso de restar configurada a hipótese prevista no art. 942 do CCB. Para o autor essa responsabilidade solidária da serventia também não pode ser afastada sob a alegação de que esta é na verdade um órgão, isto porque órgão só existe na Administração Direta.

O autor indica, em defesa de seu argumento, o fato de que o Superior Tribunal de Justiça por ocasião do julgamento do REsp. 476.532-RJ, sob a relatoria do Min. Ruy Rosado de Aguiar, enquadrou o Cartório de Notas como pessoa formal, tendo, por tanto, capacidade para estar em juízo. Conclui o autor que o ofício ou

---

<sup>68</sup> BATISTA, Thales Pontes. Disponível em <[http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n\\_link+revista\\_artigos\\_leitura&artigo.](http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link+revista_artigos_leitura&artigo.)>. Acesso em: 03/08/2009.

<sup>69</sup> “Cartórios de Registros Públicos é mera repartição administrativa, ou unidade de serviço, não tem personalidade jurídica nem, conseqüentemente, capacidade de ser parte em processo movido em razão de prática de erro gravoso de transcrição. A responsabilidade civil por danos causados a terceiros cabe ao oficial titular, pessoa física.” (TJSP 2ª Câmara Cível ; Ap. – Rel. Dês. Cezar Peluso – k. Em 02.02.88 – RT 630 /82) (Grifo Nosso) CARTÓRIO DE REISTROS PÚBLICOS – PERSONALIDADE JURÍDICA – INEXISTÊNCIA – IMPOSSIBILIDADE DE SER PARTE EM JUÍZO – Cartório de Registros Públicos não tem personalidade jurídica e, conseqüentemente, capacidade de ser parte em Juízo.” (TJSP – Ap. 218.848 –1/8 : 1ª Câmara Cível: Acórdão Unânime : Rel. Dês. Guimarães e Souza : j. em 06/12/94 ; RT 716 / 159).”

<sup>70</sup> CAVALIERE FILHO, Sergio. *Programa de Responsabilidade Civil*. 8.ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 249.

serventia pode figurar nas relações processual instaurada para a indenização pelo dano decorrente de má prestação dos serviços notariais, pois responde solidariamente com o respectivo titular.

Conhecida esta possibilidade de responsabilização objetiva de notários e registradores, admitida pela doutrina, resta-nos, agora, verificar da possibilidade de responsabilizar objetivamente esses prestadores nos termos do Código de Defesa do Consumidor. Para tanto é necessário conhecer o tratamento protetivo dado pela Constituição Federal a essa categoria social.

### 3 REPERCUÇÃO JURÍDICA DA APLICAÇÃO DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR AOS SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTRO

#### 3.1 Proteção do Consumidor e Objetivo Constitucional

Não há como dialogar acerca de um tema tão relevante sem antes indicar, ainda que superficialmente, a forma como que o Código Civil anterior regulava a formação das relações jurídicas no seio social, bem como valorava a relação de forças entre os princípios que regem essas relações. A evolução do pensamento jurídico pátrio passa, nesse sentido, pela compreensão de que com a promulgação de uma nova Constituição que determina a elaboração de uma norma de proteção ao consumidor, o CDC passa ter como papel precípuo o de garantir a concretude de direitos fundamentais.

Tereza Negreiros<sup>71</sup> lembra, que em meio a esses dois ambientes jurídicos distintos, que o contexto atual das relações sociais por si só evidenciou que a forma de regulação prestada pelo direito civil às relações sociais, especialmente as contratuais, fundadas na supremacia de uma igualdade formal entre seus partícipes está falida. Assevera a autora que essa concepção individualista naufraga quando confrontada com a realidade social.

Gizelda Hironaka<sup>72</sup> destaca que havia uma grande necessidade de se colocar a pessoa humana como centro de atenção no novo ordenamento constitucional, garantindo sua dignidade neste mesmo nível, exigindo-se a desconsideração do indivíduo isoladamente considerado, para uma preocupação incessante na busca da concretização dos direitos fundamentais de todos, coletiva e solidariamente considerados.

---

<sup>71</sup> NEGREIROS, Tereza. *Teoria do contrato*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 5.

<sup>72</sup> HIRONAKA, Giselda Maria F. Novaes. *Responsabilidade Pressuposta*. São Paulo: Del Rey, 2005. p. 116.

Nota-se que vigorava uma teoria contratual em que o legislador e o juiz estavam obrigados a observar a vontade manifesta e a suposta igualdade formal dos partícipes do contrato. A nova Constituição, no entanto, ao definir como um dos fundamentos do Estado brasileiro a salvaguarda da dignidade da pessoa humana sugere, implicitamente, o rompimento parcial com a supremacia da autonomia da vontade, com a força obrigatória dos contratos e com a igualdade formal, como postulados clássicos do contrato.<sup>73</sup>

A autora<sup>74</sup> assevera que a nova constituição veio a impor aos operadores do direito o dever de, em cada caso concreto, perquirir sobre as reais condições existenciais do cidadão mergulhado em um mundo de relações sociais complexas. Significa dizer que a tutela no seio das relações jurídicas, mormente nas sociedades de massa, deve levar em consideração o valor solidariedade social e por tanto sua incidência deve recair sobre o vulnerável.

A Constituição vigente traçou, como muitos dizem, um norte principiológico que se espraia automaticamente pelo ordenamento e deve ser seguido, respeitado e cumprido por todos os operadores do direito. O legislador infraconstitucional cuidou primeiro da proteção ao consumidor por meio da edição da Lei 8.078/90, e em seguida levou a cabo a aprovação do novo Código Civil, Lei 10.406/2002.<sup>75</sup>

Ricardo Morishita<sup>76</sup> ensina que a defesa do consumidor foi colocada estrategicamente no tópico constitucional reservado aos direitos e garantias fundamentais – art. 5º, inciso XXXII - “O Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor”, ou seja, trata-se de um direito e de uma garantia fundamental impondo ao próprio Estado um dever imperativo de reconhecer e garantir a efetividade dessa proteção.

Rizzatto Nunes<sup>77</sup> esclarece, sobre o status constitucional garantido ao consumidor, que “não se pode olvidar que é também Cláusula Pétrea como dever

---

<sup>73</sup> Ibidem, p.107.

<sup>74</sup> Ibidem, p. 23.

<sup>75</sup> TEPEDINO, Gustavo. *Temas de direito civil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. p. 228.

<sup>76</sup> MORISHITA, Ricardo. *Responsabilidade Civil nas Relações de Consumo*. Brasília: IDP, 2009. Monografia apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Contratos e Responsabilidade Civil, do Instituto Brasileiro de Direito Público, 2009.

<sup>77</sup> NUNES, Rizzatto. *Curso de direito do consumidor*. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 66.

absoluto para o Estado à defesa do consumidor (CF, art. 5º, XXXII)”. Assim, e também considerando os movimentos sociais organizados que aguardavam ansiosos a resposta do legislador infraconstitucional, não coube a este outra coisa senão acatar o preceito constitucional.

Ricardo Morishita<sup>78</sup> conclui ao comentar o art. 170 da Constituição, que a proteção do consumidor não é apenas um princípio constitucional, mas trata-se de um princípio fim. Assim, estaria a indicar que não há como se viabilizar a concreção de outros princípios, como, por exemplo, o da propriedade, o da livre iniciativa, ou até um processo regulatório, sem que esteja presente a defesa do consumidor.

Considerando essa realidade constitucional não há como eximir os serviços públicos da aplicação do CDC, mormente no que diz respeito aos serviços públicos divisíveis ou *‘uti singuli’*. Neste particular, e para os fins a que se pretende com a presente discussão, vejamos como se daria à subordinação dos serviços públicos ao regime do CDC.

### **3.2 Aplicação do Código de Defesa do Consumidor aos Serviços Públicos**

Ponto relevante para o estudo sobre o tema proposto neste trabalho é o de se saber, de início, se de fato todos os serviços públicos estão sujeitos às normas do CDC. Cláudia Lima Marques<sup>79</sup> ensina que pela definição de serviços contida no art. 3º, e seu § 2º, indicam que somente aos serviços públicos pagos mediante remuneração serão aplicadas às normas do CDC.

---

MORISHITA, Ricardo. *Responsabilidade Civil nas Relações de Consumo*. Brasília: IDP, 2009. Monografia apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Contratos e Responsabilidade Civil, do Instituto Brasiliense de Direito Público, 2009.

<sup>79</sup> MARQUES, Cláudia Lima. *Contratos no Código de Defesa do Consumidor: o novo regime jurídico das relações contratuais*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. p. 564.

Conclusão a que se chega a partir da análise e ponderação das diretrizes estabelecidas no próprio CDC, a partir de seu art. 3º, que incluiu no rol dos fornecedores a pessoa jurídica pública, além do que estatue em seu § 2º que serviço é toda e qualquer atividade fornecida no mercado de consumo, exceto as decorrentes de relação de trabalho.

Ao observar o art. 4º do CDC, que trata da implementação da política nacional de relações de consumo, percebe-se que também os poderes públicos deverão oferecer serviços aos cidadãos da melhor forma possível. No mais, quando o legislador cuidou dos direitos básicos dos consumidores, deixou claro que os serviços públicos, postos à disposição da coletividade deverão ser fornecidos de forma eficaz e adequada.

Cláudia Lima Marques,<sup>80</sup> destaca que uma das grandes novidades do CDC foi a inclusão das pessoas jurídicas de direito público como fornecedores. E assevera ser relevante a subordinação do poder público, incluídos todos os prestadores de serviços públicos diretos e indiretos, ao dever de fornecer serviços adequados e eficientes.

Roberto Porto Macedo Júnior<sup>81</sup> explica que a sujeição dos serviços públicos ao Código de Defesa do Consumidor forçará, em grande medida, o nascimento de uma nova forma de enxergar o direito nestas relações. Acrescenta o autor que “não se trata de uma mudança unicamente do ponto de vista formal, mas implica em uma nova forma de ver o próprio direito no sentido de se tentar encontrar o equilíbrio e a justiça nessas relações por meio da compreensão não só do fato econômico, mas também do social.”

---

<sup>80</sup> MARQUES. Cláudia Lima. *Contratos no Código de Defesa do Consumidor: o novo regime jurídico das relações contratuais*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. p. 561/562.

<sup>81</sup> MACEDO JÚNIOR, Roberto Porto. A proteção dos usuários de serviços públicos – A perspectiva do direito do consumidor. *Revista de Direito do Consumidor*, ano 10, 37, jan.-mar. 2001. “Voltando à questão dos serviços públicos, na medida em que se entenda que os contratos na prestação dos serviços públicos estão regulados pelo Código de Defesa do Consumidor, uma das grandes novidades que se terá é a incorporação de uma nova metodologia de análise do Direito, isto é, o reconhecimento de que nós temos de encontrar a medida da existência desse equilíbrio ou da justiça para o consumidor no funcionamento concreto do mercado e não apenas no regime de prescrição legal expressa. Isto é uma inovação, não apenas do ponto de vista formal – por incluir os chamados conceitos jurídicos indeterminados -, mas uma inovação especialmente do ponto de vista de como nós pensamos o Direito. O Código de Defesa do Consumidor nos obriga, inevitavelmente, a olhar o fato econômico e social para, daí, extrairmos a medida da razoabilidade de um preço.”

Rizzato Nunes<sup>82</sup> faz importante observação ao ensinar que da forma como foi editada a norma não ficam de fora, obviamente, nenhum daqueles que prestam serviços públicos, direta ou indiretamente. Foi relevante o tratamento dado pelo legislador ao tema, ao incluiu no art. 22 do código até os serviços públicos essenciais, pois só assim, espanca as tentativas de isenção dessas obrigações por parte dos prestadores de serviços públicos.

Há dois tipos de serviços públicos oferecidos à sociedade, os primeiros seriam aqueles essencialmente públicos ou indivisíveis – classificados por muitos doutrinadores como *uti universi* – há, porém, outros que por não necessitarem de ser prestados unicamente pelo Estado, e por serem divisíveis – são denominados como *uti singuli*.

Hely Lopes Meirelles<sup>83</sup> ao tratar da classificação dos serviços públicos explica que há serviços públicos próprios do Estado “só devem ser prestados por órgãos ou entidades públicas, sem delegação a particulares” Também denominados pela doutrina como *uti universi* ou gerais, de natureza indivisível.

Hely Lopes Meireles ressalta, no entanto, que há atividades prestadas pelo Estado que, por não serem essencialíssimas à coletividade, o Estado as disponibiliza de forma descentralizada, e remunerada, por meio de suas autarquias, sociedades de economia mista, fundações governamentais, ou ainda delegando sua prestação. Esses serviços são intitulados pela doutrina como serviços públicos impróprios ou *uti singuli* ou individuais, seu traço marcante e a divisibilidade, por estes o Estado cobra *taxa* (tributo) ou *tarifa* (preço público), e não imposto<sup>84</sup>.

---

<sup>82</sup>NUNES, Rizzato. *Curso de direito do consumidor*. São Paulo: Saraiva. 2005. p. 98/99. “No art. 22, a lei consumerista regrou especificamente os serviços públicos essenciais e sua existência, por si só, foi de fundamental importância para impedir que os prestadores de serviços públicos pudessem construir “teorias” para tentar dizer que não estariam submetidos às normas do CDC.”

<sup>83</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 308. “Serviços próprios do Estado; são aqueles que se relacionam intimamente com as atribuições do Poder Público (Segurança, polícia, higiene e saúde públicas etc) e para a execução dos quais a Administração usa da sua supremacia sobre os administrados. Por esta razão, só devem ser prestados por órgãos ou entidades públicas, sem delegação a particulares”.

<sup>84</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 323. “Serviços impróprios do Estado: são os que não afetam substancialmente as necessidades da comunidade, mas satisfazem interesses comuns de seus membros, e, por isso, a Administração os presta remuneradamente, por seu órgão ou entidades descentralizadas (autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações governamentais), ou delega sua prestação a concessionários, permissionários ou autorizatários. Esses serviços,

Rizzato Nunes<sup>85</sup> chama a atenção para o fato de que a lei 8.78/90, determina que os serviços públicos prestados pelo Estado sejam adequados, eficientes e seguros. Ensina que a eficiência seria um '*plus*' da adequação, e que esta só é atingida quando o serviço oferecido supre corretamente a necessidade para a qual foi criado.

O autor destaca que para os serviços públicos prestados indiretamente pelo Estado vale o conceito de adequação contido na lei das concessões e permissões dos serviços públicos (Lei nº 8.987/95). Esclarece, ainda, que o art. 6º, § 1º, da lei descreve serviço público adequado como "Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas."

No tocante à relação estabelecida entre o Estado e o delegatário de serviço público, aqui analogamente comparado aos serviços notarial e de registro, Hely Lopes Meirelles<sup>86</sup> ensina que "a delegação é utilizada para o traspasse da execução de serviços a particulares, mediante regulamentação e controle do poder Público." A par de ser a atividade cartorial exercida em caráter privado, pode-se afirmar que esta consiste num serviço remunerado, fato que atrai para o prestador umas das características essenciais atinentes ao fornecimento de serviços<sup>87</sup>.

O CDC ao indicar os traços distintivos daqueles que à norma aponta como seus destinatários 'fornecedores de serviços' nos termos do art. 3º e seu § 2º, em nada restringiu o enquadramento dessa categoria de prestadores como fornecedores de serviços públicos. Acreditamos a esta altura que a prestação dos serviços notarial e de registro aos destinatários finais circunscrevem relações de consumo típicas, restando, por tanto, o dever de examinar mais de perto os pontos relevantes desta relação e suas implicações jurídicas.

---

normalmente, são rentáveis e podem ser realizados com ou sem privilégio (não confundir com monopólio), mas sempre sob regulamentação e controle do poder Público competente."

<sup>85</sup> NUNES, Rizzatto. *Curso de direito do consumidor*. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 100/101.

<sup>86</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 367.

<sup>87</sup> Resp. 625.144-SP – Relatora Ministra Nancy Andrighi - Nesse sentido, o STJ já se manifestou, entendendo que: "Os serviços públicos impróprios ou *uti singuli* prestados por órgão da administração pública indireta ou, modernamente, por delegação a concessionários, como previsto na CF (art. 175), são remunerados por tarifa, sendo aplicáveis aos respectivos contratos o Código de Defesa do Consumidor." (REsp. 609.332 Rel. Min. Eliana Calmon, DJ 05.02.2005).

### 3.3 Titular de Serviços Notariais e de Registro Como Fornecedor

Como o objetivo principal do presente estudo é construir um argumento jurídico seguro por meio do qual possamos afirmar que os serviços notarial e de registro devem se submeter às normas do Código de Defesa do Consumidor, faz-se necessário, *a priori*, averiguar se a relação travada entre as partes afigura-se como relação de consumo. Para tanto, é necessário entender os conceitos de consumidor, fornecedor e serviço dentro das particularidades apresentadas pela atividade.

Roberto Senise Lisboa<sup>88</sup> lembra que o CDC não trouxe uma definição expressa do que vem a ser a relação de consumo, mas que o legislador preocupou-se em delimitar a incidência da norma jurídica aos vínculos que apresentassem os elementos subjetivos e o elemento objetivo, respectivamente: *consumidor, fornecedor e o produto ou serviço*.

Observadas às discussões doutrinárias acerca do termo *destinatário final*, e conseqüentemente da aplicação ou não do CDC a certas relações jurídicas, consignamos que não adentraremos a essas questões até por que entendemos que, para o serviço objeto deste estudo, toda uma coletividade está sujeita aos danos provocados por titulares ou prepostos dessa atividade, não sendo relevante, para o momento, a distinção em comento. Acredito que para a presente discussão deve-se entender como consumidor todos aqueles que necessitam recorrer aos serviços notariais e de registro, ou seja, toda a coletividade.

No entanto, para não passarmos displicentemente pela questão, e considerando que o termo *consumidor* é estudado pelos diversos ramos do conhecimento, inclusive no direito comparado, colacionamos o conceito de consumidor pessoa física e jurídica indicados por Newton de Lucca,<sup>89</sup> tendo por base a doutrina belga. “O consumidor é uma pessoa física ou jurídica que adquire, possui ou utiliza um bem ou um serviço distribuído no âmbito do sistema econômico

---

<sup>88</sup> LISBOA, Roberto Senise. *Responsabilidade civil nas relações de consumo*. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. p. 146.

<sup>89</sup> DE LUCCA, Newton. *Direito do Consumidor*. São Paulo: Quartier Latin, 2003. p. 131.

por um profissional, sem que ela própria tenha como propósito fabricá-lo, transformá-lo, distribuí-lo ou presta-lo no âmbito comercial ou de uma profissão.”

O autor, referindo-se à pessoa jurídica, destaca que Exercendo uma pessoa profissionalmente uma atividade comercial, financeira ou industrial não pode ser considerada como um consumidor, salvo se ficar por ela estabelecido que está agindo fora de sua especialidade e que seu faturamento atinja uma cifra inferior a ...milhões de francos por ano repetimos, que como não é objeto do presente estudo a discussão sobre o conceito de consumidor, tomaremos por base toda a coletividade que utiliza os serviços notariais.

O conceito de fornecedor está estampado no art. 3º do CDC<sup>90</sup>, e, ao nosso sentir, a intenção do legislador foi abranger o maior número possível de prestadores. Roberto Senise Lisboa<sup>91</sup> explica que “o conceito abrange qualquer sujeito de direito, pouco importando a sua natureza e a sua nacionalidade, o legislador não se preocupou em distinguir quais pessoas físicas ou jurídicas poderiam ser consideradas fornecedoras.”

Pelo conceito de serviço trazido pela norma em seu art. 3º, § 2º<sup>92</sup> percebe-se com clareza que o rol contido na lei é meramente exemplificativo, estando a indicar que o prestador não necessita ser obrigatoriamente uma empresa ou um profissional. Cláudia Lima Marques,<sup>93</sup> a esse respeito, ensina que “qualquer atividade fornecida no mercado de consumo, mediante remuneração” não especificando se o fornecedor necessita ser um profissional, bastando que esta atividade seja habitual ou reiterada.

Ressalte-se que quando o legislador fixou serviço como qualquer atividade remunerada sua intenção foi a de fazer com que a norma de proteção ao

---

<sup>90</sup> CDC, art. 3º - fornecedor é toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, nacional ou estrangeira bem como os entes despersonalizados, que desenvolvem atividade de produção, montagem, criação, construção, transformação, exportação, distribuição ou comercialização de produtos ou prestação de serviços.

<sup>91</sup> LISBOA, Roberto Senise. *Responsabilidade civil nas relações de consumo*. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. p. 148.

<sup>92</sup> CDC, art. 3º, § 2º - Serviço é qualquer atividade fornecida no mercado de consumo, mediante remuneração, inclusive as de natureza bancária, financeira, de crédito e securitária, salvo as decorrentes de relações de trabalho.

<sup>93</sup> MARQUES. Cláudia Lima. *Contratos no Código de Defesa do Consumidor: o novo regime jurídico das relações contratuais*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. p. 393.

consumidor atingisse a mais variada gama de relações. Roberto Senise Lisboa<sup>94</sup> ressalta, nesse sentido, que “excetuadas as relações de caráter trabalhista a norma consumerista incide nas demais relações jurídicas pouco importando que o serviço, como atividade remunerada, seja de natureza civil, comercial ou administrativa.”

Conhecidos esses conceitos informadores da relação jurídica de consumo, e para os fins a que o presente estudo se propõe, torna-se relevante conhecer, ainda, o significado de um outro elemento, o *vício*. Sergio Cavalieri Filho<sup>95</sup> entende que o vocábulo adequado para indicar a existência de um vício em um produto ou serviço é o *defeito*, para o autor o defeito é pressuposto do vício, este não pode ocorrer sem a presença daquele.

Rizzatto Nunes<sup>96</sup> leciona que “o vício está diretamente ligado à características de qualidade ou quantidade que tornem o produto ou serviço impróprio ou inadequado ao consumo a que se destinam implicando também na diminuição de seu valor.” Já o defeito, explica o autor, pressupõe a existência de um vício, que é uma característica extrínseca ao produto ou serviço que causa um problema extra, cuja conseqüência é um dano maior que simplesmente o mau funcionamento.

Cláudia Lima Marques ressalta esclarece, quanto ao sistema de vícios regulados pelo CDC, que a lei consumerista inovou o sistema brasileiro ao inserir, para a prestação de serviços, a noção de vício, no art. 20. A autora mostra que o Código Civil estabelecia disciplina apenas para os vícios redibitórios, que tornavam o bem da vida, em virtude de contrato comutativo, imprópria ou lhe diminua o valor.

Roberto Senise Lisboa,<sup>97</sup> por seu turno, mostra que o CDC “consolidou uma nova sistemática do instituto do vício, reconhecendo em seções distintas o vício extrínseco (denominado pelo legislador de fato, nos arts. 12 a 17 da Lei 8.078 de

---

<sup>94</sup> LISBOA, Roberto Senise. *Responsabilidade civil nas relações de consumo*. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. p. 198.

<sup>95</sup>CAVALIERE FILHO, Sergio. *Programa de Responsabilidade Civil*. 8.ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 476.

<sup>96</sup> NUNES, Rizzatto. *Curso de direito do consumidor*. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 166/167.

<sup>97</sup> LISBOA, Roberto Senise. *Responsabilidade civil nas relações de consumo*. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. p. 70. “ O dever de garantia do fornecedor dos produtos e serviços não se limitou mais aos casos de danos patrimoniais advindos da imprestabilidade da coisa ao uso para o qual o consumidor a adquiriu. Além dos vícios redibitórios, em sua concepção tradicional, reconheceu-se a existência de uma garantia tácita de proteção do consumidor contra os danos intrínsecos e extrínsecos que o produto ou o serviço pode acarretar em eu desfavor. Duas garantias legais acabaram por ser consagradas: a garantia da utilidade econômica e a garantia da segurança do produto e do serviço.”

1990) e o vício intrínseco (arts. 18 a 25 da Lei 8.078/90).” Este avanço possibilitou uma proteção mais completa aos consumidores, pois ela deixa de se limitar unicamente ao seu patrimônio para resguardar, também, seus direitos extrapatrimoniais.

Roberto Senise Lisboa<sup>98</sup> destaca que na intenção de proteger não só os direitos patrimoniais, mas também os extrapatrimoniais, individual e coletivamente considerados, o legislador separou a responsabilidade civil, no CDC, em duas grandes categorias. Estabelece-se a responsabilidade pelo *vício do produto ou serviço* e a responsabilidade pelo *fato do produto ou serviço*.

A responsabilidade pelo vício do produto e serviço tem como fundamento a ofensa a um direito patrimonial, que pode ser eventualmente cumulada com a ameaça a algum direito da extrapatrimonial do consumidor (arts. 18 a 25), já a responsabilidade pelo fato do produto e serviço fundamenta-se na ofensa a um direito extrapatrimonial, que pode ser eventualmente cumulada com dano patrimonial, pode ter como fundamento único a ameaça a algum direito extrapatrimonial (arts. 12 a 17).

Roberto Senise Lisboa<sup>99</sup> esclarece que quando se fala em um vício do produto ou serviço a referência é um vício intrínseco, pois o produto ou o serviço não atendeu à utilidade que dele razoavelmente se espera, o bem da vida tornou-se inadequado, caso em que a impropriedade é material ou formal. Com relação ao fato do produto e serviço o vício é exógeno ou extrínseco, ou seja, o defeito que se apresenta rompe os limites da própria matéria do bem ou serviço provocando danos extrapatrimoniais ao consumidor.

O autor ensina que à proteção dos direitos extrapatrimoniais do consumidor são fundamento da responsabilidade pelo fato do produto e do serviço. Assevera, ainda, que na hipótese de dano que ofenda à vida, à saúde ou à segurança do consumidor, este tem direito à indenização por dano moral, independente da ocorrência de dano patrimonial, porém, ocorrendo apenas um vício, simples ameaça

---

<sup>98</sup> LISBOA, Roberto Senise. *Responsabilidade civil nas relações de consumo*. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. p. 74.

<sup>99</sup> LISBOA, Roberto Senise. *Responsabilidade civil nas relações de consumo*. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. p. 74.

a direito extrapatrimonial, configura-se o vício por inadequação decorrente de impropriedade do produto ou serviço por ameaça de nocividade ou risco a esses mesmos direitos previstos no art. 18, § 6º, inciso II.

Ressalte-se que a doutrina e a jurisprudência são unânimes em garantir os mesmos direitos aos consumidores equiparados nos casos de acidente de consumo. Basta que o dano por ele experimentado advenha de fato jurídico do qual um consumidor foi vítima de danos físicos, morais ou psíquicos.

Estabelecidos os elementos caracterizadores da relação jurídica de consumo, cabe, doravante, averiguar se os serviços notariais e de registro podem ser considerados como serviços colocados a disposição do consumidor. Para tanto, torna-se necessário examinar as principais características dessa atividade.

Às ponderações feitas no capítulo anterior sobre a atividade notarial e de registro indicam que com o nascimento de nossa nova ordem constitucional em 1988, o regime jurídico do serviço cartorial passou por profundas mudanças que enxertaram nesta atividade traços inerentes à iniciativa privada. Assim, este ente passou de uma simples serventia do Poder Judiciário a um serviço público privatizado, ou como muitos dizem, um serviço público exercido em caráter privado.<sup>100</sup>

O STF, embora tenha reiterado em seus julgados que a atividade notarial e de registro constitui um serviço público, ainda não se manifestou se a esse serviço aplicam-se às normas do CDC. Como o presente trabalho tem como escopo fornecer subsídios para o aprimoramento da defesa do consumidor em relação a esses serviços, passamos, doravante, ao exame da questão.

A discussão sobre o tema não é simples, cabendo ressaltar que embora a maior parte da doutrina seja contrária a idéia aqui defendida – aplicação do CDC aos serviços cartoriais – insistimos que o CDC não é apenas uma mera lei geral a regular a matéria, mas sim, como bem coloca Sergio Cavalieri Filho,<sup>101</sup> trata-se de

---

<sup>100</sup> SILVA, Ovídio A. Baptista da. O notariado brasileiro perante a Constituição Federal. *Revista de Direito Imobiliário*, ano 23, n.48, jan.-jun. de 2000.

<sup>101</sup> CAVALIERE FILHO, Sergio. *Programa de Responsabilidade Civil*. 8.ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 469. “Conforme sustentado no item 109.4, o Código do Consumidor – tenho como certo – criou uma sobre-estrutura jurídica multidisciplinar, normas de sobredireito aplicáveis em toda e qualquer área do Direito onde ocorrer

uma estrutura multidisciplinar. Assim, essas normas são aplicáveis, sem distinção, a toda e qualquer área do direito onde ocorrer relação de consumo, indicando haver, nesse particular, um corte horizontal em toda a ordem jurídica.

Resta saber, então, se de fato essas mudanças ocorridas no seio da atividade notarial e de registro possuem o condão de possibilitar seu enquadramento como mais um serviço colocado a disposição do consumidor nos termos da Lei nº 8.078/90. Não restam dúvidas de que à atividade sobre análise, consoante já visto, integra o rol dos serviços impróprios do Estado exercidos por meio de delegação, constituindo-se em um serviço público divisível '*uti singuli*'.

Hely Lopes Meirelles,<sup>102</sup> sobre o instituto, assevera que “a delegação é utilizada para o traspasse da execução de serviços a particulares, mediante regulamentação e controle do poder Público” Sob o ângulo da atividade cartorial ser exercida em caráter privado, pode-se afirmar que esta consiste num serviço remunerado, fato que atrai para o prestador umas das características essenciais atinentes ao fornecimento de serviços<sup>103</sup>.

Roberto Senise Lisboa<sup>104</sup> ensina que a lei ao adotar o termo “toda pessoa física ou jurídica” não deixou ao interprete a possibilidade de restringir a aplicação do CDC. O legislador não se preocupou em distinguir quais pessoas físicas ou jurídicas poderiam ser consideradas fornecedoras, pelo contrário, não importando sua forma de constituição tem por relevante a atividade profissional prestada.

Haja vista a hipótese de que os serviços notariais e de registro compõe o rol dos serviços oferecidos, faz-se necessário lembrar que também estes podem conter um vício capaz de acarretar um dano aos seus destinatários finais. Neste particular,

---

relação de consumo. Usando de uma figura, costume dizer que o Código fez um corte horizontal em toda a extensão da ordem jurídica, levantou o seu tampão e espargiu a sua disciplina por todas as áreas do direito – público e privado, contratual e extracontratual, material e processual. E assim entendo porque, tendo o Código de Defesa do Consumidor, como vimos, estabelecido uma disciplina única e uniforme para todas as relações de consumo, necessariamente terá que ser aplicado em toda e qualquer área do Direito onde elas ocorram.”

<sup>102</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 367.

<sup>103</sup> Resp. 625.144-SP – Relatora Ministra Nancy Andrighi - Nesse sentido, o STJ já se manifestou, entendendo que: “Os serviços públicos impróprios ou *uti singuli* prestados por órgão da administração pública indireta ou, modernamente, por delegação a concessionários, como previsto na CF (art. 175), são remunerados por tarifa, sendo aplicáveis aos respectivos contratos o Código de Defesa do Consumidor.” (REsp. 609.332 Rel. Min. Eliana Calmon, DJ 05.02.2005).

<sup>104</sup> LISBOA, Roberto Senise. *Responsabilidade civil nas relações de consumo*. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. p. 148.

ensina Ricardo Morishita<sup>105</sup> que um serviço defeituoso pode atingir a segurança do consumidor em três esferas: física, psíquica, ou ainda patrimonial.

Ressalte-se, ainda, que a contratação desse serviço, como de qualquer outro, se dá no âmbito de uma relação intersubjetiva, ambiente propício para geração de conflitos que podem desaguar nos tribunais.<sup>106</sup> Indaga-se, nesta circunstância, qual será o regramento jurídico a ser aplicado, sendo as partes de um lado pessoas físicas ou jurídicas e do outro notários ou registradores, titulares das serventias extrajudiciais.

Carlos Gonçalves de Andrade Neto<sup>107</sup> esclarece que é pela correta e preliminar categorização do serviço prestado que se pode chegar à definição adequada do regramento jurídico aplicável à espécie. Nesse particular, o autor não vê óbice no enquadramento da prestação de serviço notarial como modalidade de relação de consumo para efeito de aplicação do CDC.

O autor entende ser necessário, até para se estabelecer uma qualificação adequada, recorrer ao conceito de fornecedor contido no art. 3º da Lei nº 8.078/90, do qual se extrai dois elementos, quais sejam, o *subjetivo*, que é dirigido à pessoa a quem se quer atribuir o conceito, e o *objetivo*, que denota uma qualidade exterior ligada ao sujeito, distinguindo-o e qualificando-o como fornecedor<sup>108</sup>.

Carlos Gonçalves de Andrade Neto,<sup>109</sup> sobre o elemento subjetivo, indica que “é extensa a gama de pessoas que o direito reconhece inclusive aquelas que, embora despersonalizadas, exercem alguma das atividades arroladas no caput desse artigo”. Assim, continua o autor, percebe-se que o legislador ao citar que pessoas jurídicas de direito público figuram como fornecedor está, de outro modo,

<sup>105</sup> MORISHITA, Ricardo. *Responsabilidade Civil nas Relações de Consumo*. Curso de Pós-Graduação em Contratos e Responsabilidade Civil, do Instituto Brasiliense de Direito Público, 2009.

<sup>106</sup> ANDRADE NETO, Carlos Gonçalves de. O prestador de serviço notarial como fornecedor, nos termos do Código do Consumidor. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 4, n. 42, jun. 2000. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=741>>. Acesso em : 25 maio 2009.

<sup>107</sup> ANDRADE NETO, Carlos Gonçalves de. O prestador de serviço notarial como fornecedor, nos termos do Código do Consumidor. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 4, n. 42, jun. 2000. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=741>>. Acesso em : 25 maio 2009.

<sup>108</sup> “Art. 3º - Fornecedor é toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, nacional ou estrangeira, bem como os entes despersonalizados, que desenvolvem atividades de produção, criação, construção, transformação, importação, exportação, distribuição ou comercialização de produtos ou prestação de serviços.”

<sup>109</sup> ANDRADE NETO, Carlos Gonçalves de. O prestador de serviço notarial como fornecedor, nos termos do Código do Consumidor. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 4, n. 42, jun. 2000. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=741>>. Acesso em : 25 maio 2009.

admitindo a possibilidade de haver entre o Estado e uma pessoa física ou jurídica uma relação de consumo.

O autor assevera que não obstante a clara possibilidade de restar configurada uma relação de consumo entre Estado e outras pessoas, ela poderá alcançar os entes despersonalizados. Não fosse assim, o estatuto consumerista não faria referência a eles como componentes da estrutura estatal, conforme definido em seu art. 82, III<sup>110</sup>.

Atinente ao elemento objetivo, o fornecimento de produtos ou a prestação de serviços, entendemos que para não deixar brechas à interpretações dissidentes o legislador foi cuidadoso ao descrever estes conceitos. O produto como qualquer bem, móvel ou imóvel, material ou imaterial, e o serviço como qualquer atividade fornecida mediante remuneração, salvo as decorrentes de relação de caráter trabalhista.

O traço marcante, neste caso, é a prestação dos serviços tendo como contra partida uma remuneração, este elemento 'remuneração' evidencia a profissionalidade de seu prestador, afastando a eventualidade desta. Para Ricardo Morishita<sup>111</sup> o aparecimento do profissionalismo nessa prestação atrai a incidência de uma norma jurídica específica, no caso o CDC, afastando as demais.

Carlos Gonsalves de Andrade Neto<sup>112</sup> ensina que não bastasse a evidência do elemento profissional na prestação dos serviços cartoriais, ao definir fornecedor, a norma jurídica destacou o termo '*toda*' demonstrando a intenção inequívoca do legislador em garantir a incidência do CDC a todas as categorias de prestadores de

---

<sup>110</sup> CDC - "Art. 82 - Para os fins do artigo 81, parágrafo único, são legitimados concorrentemente: (...) as entidades e órgãos da administração pública, direta ou indireta, ainda que sem personalidade jurídica, especificamente destinados à defesa dos interesses e direitos protegidos por este Código".

<sup>111</sup> MORISHITA, Ricardo. *Responsabilidade Civil nas Relações de Consumo*. Brasília: IDP, 2009. Monografia apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Contratos e Responsabilidade Civil, do Instituto Brasileiro de Direito Público, 2009.

<sup>112</sup> ANDRADE NETO, Carlos Gonçalves de. O prestador de serviço notarial como fornecedor, nos termos do Código do Consumidor. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 4, n. 42, jun. 2000. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=741>>. Acesso em : 25 maio 2009.

serviços. No tocante aos produtos e serviços destacou o vocábulo ‘qualquer’, deixando claro, mais uma vez, o objetivo abrangente da tutela sob exame.<sup>113</sup>

Nota-se que a jurisprudência do STJ, aos poucos, vem encampando esse raciocínio jurídico, como se observa no voto da Min. Ministra Nancy Andrighi por ocasião do julgamento do REsp. 625.144-SP “É, pois, da correta natureza dos serviços prestados pelos tabelionatos e da relação jurídica formada entre as partes que há de se distinguir a lei aplicável à espécie.”

O novo regramento estabelecido para a atividade notarial e de registro evidencia a face profissional dessa atividade ao denunciar seu caráter privado e sua autonomia administrativa. Esse entendimento é compartilhado pela Ministra Nancy no voto já indicado “O notário brasileiro não é um empregado, é um empregador. E trabalha à base de clientela própria, tal uma empresa, podendo ganhar mais ou ganhar menos, conforme seu comportamento ético e aprimoramento profissional.”<sup>114</sup>

Nota-se que nos termos da legislação pertinente (Lei nº 8.935/94), conferiu-se uma acentuada autonomia aos titulares das serventias extrajudiciais no que tange à organização de sua atividade, cuja nota dominante são as regras da iniciativa privada, que abrange desde sua forma de organização até a contratação de seus funcionários.<sup>115</sup> A Ministra Nancy Andrighi,<sup>116</sup> ao reforçar seu argumento no

---

<sup>113</sup> “§ 1º - Produto é qualquer bem, móvel ou imóvel, material ou imaterial. § 2º - Serviço é qualquer atividade fornecida no mercado de consumo, mediante remuneração (...) salvo as decorrentes das relações de caráter trabalhista.”

<sup>114</sup> Resp. 625.144-SP – Ementa: PROCESSUAL. ADMINISTRATIVO. CONSTITUCIONAL. RESPONSABILIDADE CIVIL. TABELIONATO DE NOTAS. FORO COMPETENTE. SERVIÇOS NOTARIAIS. A atividade notarial não é regida pelo CDC. (vencidos a Ministra Nancy Andrighi e o Ministro Castro Filho). – O foro competente a ser aplicado em ação de reparação de danos, em que figure no pólo passivo da demanda pessoa jurídica que presta serviço notarial é o do domicílio do autor. – Tal conclusão é possível seja pelo art. 101. I, do CDC, ou pelo art. 100, parágrafo único do CPC, bem como segundo a regra geral de competência prevista no CPC. Recurso especial conhecido e provido.

<sup>115</sup> BENÍCIO, Hercules Alexandre da Costa. *Responsabilidade civil do Estado decorrente de atos notariais e de registro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 240/241. “Por força da lei que regulamenta a prestação dos referidos serviços públicos (Lei 8.935/94), os notários e registradores gozam de independência no exercício de suas atribuições, têm direito à percepção dos emolumentos integrais pelos atos praticados na serventia e só perderão a delegação nas hipóteses previstas em lei (art.28). Tabeliães e oficiais de registro podem, para o desempenho de suas funções, contratar escreventes, dentre eles escolhendo os substitutos, e auxiliares como empregados, com remuneração livremente ajustada e sob o regime da legislação do trabalho (art. 20, *caput*).”

<sup>116</sup> Resp. 625.144-SP – Ementa: PROCESSUAL. ADMINISTRATIVO. CONSTITUCIONAL. RESPONSABILIDADE CIVIL. TABELIONATO DE NOTAS. FORO COMPETENTE. SERVIÇOS NOTARIAIS. “De outra sorte, é a tutela deste mesmo interesse público, ao permitir ao Estado apenas delegar função sua, que requer se aplique, à atividade em questão, os princípios da livre iniciativa e, portando, às normas consumeristas; De fato, os notários e registradores em geral, se organizam e se estruturam sob regime de direito privado. Isto porque, uma vez no desempenho das atividades delegadas, passam a prestar serviços sob sua conta

juízo Recurso Especial indicado enfatiza, mais uma vez, as fortes marcas da iniciativa privada inseridas na atividade cartorial.

Hercules Alexandre<sup>117</sup> também denuncia os traços da iniciativa privada de que são portadoras às atividades cartoriais “não bastasse o caráter privado da delegação, a autonomia no exercício da atividade, a percepção integral dos emolumentos como contraprestação, a função pública que prestam é exercida em seu próprio interesse e sem vínculo de natureza hierárquica com o Estado.” Neste contexto, pode-se chegar à conclusão de que o Estado não deve assumir diretamente a responsabilidade pelos danos causados pelos titulares desses serviços ou seus prepostos, mas só subsidiariamente no caso de insolvência do titular.

Após essa reflexão não é difícil perceber a estreita relação existente entre a natureza jurídica dos emolumentos e a característica extracontratual da responsabilidade civil dos titulares dos serviços notariais e de registro. Porém, afirmar só por esse indício que não há, em definitivo, relação contratual entre as partes envolvidas nessas relações não é tão simples assim.

Hercules Alexandre<sup>118</sup> ressalta que esta lógica simplista não resiste sequer a um primeiro confronto com o dispositivo legal constante do art. 8º da Lei nº 8.935/94, *in verbis*: “É livre a escolha do tabelião de notas, qualquer que seja o domicílio das partes ou o lugar de situação dos bens objeto do ato ou negócio”. Essa questão também requer um estudo mais profundo uma vez que, no atinente a ato notarial,

---

e risco econômico, amealhando lucros ou suportando eventuais prejuízos. Nesse sentido, vale citar o seguinte acórdão, assim ementado, no que interessa: “O texto da Carta Maior impõe que os serviços notariais e de registro sejam executados em regime de caráter privado, porém, por delegação do poder público, sem que tenha implicado na ampla transformação pretendida pelos impetrantes, isto é, de terem se transmudados em serviços públicos concedidos pela União Federal, a serem prestados por agentes puramente privados, sem subordinação a controles de fiscalização e responsabilidade perante o Poder Judiciário.” (RMS n. 7.730/RS, Rel. Min. José Delgado, DJ DATA: 27?1997). Ainda a este respeito, corroborando o entendimento de que o tabelião de notas presta seus serviços sob sua conta e risco econômico, vale citar o Resp. n. 476.532/RJ, Rel. Min. Ruy Rosado de Aguiar (DJ 04.08.2003), que reconheceu a legitimidade passiva de tabelionato para a ação de indenização movida por usuário do respectivo serviço, em razão de erro na lavratura de escritura pública: “CARTÓRIO DE NOTAS. Tabelionato. Responsabilidade civil. Legitimidade passiva do cartório. Pessoa formal. Recurso conhecido e provido para reconhecer a legitimidade do cartório de notas por erro quanto à pessoa na lavratura de escritura pública de compra e venda de imóvel.”

<sup>117</sup> BENÍCIO, Hercules Alexandre da Costa. *Responsabilidade civil do Estado decorrente de atos notariais e de registro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 120.

<sup>118</sup> BENÍCIO, Hercules Alexandre da Costa. *Responsabilidade civil do Estado decorrente de atos notariais e de registro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 121.

seu titular não conta com uma autonomia para recusar a prática de certos atos quando solicitados.

Não se quer afastar, aqui, a natureza pública dos serviços em questão, porém, entendemos que muito embora sejam serviços públicos, estes, são por sua vez comuns pagos diretamente pelos seus destinatários finais. Pois a natureza pública do serviço, por si só, não elide sua prestação de forma habitual e profissional, o que sem dúvida atrai para a atividade cartorial elementos essenciais à caracterização da atividade como de fornecimento de serviços.<sup>119</sup>

Feitos esses apontamentos acreditamos, a esta altura, que a prestação dos serviços notarial e de registro aos destinatários finais circunscreve relações de consumo típicas. Resta-nos agora definir de que forma se dará a responsabilização desses prestadores e, por conseguinte, quem ocuparia o pólo passivo de uma lide no caso de uma demanda indenizatória – será o Estado, o próprio cartório, ou ainda a pessoa física do delegatário.

Ricardo Morishita,<sup>120</sup> lembra que a proteção do consumidor é um direito fundamental, sendo que todas as vezes que eu cotejar outros princípios com um direito e uma garantia fundamental, a garantia fundamental terá uma preponderância. Assim, os princípios relacionados aos direitos e garantias fundamentais possuem uma relevância maior que os demais.

**Antônio Junqueira de Azevedo,<sup>121</sup>** esclarece, oportunamente, que o alcance horizontal do CDC se perfaz por seus princípios que estão agrupados, no Ordenamento Pátrio, pela função defesa do consumidor. Arremata o autor, que essa

---

<sup>119</sup> “Ademais, a atividade notarial, embora constitua serviço público, exercido em caráter privado por delegação do poder Público, não deixa de ser serviço comum e remunerado, que, acrescido à habitualidade da prestação e à profissionalidade da atividade, fornecem os elementos essenciais à caracterização da atividade de fornecimento de serviços. Saliente-se que, o próprio dispositivo considerado (art. 3º, caput e § 2º do CDC) abrange expressamente o fornecedor público. Não poderia, pois, ficar de fora o serviço público delegado prestado em caráter privado, como é o caso daquele especialmente aquele retratado, sob pena de desvirtuamento tanto da literalidade da lei quanto da finalidade destinada ao Estado através do artigo 5º, XXXII da Constituição, qual seja, promover a defesa do consumidor. Assim, os serviços notariais, destinados a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos, revestem-se da mesma natureza que caracterizam as relações de consumo, porquanto, se há prestação remunerada, haverá aí uma relação de consumo (...)”

<sup>120</sup> MORISHITA, Ricardo. *Responsabilidade Civil nas Relações de Consumo*. Brasília: IDP, 2009. Monografia apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Contratos e Responsabilidade Civil, do Instituto Brasileiro de Direito Público, 2009.

<sup>121</sup> CONGRESSO BRASILEIRO DO DIREITO DO CONSUMIDOR DO ESTADO DE RONDÔNIA. 1, 2001, Rondônia

pujança abrangente do CDC advêm de nova técnica legislativa usada no sentido de criar um sistema jurídico aberto, baseado em cláusulas gerais e conceitos jurídicos indeterminados.<sup>122</sup>

Rizzatto Nunes,<sup>123</sup> no mesmo sentido, assevera que pela natureza das normas levadas a efeito pelo CDC, e pelos valores corporificados pelas mesmas, estas, em se tratando de relações de consumo terão primazia sobre as demais normas de mesma hierarquia. Ademais, podemos citar como exemplo um contrato de seguro que, muito embora seja regulado pelo Código Civil e por legislações esparsas, em havendo colisão entre essas normas e o CDC, este prevalece, pois é legislação especial à regular toda e qualquer relação de consumo.

Por todo o exposto, não restam dúvidas quanto a aplicação do CDC aos prestadores de serviços públicos delegados, e, por tanto, aos prestadores de serviço notarial e de registro. Ainda assim, entendemos relevante trazer a colação a lição de Roberto Porto Macedo Júnior<sup>124</sup> que indica, no tocante à fundamentação da subordinação dos serviços delegados às normas do CDC, a existência de três correntes, da seguinte forma:

A primeira delas remete a uma interpretação extensiva do art. 22 do CDC, capitaneada por Antônio Hermam de Vansconcellos e Benjamin, indicando que esta regra se aplica a todos os serviços públicos (*uti universi* e *uti singuli*) desde que o beneficiário do ato por ele pague diretamente ao prestador do serviço.<sup>125</sup>

---

<sup>122</sup>CAVALIERE FILHO, Sergio. *Programa de Responsabilidade Civil*. 8.ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 468. “(...) Para implantar aquela sobreestrutura jurídica a que nos referimos, o legislador se valeu de uma avançada técnica legislativa. Criou um sistema jurídico aberto, baseado em cláusulas gerais e conceitos jurídicos indeterminados – enfim, normas de sobredireito. Aproveitando a estrutura jurídica já existente em todas as áreas do Direito, a ele sobrepôs os princípios e cláusulas gerais do Código do Consumidor.”

<sup>123</sup>NUNES, Rizzatto. *Curso de direito do consumidor*. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 66.

<sup>124</sup>MACEDO JÚNIOR, Roberto Porto. A proteção dos usuários de serviços públicos – A perspectiva do direito do consumidor. *Revista de Direito do Consumidor*, ano 10, 37, jan.-mar. 2001.

<sup>125</sup>MACEDO JÚNIOR, Roberto Porto. A proteção dos usuários de serviços públicos – A perspectiva do direito do consumidor. *Revista de Direito do Consumidor*, ano 10, 37, jan.-mar. 2001. “Há, basicamente, três posicionamentos a esse respeito. Há quem sustente (encontrando-se, nesta linha de pensamento, o professor Antônio Herman Benjamin) uma “interpretação extensiva” ao art. 22 do CDC. Defendo que este dispositivo normativo aplica-se a todo e qualquer serviço público, tanto aos *uti universi* (destinados à generalidade de pessoas), quando aos *uti singuli* (fornecidos aos que estiverem interessados, mediante o pagamento direto do administrado, para o seu próprio benefício). Art. 22 – “Os órgãos públicos, por si ou suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigados a fornecer sérvios adequados, eficientes, seguros e, quando aos essenciais, contínuos. Parágrafo único – Nos casos de

Uma segunda posição (considerada como extensiva mitigada) com a qual se filia Hercules Alexandre,<sup>126</sup> é defendida por Roberto Senise Lisboa e por Regina Helena Costa. Para estes autores só haverá relação de consumo se o serviço for remunerado nos termos do art. 3º, § 2º, do CDC.<sup>127</sup> Assim, só os serviços públicos divisíveis (*uti singli*), remunerados mediante o pagamento de taxa ou tarifa diretamente pelo consumidor aos prestadores configurariam relação de consumo.

Uma terceira posição é defendida por José Geraldo Brito Filomeno, um dos autores do anteprojeto do CDC, propondo uma interpretação restritiva do dispositivo previsto no art. 22 do CDC. Assim, só seriam tutelados pelo regramento consumerista aqueles serviços divisíveis prestados direta ou indiretamente, e remunerados por meio de taxa ou preço público.<sup>128</sup>

---

descumprimento, total ou parcial, das obrigações referidas neste artigo, serão as pessoas jurídicas compelidas a cumpri-las e a reparar os danos causados, na forma prevista neste Código”

<sup>126</sup> A segunda posição encontram-se autores, tais como o professor Roberto Senise LISBOA (2001,p. 185-192) e a Professora Regina Helena COSTA (1997, P. 101103), defensores da chamada “interpretação extensiva mitigada”. Entendemos que o vínculo jurídico entre o “fornecedor de serviços notariais e de registro” e o usuário (destinatário final) de tais serviços configura, sim, relação de consumo. Por mais que a fé pública imprimida aos atos e documentos expedidos, pelo tabelião ou registrador, seja voltada a produzir prova e efeitos contra terceiros, garantindo publicidade, autenticidade, segurança e eficácia de atos jurídicos não se pode negar que o interessado pelos serviços cartoriais apresenta-se como autêntico destinatário final, para os fins do art. 2º da lei nº 8.078/0 (Consumidor é toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final. Parágrafo único – Equipara-se a consumidor a coletividade de pessoas, ainda que indetermináveis, que aja intervindo nas relações de consumo.”

<sup>127</sup> Tal corrente sustenta que, para que exista relação de consumo, faz-se necessário que a prestação do serviço seja remunerada, conforme determina o § 2º do art. 3º do CDC. Assim sendo, o serviço público e gratuito não se enquadraria no âmbito de incidência do Código de Defesa do Consumidor. Ademais, a Administração Pública, direta ou indireta, deve se submeter às normas do Código de Defesa do Consumidor sempre que fornecer um serviço público específico e *uti singuli* (divisível), mediante pagamento (por taxa ou tarifa) diretamente efetuado pelo consumidor a título de prestação correspondente.

Nos termos do § 2º, do art. 3º, do CDC, *verbis*: “serviço é qualquer atividade fornecida no mercado de consumo, mediante remuneração, inclusive as de natureza bancária, financeira, de crédito e securitária, salvo as decorrentes das relações de caráter trabalhista.”

<sup>128</sup> Temos, ainda, a terceira posição, defendida por José Geraldo Brito Filomeno, um dos autores que elaboraram o anteprojeto do Código de Defesa do Consumidor. Para esta corrente, que propõe uma interpretação restritiva do mencionado art. 22 do CDC, são objetos de tutela do Estatuto das Relações de Consumo apenas os serviços prestados, direta ou indiretamente, com fornecidos *uti singuli* e remunerados por meio de taxa (ou preço público). Parece que Macedo Júnior (2001, p. 82) adere à corrente restritiva do Professor José Geraldo Brito Filomeno, entendendo que apenas os serviços públicos remunerados diretamente por taxa é que devem se submeter ao microsistema de defesa do consumidor. Senão vejamos, *verbis*: “A conveniência (da posição restritiva) é que, ao se restringir o Código ao âmbito das relações jurídicas remuneradas mediante taxa ou preço público, estamos no âmbito de relações jurídicas de direito privado, ao passo que se entendemos que a remuneração pode ser feita mediante taxa (como quer Regina Helena), já ingressamos no âmbito do direito público e saímos do âmbito de uma relação contratual de consumo. (...) Entender que a taxa se constitui em mecanismo remuneratório das relações de consumo protegidas pelo Código de Defesa do Consumidor remete-nos à necessidade de compatibilizar a principiologia do direito público (tributário) com o regime de proteção do consumidor, pensando, em tese, como um regime híbrido de direito social transformado a partir do direito privado”

Feitas estas observações, e dando um passo a frente na discussão, pode ocorrer, então, que no exercício de suas funções os próprios delegatários, ou seus prepostos, violem normas civis ou administrativas, ou ambas, vindo a causar danos aos destinatários desses serviços. Resta-nos, assim, encontrar à forma correta de responsabilização desses prestadores de maneira a possibilitar uma justa reparação aos consumidores.<sup>129</sup>

### **3.4 Responsabilidade Civil de Notários e Registradores no CDC**

Ressalte-se que sendo a atividade notarial e de registro exercida por pessoas altamente qualificadas, e conhecedoras da importância social de seu trabalho, ainda ocorrem, na prestação desses serviços, aviltamentos aos direitos dos consumidores tais como o não cumprimento de tabela de emolumentos legalmente prevista, o não fornecimento de recibos de pagamentos, além de erros na lavratura de escrituras públicas, dentre outros. É certo que no atual nível de desenvolvimento do Direito Pátrio, tais práticas tornam-se inaceitáveis.

Somam-se a esses argumentos o fato de que, de um erro na prática de ato próprio dessa categoria, advenha um dano que, a depender de sua natureza, pode, como ensina Hercules Alexandre,<sup>130</sup> ter repercussão social, colocando em risco até o próprio serviço delegado. Assim, considerando a relevância dos serviços prestados à sociedade por esses delegatários, é que se cogita de um sistema de responsabilização mais rígida para aqueles que a exercem essa atividade.

Demonstrou-se, a esse respeito, que a partir das mudanças introduzidas na atividade cartorial pela ordem constitucional vigente essa atividade incorporou uma nova roupagem que em muito modificou o seu perfil eminentemente público, amoldo-a ao conceito de fornecedor trazido pelo Código de Defesa do Consumidor.

---

<sup>129</sup> “A inobservância das prescrições legais ou normativas; conduta atentatória às instituições notariais e de registro; a cobrança indevida ou excessiva de emolumentos, ainda que sob a alegação de urgência; a violação do sigilo profissional; e O descumprimento de quaisquer dos deveres descritos no art. 30 (já tratado no inciso I do art. 31, ou seja, a inobservância de prescrições legais e normativas).”

<sup>130</sup> Sobre esse enfoque, sintomática é a constatação de que, quanto maior a importância da atividade profissional desenvolvida, tanto maior deve ser a severidade no regime de responsabilidade, ma vez que a falta praticada por um cartório não se limita a causar dano pessoal ao utente do serviço. Com efeito, ocorrerá repercussão social da falta cometida, com desprestígio de todo o serviço delegado.

Nessa linha de argumentação restou clara a configuração de relação de consumo na prestação das atividades notariais e de registro aos destinatários finais, na medida em que às características públicas dessa prestação, tais como a segurança jurídica, a fé pública, a condição de prova de atos praticados e a publicidade, além de outros, por si só não possuem o condão de afastar a caracterização de relação de consumo entre o titular desse serviço e seu destinatário final.<sup>131</sup>

Não obstante todos os pontos repisados acerca do tema, apontando na direção da possibilidade de que tanto notários como registradores devam responder pessoal e objetivamente por danos oriundos de seus atos, a doutrina e a jurisprudência ainda apontam em direção oposta. Com a devida *vênia*, os tribunais ainda trazem consigo recrudescida a idéia de que esses profissionais, exercendo função eminentemente pública, são servidores públicos, e que por tanto devem responder subjetivamente nos termos da parte final do art. 37, § 6º, da CF/88.

Na hipótese de ocorrência de danos aos usuários desses serviços, ainda hoje é o Estado é quem responde direta e objetivamente por estes, pois esse é o atual entendimento de nosso Supremo Tribunal. Entendemos, mesmo assim, que os limites impostos pela razoabilidade estão a indicar no sentido de que o Estado não pode vir a responder, de forma indiscriminada, por atos dessa natureza como se fosse um segurador universal.<sup>132</sup>

É de se notar que os doutrinadores que admitem a responsabilização objetiva dos titulares da atividade cartorial o fazem, não erradamente, com base nos novos traços conformadores dessa atividade introduzidos pela nova sistemática constitucional, os quais conduzem a uma responsabilização nos termos do § 6º do art. 37 da CF de 88. Acatamos o raciocínio segundo o qual não há falar em delegação estatal sem que ocorra também a transferência de parte da

---

<sup>131</sup> BENÍCIO, Hercules Alexandre da Costa. *Responsabilidade civil do Estado decorrente de atos notariais e de registro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 123. “Entendemos que vínculo jurídico entre o “fornecedor de serviços notariais e de registro” e o usuário (destinatário final) de tais serviços configura, sim, relação de consumo. Por mais que a fé pública imprimida aos atos e documentos expedidos, pelo tabelião ou registrador, seja voltada a produzir prova e efeitos contra terceiros, garantindo publicidade, autenticidade, segurança e eficácia de atos jurídicos, ao se pode negar que o interessado pelos serviços cartoriais apresenta-se como autêntico destinatário final. Parágrafo único. Equipara-se a consumidor a coletividade de pessoas, ainda que indetermináveis, que haja intervindo nas relações de consumo.”

<sup>132</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 821

responsabilidade pela prestação desses serviços, pois a própria CF de 88, em seu art. 37, § 6º, indica que o delegado deve responder direta e exclusivamente por seus atos, e por decorrência disto, o inevitável dever de indenizar.<sup>133</sup>

Conhecida essa realidade resta-nos, doravante, aglutinar os argumentos necessários no sentido de evidenciar a possibilidade de ser plenamente plausível a responsabilização objetiva e direta da pessoa desses prestadores. Para tanto destacamos que o sistema de responsabilidade civil predominante no CDC é o objetivo, sendo que o consumidor ao contratar um serviço ou adquirir um produto defeituoso está, no dizer da doutrina predominante, diante de um fato do produto ou serviço, não sendo necessária a investigação da conduta, mas apenas encontrar aquele que o colocou no mercado.

Ricardo Morishita,<sup>134</sup> destaca que no caso do CDC há dois sistemas distintos de reparação de danos, um por vícios do produto ou serviço e outro por fato do produto ou serviço. Por fato do serviço estão nos arts. 12 ao 17º, e por vício do art. 18 ao 25. A efetividade na reparação de danos no CDC está situada em três mecanismos; Responsabilidade objetiva, inversão do ônus da prova e por ultimo a solidariedade da cadeia.

Ricardo Morishita,<sup>135</sup> ensina que o CDC fundou um novo sistema de responsabilidade denominado de fato do produto ou do serviço, que o Min. Antônio Herman de Vasconcelos e Benjamim batizou de teoria da qualidade. Assim, não se

---

<sup>133</sup> BENÍCIO, Hercules Alexandre da Costa. *Responsabilidade civil do Estado decorrente de atos notariais e de registro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 242. “A conclusão que acabamos de expor decorre de vários argumentos que se conjugam mutuamente a saber: a um, se o Estado pretendesse responder diretamente pelos danos causados por notários e registradores (tal como responde por atos de servidores públicos), a opção teria sido manter oficializadas as serventias extrajudiciais; a dois, a delegação implica, necessariamente, conferir responsabilidade ao delegado; a três, notários e registradores possuem autonomia administrativa e financeira; a quatro, tais agentes percebem emolumentos suficientes e compatíveis com a responsabilidade por si assumidas; a cinco, a contratação de prepostos (substitutos e auxiliares) da-se por contrato direto de trabalho, com remuneração fixada pelo titular do cartório, sem a ingerência imediata do Estado, pelo que não é razoável que este responda pelos prejuízos causados por atos de prepostos do tabelião ou registrador; a seis, a CF, no § 6º do art. 37, determina que a responsabilidade de pessoas delegadas prestadoras de serviços públicos é direta e exclusiva por seus atos e de seus prepostos, sendo que o dever de ressarcir por parte do Estado é eventual e subsidiário, ocorrendo apenas na hipótese de insolvência da pessoa delegada.”

<sup>134</sup> MORISHITA, Ricardo. *Responsabilidade Civil nas Relações de Consumo*. Brasília: IDP, 2009. Monografia apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Contratos e Responsabilidade Civil, do Instituto Brasileiro de Direito Público, 2009.

<sup>135</sup> MORISHITA, Ricardo. *Responsabilidade Civil nas Relações de Consumo*. Brasília: IDP, 2009. Monografia apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Contratos e Responsabilidade Civil, do Instituto Brasileiro de Direito Público, 2009.

investiga se a responsabilidade é contratual ou extracontratual, pois o objetivo de novo sistema de responsabilidade é garantir uma alocação mais eficiente dos riscos.

O autor assevera que um dos meios para se atingir esse objetivo está no parágrafo segundo do art. 20 que traz uma norma aberta para configuração do vício, os serviços serão impróprios, ou seja, possuem um vício de qualidade por impropriedade quando não cumprem o fim que o consumidor dele pode esperar. É a razoável expectativa gerada no consumidor que vai estabelecer a existência ou não do vício do serviço.

Traçadas essas linhas básicas, entendemos que o consumidor ao lançar mão do serviço notarial e de registro pode sofrer prejuízos de ordem patrimonial e extrapatrimonial. No primeiro caso temos a ocorrência de um *vicio do serviço*, no segundo, de um *fato do serviço* mas ambos advindos, como visto inicialmente, de uma má prestação do serviço.

O fato do serviço pode ocorrer na atividade cartorial, por exemplo, do protesto de um título feita antes do prazo legal, este fato pode originar, para o titular do documento, apenas um dano moral, pois o notário agiu rapidamente evitando um dano de outra ordem. Neste caso entendemos que o titular da serventia responde diretamente e independentemente de culpa, de forma objetiva, nos termos do art. 14 caput do CDC.

Pode ocorrer, porém, que o protesto antecipado só foi percebido dias depois acarretando ao suposto devedor não só um dano moral, mas também material, pelo cerceamento de crédito ao consumidor. Percebe-se que a prestação desse serviço não propiciou ao consumidor a segurança de dele normalmente se espera, mormente pelo modo de seu fornecimento – art. 14, § 1º, I c/c art. 3º da Lei 8935/94.

Em outra hipótese, o tabelião registrou um imóvel solicitado pelo consumidor, porém errou na hora de digitar a medida do lote correspondente, registro este que teve que ser refeito posteriormente para ser aceito pela prefeitura local. Neste caso estamos diante de um vício intrínseco ao serviço por inadequação, houve a frustração da legítima expectativa do consumidor que, jamais se dirige a um cartório esperando que o ato ali praticado padeça de um erro.

Roberto Senise Lisboa<sup>136</sup> ensina que neste caso a prestação do serviço não atendeu ao fim que dela razoavelmente se espera, e o fornecedor, profissional ou não, responderá objetivamente pelos prejuízos decorrentes de seus atos “Observe-se que o fornecedor de serviços, seja ele profissional liberal ou não, responde objetivamente pelos danos puramente econômicos sofridos pelo consumidor quando a atividade se demonstrar inadequada para o fim que razoavelmente dela se espera (arts. 20 a 22 da Lei 8.078/90).

Ainda que se queira entender que a atividade cartorial constitui um serviço público, esta não escapa ao dever de adequação imposto pelo CDC, pois como visto no tópico anterior essa atividade é prestada de forma delegada, é prestada por profissional pessoa física, é remunerada diretamente pelo consumidor por meio tarifa ou preço público, e é prestada em caráter privado. Roberto Senise Lisboa,<sup>137</sup> neste ponto, ratifica que também os serviços públicos devem ser prestados com eficiência, adequação e segurança.

No caso de serviço exercido por delegação do Poder Público é pertinente colacionar o conceito de adequação indicado para as atividades prestadas indiretamente pelo Estado. Assim, a Lei nº 8.987/95, em seu art. 6º, § 1º traz o conceito de serviço público adequado como: “Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.”

A lei de regência da atividade notarial e de registro – Lei nº 8.935/94 - em seu art. 4º, também impõe a estes prestadores de serviço o dever de prestar serviços de modo eficiente e adequado. A esse respeito Walter Ceneviva<sup>138</sup> ensina que eficiência e a adequação impõe a estes prestadores o dever de agir com zelo, lealdade e presteza, não obstante implicarem também com a idéia de uma conduta compatível e proporcional a consecução de seu mister.

---

<sup>136</sup> LISBOA, Roberto Senise. *Responsabilidade civil nas relações de consumo*. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. p. 235.

<sup>137</sup> LISBOA, Roberto Senise. *Responsabilidade civil nas relações de consumo*. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. p. 212.

<sup>138</sup> CENEVIVA, Walter. *Lei dos Notários e dos Registradores Comentada*. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 38. “A expressão modo eficiente e adequado tem forte caráter subjetivo, variando o conceito que lhe corresponde de pessoa a pessoa. Tratando-se, porém, de serviço provido de fé pública, destinado a garantir relevantes atos da cidadania, o interesse deve, ao valorar o caso concreto, vincular-se a conceitos como os de zelo, lealdade e presteza, incluídos nos deveres que a lei lhe impõe.”

Hercules Alexandre<sup>139</sup> também é a favor desse entendimento e não concorda, como muitos defendem, que não cabe aos tabeliões entrar no mérito das declarações contidas nos documentos afetos às suas funções, observa que esses delegatários não estão exercendo uma singela administração de interesses privados. Entendemos que em face da relevância social dessas atividades, bem como de todos os princípios que a norteiam, que esses profissionais devem exercer suas atividades de forma afinada à ética e às regras básicas de cuidado com os interesses dos destinatários finais desses serviços.

Temos por relevante, consignar, que não obstante a responsabilidade civil objetiva ser a regra no CDC esse Diploma contempla uma exceção no tocante à responsabilidade subjetiva, trata-se da responsabilização pessoal dos profissionais liberais, prevista no § 4º do art. 14. Sergio Cavaliere Filho<sup>140</sup> ensina que a teoria clássica da responsabilidade civil tem na culpa seu principal pressuposto principal, intimamente ligado à idéia de um juízo de reprovação, e este tem origem na falta de um dever de cautela.

O autor assevera que o novo Código Civil, mantendo a redação do antigo art. 159 do Diploma anterior, atual art. 186, demonstra que a responsabilidade subjetiva continua a ter na culpa seu principal fundamento. O vocábulo culpa, aqui, está empregado em sentido amplo querendo exprimir tanto a culpa *lato sensu* como a *estricto sensu*, como o dolo.

Este fundamento nos revela importante substrato na medida em que indica que a vítima, para ser indenizada por meio deste sistema, teria a árdua tarefa de provar a culpa o autor do dano. Em sentido contrário, até por que veio para dar concretude a um mandamento constitucional por meio de normas de ordem pública,

---

<sup>139</sup> “De qualquer forma, mister é admitir que, em face da relevância social de suas atividades, os princípios da boa-fé e da segurança jurídica devem nortear a atuação de todo e qualquer tabelião. E, este devem sempre estar comprometido com a lealdade e com o respeito à segurança das relações juridicamente constituídas e sedimentadas, prestando serviço eficaz, mas não uma singela administração de interesses privados que redundará em surpresas. E, por essa razão, com o devido respeito ao entendimento divergente, não concordamos que descaiba ao tabelião analisar o mérito das declarações por si colhidas. Ao menos, o conteúdo das declarações deve ser verificado pelo notário, para advertir e aconselhar as partes quanto á eficácia do negócio jurídico que estão entabulando perante o agente público. Ademais, caso o conteúdo da declaração esteja eivado de ilegalidade, como na hipótese de as partes solicitarem a aposição de cláusula abusiva em escritura pública de compra e venda, o notário, inegavelmente, deverá corrigir a vontade das partes, a fim de molda-las às balizas da lei.”

<sup>140</sup>CAVALIERE FILHO, Sergio. *Programa de Responsabilidade Civi*. 8.ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 16.

o CDC estabeleceu a denominada responsabilidade objetiva fundada a partir de um dever de segurança do fornecedor em relação aos produtos e serviços colocados no mercado.<sup>141</sup>

É necessário consignar que em se tratando de legitimidade passiva em demanda indenizatória, o consumidor pode propor a ação contra a pessoa física do titular do serviço delegado ou contra o próprio cartório. Sergio Cavaliere Filho explica que o art. 22, da Lei nº 8.935/94, não excluiu a responsabilidade solidária dos cartórios de notas, ofícios e tabelionatos, quando configurada a hipótese do art. 942 do CC, ou ainda a solidariedade prevista nos arts. 7º parágrafo único, 25, § 1º, e 34, todos do CDC.

Hercules Alexandre,<sup>142</sup> no entanto, embora admita a existência de relação de consumo quanto aos destinatários finais da atividade notarial ainda adota uma posição, ao nosso sentir, conservadora, pois entende que essa categoria deve responder da mesma forma como responde o Poder Público por atos omissivos, ou seja, mediante a apuração de culpa, nos termos do § 4º do art. 14 do CD, não obstante ser coerente o autor quando admite, na espécie, a aplicação do princípio da inversão do ônus da prova em benefício do consumidor.<sup>143</sup>

Thales Pontes Batista<sup>144</sup> ressalta que embora ainda haja polêmica sobre à responsabilidade civil desta categoria, onde para uns se aplicaria o art. 37 § 6º da Constituição Federal, e para outros o próprio Código de Defesa do Consumidor, nos termos do art. 14. Entende o autor que na prática deve prevalecer o tratamento que a norma mais especial quis dar ao caso segundo a visão o legislador, sempre tendo

---

<sup>141</sup> CAVALIERE FILHO, Sergio. *Programa de Responsabilidade Civi*. 8.ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 17.

<sup>142</sup> BENÍCIO, Hercules Alexandre da Costa. *Responsabilidade civil do Estado decorrente de atos notariais e de registro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 282. “Considerando a existência de relação de consumo na prática de atos das serventias extrajudiciais, indaga-se: a responsabilidade dos prestadores de serviços notariais e de registro, em face do disposto nos art.. 3º § 2º, 14 e 22 do CDC, não deveria ser apurada por critério objetivo da teoria do risco? E continua o autor – Não compartilhamos do entendimento de Roberto Senise Lisboa, uma vez que, como já expusemos, por imperativo de razoabilidade, a responsabilidade advinda de atos omissivos deve ser apurada com base na culpa. Ademais, o próprio Código de Defesa do Consumidor (no § 4º do art. 14), tal como assinalado na nota de rodapé 102 deste Capítulo 3, contempla exceção á regra do critério objetivo, nas hipóteses de “responsabilidade pessoal dos profissionais liberais”. Tal dispositivo sugere que a responsabilidade objetiva recai sobre as pessoas jurídicas, ao passo que as pessoas físicas respondem subjetivamente.”

<sup>143</sup> BENÍCIO, Hercules Alexandre da Costa. *Responsabilidade civil do Estado decorrente de atos notariais e de registro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 283. “Cumpre salientar, novamente, que muito embora defendamos o afastamento da responsabilidade objetiva, somos adeptos à aplicação do princípio da inversão do ônus da prova, para a facilitação da defesa do consumidor.”

<sup>144</sup> Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo)>. Acesso 03/08/2009

em vista que ao consumidor cabe a interpretação que lhe for mais favorável, dada a sua própria condição intrínseca.

Feitas todas essas colocações, e na esteira do que defende Roberto Senise Lisboa,<sup>145</sup> acreditamos que os titulares dos serviços notariais e de registro são fornecedores nos termos do art. 3º, § 2º, do CDC, devendo responder objetivamente nos termos dos arts. 14 caput e 20. Acreditamos, por tudo aqui demonstrado, que não pode ser outra, que não a responsabilidade objetiva, direta e pessoal do titular do serviço delegado, aquela por meio da qual a vítima se verá ressarcida de uma forma mais eficaz por eventual dano advindo de um ato próprio da serventia extrajudicial.

Nunca é demais lembrar que, diante de violações desta e de outras naturezas pode o consumidor recorrer a outros mecanismos para tutela de seus interesses resguardados a título individual e coletivo nos termos do art. 81 e seguintes dos CDC. Podem ainda os consumidores se socorrer de outros regramentos para sua defesa em face dos prestadores de serviço notarial de registro, nos termos do art. 7º, do respectivo diploma legal.<sup>146</sup>

Ressalte-se, a necessidade de se perquirir sobre quais hipóteses de exclusão de responsabilidade o titular de um serviço notarial ou de registro teria a seu favor, partindo da premissa da existência de relação de consumo. Roberto Senise

---

<sup>145</sup> LISBOA, Roberto Senise. *Responsabilidade civil nas relações de consumo*. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. p. 282. “Como a responsabilidade subjetiva (no microssistema das relações de consumo) é exceção à regra da objetivação determinada pela legislação em apreço, somente se admite a responsabilidade mediante culpa do fornecedor de serviços qualificado como profissional liberal quando houver a ofensa a algum direito extrapatrimonial do consumidor. É o caso do art. 14 § 4º, da Lei 8.078/90, que estabelece que o profissional liberal responderá mediante culpa. Essa ressalva à objetivação da responsabilidade, contudo, encontra-se na seção II do Capítulo IV (que trata da qualidade de produtos e serviços, da prevenção e da reparação dos danos), intitulada ‘da responsabilidade pelo fato do produto e serviço’ (oriunda de um acidente de consumo, ou seja, de um evento danoso aos direitos personalíssimos do consumidor (dentre eles, em especial, a vida, a saúde e a segurança). E já que essa seção se fundamenta na ofensa a algum direito moral puro ou de direito extrapatrimonial cumulado com direito patrimonial, não há que se cogitar de responsabilidade subjetiva do profissional liberal fornecedor de serviços por simples dano econômico.”

<sup>146</sup> “Art. 7º - Os direitos previstos neste Código não excluem outros decorrentes de tratados ou convenções internacionais de que o Brasil seja signatário, da legislação interna ordinária, de regulamentos expedidos pelas autoridades administrativas competentes. Bem como dos que derivem dos princípios gerais do direito, analogia, costumes e equidade.

Lisboa<sup>147</sup> indica apenas duas possibilidades de excludentes, a primeira por culpa exclusiva da vítima, e a segunda por fato de terceiro.

O autor explica que para os dois casos será necessário que o fornecedor faça a respectiva prova, além do que o terceiro tem que ser totalmente estranho à relação jurídica de consumo. Cabe ressaltar que o fundamento acolhido pela doutrina para a restrição às excludentes pelo caso fortuito e pela força maior está no fato de que o CDC, quando tratou das excludentes tanto pelo fato como pelo vício, não aludiu a quaisquer outras excludentes de responsabilidade objetiva.

É necessário esclarecer que essa posição, segundo a qual a força maior e o caso fortuito não são considerados como excludentes de responsabilidade do fornecedor para efeito de relação de consumo, não é pacífica na doutrina. Sergio Cavalieri Filho,<sup>148</sup> por seu turno, ressalta que para os casos de acidente de consumo é pertinente a diferenciação entre fortuito interno e externo.

O autor ressalta que o fortuito interno – fato imprevisível e por tanto inevitável – ocorrido no momento da fabricação ou formulação do serviço não eximiria a responsabilidade objetiva do fornecedor. No entanto, o mesmo não ocorre para o caso de fortuito externo, haja vista que este fato não guarda nenhuma relação com a atividade do fornecedor, sendo absolutamente estranho ao produto ou serviço.

Por derradeiro, é pertinente lembrar que tramitam no Congresso Nacional dois Projetos de Leis pertinentes ao tema discutido no presente trabalho, o primeiro, elaborado pelo Poder Executivo e proposto à Câmara dos Deputados pelo Deputado Flávio Dino do PCdoB/MA dispendo sobre a responsabilidade civil do Estado. O segundo, proposto pelo Deputado José Carlos Araújo, trata especificamente da aplicação do CDC à atividade notarial e de registro.

Temos a registrar que o primeiro deles, contrário ao argumento defendido no presente trabalho, arrola o Estado como responsável solidário na reparação de danos oriundos de atos praticados pelos titulares ou prepostos da atividade cartorial. O segundo, ao nosso sentir coerente com a evolução do próprio direito e no sentido

---

<sup>147</sup> LISBOA, Roberto Senise. *Responsabilidade civil nas relações de consumo*. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. p. 308/310.

<sup>148</sup> CAVALIERE FILHO, Sergio. *Programa de Responsabilidade Civi*. 8.ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 490.

de adequar o ordenamento jurídico às reais necessidades da coletividade, submete os serviços notariais e de registro às normas do CDC e às penas previstas no art. 32 da Lei nº 8935/94.

## CONCLUSÃO

Ao examinar o tema proposto percebemos a grande importância da atividade notarial e de registro nas sociedades de massa, pois representam o Estado na validação de uma enorme gama de atos jurídicos praticados por pessoas e organizações. Seu alcance se estende desde o registro de nascimento até o de óbito, no processamento de inventários, partilhas, separações consensuais e divórcios por escritura pública, além de documentos diversos, de bens móveis e imóveis, o reconhecimento de firmas, bem como a expedição de certidões, entre outras.

Também vimos que a Constituição vigente engendrou diversas mudanças no regime jurídico dessa atividade a partir de seu exercício em caráter privado, sua autonomia administrativa, bem como a responsabilização direta dos respectivos titulares. Antes da nova regulamentação tanto a doutrina como a jurisprudência, a começar pelo Supremo Tribunal Federal, entendiam que tanto notários como registradores eram considerados servidores públicos *lato sensu*.

Por esse entendimento tanto notários como registradores eram considerados servidores públicos e por tanto, na ocorrência de danos aos destinatários finais dos serviços, respondiam regressivamente nos casos de dolo ou culpa nos termos da parte final do art. 37, § 6º, da Constituição Federal.

Esta posição conduziu, durante longo tempo, muitos, a falsa lógica de que o Estado é que deve responder direta e objetivamente por danos causados aos destinatários finais desse serviço. Os delegatários, por seu turno, só deveriam responder subjetivamente em ação de regresso do Estado, o que compromete, muitas vezes, a agilidade na recomposição do patrimônio do consumidor.

Não é possível que esse entendimento continue a vingar, haja vista ser a defesa do consumidor está elencada a nível constitucional, e que com vistas a concretizá-la, juntamente com os princípios que a delineiam, o legislador originário instituiu-a por meio de normas de ordem pública de interesse social, isto é

subordinando tanto os Poderes Públicos, o consumidor e o fornecedor a obedecer a um conjunto de regras imperativas, cogentes, e por tanto inafastáveis.

Com a nova regulamentação da atividade cartorial estabelecida pelo art. 236 da Constituição, levada a efeito pela edição da Lei 8.935/94, que dentre outras mudanças, estabeleceu a responsabilização direta dos titulares delegados, fomentou-se uma releitura da doutrina e da jurisprudência no sentido de se reconhecer à responsabilidade objetiva do titulares das serventias extrajudiciais.

Há que se destacar a relevância desse avanço do pensamento jurídico pátrio no sentido de possibilitar uma ampla discussão sobre o tema do ressarcimento eficaz para as vítimas de danos advindos da má prestação do serviço notarial e de registro. Porém, para o objetivo a que nos propusemos que é mostrar a possibilidade de responsabilização objetiva de notários e registradores nos termos do CDC, esse foi o primeiro passo.

Observou-se, por ocasião do presente estudo, que diversos doutrinadores já encampam a tese de que os serviços notariais e de registro, hoje, constituem mais uma atividade colocada a disposição do consumidor, o que atrai o regramento específico da Lei nº 8.078/90. Porém, boa parte da doutrina ainda não comunga com a posição aqui defendida, o que é lamentável em uma época em que se busca uma maneira mais rápida e eficaz na reparação de danos aos consumidores.

Ao examinarmos o Código de Defesa do Consumidor vê-se de forma clara que a norma, já a partir do seu art. 6º, se coloca como discriminatória, pois traz um tratamento diferenciado em favor do consumidor, assumindo isto com muita clareza ao estabelecer, por exemplo, o princípio da vulnerabilidade do consumidor, isto é, o Código do Consumidor parte do princípio de que o consumidor é vulnerável no mercado de consumo e que, portanto, esta legislação surge pra reequilibrar direitos e deveres.

Constatou-se que pela nova sistemática de responsabilização trazida pelo CDC não se investiga se a relação de fato é contratual ou extracontratual, mas sim uma melhor alocação de risco entre fornecedores e consumidores. Essa sistemática

de responsabilização tem como fundamentos duas espécies de danos sofridos pelo consumidor, patrimoniais e os extrapatrimoniais.

Nessa forma de reparação não há mais lugar para se perquirir sobre a questão da culpa ou do contrato, mas sim tratou-se de encontrar uma forma de reparar os danos causados aos consumidores por uma forma mais adequada à relação massificadas e complexas. É a teoria da qualidade que vai respaldar todas as formas de reparação que o consumidor tem direito.

Consideramos que há uma relevante repercussão jurídica, no alcance e eficácia da proteção e reparação de danos ao consumidor, na medida em que se adote a premissa aqui defendida. Acreditamos que ao aplicarmos o Código de Defesa do Consumidor aos serviços notariais e de registro os consumidores teriam em seu favor direitos básicos como os elencados no art. 6º, de onde poderíamos destacar os contidos no inciso III (a informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços), VI (a reparação de danos patrimoniais e morais), VII (acesso às vias administrativas e judiciais), VIII (a inversão do ônus da prova) e X (a adequada e eficaz prestação dos serviços públicos em geral).

É oportuno lembrar que os titular de serviços notariais e de registro só podem se eximir de sua responsabilidade civil, nos casos de fato ou vício do serviço, nos casos de culpa exclusiva da vítima ou de terceiro. O CDC, na opinião da doutrina majoritária não admite outras eximentes de responsabilidade objetiva.

Por todo o exposto, acreditamos que uma vez sedimentados e conscientemente discutidos e avaliados todos os elementos que circunscrevem a atividade notarial e de registro, sem perder de vista a clara relevância atribuída pela nossa Carta Magna à proteção e defesa do consumidor como uma das formas de defesa da dignidade humana e do legítimo exercício da cidadania, poder-se-á florescer um argumento seguro capaz de garantir aos vulneráveis uma proteção mais eficaz e inclusiva de outras atividades, por meio das quais não raro se vêem violados diversos direitos já contemplados no ordenamento.



DE LUCCA, Newton. *Direito do Consumidor*. São Paulo: Quartier Latin, 2003.

DIAS, José de Aguiar. *Da responsabilidade civil*. 11.ed. Revista, atualizada de acordo com o Código Civil de 2002, e aumentada por Rui Berford Dias. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

GOMES, Orlando. *Contratos*. 23.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

GOMES, Welyton Dourado. A responsabilidade civil subjetiva no Código de Defesa do Consumidor. *Jus Navigande*, Teresina, ano 13, n. 2053, 13 fev. 2009. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=9629>. Acesso em: 16 abr. 2009.

HARADA, Kiyoshi. Responsabilidade civil do Estado. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 4, n. 41, maio 2000. Disponível em: < <http://2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=491>>. Acessado em: 09 out. 2009

LEAL, Larissa Maria de Moraes. *A teoria do contrato e o novo código civil*. Rio de Janeiro: Nossa Livraria, 2003.

LISBOA, Roberto Senise. *Responsabilidade civil nas relações de consumo*. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto. A proteção dos usuários de serviços públicos : A perspectiva do direito do consumidor. *Revista de Direito do Consumidor*, ano 10, 37, jan.-mar. 2001.

MAIA, Ana Cristina de Souza. Responsabilidade civil dos notários e registradores. *Jus Navigandi*. Teresina, ano 6, n. 56, abr. 2002. Disponível em: < <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2890>>. Acesso em: 20 out. 2009.

MARQUES. Cláudia Lima. *Contratos no código de defesa do consumidor: o Novo Regime Jurídico das Relações Contratuais*. 5.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2000.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2004

MELO, Marcelo Augusto Santana de. Breves anotações sobre o Registro de imóveis. *Jus navigandi*. Teresina, ano 8, n. 429, 9 set. 2004. Disponível em: < <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5669>>. Acesso em: 13 abr. 2009

MORISHITA, Ricardo. *Responsabilidade Civil nas Relações de Consumo*. Brasília: IDP, 2009. Monografia apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Contratos e Responsabilidade Civil, do Instituto Brasiliense de Direito Público, 2009

NEGREIROS, Tereza. *Teoria do contrato*. 2.ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

NUNES, Rizzatto. *Curso de direito do consumidor*. São Paulo: Saraiva, 2005.

OLIVEIRA, Thiago Martins de. Notários e registradores: aspectos constitucionais e responsabilidade civil. *Jus Navigandi*. Teresina ano 11, n. 1425, 27 maio de 2007. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=9938>>. Acesso em: 20 jul. 2009

PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Contratos*. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Responsabilidade civil*. 9.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

PERES ALVES, Sônia Marilda. Responsabilidade Civil de Notários e Registradores: A aplicação do Código de Defesa do Consumidor em suas atividades e a sucessão trabalhista na delegação, *Revista de Direito Imobiliário*, IRIB, nº 53, ano 25, jul./dez. 2002.

RIZZARDO, Arnaldo, *Responsabilidade civil*: Lei nº 10.406, de 10.01.2002. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

RODRIGUES JUNIOR, Otavio Luiz. *Revisão judicial dos contratos*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

SILVA E PLACIDO. *Vocabulário jurídico*. 20. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

SILVA, Ovídio A. Baptista da. O notariado brasileiro perante a Constituição Federal. *Revista de Direito Imobiliário*, ano 23, n.48, jan./jun. de 2000

SOUZA, Eduardo Pacheco Ribeiro de. Os serviços notariais e registrares no Brasil. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 11, n. 1358, 21 mar. 2007. Disponível em>

STOCO, Rui. *Tratado de Responsabilidade Civil: doutrina e jurisprudência*. 7 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

TEPEDINO, Gustavo; BARBOSA, Heloisa Helena; MORAES, Maria Cecília Bondin de. *Código Civil Interpretado*: Conforme a Constituição da República. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

TEPEDINO. Gustavo. *Temas de direito civil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.