

Rodrigo Rettori Guimarães

A relevância da
DELEGAÇÃO CONSTITUCIONAL
dos **SERVIÇOS NOTARIAIS** e de **REGISTRO**
e a **RESPONSABILIDADE CIVIL**
dos seus titulares



AYA EDITORA
2023

Rodrigo Rettori Guimarães

**A relevância da delegação
constitucional dos serviços
notariais e de registro e a
responsabilidade civil dos seus
titulares**

Ponta Grossa

2023



Este trabalho é dedicado a todos os Professores do Curso de Direito da Universidade Federal Fluminense- UFF, da turma 2011.1-2015.2, que me ensinaram como caminhar com determinação para dar os primeiros passos de Bacharel em Direito e aos autores dos livros mencionados nas referências bibliográficas. Suas lições foram imprescindíveis para progredir até a conclusão deste.

Agradecimentos

A Deus, por me iluminar e permitir que alcançasse mais este grau.

Ao meu pai Luiz Claudio Guimarães, professor e arquiteto, em quem eu me espelho muito, exemplo como pai, profissional e cidadão.

À minha mãe Adriana Rettori pelo seu amor, carinho, dedicação a mim e exemplo de determinação e garra.

Ao meu irmão Matheus Tavares pela inspiração, luta e por sempre me apoiar.

Aos meus avós Edson Rettori e Gilda Quaresma de Moura por todo amor e carinho, exemplos de vida.

À minha namorada Carolina Coelho por todas as palavras de incentivo, conselhos, carinho e amor.

Aos meus amigos que ganhei na vida acadêmica: Angelo Remedio, Antônio Yuri Fraga, Bernardo César de Souza, Lucas Barros, Laffite Hayek, Leonardo Alberto Silva, Nelson de Paula, Magno Thiago Costa e Renan César. Obrigado a todos pelo companheirismo.

Ao meu orientador Prof. Dr. Sérgio Túlio Santos Vieira pelo seu incentivo, conselhos, fornecimento de material e transmissão de conhecimentos com que sabiamente orientou meu percurso neste trabalho.



A primeira adoração dos ídolos foi sem dúvida o medo das coisas, mas também, relacionado com este, o medo da necessidade das coisas e, relacionado com isso, o medo da responsabilidade por elas. Essa responsabilidade parecia tão gigantesca, que nem mesmo se ousou impô-la a um único ser humano, pois, pela mera mediação de um ser, a responsabilidade humana não teria sido aliviada o suficiente, o convívio com um ser apenas teria sido contaminado de uma maneira mais profunda ainda pela responsabilidade; por isso, deu-se a cada coisa a responsabilidade por si mesma, mais: deu-se a essas coisas, também, uma medida da responsabilidade para o ser humano. (Franz Kafka, Os Aforismos de Zurau ou Reflexões no Pecado, Esperança, Sofrimento, e o Caminho da Verdade).

Direção Editorial

Prof.º Dr. Adriano Mesquita Soares

Autor

Rodrigo Rettori Guimarães

Capa

AYA Editora

Revisão

O Autor

Executiva de Negócios

Ana Lucia Ribeiro Soares

Produção Editorial

AYA Editora

Imagens de Capa

br.freepik.com

Área do Conhecimento

Ciências Sociais Aplicadas

Direito

Conselho Editorial

Prof.º Dr. Adilson Tadeu Basquerote Silva
Universidade para o Desenvolvimento do Alto Vale do Itajaí

Prof.º Dr. Aknaton Toczec Souza
Centro Universitário Santa Amélia

Prof.ª Dr.ª Andréa Haddad Barbosa
Universidade Estadual de Londrina

Prof.ª Dr.ª Andreia Antunes da Luz
Faculdade Sagrada Família

Prof.º Dr. Argemiro Midonês Bastos
Instituto Federal do Amapá

Prof.º Dr. Carlos López Noriega
Universidade São Judas Tadeu e Lab. Biomecatrônica - Poli - USP

Prof.º Me. Clécio Danilo Dias da Silva
Centro Universitário FACEX

Prof.ª Dr.ª Daiane Maria De Genaro Chirolí
Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Prof.ª Dr.ª Danyelle Andrade Mota
Universidade Federal de Sergipe

Prof.ª Dr.ª Déborah Aparecida Souza dos Reis
Universidade do Estado de Minas Gerais

Prof.ª Ma. Denise Pereira
Faculdade Sudoeste – FASU

Prof.ª Dr.ª Eliana Leal Ferreira Hellvig
Universidade Federal do Paraná

Prof.º Dr. Emerson Monteiro dos Santos
Universidade Federal do Amapá

Prof.º Dr. Fabio José Antonio da Silva
Universidade Estadual de Londrina

Prof.º Dr. Gilberto Zammar
Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Prof.ª Dr.ª Helenadja Santos Mota
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Baiano, IF Baiano - Campus Valença

Prof.ª Dr.ª Heloísa Thaís Rodrigues de Souza
Universidade Federal de Sergipe

Prof.ª Dr.ª Ingridi Vargas Bortolaso
Universidade de Santa Cruz do Sul

Prof.ª Ma. Jaqueline Fonseca Rodrigues
Faculdade Sagrada Família

Prof.ª Dr.ª Jéssyka Maria Nunes Galvão
Faculdade Santa Helena

Prof.º Dr. João Luiz Kovaleski
Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Prof.º Dr. João Paulo Roberti Junior
Universidade Federal de Roraima

Prof.º Me. Jorge Soistak
Faculdade Sagrada Família

Prof.º Dr. José Enildo Elias Bezerra
Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia do Ceará, Campus Ubajara

Prof.ª Dr.ª Karen Fernanda Bortoloti
Universidade Federal do Paraná

Prof.ª Dr.ª Leozenir Mendes Betim
Faculdade Sagrada Família e Centro de Ensino Superior dos Campos Gerais

Prof.ª Ma. Lucimara Glap
Faculdade Santana

Prof.º Dr. Luiz Flávio Arreguy Maia-Filho
Universidade Federal Rural de Pernambuco

Prof.º Me. Luiz Henrique Domingues

Universidade Norte do Paraná

Prof.º Dr. Milson dos Santos Barbosa

Instituto de Tecnologia e Pesquisa, ITP

Prof.º Dr. Myller Augusto Santos Gomes

Universidade Estadual do Centro-Oeste

Prof.ª Dr.ª Pauline Balabuch

Faculdade Sagrada Família

Prof.º Dr. Pedro Fauth Manhães Miranda

Universidade Estadual de Ponta Grossa

Prof.º Dr. Rafael da Silva Fernandes

Universidade Federal Rural da Amazônia, Campus Parauapebas

Prof.ª Dr.ª Regina Negri Pagani

Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Prof.º Dr. Ricardo dos Santos Pereira

Instituto Federal do Acre

Prof.ª Ma. Rosângela de França Bail

Centro de Ensino Superior dos Campos Gerais

Prof.º Dr. Rudy de Barros Ahrens

Faculdade Sagrada Família

Prof.º Dr. Saulo Cerqueira de Aguiar Soares

Universidade Federal do Piauí

Prof.ª Dr.ª Silvia Aparecida Medeiros

Rodrigues

Faculdade Sagrada Família

Prof.ª Dr.ª Silvia Gaia

Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Prof.ª Dr.ª Sueli de Fátima de Oliveira Miranda Santos

Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Prof.ª Dr.ª Thaisa Rodrigues

Instituto Federal de Santa Catarina

© 2023 - AYA Editora - O conteúdo deste Livro foi enviado pelo autor para publicação de acesso aberto, sob os termos e condições da Licença de Atribuição *Creative Commons* 4.0 Internacional (CC BY 4.0). As ilustrações e demais informações contidas neste Livro, bem como as opiniões nele emitidas são de inteira responsabilidade de seu autor e não representam necessariamente a opinião desta editora.

G963 Guimarães, Rodrigo Rettori

A relevância da delegação constitucional dos serviços notariais e de registro e a responsabilidade civil dos seus titulares [recurso eletrônico]. / Rodrigo Rettori Guimarães. -- Ponta Grossa: Aya, 2023. 77 p.

Inclui biografia

Inclui índice

Formato: PDF

Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader

Modo de acesso: World Wide Web

ISBN: 978-65-5379-242-5

DOI: 10.47573/aya.5379.1.137

Título 1. Direito notarial e registral - Brasil . 2. Direito constitucional - Brasil. I.

CDD: 347.81016

Ficha catalográfica elaborada pela bibliotecária Bruna Cristina Bonini - CRB 9/1347

**International Scientific Journals Publicações
de Periódicos e Editora LTDA**

AYA Editora©

CNPJ: 36.140.631/0001-53

Fone: +55 42 3086-3131

WhatsApp: +55 42 99906-0630

E-mail: contato@ayaeditora.com.br

Site: <https://ayaeditora.com.br>

Endereço: Rua João Rabello Coutinho, 557
Ponta Grossa - Paraná - Brasil
84.071-150

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS	4
APRESENTAÇÃO	11
INTRODUÇÃO	12
AGENTES PÚBLICOS	15
Prestação do Serviço Público	15
Identificação e Categorias	20
Agentes Políticos	23
Servidores Públicos	24
Agentes Particulares em Colaboração	27
A TRANSFERÊNCIA DAS ATIVIDADES ESTATAIS NA ERA CONTEMPORÂNEA	30
Origem e Fundamento da Transferência	30
As formas de transferência	33
A DELEGAÇÃO CONSTITUCIONAL DOS SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTRO E SUA RELEVÂNCIA	38
Breve Histórico dos Cartórios do Foro Extrajudicial	38
A Delegação dos Serviços Extrajudiciais	41
Princípios e Características dos Serviços Extrajudiciais	43

A Relevância da Delegação dos Serviços Extrajudiciais.....	47
OS EFEITOS DA DELEGAÇÃO.....	50
A Culpa <i>in Eligendo</i> do Estado ao Delegar	50
A Responsabilidade Subsidiária Estatal	51
A Responsabilidade <i>Lato Sensu</i> dos Delegatários	55
RESPONSABILIDADE CIVIL DOS TITULARES DA DELEGAÇÃO	62
CONSIDERAÇÕES FINAIS	68
REFERÊNCIAS.....	70
SOBRE O AUTOR	72
ÍNDICE REMISSIVO	73

Apresentação

Com objetivo de descentralizar determinadas atividades que estavam concentradas no âmbito da Administração Pública, a Constituição Federal de 1988 delegou aos particulares os serviços notariais e de registro.

A atividade notarial e de registro assume grande relevância na condução dos serviços extrajudiciais em auxílio dos que são prestados pelos órgãos jurisdicionais. Os serviços desenvolvidos pelos Notários e Registradores estão presentes na declaração e constituição de direitos, assim como na publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos e negócios jurídicos celebrados nos chamados Cartórios, denominação que ainda não foi abandonada pelos profissionais do Direito e pela população.

A responsabilidade civil dos Notários e Registradores é controversa, quanto a sua subjetividade ou objetividade, assim como a responsabilidade civil do Estado, o qual predomina, na jurisprudência, a responsabilidade civil subsidiária deste.

Rodrigo Rettori Guimarães

INTRODUÇÃO

O presente trabalho trata da relevância do papel dos Notários e Registradores no mundo jurídico, mostrando a posição da doutrina e jurisprudência com relação a natureza jurídica das atividades que exercem. Além disso, tem como escopo, apresentar o melhor entendimento doutrinário-jurisprudencial sobre responsabilidade civil, e classificá-la de acordo com a atividade exercida por esses agentes.

Nos meios sócio-jurídicos é comum se falar a respeito dos “Cartórios”, como são chamados pelos profissionais do direito e pela população. As pessoas físicas e jurídicas durante a vida têm contato com as atividades dos serviços notariais e de registro ainda que, ao menos, para obter uma certidão de nascimento, tutela, curatela, casamento, divórcio e óbito, emitidos pelos Ofícios do Registro Civil das Pessoas Naturais.

Os serviços notariais e de registro assumem grande importância, pois estão presentes na declaração e constituição de direitos, assim como na publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos e negócios jurídicos. Exemplo disto é a necessidade de se lavrar escritura de compra e venda de bens imóveis de valor acima de trinta salários mínimos em Ofício de Notas, consoante o disposto no art. 108 do Código Civil, salvo quando não exigido por lei especial. E ainda para adquirir direitos reais, se faz necessário o registro no Ofício de Registro de Imóveis competente, conforme preceitua o art. 1.227 do Estatuto Civilístico.

Ademais, os serviços notariais e de registro exercem a prevenção de litígios e a desjudicialização de atos e negócios jurídicos como, por exemplo, a celebração de inventários, divórcios e usucapião extrajudiciais. A prevenção de litígios se dá quando o Notário instrumenta e atesta a realização de atos e de negócios jurídicos. Eles desempenham a função notarial em consonância com as normas legais e regulamentares, não podendo realizar atos que contrariem o direito, como exemplo admitir que uma das partes, em negócios jurídicos introduza cláusula abusiva no instrumento público.

Embora exerça destacada função jurídico-social, a instituição estava desacreditada no Brasil, sobretudo em decorrência da forma como as serventias eram providas, ou seja,

por meio de apadrinhamento político, mormente em época anterior à vigência da Carta Federal de 1967 e da Emenda Constitucional nº 01 de 1969. É de conhecimento geral do povo que a classe política distribuía “Ofícios” aos seus correligionários em troca de favores diversos. Notários e Registradores, que eram serventuários de justiça, antes da vigência da Lei nº 8.935/94, não estavam preparados para prestar serviços notariais e de registro. Assim, antes da edição da Carta da República de 1988, eles eram considerados servidores públicos do Poder Judiciário da classe dos não remunerados pelos cofres públicos, uma situação esdrúxula, uma vez que recebiam por tarefas públicas, quer dizer, em troca de emolumentos.

A Constituição Federal de 1988 adotou medida salutar neste ponto ao exigir concurso público de provas e títulos para o provimento dos cargos de que trata o art. 5º da Lei nº 8.935/94. Após a promulgação da Carta Política, o ingresso só pode ser feito mediante concurso. Além disso, nenhuma serventia deve ficar vaga por prazo superior a seis meses, conforme dispõe o art. 16 do mesmo diploma legal.

A importância da instituição, acima de tudo, está vinculada à paz social e à prevenção de litígios. Os documentos lavrados por tabelião têm publicidade, autenticidade, segurança e imprimem eficácia aos atos e negócios jurídicos. O notário atende aos anseios da coletividade na medida que neles intervêm, formalizando juridicamente a vontade das partes, redigindo os instrumentos adequados que, salvo raras exceções, são seguros e autênticos.

Os Notários e os Registradores devem atuar de forma imparcial, aplicando os ditames do Direito e zelando pela autonomia da vontade das partes. Devem receber a vontade das partes e moldá-la dentro de formas jurídicas de acordo com as normas legais e regulamentares.

Há grande discussão sobre a incidência do art. 37, § 6º da Constituição Federal aos casos de danos causados a terceiro pelos Titulares dos serviços notariais ou de registro. O Brasil adotou a teoria do risco administrativo, o que através do § 6º do art. 37 da Carta Magna configura a responsabilidade extracontratual do Estado, quando o comportamento omissivo ou comissivo do agente público causa dano a terceiro.

O conceito de agente público é mais abrangente que o de servidor do Estado, *lato sensu*. Notários e Registradores, como se verá, integram a categoria dos agentes públicos. Estes são todos os servidores públicos que mantêm relação de trabalho de natureza profissional, não eventual, com o Estado e com as entidades da Administração Pública indireta. Os Notários e Registradores se caracterizam como agentes públicos em colaboração com a Administração Pública, porque exercem função pública em seu próprio nome, sem vínculo empregatício, mas por delegação constitucional e sob a fiscalização do Poder Público.

Neste contexto, levando-se em conta que os Notários e os Registradores têm natureza de agentes que exercem função pública em caráter privado, será analisada através do entendimento da doutrina e jurisprudência dos Tribunais Superiores, a natureza jurídica da sua responsabilidade civil, assim como do Estado.

AGENTES PÚBLICOS

Prestação do Serviço Público

A Carta Magna em seu art. 175 estabelece que incumbe ao Poder Público a prestação do serviço público, que pode ser prestado diretamente ou indiretamente por meio de regime de concessão ou permissão. O conceito de Serviço Público não é uniforme na doutrina, por isso antes de conceituar o serviço público, é necessário apresentar a origem histórica da noção de serviço público.

Segundo ensinamento de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2013, p.100), a primeira noção do que seria serviço público foi extraída de um *leading case* a respeito do conflito de competência, na França, entre a justiça administrativa e a justiça comum. Restou decidido na ocasião que a responsabilidade pelos prejuízos causados por servidor público deveria reger-se por princípios próprios diversos dos aplicados nas relações entre particulares. De acordo com sua preleção os primeiros critérios de definição do serviço público, foram atribuídos pela Escola do Serviço Público que o definiu de maneira ampla e abrangiam todas as atividades do Estado (2013, p. 101).

Dessa forma, com influência da Escola do Serviço Público foram adotados três pilares para definir o conceito de serviço público, conforme anota ainda Zanella Di Pietro (2013, p.104): o subjetivo, que entende ser a pessoa jurídica prestadora do serviço, no caso o Estado; o material, que considera ser atividade com objetivo de satisfação de necessidade coletiva e, por último, o formal, sustentando que o serviço público é aquele exercido sob regime de direito público. Com a evolução do Estado, os fundamentos para definir o conceito de serviço público, foram alterados mantendo-se, entretanto, os três pilares.

Afastados os princípios liberais, o Estado passou a se interessar por atividades reservadas à iniciativa privada, ampliando o rol de atividades consideradas serviço público. Percebeu, contudo, que não tinha organização suficiente para a realização dessas atividades. Via de consequência começou a delegar sua execução a particulares, por meio de concessão de serviços públicos e, em seguida, por meio de pessoas jurídicas de direito privado integrantes da Administração Pública.

A partir daí, segundo Zanella Di Pietro (2013, p.105), dois elementos foram afetados: o subjetivo, porque a prestação do serviço público não seria mais privativa do Estado, e o formal, já que nem sempre o serviço público é prestado sob regime jurídico exclusivamente público. Surgem na doutrina pátria vários conceitos. Zanella Di Pietro (2013, p. 106), de acordo com as funções do Estado Moderno, define serviço público de forma ampla delimitando-o da seguinte maneira:

toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob o regime jurídico total ou parcialmente público.

Para Hely Lopes Meirelles (2012, p. 378) o conceito é mais restrito, uma vez que considera que serviço público está associado a uma prestação da Administração Pública ou de seus delegados. E segundo crítica de Zanella Di Pietro (2013, p.102), ao considerar apenas a Administração e não o Estado, exclui as atividades legislativas e judiciárias. Registra o autor:

Serviço público é todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniências do Estado.

Restrito, ainda mais, é o conceito de Celso Antônio Bandeira de Mello (2013, p.687). Segundo este, o serviço público deve levar em conta dois elementos: o material consistente na prestação de atividades desfrutáveis pelos administrados, como água, luz, gás, telefone, transporte coletivo, além de outros, e o formal que considera o serviço público submetido ao regime jurídico de Direito Público. Conceitua o autor:

Serviço Público é toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de Direito Público – portanto, consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais -, instituído em favor dos interesses definidos como públicos no sistema normativo.

Por derradeiro, vale apresentar conceito de José dos Santos Carvalho Filho (2014, p. 329) que se assemelha ao de Maria Sylvia Di Pietro, atribuindo critérios amplos relativos à atividade pública. Para ele o serviço público pode ser definido “*como toda atividade prestada pelo Estado ou por seus delegados, basicamente sob o regime de direito público, com vistas à satisfação de necessidades essenciais e secundárias da coletividade.*”

Assim, Carvalho Filho (2014, p. 329) enfatiza que a prestação de serviço público é um dos objetivos do Estado. Esta é a primeira característica do serviço público. A Lei Suprema confere a titularidade da prestação de serviço público ao Poder Público (art.175). Conseqüentemente, os serviços públicos são instituídos e regulamentados pelo Poder Público, conforme conveniência deste, a quem também incumbe a fiscalização.

Na contemporaneidade das relações sociais e econômicas, o Estado pode delegar a particulares a execução de certa espécie de serviço público. A delegação se restringe à sua execução e não da sua titularidade, que é inerente ao Poder Público, dado que este tem o poder de regulamentar, alterar e fiscalizar a execução de tais serviços.

A segunda característica diz respeito aos interesses da coletividade. Estes são considerados subjetivos, em razão da pessoalidade de modificação de acordo com o tempo e o lugar. Dessa forma, cada comunidade escolhe, de acordo com suas preferências, os serviços que devem ser prestados com maior dimensão pelo Estado.

Por haver interesse coletivo e ser prestado pelo Estado, toda espécie de serviço público se submete total ou parcialmente ao regime do direito público. Mesmo quando a execução é delegada a particulares, ainda incidem os princípios do direito público, tais como os da eficiência, economicidade e continuidade do serviço público.

O serviço público apresenta diversas classificações. Segundo doutrinadores ele pode ser classificado em: a) próprio e impróprio; b) delegável e indelegável; c) essencial e não essencial; d) administrativo e de utilidade pública; e) “uti universi” e “uti singuli”. Consoante Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2013, p.113) a classificação do serviço público em próprio e impróprio provém dos autores Arnaldo de Valles e Rafael Bielsa. Serviço público próprio é aquele prestado diretamente ou indiretamente pelo Estado para atender às necessidades coletivas. Serviço público impróprio, o que apesar de compreendido no conceito de necessidade coletiva, não é executado pelo Estado diretamente ou indiretamente.

Hely Lopes Meirelles (2013, p. 380) dá como exemplos de serviços próprios do Estado, os de segurança, polícia, higiene, saúde pública, além de outros, já que tais serviços estão intimamente vinculados às atribuições do Poder Público. E define como impróprios aqueles que *“a Administração os presta remuneradamente, por seus órgãos ou*

entidades descentralizadas (autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações governamentais), ou delega sua prestação a concessionários, permissionários ou autorizatários.”

José dos Santos Carvalho Filho (2014, p. 331) critica essa classificação. Uma vez que os serviços públicos são destinados à coletividade, entende que não há como deixar de considerá-los como próprios. De acordo com esse publicista, a delegabilidade ou não do serviço determina a sua natureza.

O autor também critica a classificação dos serviços públicos em essenciais e não essenciais. Segundo anota, não é possível separar com nitidez quais os serviços podem ser considerados essenciais e não essenciais. Ambos dependem da subjetividade social a respeito de sua essencialidade. Com esse entendimento, divide os serviços públicos em delegáveis e indelegáveis, definindo-os da seguinte forma: “*Serviços delegáveis são aqueles que, por sua natureza ou pelo fato de assim dispor o ordenamento jurídico, comportam ser executados pelo Estado ou por particulares colaboradores.*”¹ Exemplos são os serviços de transporte coletivo, telefonia, energia, serviços notariais e de registro, e tantos outros. “*Serviços indelegáveis, por outro lado, são aqueles que só podem ser prestados pelo Estado diretamente, ou seja, por seus próprios órgãos ou agentes. Exemplifica-se com os serviços de defesa nacional, segurança interna, fiscalização de atividades, serviços assistenciais etc.*”²

O autor subdivide os serviços públicos delegáveis, em legal e negocial. A delegação legal é a que emana do processo de descentralização estatal sendo formalizada por meio de lei. Exemplo é a delegação dos serviços notariais e de registro advinda do art. 236 da Carta Federal.

A delegação negocial consiste na execução indireta por particulares, por meio de negócios jurídicos regidos pelo direito público. Divide-se em concessão do serviço público, que se efetiva por contrato administrativo e por permissão considerada qualificada como ato administrativo, porém formalizada de acordo com Lei nº 8.987/95, por meio de contrato de adesão.

¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas. 2014, p. 333.

² CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Idem*, p. 333.

Ademais, os serviços públicos são classificados em administrativos e de utilidade pública. Os administrativos são os que o Estado executa para atender suas prioridades internas e beneficia a sociedade indiretamente, exemplificados por Carvalho Filho, como centro de pesquisas ou imprensa oficial para divulgação dos atos administrativos. Os de utilidade pública são executados diretamente aos administrados, ou seja, proporcionam fruição direta, como gás, ensino, postos médicos etc.

Por último, os serviços públicos são divididos em “uti universi” e “uti singuli”. Os serviços públicos considerados “uti universi”, são os prestados a todos os administrados indeterminadamente, como os de polícia, saúde, ensino, calçamento e etc. Já os “uti singuli” são prestados a determinados usuários, sendo mensurável sua utilização por cada indivíduo. São exemplos: a energia domiciliar, telefonia, água, transporte coletivo etc.

Considerando que os serviços públicos são voltados para coletividade, o Estado e os seus delegados - por ocasião da sua prestação - devem se pautar pela observância princípios de direito público. Os principais são: igualdade dos usuários, continuidade do serviço público, eficiência e modicidade.

De acordo com o princípio da igualdade dos usuários, o Estado ou seus delegatários devem prestar o serviço público sem qualquer discriminação pessoal, desde que tenham as mesmas condições técnicas e jurídicas para fruição, devendo beneficiar o maior número de indivíduos possíveis³. Este princípio está vinculado ao da impessoalidade, previsto no art. 37 da Carta Federal. Maria Sylvia Di Pietro (2013, p.113) ressalva que em determinadas situações o atendimento poderá ser distinto a determinados usuários, conforme previsão da Lei nº 8.987/95 (Lei de Concessões de Serviços Públicos) que possibilita, por exemplo, a isenção de tarifas para idosos, redução para estudantes, além de outros benefícios.

Consoante o princípio da continuidade, tem-se que os serviços prestados à coletividade não podem ser interrompidos, respeitando-se a contínua necessidade dos usuários dos serviços públicos. Sua suspensão pode provocar “*colapso nas múltiplas atividades particulares*”.⁴

O princípio da eficiência consagra que os serviços públicos devem ser prestados

³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 27.ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 339

⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Idem*, p. 339

com a presteza e eficácia, devendo manter o serviço de forma adequada, conforme preceitua o art. 175, IV, da Lei Maior. Segundo ensinamento de José dos Santos Carvalho Filho (2014, p.344), *“a eficiência reclama que o Poder Público se atualize com os novos processos tecnológicos, de modo que a execução seja mais proveitosa com menor dispêndio.”* Cumpre ressaltar que o princípio da eficiência foi incluído, por meio da Emenda Constitucional nº 19/98, no art. 37 da Constituição Federal, como postulado que deve ser seguido pela Administração Pública.

O princípio da modicidade significa dizer que os serviços públicos devem ter preços satisfatórios, ou seja, acessíveis a todos os indivíduos, em uma palavra impõe que sejam módicos. Segundo Carvalho Filho (2014, p.344), deve *“o Poder Público avaliar o poder aquisitivo do usuário para que, por dificuldades financeiras, não seja ele aliado do universo de beneficiários do serviço.”*

Identificação e Categorias

O Poder Público pode prestar o serviço público, diretamente ou por meio de delegação da execução. Os sujeitos que prestam serviços à coletividade são considerados agentes públicos. Estes são identificados por uma variedade de sujeitos que expressam a vontade do Estado. Conforme a administrativista, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, agente público é toda pessoa física que presta serviços ao Estado e às pessoas jurídicas da Administração Indireta.⁵

Com a Emenda Constitucional nº 19/98 foram incluídos no conceito de agentes públicos as pessoas físicas que prestam serviços às pessoas jurídicas de direito privado instituídas pelo Poder Público (fundações, empresas públicas e sociedade de economia mista) e outros alheios ao aparelho estatal, como concessionários, permissionários, delegatários, requisitados e gestores de negócios públicos.⁶

Conforme ensina Celso Antônio Bandeira de Mello (2013, p. 248) a expressão “agentes públicos” é a mais ampla que se pode conceber para designar genérica e indistintamente os sujeitos que servem ao Poder Público, como instrumentos expressivos

⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 596

⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 249

de sua vontade ou ação, ainda que o façam esporadicamente. Para José dos Santos Carvalho Filho:

A expressão agentes públicos tem sentido amplo. Significa o conjunto de pessoas que, a qualquer título, exercem uma função pública como prepostos do Estado. Essa função, é mister que se diga, pode ser remunerada ou gratuita, definitiva ou transitória, política ou jurídica. O que é certo é que, quando atuam no mundo jurídico, tais agentes estão de alguma forma vinculados ao Poder Público. Como se sabe, o Estado só se faz presente através das pessoas físicas que em seu nome manifestam determinada vontade, e é por isso que essa manifestação volitiva acaba por ser imputada ao próprio Estado. São todas essas pessoas físicas que constituem os agentes públicos (CARVALHO, 2014, p. 593).

Além dos conceitos dos precitados administrativistas, urge acrescentar a definição de agente público que é dada pela Lei nº 8.429/92, ao dispor sobre as sanções a ele aplicáveis, nos casos de enriquecimento ilícito na Administração Pública. O art. 2º dispõe:

Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.

Três teorias ficaram encarregadas de explicar a relação entre os agentes públicos e as pessoas jurídicas de direito público: a) teoria do mandato; b) teoria da representação; e c) teoria do órgão.

A teoria do mandato considera o agente público mandatário da pessoa jurídica de direito público a qual se vincula. Critica-se sua assertiva, uma vez que o Estado não tem vontade própria e, portanto, não poderia outorgar mandato.

A teoria da representação sustenta que o agente público é representante do Estado por força de lei, equiparando-o ao tutor ou curador. Restou igualmente criticada, pois equipara o Estado ao incapaz e também porque o Estado confere representantes a si mesmo o que não ocorre com a tutela e a curatela. Outra crítica que é lançada contra essa teoria diz respeito à hipótese de o representante ultrapassar os poderes da representação. O Estado, não pode responder por esses atos perante terceiros prejudicados.

A teoria do órgão, a mais convincente, considera que a pessoa jurídica de direito público manifesta sua vontade por meio de órgãos, sendo estes compostos por agentes que externam sua vontade. Segundo essa teoria é como se o próprio Estado o fizesse, substituindo a ideia de representação pela imputação. Esta teoria transmuda

significativamente o entendimento relativo à responsabilidade do Estado.

No momento em que exercem suas funções, os agentes manifestam sua vontade, que é transferida para o Estado como uma *longa manus*. A vontade dos agentes públicos é a vontade estatal. Portanto, há responsabilidade do Estado.

Os destacados administrativistas concordam que os agentes públicos são sujeitos vinculados ao Estado e à Administração Pública indireta. Eles podem ser até mesmo particulares, estranhos ao aparelho estatal, desde que exerçam função pública através de concessão, permissão ou delegação. Qualquer pessoa física que desempenha função pública, enquanto exercita, é um agente público.⁷

O conceito de agente público parte do Chefe do Executivo até chegar aos servidores que exercem as mais simples tarefas. Todos se qualificam como agentes públicos. Dessa forma, como a categoria dos agentes públicos é muito abrangente, a doutrina majoritária apresenta classificações com objetivo de diferenciar as diversas categorias de agentes públicos.

A expressão agente público apresenta amplo significado abarcando várias categorias de agentes que exercem funções estatais distintas. Os administrativistas antes ressaltados são firmes no sentido de que há necessidade de dividir os agentes públicos em categorias para diferenciá-los.

Celso Antônio Bandeira de Mello, Maria Sylvia Zanella Di Pietro e José dos Santos Carvalho Filho, dividem os agentes públicos em três categorias: agentes políticos, servidores públicos e particulares em colaboração com Administração Pública.

Ao tratar do tema, Zanella Di Pietro inclui os militares como agentes públicos, sob o fundamento de que com a edição da Emenda Constitucional nº 18/98 houve a exclusão da expressão “servidores militares”. Assim os integrantes das Forças Armadas e das Forças Auxiliares dos Estados também integram a categoria dos agentes públicos.

⁷ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 249.

Agentes Políticos

Os agentes políticos estão vinculados às funções de governo, tanto no Executivo quanto no Legislativo. De acordo com preleção de Carvalho Filho, os agentes políticos são aqueles que se incumbem de executar as diretrizes traçadas pelo Poder Público. São eles que desenham os destinos fundamentais do Estado e criam estratégias políticas por eles consideradas necessárias e convenientes para que ele atinja seus objetivos.⁸ Bandeira de Mello registra que:

Agentes políticos são os titulares dos cargos estruturais à organização política do País, ou seja, ocupantes dos que integram o arcabouço constitucional do Estado, o esquema fundamental do Poder. Daí que se constituem nos formadores da vontade superior do Estado. São agentes políticos apenas o Presidente da República, os Governadores, Prefeitos e respectivos vices, os auxiliares imediatos dos Chefes do Executivo, isto é, Ministro e Secretários das diversas Pastas, bem como Senadores, Deputados federais e estaduais e os Vereadores. (MELLO, 2013, p. 251)

Os agentes políticos têm vínculo temporário com o Estado. Eles estão tratados em normas inseridas na Constituição Federal. Para sua investidura no Poder Público faz-se mister que se submetam a processo eleitoral. A função do agente político é administrar, governar e dirigir as políticas públicas do País. Ditas funções políticas, como diz Zanella Di Pietro, ficam a cargo do Executivo e Legislativo, que exercem atividades típicas de governo e exercem mandato, para qual são eleitos.⁹

A eles são aplicáveis regras constitucionais de acordo com a organização política em que o agente está inserido. Por exemplo, as atribuições do Congresso Nacional, composto pela Câmara dos Deputados e do Senado, estão previstas no art. 48 da Magna Carta. Uma das funções que bem traduz os agentes políticos é a que está expressa no inciso II, do art. 48 da Constituição Federal, ou seja, a elaboração do plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, além de outras. São funções da política que direciona as prioridades do Estado à sociedade.

Ao Poder Executivo é aplicável, por exemplo, o art. 84, e seus incisos, especialmente o inciso I, que diz competir ao Presidente da República exercer, com auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal. Além do art. 84, inciso IV, “a”, dispor por decreto sobre organização e funcionamento da administração federal, quando

8 CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 594

9 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 26. ed. São Paulo: Atlas. 2013. p. 585

não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos.

Hely Lopes Meirelles, em entendimento isolado, inclui também no conceito de agente político os membros do Poder Judiciário, já que o art. 37, XI da Carta da República a eles se referem. A inclusão dos magistrados como agentes políticos, contudo, é bastante criticada pelos demais autores. Não só os magistrados, como também os promotores e membros dos Tribunais de Contas não exercem função política permanente, sem se falar que não participam das decisões governamentais.

Outra crítica apresentada por José dos Santos Carvalho Filho é a que diz respeito à relação com Estado. Tais agentes têm vínculo permanente e a investidura no cargo não se dá por meio de processo eleitoral e sim por meio de aprovação em concurso público, ao contrário do que ocorre com os agentes políticos cuja função é transitória e política.¹⁰ O publicista ressalta que a redação trazida pela Emenda Constitucional nº 19/98, inserida ao art. 37, XI, da Lex Mater, tem fins remuneratórios e o que deve ser levado em conta é o aspecto jurídico que vincula o agente ao Poder Público.

No entanto Maria Sylvia Zanella Di Pietro - apesar de também criticar tal inclusão - reconhece que os magistrados e membros do Ministério Público assumem determinadas funções políticas. Com relação aos primeiros admite ter uma parcela da soberania do Estado, quando têm função de dizer o direito em última instância. Já quanto aos membros do Ministério Público, reconhece que é justificada pela função de controle que lhe foram atribuídas com o advento da Constituição da República de 1988, através do art. 129.

Destarte, são considerados agentes políticos, pela doutrina majoritária, apenas os Chefes do Executivo (Presidente, Governadores e Prefeitos), seus auxiliares (Ministros e Secretários Estaduais e Municipais) e os membros do Poder Legislativo (Senadores, Deputados Federais e Estaduais e Vereadores).

Servidores Públicos

Os servidores públicos prestam serviços de caráter permanente ao Estado e à Administração Pública indireta, em regime estatutário ou com vínculo empregatício,

¹⁰ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas. 2014. p. 595

respectivamente, sendo remunerados pelos cofres públicos.¹¹ Assim os servidores públicos podem ser divididos em estatutários, empregados públicos e temporários.

Carvalho Filho, de forma minoritária, não inclui os empregados das entidades privadas da Administração Pública indireta (empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas de direito privado), sob o argumento que todos estes são regidos pela relação de emprego no campo privado, integrando a categoria profissional a qual estiver vinculada a entidade.¹²

Na primeira categoria se encontram os servidores que se submetem ao regime estatutário e são ocupantes de cargos públicos. Eles estão regulados por lei editada em cada unidade da Federação e são nomeados após aprovação em concurso público. Vergam-se ao regime próprio e ingressam numa situação previamente definida, exercendo funções em caráter permanente.

Carvalho Filho subdivide os servidores estatutários em comuns, ou seja, os que estão regulados pelo estatuto - que de forma geral é editado pela pessoa jurídica de direito público a qual está vinculado - e servidores estatutários especiais, isto é, aqueles que se submetem a estatutos próprios de acordo com o cargo que exercem.¹³

A segunda categoria é integrada pelos contratados pela Administração Pública, que também foram submetidos a concurso público, mas que são regidos pela legislação trabalhista. Estes servidores são ocupantes de emprego, podendo ter relação jurídica tanto com Administração Pública direta quanto com Administração indireta.

A ocupação de emprego público perante a Administração Pública direta, autárquica e fundacional é secundária aos servidores que ocupam cargos públicos, que são considerados como regra no regime de direito público. Isto, porque, segundo ensinamento de Celso Antônio Bandeira de Mello¹⁴, a Carta Magna, na Seção II, que trata dos Servidores Públicos, faz minuciosa disciplina dos servidores titulares de cargos públicos. E não o faria caso não fosse prioritário em relação aos outros. O administrativista anota:

11 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 26.ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 587

12 CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 27.ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 598

13 CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Idem*, p. 601

14 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 266

Finalmente, o regime normal dos servidores públicos teria mesmo de ser o estatutário, pois este (ao contrário do regime trabalhista) é o concebido para atender as peculiaridades de um vínculo no qual não estão em causa tão só interesses empregatícios, mas onde avultam interesses públicos básicos, visto que os servidores públicos são os próprios instrumentos da atuação do Estado. (MELLO, 2013, p. 266)

Assim, a Lei Maior estabelece o regime estatutário para maior garantia dos administrados, usuários do serviço público, que devem ser prestados de forma impessoal pelo Estado. Este deve prestar o serviço público por meio de servidores isentos, imparciais, estáveis com o objetivo de atender ao interesse público, sem influência de interesse pessoal transitório que comprometa a execução de maneira eficiente.

A Carta da República autoriza a criação de empregos públicos regidos pelo direito privado de que trata a Consolidação das Leis do Trabalho. O art. 51, IV, estabelece que a Câmara dos Deputados disporá sobre “cargos, empregos e funções” de seus serviços. Assim também o faz o art. 52, XIII com relação ao Senado Federal. O art. 61, § 1º, II, “a”, atribui privativamente ao Presidente da República a criação de “cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica”.

Na última categoria encontram-se os servidores públicos temporários, isto é, os ocupantes de cargo ou função excepcional. Esta categoria tem previsão no art. 37, IX, da Lei Fundamental, que admite a contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público. A lei deve estabelecer os casos de contratação por tempo determinado. Anota Hely Lopes Meirelles (2013, p. 473):

O inciso IX não se refere exclusivamente às atividades de natureza eventual, temporária ou excepcional. Assim, não veda a contratação para atividades de natureza regular e permanente. O que importa é o atendimento da finalidade prevista na Norma.

Segundo o Supremo Tribunal Federal as contratações são permitidas, “*desde que indispensáveis ao atendimento de necessidade temporária de excepcional interesse público, quer para o desempenho das atividades de caráter eventual, temporário ou excepcional, quer para o desempenho das atividades de caráter regular ou permanente*”.¹⁵

No que concerne à responsabilidade civil, os servidores públicos respondem subjetivamente por danos causados a terceiro, quando estiverem no exercício das suas funções e em serviço, nos termos do art. 37, § 6º da Carta da República. Desse modo,

15 STF, Adin 3.210 PR, Rel. Min. Carlos Veloso, 08.12.2004; Adin 3.068 DF, Min. Eros Grau, 13.3.2006

eles só são responsabilizados pelos danos que cometerem nos casos de dolo ou culpa. Acrescente-se que o art. 122 da Lei nº 8.112/90 (Estatuto dos Servidores Públicos), dispõe que a responsabilidade civil do servidor decorre de ato comissivo ou omissivo, doloso ou culposo, que resulte em prejuízo ao Erário ou a terceiros.

Caso o servidor público (federal) cause dano através de conduta dolosa deverá indenizar ao Erário, no prazo máximo de trinta dias, podendo o montante ser parcelado, a pedido do interessado, de acordo com o art. 46, do Estatuto dos Servidores Públicos. No caso de dano a terceiros, responderá em ação regressiva perante a Fazenda Pública, tendo em vista que esta responde objetivamente, conforme preceituam os arts. 37, § 6º da Carta da República e 122, § 2º da Lei nº 8.112/90.

No que tange à responsabilidade penal do servidor público, o art. 327 e seu parágrafo 1º do Código Penal o define como aquele que exerce cargo, emprego ou função pública, embora transitoriamente ou sem remuneração, na Administração Pública direta, indireta ou fundacional ou, ainda, a ela presta serviço de qualquer natureza.

Quanto à responsabilidade administrativa, o art. 124, do Estatuto dos Servidores Públicos, reconhece que pode decorrer de ato omissivo ou comissivo praticado pelo funcionário público no desempenho de cargo ou função. As penalidades administrativas que a ele podem ser impostas são: advertência, suspensão, demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade, destituição de cargo em comissão e destituição de função comissionada.

Agentes Particulares em Colaboração

Os agentes particulares em colaboração com Poder Público são as pessoas físicas e jurídicas que prestam serviço ao Estado, sem vínculo empregatício, com ou sem remuneração. Os particulares exercem função pública por meio de requisição ou nomeação, como gestores de negócios e delegação do Poder Público. Ensina Celso Antônio Bandeira de Mello (2013, p. 255) que essa categoria *“é composta por sujeitos que, sem perderem sua qualidade de particulares – portanto, de pessoas alheias à intimidade do aparelho estatal (com exceção única dos recrutados para serviço militar) -, exercem função pública,*

ainda que às vezes apenas em caráter episódico.”

No mesmo sentido José dos Santos Carvalho Filho (2014, p. 595) afirma que *“embora sejam particulares, executam certas funções especiais que podem se qualificar como públicas, sempre como resultado do vínculo jurídico que os prende ao Estado.”* Muitos deles exercem atividades em favor da coletividade, recebendo determinados encargos. Eles exercem as atividades em seu próprio nome, sem vínculo empregatício, porém sob fiscalização do Poder Público.

Os requisitados ou nomeados, exercem *múnus público*, ou seja, sujeitam-se a encargos em favor da coletividade a que pertencem. Trata-se de exercício de função transitória. São exemplos dessa categoria de agentes: os mesários, os jurados e os recrutados para serviço militar obrigatório.

Também podem ser considerados agentes públicos colaboradores com Estado os que assumem a gestão de coisa pública, devidamente autorizados por normas legais e regulamentares, perante situações anormais, para acudir às necessidades públicas urgentes. Tem-se o seguinte exemplo: em determinada situação de calamidade, como uma enchente ou inundação, particulares ajudam a resgatar pessoas.

Por último ao rol podem ser acrescentados os delegatários de função pública, em que a atividade desempenhada é jurídica, já que advinda da lei. Os agentes atuam mediante delegação do Estado para execução do serviço público, exercendo-o em seu próprio nome e sob fiscalização do Estado. A remuneração que recebem não é paga pelos cofres públicos, mas por terceiros usuários do serviço. Ocorre nos casos de concessão e permissão de serviço público.

Nesta categoria encontram-se os Delegatários dos Serviços Notariais e de Registro, que são particulares delegados por força do art. 236 do Pacto Fundamental para o exercício da titularidade de atividades públicas específicas, definidas na Lei nº 8.935/94. Eles exercem função pública e recebem emolumentos pagos pelos usuários em contraprestação dos serviços que prestam. José dos Santos Carvalho Filho, enfatiza que os titulares de Ofícios de Notas e de Registro sujeitam-se a regime jurídico próprio, contemplado na Lei nº 8.935/94, que regulamenta o art. 236 da Constituição Federal.

Ainda que a função se caracterize como de natureza privada, sua forma de investidura depende de aprovação em concurso público, como prevê o § 3º do art. 236 e sua atuação é submetida à fiscalização do Poder Judiciário. Dessa forma, não há dúvida, pela função que desempenham, que devem ser enquadrados como colaboradores do Poder Público, embora não sejam ocupantes de cargo ou emprego público, mas sim agentes que exercem, em caráter permanente, função pública sujeita a regime especial.¹⁶

¹⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 596

A TRANSFERÊNCIA DAS ATIVIDADES ESTATAIS NA ERA CONTEMPORÂNEA

Origem e Fundamento da Transferência

Durante a época do Estado Liberal, o Poder Público manteve distanciamento da vida social, econômica e religiosa dos indivíduos. Dessa forma, o Estado apenas exercia as atividades primordiais, como manutenção da ordem e dar segurança aos cidadãos. O propósito consistia em se abster, ao máximo, das relações econômicas e sociais, deixando livre para a própria sociedade alcançar seus objetivos.

Com a abstenção do Estado acerca das relações sociais e econômicas, surgiram contradições sociais que requeriam mudanças e solução. Desse modo, eclodiu o Estado Social, em que o Poder Público passou a intervir em vários setores com escopo de prover as necessidades básicas da sociedade que estava à margem dos benefícios sociais.

O Estado começou a atuar de forma profunda nos setores econômicos e sociais. Além das funções assistenciais e sociais (saúde, educação, previdência e outras), as atividades de natureza privada passaram a integrar o rol de funções do Estado. Dessa forma, o Estado majorou suas atribuições e sua máquina administrativa cresceu, tornando-se complexa.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro narra que com o crescimento do Estado, sentiu-se a necessidade de buscar novas formas de gestão das atividades públicas. A Administração Pública deveria se especializar para exercer suas atividades de maneira mais eficiente e também utilizar métodos de gestão privada, diante do novo ramo por ela assumido.¹⁷

Assim, houve necessidade de reformular a gestão dos serviços públicos, com o intuito de tornar a atividade prestada pelo Estado mais eficiente e que as necessidades da coletividade fossem atendidas. Diante disso, surgiram dois institutos: a desconcentração e a descentralização.

A desconcentração se dá quando há distribuição interna de competências dentro da mesma pessoa jurídica. Segundo preleção de Zanella Di Pietro (2013, p. 470): “Isto é

17 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 475

feito para descongestionar, desconcentrar, tirar do centro um volume grande de atribuições, para permitir seu mais adequado e racional desempenho.” De acordo com conceito de Lúcia Valle Figueiredo (2006, p.85), “na desconcentração, de seu turno, não há criação de outras pessoas, mas sim atribuição de determinadas competências a serem exercidas no âmbito da mesma pessoa.”

Enquanto isso, a descentralização é a distribuição de competência de determinada atividade para outra pessoa, física ou jurídica, podendo ser integrante ou não da Administração Pública. José dos Santos Carvalho Filho diferencia os institutos afirmando que na desconcentração, a atividade permanece centralizada em uma pessoa jurídica. Na descentralização há transferência da atividade para outra entidade.¹⁸ Hely Lopes Meirelles, também diferencia os dois institutos. Para ele:

“A desconcentração é uma técnica administrativa de simplificação e aceleração do serviço dentro da mesma entidade, diversamente da descentralização, que é uma técnica de especialização, consistente na retirada do serviço dentro de uma entidade e transferência a outra para que o execute com mais perfeição e autonomia” (MEIRELLES, 2013, p. 394).

Cumprido destacar que a descentralização pode ocorrer por duas formas: política e administrativa, conforme divisão feita por Zanella Di Pietro.¹⁹ A descentralização política ocorre pela entidade política (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) quando reparte atividades de competência própria, que decorre da Constituição da República.

Já a descentralização administrativa existe quando a atividade exercida pelos entes descentralizados decorre de transferência do poder central. Dessa forma, os entes descentralizados têm capacidade de gerir suas atividades de forma autônoma, mas sempre respeitando os limites postos pelo poder central. A descentralização administrativa se subdivide em três categorias: territorial ou geográfica; por serviços, funcional ou técnica; e por colaboração.

A descentralização territorial ou geográfica segundo Zanella Di Pietro (2013, p. 471), ocorre “quando uma entidade local, geograficamente delimitada, é dotada de personalidade jurídica própria, de direito público, com capacidade administrativa genérica.” Exemplo são os territórios federais, que não integram a federação, e tem personalidade jurídica própria

¹⁸ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 352

¹⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 471

de direito público. Além disso, são geograficamente delimitados.

No que concerne à descentralização por serviço, funcional ou técnica, o Poder Público institui determinada pessoa jurídica de direito público ou privado e transfere a titularidade e execução do serviço público. Essa subcategoria de descentralização, no Brasil, dar-se por meio de lei. Exemplos são as autarquias, fundações públicas, sociedades de economia mista e empresas públicas.

A partir do advento da Lei nº 11.107/05 admitiu-se uma nova espécie de ente descentralizado de serviço, o denominado de consórcio público. Este é formado por dois ou mais entes da federação para gestão associada de serviços públicos, conforme previsão do art. 241 da *Lex Mater*. O ente descentralizado desempenha o serviço com auto-administração, exercendo com independência em relação ao Poder Público. Contudo, sua independência deve ser exercida nos limites da lei que a instituiu.

O objetivo da instituição do ente descentralizado é que o serviço público seja prestado de maneira técnica, especializado ao fim que justificou sua criação. O Estado, prestador dos serviços públicos, assume muitos encargos quando adota o modelo do Bem-estar Social. À vista disso a execução com qualidade - que é necessária para atingir os interesses da coletividade - se torna cada vez mais difícil.

Na descentralização por colaboração, o Poder Público, detentor da titularidade do serviço, transfere à pessoa jurídica de direito privado, por meio de contrato ou ato unilateral, a execução do serviço público. Assim sendo, o Poder Público tem a vantagem de dispor do serviço público, podendo retomá-lo sempre que achar necessário. Ao contrário da descentralização em que o Poder Público, por lei, transfere a titularidade e execução a outro ente e para retomá-lo necessita da revogação por lei.

A descentralização por colaboração conta com um controle mais amplo da atividade, tendo em vista que o Poder Público permanece com a titularidade do serviço. Conseqüentemente dispõe da possibilidade de alterar as condições unilateralmente e retomá-lo, caso entenda necessário. Nessa espécie de transferência da atividade estatal, a pessoa jurídica de direito privado é preexistente e não mantém vínculo com a Administração Pública. Portanto, o Estado consegue se desonerar financeiramente para executar as mais

variadas espécies de serviço público.

As formas de transferência

Consoante restou analisado, o Estado pode descentralizar a prestação do serviço público por diversas formas. O Estado, com a finalidade de desonerar-se economicamente e fornecer à coletividade serviço público de melhor qualidade, mais técnico e especializado, decidiu descentralizar a execução de determinados serviços a pessoas jurídicas integrantes da iniciativa privada. Por conseguinte, a Carta Federal permitiu que o Estado começasse a delegar a execução dos serviços públicos a pessoas jurídicas de direito privado ou consórcios de empresas por duas formas: concessão ou permissão. A primeira tem natureza jurídica de contrato administrativo, ao passo que a segunda tem natureza de ato administrativo.

A concessão de serviço público é uma modalidade de delegação negocial em que o Estado, por meio de contrato administrativo firmado com pessoa jurídica estranha à Administração Pública, concede a execução de um serviço público. Celso Antônio Bandeira de Mello conceitua a concessão da seguinte forma:

Concessão de serviço público é o instituto através do qual o Estado atribui o exercício de um serviço público a alguém que aceita prestá-lo em nome próprio, por sua conta e risco, nas condições fixadas e alteráveis unilateralmente pelo Poder Público, mas sob garantia contratual de um equilíbrio econômico-financeiro, remunerando-se pela própria exploração do serviço, em geral e basicamente mediante tarifas cobradas diretamente dos usuários do serviço (MELLO, 2013, p. 718).

A transferência da execução do serviço público é da substância da concessão e se efetiva pela forma contratual. José dos Santos Carvalho Filho define a concessão de serviço público de maneira simples e objetiva:

Concessão de serviço público é o contrato administrativo pelo qual a Administração Pública transfere à pessoa jurídica ou a consórcio de empresas a execução de certa atividade de interesse coletivo, remunerada através do sistema de tarifas pagas pelo usuário (CARVALHO FILHO, 2014, p. 375).

O art. 175 da Carta Constitucional dispõe que “incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação dos serviços públicos”. Desse modo, respeitando mandamento constitucional foi editada a Lei nº 8.987/95 que - dentre outros temas - regula o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviço público, o contrato, o direito dos usuários, a

política tarifária e a obrigação de manter o serviço público adequado.

A natureza jurídica da concessão de serviço público é de contrato administrativo. Portanto, o regime aplicado é de direito público, devendo respeitar a forma, as condições especiais do Poder Público e a licitação. É um ajuste bilateral entre a Administração Pública (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e a pessoa jurídica de direito privado. Conta com as seguintes características: é um contrato comutativo, por haver prestações recíprocas, *intuitu personae* - uma vez que o concessionário não pode ceder suas obrigações - e formal, por ser necessário à formalização da vontade das partes por meio de contrato escrito, precedido de concorrência.

Insta ressaltar que o Poder Público é credor de cláusulas de privilégio, ou seja, prerrogativas especiais destinadas a dar maior proteção negocial à Administração nos contratos administrativos. Isto decorre da supremacia do Poder Público no que se refere à parte contratada. Logo, a Administração Pública poderá alterar unilateralmente o contrato, rescindir, fiscalizar e aplicar sanções, indenizando aos contratados.

A parte contratada denomina-se concessionária do serviço público, pessoa jurídica pertencente à iniciativa privada e não integrante da Administração Pública, nem mesmo com a formalização da concessão. A concessionária exerce a atividade por sua conta e risco, por prazo determinado. No entanto deve respeitar preceitos do direito público, por exemplo, a responsabilidade civil vigente aos entes administrativos, art. 37, § 6º da Lei Suprema.

Como foi dito a concessão de serviço público é regulada pela Lei nº 8.987/95, que apresenta em duas modalidades: concessão de serviço público comum e concessão de serviço público precedida da execução de obra pública. O art. 2º, II, da Lei nº 8.987/95 conceitua a modalidade clássica de concessão de serviço público, já conceituada pela doutrina. Trata-se de delegação de serviço público pelo poder concedente (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) mediante licitação - na modalidade de concorrência - à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado. Na concessão de que cuida o art. 2º, III da referida lei, o Estado concede à atividade mediante execução de obra previamente. O dispositivo

amplia o conceito de obra e permite que seja delegado serviço público à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que deverá construir, total ou parcialmente, conservar, reformar, ampliar ou melhorar quaisquer obras de interesse público, previamente, de forma que o investimento da concessionária seja remunerado e amortizado mediante a exploração do serviço ou da obra por prazo determinado.

Posteriormente, foi editada a Lei nº 11.079/04, que passou a regular a concessão especial de serviços públicos. Esse diploma instituiu normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada, o qual o Estado se compromete a oferecer determinada contrapartida pecuniária. Divide-se em duas modalidades: concessão patrocinada e concessão administrativa. De acordo com o art. 2º § 1º, da Lei nº 11.079/04, a concessão patrocinada é a modalidade de concessão de serviços públicos comuns ou precedentes de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987/95, quando envolver, adicionalmente à tarifa paga pelos usuários, a contraprestação pecuniária do Estado concedente ao concessionário privado. No que tange à concessão administrativa, dispõe que o art. 2º, § 2º da lei, “*é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens*”. Nessa modalidade a Administração Pública remunera a concessionária pela execução da obra ou prestação do serviço, sem que os usuários compensem por tarifa.

Odete Medauar²⁰ menciona outras espécies de concessão reguladas por leis próprias, como: a) concessão de serviço de TV a cabo, disciplinada na Lei 8.977/95, onde o usuário assina contrato com operadora de TV mediante pagamento mensal; b) concessão de serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens, sendo que nesse caso o serviço é gratuito para os usuários; c) concessão de porto organizado, regulados nas Leis nº 8.630/93 e 10.233/01; d) concessão florestal, regulada pela Lei nº 11.284/06, pelo qual o concedente delega onerosamente ao concessionário, a gestão florestal sustentável e o direito de explorar os produtos e serviços.

A segunda modalidade de descentralização por serviço é a permissão. O art. 175 da Lei Máxima autoriza o Poder Público delegar a prestação do serviço público pelo

20 MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo Moderno. 14. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2010, p. 333

regime de concessão ou de permissão. Esta espécie de delegação se diferencia daquela, por sua natureza jurídica de ato unilateral e precário. Assim sendo, o Estado transfere à pessoa física ou jurídica a execução de um serviço público. A precariedade é entendida por Celso Antônio Bandeira de Mello²¹ como a possibilidade do Poder Público revogar unilateralmente, a qualquer tempo, o ato administrativo, sem que o permissionário tenha direito à indenização, tendo em vista que as permissões são ajustadas diante de situações transitórias e que o permissionário não precisa alocar grande quantidade de capital para o exercício do serviço.

O art. 40 da Lei nº 8.987/95 estabelece que a permissão de serviço público tem natureza jurídica de contrato de adesão. Dessa forma, de acordo com o dispositivo legal, a diferença entre concessão e permissão não subsiste mais, eis que as duas únicas diferenças entre os institutos consistiam na natureza de ato unilateral e na precariedade. Com a exigência da bilateralidade da permissão, a precariedade não lhe serve mais de característica, já que a natureza contratual enseja obrigações para ambas as partes como, por exemplo, indenização em prol do permissionário, em caso de rescisão injustificada.

Celso Antônio Bandeira de Mello (2013, p. 783) interpreta a norma de acordo com a natureza clássica do instituto, isto é, de ato unilateral e precário, já que o art. 40 estatui que a permissão de serviço público observa a precariedade e a revogabilidade unilateral do contrato pelo poder concedente.

Bandeira de Mello assevera que a permissão não pode ser utilizada pelo Poder Público com fim discricionário, inovando a característica da precariedade da prestação do serviço público. O instituto deve ser usado nas hipóteses em que o permissionário cumpra de forma satisfatória o serviço de maneira estável e que possa reaver os seus investimentos. De acordo com entendimento do Supremo Tribunal Federal, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.491 de 1988, (Informativo nº 117) restou decidido:

Retomado o julgamento da medida liminar requerida na ação direta requerida pelo Partido Democrático Trabalhista-PDT e pelo Partido dos Trabalhadores-PT, contra a Lei 9.295/96, que dispõe sobre serviços de telecomunicações e sua organização (v. Informativo 116). O Tribunal, por maioria de votos, indeferiu o pedido de suspensão cautelar da eficácia do art. 4º e seu parágrafo único da referida Lei, que autoriza o Poder Executivo a transformar em concessões de Serviço Móvel Celular,

²¹ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 30.ed. São Paulo: Malheiros. 2013, p. 775

as permissões do Serviço de Radiocomunicação Móvel Terrestre Público-Restrito outorgadas anteriormente à vigência desta Lei. O Min. Sydney Sanches proferiu voto de desempate, acompanhando o entendimento do Min. Carlos Velloso, relator, no sentido de que o art. 175, parágrafo único, I da CF (“A lei disporá sobre: I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão.”) afastou qualquer distinção conceitual entre permissão e concessão, ao conferir àquela o caráter contratual próprio desta. Vencidos os Ministros Marco Aurélio, Sepúlveda Pertence, Néri da Silveira, Moreira Alves e Celso de Mello, que deferiam a medida cautelar por entenderem que os conceitos de “permissão” e “concessão” não são sinônimos e que a utilização, pelo referido art. 175, § único, I, da CF/88, da expressão “o caráter especial de seu contrato” para ambos os institutos, traduz mera impropriedade e não equiparação. Quanto ao § 2º do art. 8º da mesma Lei, o julgamento continua suspenso em virtude do pedido de vista do Min. Nelson Jobim, formulado na sessão do dia 26.6.98 (v. Informativo 116).

ADI 1.491-DF, rel. min. Carlos Velloso, 01.07.98.

Sobre o tema, José dos Santos Carvalho Filho registra:

Conclui-se, então, que ambos os institutos: (1) são formalizados por contratos administrativos; (2) têm o mesmo objeto: a prestação de serviços públicos; (3) representam a mesma forma de descentralização: ambos resultam de delegação negocial; (4) não dispensam licitação prévia; e (5) recebem, de forma idêntica, a incidência de várias particularidades desse tipo de delegação, como supremacia do Estado, mutabilidade contratual, remuneração tarifária etc. (CARVALHO FILHO, 2014, p. 423)

Assim, caso se interprete que não há porque o art. 175 da Constituição da República institui duas espécies de regime em que o Poder Público pode delegar suas atividades a terceiros estranhos à Administração Pública, deve ser entendido que a natureza jurídica da permissão de serviço público é de ato administrativo unilateral e precário. Caso se entenda conforme posição da Suprema Corte, vê-se que ambos institutos são análogos.

A DELEGAÇÃO CONSTITUCIONAL DOS SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTRO E SUA RELEVÂNCIA

Breve Histórico dos Cartórios do Foro Extrajudicial

As raízes dos serviços notariais e de registro vêm dos tempos mais remotos, confundindo-se com a história da sociedade. As atividades notariais e de registro podem ser observadas, desde sempre, como formas de perpetuar, com segurança, as manifestações de vontade emitidas nas celebrações dos negócios jurídicos por instrumento público e por instrumento particular, com força de escritura pública, quando permitido por lei, além do arquivamento de documentos a eles referentes.

A atividade notarial e de registro surge como uma necessidade da sociedade em documentar as manifestações de vontade, de modo uniforme, para dar segurança e certeza às relações jurídicas, sociais e econômicas. Nas palavras de Leonardo Brandelli (2011, p. 26):

O embrião da atividade notarial, ou seja, o embrião do tabelião nasceu do clamor social, para que, num mundo massivamente iletrado, houvesse um agente confiável que pudesse instrumentalizar, redigir o que fosse manifestado pelas partes contratantes, a fim de perpetuar o negócio jurídico, tornando menos penosa a sua prova, uma vez que as palavras voam ao vento.

Nesse contexto, vê-se que os serviços notariais e de registro já existiam desde a Antiguidade, ainda que de forma rudimentar. Na civilização egípcia havia a figura dos *escribas*, funcionários do alto escalão que redigiam os atos jurídicos e anotavam todas as atividades privadas. O *escriba*, todavia, não era dotado de fé pública. Para que os atos por ele praticados tivessem valor probatório exigia-se a homologação por uma autoridade superior.

Na Grécia, havia oficiais públicos conhecidos como *mnemons*, que tinham a função de lavrar os atos e os contratos particulares, que se assemelhava às atividades dos notários. Contava também com a figura dos *hieromnemons*, que eram equiparados aos registradores, vez que lhes incumbia a função de guardar e conservar os documentos públicos e particulares.²²

²² ALMEIDA JÚNIOR, João Mendes de. *Órgãos da fé pública*. São Paulo: Saraiva, 1963, p. 16

Embora a função dos notários e registradores fossem exercidas de maneira primitiva no Egito e na Grécia, foi em Roma que a atividade notarial e de registro vivenciou sua maior evolução. Inicialmente, para os romanos, o respeito às leis naturais e a boa-fé nas relações sociais eram suficientes, haja vista que a palavra do cidadão fazia fé em juízo.

Com o crescimento populacional, as relações regidas pela boa-fé foram contagiadas por diversos vícios. Diante disso, houve necessidade de instrumentalizar os atos e os negócios jurídicos. Assim, surgiram múltiplos profissionais como: os *notarii*, os *argentarii*, os *tabularii* e os *tabeliones*. A única classe profissional que exercia atividade semelhante a do notário atual eram os *tabeliones*, encarregados de lavrar os contratos, testamentos e convênios entre os particulares.

Insta enfatizar que os *tabeliones* não praticavam atos dotados de fé pública, sendo necessária a comprovação da assinatura do tabelião. Assim, nesse primeiro momento, surge um protótipo da atividade notarial, embora apenas presenciasse a celebração do negócio jurídico, reduzindo-o a termo.

Coube a Justiniano I, imperador bizantino, promover a transformação da atividade notarial, até então rudimentar, em profissão regulamentada. Diante da importância do ofício dos tabeliões era exigido que fossem peritos em direito, proporcionando-lhes diversas inovações.

As principais inovações da legislação justiniana, no âmbito notarial, consistiram na instauração do protocolo; no reconhecimento do pacto pela intervenção no notário; na obrigação quanto ao local em que o tabelião e seus auxiliares deveriam permanecer à disposição dos clientes; na rigorosa disciplina a que aquele e estes estavam submetidos no exercício da profissão.²³

No caso brasileiro, as atividades notariais e de registro tiveram início com o descobrimento do País, uma vez que durante as expedições navais o Tabelião acompanhava as navegações para narrar e descrever o território encontrado. Portanto, em 1500 se encontrava Pedro Vaz de Caminha, reconhecido como o primeiro Tabelião que documentou minuciosamente as terras brasileiras.²⁴

²³ MARTINS, Cláudio. *Direito notarial: teoria e técnica*. Fortaleza: Imprensa UFCE, 1974. p. 18.

²⁴ BRANDELLI, Leonardo. *Teoria Geral do Direito Notarial*. 4.ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 41

Ao se tornar colônia de Portugal, todo o direito português foi transladado para o Brasil, inclusive toda regulamentação da atividade notarial. O cargo de Tabelião se dava por meio de nomeação real, através de doação, compra e venda ou sucessão *causa mortis*, sendo o beneficiado investido de um direito vitalício e hereditário.²⁵ Ovídio Baptista, descreve as origens da atividade notarial no Brasil, da seguinte maneira:

[...] o provimento dos cargos de Tabelião no Brasil se dava por meio de nomeação real, sendo o beneficiado investido de um direito vitalício. Dessa forma, por óbvio, não havia como exigir-se o preparo e aptidão tão necessários para o exercício da função. Muitos dos cargos podiam ser comprados, ou adquiridos como recompensa oferecida pela Coroa. Nesse mesmo período, o notariado europeu e o da América espanhola sofreram rígidas mudanças, o que lhe dá, até os dias atuais, o título de mais desenvolvido do mundo, porém, no Brasil, tais modificações não se fizeram sentir, pois foi mantido o notariado ultrapassado herdado de Portugal.²⁶

Consoante às lições de Leonardo Brandelli, em 11 de outubro de 1827, foi editado Decreto-Lei regulando os Ofícios da Justiça e da Fazenda. Com fundamento neste Decreto-Lei as transmissões a título de propriedade restaram proibidas, restando consagrado que as atividades fossem conferidas às pessoas dotadas de idoneidade, a título de serventia vitalícia. Desse modo, embora o Decreto-Lei tivesse extinto as transmissões por meio de negócios jurídicos, não extinguiu a vitaliciedade nem a transmissão *causa mortis*.²⁷

Segundo Ovídio Baptista, o notariado brasileiro, a partir do Decreto de 02.10.1851, passou a ser fiscalizado pelo Poder Judiciário, assumindo caráter de serviço auxiliar, apesar de suas funções não se assemelharem com as atribuições próprias da jurisdição.²⁸ Luís Paulo Aliende Ribeiro anota que os Tabeliães e os Oficiais de Registro foram incluídos como funcionários integrantes do foro extrajudicial, que em conjunto com os integrantes do foro judicial compunham a organização judiciária.²⁹

Regulamentando o art. 144, § 5º da Emenda Constitucional nº 1 de 1969 - que previa em sua redação original que os Tribunais poderiam dispor sobre organização judiciária por meio de Resoluções aprovadas pela maioria absoluta de seus membros - foi editada a Lei nº 5.621/70. Esta, no âmbito do conceito de “organização judiciária”, indicou que compreendem a organização, classificação, a disciplina e as atribuições dos serviços

25 COTRIM NETO, Alberto Bittencourt. *Perspectivas da função notarial no Brasil*. Porto Alegre: Colégio Notarial do Brasil – Seção do Rio Grande do Sul, 1973, p. 14.

26 SILVA, Ovídio A. Baptista. *O notariado brasileiro perante a Constituição Federal*. 14. ed. Porto Alegre: Boletim do Colégio Registral, 2000, p. 5

27 BRANDELLI, Leonardo. *Teoria Geral do Direito Notarial*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p.41.

28 SILVA, Ovídio A. Baptista. *O notariado brasileiro perante a Constituição Federal*. 14. ed. Porto Alegre: Boletim do Colégio Registral, 2000, p. 81

29 RIBEIRO, Luís Paulo Aliende. *Regulação da função pública notarial e de registro*. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 30.

auxiliares da justiça, os Tabelionatos e os Ofícios de Registros Públicos.

A Emenda nº 22 de 1982, dispôs que para exercer a função de Tabelião e de Oficial de Registro era necessária nomeação respeitando a classificação em concurso público de provas e títulos. Havia, entretanto, uma exceção: os substitutos podiam ascender ao cargo de Titular da Serventia, desde que, com a vacância contassem com cinco anos de exercício na função, na mesma serventia, até 31 de dezembro de 1983.

Após longo período de estagnação, a Constituição Federal de 1988 trouxe profundas modificações nas atividades notarias e de registro. O art. 236 passou a denominá-los como Notários e Registradores. E fez uma opção política: as serventias extrajudiciais evoluíram para serviço público delegado, em caráter privado, sob a fiscalização do Poder Judiciário.

A Delegação dos Serviços Extrajudiciais

Com a promulgação da Carta da República que vigora há quase vinte e oito anos surgiram novas tendências. A Administração Pública teve necessidade de encartar, em norma, os princípios mais relevantes para uma boa gestão cartorária, como se infere da leitura do art. 37. Nessa perspectiva, os serviços notariais e de registro permanecem como funções públicas delegadas a particulares, com alterações compatíveis com o Estado Democrático de Direito.

Houve preocupação do constituinte em aperfeiçoar o sistema notarial e de registro, mediante a aplicação de princípios impostos à Administração Pública, prestigiando o princípio da eficiência, afastando o sistema de administração burocrática. Ele também valorizou o princípio da isonomia dos candidatos, garantindo no § 3º do art. 236 a delegação a particulares, após aprovação em concurso de provas e títulos, com ressalva aos notários e registradores oficializados antes da Constituição Federal de 1988, de acordo com o art. 32 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Diante do novo regime instituído pelo art. 236 da Lei Fundamental, os serviços notariais e de registro são exercícios e desempenhados de forma especializada, por meio de profissionais bacharéis em direito, habilitados em concurso público para a função. Os delegatários exercem suas atividades em nome próprio e risco, não integrando qualquer

organismo da hierarquia estatal sendo, entretanto, fiscalizados pela Corregedoria Geral da Justiça de cada Estado membro.

A alternativa escolhida pelo legislador constitucional, ao adotar a técnica da delegação, teve por objetivo reduzir os encargos da Administração Estatal. Por meio da descentralização das atividades estatais, o serviço a ser prestado se torna mais eficiente, menos custoso ao Erário e de melhor qualidade.

O Delegatário notarial e de registro substitui o Poder Público com independência funcional e profissional para instrumentalizar os atos e negócios jurídicos e documentá-los. O gerenciamento administrativo e financeiro dos serviços notariais e de registro é de responsabilidade exclusiva do Titular, nos termos do art. 21 da Lei nº 8.935/94 que regulamenta o art. 236, da Constituição da República, incumbindo ao Estado a fiscalização técnica e disciplinar.

A Administração Pública outorga a execução do serviço público e seus ônus aos particulares que, em contra partida, recebem emolumentos fixados pelo Poder Judiciário e pagos pelos usuários dos serviços. É o que estabelece o § 2º do art. 236 da Lei Maior. A Lei nº 8.935/94 atribuiu independência funcional ao Titular dos Serviços Notarias e Registro para organizá-los administrativa e financeiramente. O Tabelião e o Oficial do Registro são responsáveis pelas despesas de custeio, investimentos e contratação de pessoal, conforme dispõe o art. 21. Dessa forma, para prestar um serviço eficiente e de qualidade, o Delegatário deve investir grande parte da receita oriunda dos emolumentos na contratação de prepostos qualificados sob o regime trabalhista, móveis, utensílios, arquivos, material informatizado e equipamentos destinados à digitalização e à microfilmagem, além de outros indispensáveis à uma boa execução, exigida na era contemporânea globalizada.

Os emolumentos são pagos diretamente ao notário ou ao registrador no momento da lavratura do ato ou da apresentação do documento ou, ainda, do requerimento do interessado, de acordo com o art. 38 da Lei Estadual nº 3.350/99. A Lei Estadual nº 6.370/12 prevê, no art. 9º, que incidirão sobre os emolumentos acréscimos no percentual de 20% destinados ao Fundo Especial do Tribunal de Justiça (FETJ), instituído pela Lei nº 3.217/99; 5% ao Fundo Especial da Procuradoria Geral do Estado (FUNPERJ), de que trata a Lei

Complementar Estadual nº 111/06; 5% em favor do Fundo Especial da Defensoria Pública Geral do Estado (FUNDPERJ), de que cuida a Lei Estadual nº 4664/05 e 4% destinado ao Fundo de apoio aos Registradores Civis das Pessoas Naturais do Estado do Rio de Janeiro, de acordo com a Lei Estadual nº 6.281/12.

Princípios e Características dos Serviços Extrajudiciais

Os serviços públicos prestados pela Administração Pública são pautados por princípios que regem o regime de direito público. Esses princípios encontram-se no art. 37 da Carta Federal: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...)”. Diante disso, é necessário questionar se os princípios elencados seriam aplicáveis aos Tabeliães e aos Oficiais de Registro, tendo em vista se tratar de integrantes de carreira privada caracterizada, porém, por uma atividade de interesse público, delegada pelo Estado, consoante o sobredito art. 236 da Lei Máxima.

Os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência são aplicáveis aos Notários e Oficiais de registro, haja vista que eles são agentes públicos colaboradores do Poder Público, praticantes de atividade de interesse público. As serventias extrajudiciais são instituídas pelo Estado para o desempenho de funções técnicas e administrativas garantindo a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos, conforme dispõe o art. 1º da Lei nº 8.935/94. Diante disso, constituem órgãos públicos titularizados por agentes particulares que são selecionados por meio de concurso público. Assim decidiu a Suprema Corte:

E M E N T A: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - CUSTAS JUDICIAIS E EMOLUMENTOS EXTRAJUDICIAIS - NATUREZA TRIBUTÁRIA (TAXA) - DESTINAÇÃO PARCIAL DOS RECURSOS ORIUNDOS DA ARRECADAÇÃO DESSES VALORES A INSTITUIÇÕES PRIVADAS - INADMISSIBILIDADE - VINCULAÇÃO DESSES MESMOS RECURSOS AO CUSTEIO DE ATIVIDADES DIVERSAS DAQUELAS CUJO EXERCÍCIO JUSTIFICOU A INSTITUIÇÃO DAS ESPÉCIES TRIBUTÁRIAS EM REFERÊNCIA - DESCARACTERIZAÇÃO DA FUNÇÃO CONSTITUCIONAL DA TAXA - RELEVÂNCIA JURÍDICA DO PEDIDO - MEDIDA LIMINAR DEFERIDA. NATUREZA JURÍDICA DAS CUSTAS JUDICIAIS E DOS EMOLUMENTOS EXTRAJUDICIAIS. - A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal 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**, sujeitando-se, em consequência, quer no que concerne à sua instituição e majoração, quer no que se refere à sua exigibilidade, ao regime jurídico-constitucional pertinente a essa especial modalidade de tributo vinculado, notadamente aos princípios fundamentais que proclamam, dentre outras, as garantias essenciais (a) da reserva de competência impositiva, (b) da legalidade, (c) da isonomia e (d) da anterioridade. Precedentes. Doutrina. SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS. - **A atividade notarial e registral, ainda que executada no âmbito de serventias extrajudiciais não oficializadas, constitui, em decorrência de sua própria natureza, função revestida de estatalidade, sujeitando-se, por isso mesmo, a um regime estrito de direito público.**

A possibilidade constitucional de a execução dos serviços notariais e de registro ser efetivada “em caráter privado, por delegação do poder público” (CF, art. 236), não descaracteriza a natureza essencialmente estatal dessas atividades de índole administrativa. - **As serventias extrajudiciais, instituídas pelo Poder Público para o desempenho de funções técnico-administrativas destinadas “a garantir a publicidade, a autenticidade, a segurança e a eficácia dos atos jurídicos” (Lei n. 8.935/94, art. 1º), constituem órgãos públicos titularizados por agentes que se qualificam, na perspectiva das relações que mantêm com o Estado, como típicos servidores públicos.** Doutrina e Jurisprudência. - DESTINAÇÃO DE CUSTAS E EMOLUMENTOS A FINALIDADES INCOMPATÍVEIS COM A SUA NATUREZA TRIBUTÁRIA. - Qualificando-se as custas judiciais e os emolumentos extrajudiciais como taxas (RTJ 141/430), nada pode justificar seja o produto de sua arrecadação afetado ao custeio de serviços públicos diversos daqueles a cuja remuneração tais valores se destinam especificamente (pois, nessa hipótese, a função constitucional da taxa - que é tributo vinculado - restaria descaracterizada) ou, então, à satisfação das necessidades financeiras ou à realização dos objetivos sociais de entidades meramente privadas. É que, em tal situação, subverter-se-ia a própria finalidade institucional do tributo, sem se mencionar o fato de que esse privilegiado (e inaceitável) tratamento dispensado a simples instituições particulares (Associação de Magistrados e Caixa de Assistência dos Advogados) importaria em evidente transgressão estatal ao postulado constitucional da igualdade. Precedentes.

(ADI 1378 MC, relator(a): min. Celso de Mello, tribunal pleno, julgado em 30/11/1995, dj 30-05-1997 pp-23175 ement vol-01871-02 pp-00225)

Cumprido destacar que os Notários e Oficiais de Registro recebem “taxas remuneratórias de serviços públicos”, conforme o entendimento da Corte Suprema acima. Os ressaltados Delegatários são remunerados pelos usuários em contraprestação do serviço público. Logo, são revestidos de estatalidade sujeitando-se, entretanto, às normas específicas da Administração Pública.

A partir da análise da Lei nº 8.935/94, consta que os sobreditos princípios da Administração Pública devem ser respeitados pelos Notários e Registradores, de acordo com o princípio da legalidade. Eles têm o dever de atuar com obediência às normas técnicas estabelecidas nas normas legais e regulamentares (Resoluções expedidas pelo Conselho Nacional de Justiça, Órgão Especial dos Tribunais de Justiça, Conselhos da Magistratura e

das Corregedorias Gerais de Justiça).³⁰ Ao reverso, ou seja, deixando de observá-las serão responsabilizados pelas infrações disciplinares que cometerem.

À vista disso, pode ser dito que daí decorre o princípio da legalidade aplicável aos Delegatários de serviços notariais e de registro. Conforme lecionam Lair da Silva Loureiro Filho e Claudia Regina Magalhães Loureiro:

O oficial deve examinar a legalidade e a validade do título e não eventuais vícios de consentimento. Se exigir qualquer providência e o interessado não se conformar, será o título, a seu requerimento e com a declaração de dúvida, remetido ao juízo. É hipótese de jurisdição voluntária, com recurso ao Conselho Superior da Magistratura. Quando o próprio interessado peticiona diretamente, ocorre a chamada dúvida inversa, não prevista na LRP, mas aceita pela jurisprudência.³¹

Os Titulares das serventias extrajudiciais também devem atuar de conformidade com o princípio da impessoalidade, visto que por ser um serviço prestado à comunidade, infere-se a ideia de que todos devem ser tratados sem favoritismo nem perseguição. Esse princípio está implícito no art. 11, da Lei de Registros Públicos: “Os oficiais adotarão o melhor regime interno de modo a assegurar às partes a ordem de preferência na apresentação dos seus títulos, estabelecendo-se, sempre, o número de ordem geral”.

O princípio da impessoalidade se vincula ao princípio da isonomia, tendo em vista que o Notário e o Oficial de Registro devem agir de maneira imparcial na feitura de seus atos. A título de exemplo, na celebração de uma escritura, deve fornecer às partes, com isonomia, as informações necessárias, evitando que elas sejam atingidas por vícios e irregularidades. Os Oficiais de Registro são obrigados a fornecer às partes as informações solicitadas, consoante o art. 16 da Lei de Registros Públicos.

No tocante ao princípio da moralidade, conforme ensinamento de Diógenes Gasparini, a atividade da Administração Pública deve obedecer não só à lei, mas à moral, vinculada às regras de conduta de disciplina interna do ente público, como a finalidade do bem comum.³² Dessa forma, atuando em consonância com os princípios éticos, de forma clara e esclarecedora, evitando comportamento que confunda ou dificulte o exercício do direito por parte do cidadão, os Tabeliães e Oficiais de Registro devem, como qualquer

³⁰ Art. 30, inciso XIV da Lei nº 8.935/94: “observar as normas técnicas estabelecidas pelo juízo competente.

Art. 31, da Lei nº 8.935/94: “São infrações disciplinares que sujeitam os notários e os oficiais de registro às penalidades previstas nesta Lei: I - a inobservância das prescrições legais ou normativas”.

³¹ LOUREIRO FILHO, Lair da Silva. LOUREIRO, Claudia Regina Magalhães. *Notas e Registros Públicos*. 4.ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 26.

³² GASPARIINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1992, p. 7.

outro agente público, observar as regras de boa conduta. Os deveres éticos dos Titulares de serventias extrajudiciais estão dispostos no art. 30 da Lei 8.935/94. Ditos deveres são gerais e especiais. Têm início por um comportamento retilíneo na vida privada e findam por observar a probidade na realização dos atos próprios da função que exerce.

Os Notários e Oficiais de Registro também devem atuar de modo a respeitar o princípio da publicidade. Com a delegação constitucional vinculam-se a agir com transparência, haja vista que eles asseguram aos administrados tomar conhecimento, sempre que requeiram, dos atos e negócios jurídicos celebrados nas suas atividades e se foram praticados de acordo com a legislação.

Além disso, os Delegatários são providos de fé pública, conforme dispõe o art. 3º da Lei 8.935/94, o que é inerente às funções notariais e de registro para cumprimento de suas tarefas, cumprindo observar que o art. 1º, do mesmo diploma legal, estabelece que “serviços notariais e de registro são os de organização técnica e administrativa destinados a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos”.

Notários e Registradores também devem agir de modo a observar o princípio da eficiência, acrescentado ao art. 37 da Carta Magna, pela Emenda Constitucional nº 19/98. Este princípio foi inserido no rol dos que já constavam do referido preceptivo legal para se contrapor à lentidão, omissão e negligência, na busca da qualidade e produtividade na prática de atos e decisões dos agentes públicos. Assim, impõe-se ao agente colaborador a realização de tarefas com maior rendimento, dele se exigindo resultados positivos quanto ao atendimento ao público e satisfazendo os anseios da comunidade.

Para os Delegatários a eficiência está incluída em regramento especial, ou seja, a Lei 8.935/94, que no art. 4º dispõe: “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.”

Conclui-se que os Notários e Registradores devem agir de acordo com o que estiver prescrito em lei, com imparcialidade, isto é, sem favorecer qualquer parte, agindo com transparência, fornecendo as informações que dispõem, atendendo com qualidade e

buscando os melhores resultados dentro de suas funções.

No que diz respeito às atribuições dos Tabeliães e Registradores, a lei de regência define as modalidades dos serviços notariais e de registro no art. 5º. Os titulares de serviços notariais e de registro são: a) tabeliães de notas; b) tabeliães e oficiais de registro de contratos marítimos; c) tabeliães de protesto de títulos; d) oficiais de registro de imóveis; e) oficiais de registro de títulos e documentos e civis das pessoas jurídicas; f) oficiais de registro civis das pessoas naturais e de interdições e tutelas; g) oficiais de registro de distribuição. Cada Tabelião ou Oficial de Registro tem atribuição específica de acordo com a função que lhe foi delegada. Aos Tabeliães de Notas, por exemplo, compete com exclusividade, consoante o art. 7º da Lei nº 8.935/94: lavrar escrituras, procurações públicas, testamentos, atas notariais, reconhecer firmas e autenticar cópias.

A Relevância da Delegação dos Serviços Extrajudiciais

As atividades notariais e de registro foram instituídas para dar publicidade, autenticidade, segurança e eficácia aos atos e negócios jurídicos, imprimindo certeza e garantia às partes e a terceiros. Nos dias coevos - devido ao ingente crescimento populacional e complexidade das relações sociais, causada pela expansão do comércio - a atividade notarial e de registro tem desempenhado relevante papel na prevenção de conflitos e na resolução extrajudicial de obstáculos que permeiam o cotidiano da vida dos cidadãos de natureza não conflituosa. Dita atividade está presente onde não há partes litigando e sim interessados, como, por exemplo, o processamento de inventário extrajudicial, arrolamentos, partilhas, separações, constituição e dissolução de união estável, divórcios consensuais e até usucapião administrativa, consoante o disposto no art. 216-A, da Lei 6.015/73, na redação dada e acrescentada pela Lei nº 13.105/15 (Novo Código de Processo Civil).

A observância do princípio da publicidade, além de assumir importância, é relevante e de essência da atividade. A publicidade notarial fica patente pelo ato da lavratura da escritura pública. A gênese da publicidade registral se dá com o registro do título hábil, pois uma vez que a escritura pública se mostra apta para a inscrição no livro, dá-se o fenômeno registral oponível *erga omnes*, com retroatividade *ex tunc*, vale dizer, desde a apresentação

do título formal no protocolo (art. 186, da Lei 6.015/73; art. 1.246, do Código Civil).

Os Notários e Oficiais de Registro, como já foi dito, são profissionais de direito dotados de fé pública (art. 3º da Lei nº 8.935/94), por isso atestam de forma segura os atos jurídicos e negócios jurídicos celebrados nos seus serviços. A segurança jurídica é uma necessidade essencial do cidadão. Ela traz estabilidade às relações sociais juridicamente tuteláveis, em decorrência da certeza a ela inerente. Portanto, os Notários e Oficiais de Registro são agentes, os quais o Estado delega a função de implementar segurança jurídica e, conseqüentemente, estabilidade às relações entre particulares e entre particulares e o Estado.

As atividades notariais e de registro desempenham relevante instrumento da fé pública. O ofício é eminentemente público, delegado ao particular pelo Poder Estatal. Os Notários amoldam preventivamente os negócios jurídicos privados ao sistema jurídico em vigor; os Registradores conferem se o negócio jurídico está de acordo com o sistema legal, dando publicidade a terceiros e eficácia jurídica aos atos da vida civil.

Cumprir registrar que é dever dos Notários e Registradores, consoante o disposto no art. 30, VII, da Lei nº 8.935/94 afixar, em local de grande visibilidade, quadros contendo tabelas atualizadas das custas e emolumentos, além de informar claramente a gratuidade dos emolumentos do registro civil de nascimento e do óbito, bem como da primeira certidão respectiva.

A vigência do Novo Código de Processo Civil de 2015, em 18/03/2016, trouxe importante atribuição do notário no âmbito do Processo Civil. Instituiu como meio de prova a ata notarial, lavrada exclusivamente pelos Tabeliães de Notas, como previsto no art. 7º, III, da Lei dos Serviços Notariais e de Registro. O novel Estatuto Processualístico estatuiu no art. 384, que “a existência e o modo de existir de algum fato podem ser atestados ou documentados, a requerimento do interessado, mediante a ata lavrada por tabelião.” E no parágrafo único está previsto que “dados representados por imagem ou som gravados, em arquivos eletrônicos poderão constar da ata notarial”.

Com a complexidade do meio digital e as novas relações jurídicas dela advindas, a ata notarial se traduz em importante meio de prova, tendo em vista que pode documentar

fatos ocorridos em endereços eletrônicos, descritos pelo Tabelião, que por ter fé pública, agrega forte carga de convencimento à prova exibida ao juiz. Outrossim, inúmeros fatos podem ser provados por meio de ata notarial, tais como: documentação da entrega de chaves de um imóvel locado; documentação do barulho feito por um vizinho permanentemente; documentação do conteúdo de um e-mail e tantos outros.

As atividades notariais e de registro se traduzem em importante ferramenta de fiscalização tributária. Segundo o art. 30, XI da Lei nº 8.935/94, os Notários e os Registradores têm o dever de fiscalizar o recolhimento dos impostos incidentes sobre os atos e negócios jurídicos que são realizados e firmados pelas partes no âmbito de suas atividades, sob pena de responsabilidade solidária, conforme preceitua o art. 134, IV do Código Tributário Nacional. Tem-se o seguinte exemplo: nenhuma escritura de compra e venda pode ser lavrada pelo Tabelião sem a apresentação de guia de pagamento do imposto de transmissão de bens imóveis devido ao Município ou do imposto de transmissão por doação devido ao Estado. O Notário também é obrigado a comunicar à Receita Federal todos os negócios jurídicos celebrados por instrumento público.

Diante disso, não restam dúvidas quão relevantes são as atividades notariais e de registro, presentes no cotidiano de qualquer cidadão, desde seu nascimento - em que ele é registrado no Registro Civil de Pessoas Naturais, perpassando pelo casamento, divórcio, negócios jurídicos envolvendo imóveis para sua moradia, atividade profissional e empresarial - encerrando com a lavratura da sua certidão de óbito para registrar o encerramento da sua existência.

OS EFEITOS DA DELEGAÇÃO

A Culpa *in Eligendo* do Estado ao Delegar

Para ingressar na atividade notarial e de registro é necessário preencher certos requisitos. Tais pressupostos estão elencados no art. 14 da Lei nº 8.935/94 (Lei dos Serviços Notariais e de Registro). Em primeiro lugar, o interessado deve ser brasileiro, civilmente capaz e estar quite com suas obrigações eleitorais e militares. Em segundo lugar, deve ser bacharel em direito e ser habilitado em concurso público de provas e títulos organizado pelo Poder Judiciário de cada ente da Federação, consoante dispõe o art. 15, da Lei nº 8.935/94. Precedidos todos esses requisitos, é fundamental que o Poder Público delegante proceda uma investigação social a fim de verificar se o candidato é credor de comportamento condigno, ou seja, de conduta escorreita para exercer a profissão.

Isto porque por se tratar de atividade de grande relevância pública, na qual as condutas irregulares dos Notários ou Registradores podem causar danos aos usuários e a terceiros, é indispensável que o Poder Judiciário, responsável pela organização do concurso, seja rigoroso na seleção dos candidatos.

A Administração Judiciária de cada Estado da Federação deve organizar o concurso público para outorga da delegação das atividades notariais e de registro. Especificamente no Estado do Rio de Janeiro, o concurso compreende quatro etapas: a) prova objetiva de seleção de caráter eliminatório; b) prova escrita e prática, de caráter eliminatório e classificatório; c) prova oral, de caráter eliminatório e classificatório; e d) exame de títulos, de caráter classificatório.³³ Nas provas escritas o candidato deve demonstrar conhecimento técnico dos conteúdos das seguintes matérias: Lei de Registros Públicos, Direito Constitucional, Direito Administrativo, Direito Tributário, Direito Civil, Direito Processual Civil, Direito Penal, Direito Processual Penal, Direito Empresarial e conhecimentos gerais.

A prova objetiva é a primeira a ser prestada pelos candidatos. Esta etapa consiste em questões de múltipla escolha a respeito de cada uma das matérias exigidas acima. São considerados habilitados e convocados para prova escrita e prática os candidatos

³³ Edital do LIII concurso público de provas e títulos para outorga das atividades notariais e registrais do Estado do Rio de Janeiro

que alcançam maior pontuação, incluídos os empatados na última colocação, dentro da proporção de oito candidatos por Serviço disponível no edital, em cada opção de inscrição. A segunda etapa é a prova escrita e prática, que compreende uma dissertação, elaboração de uma peça prática e questões discursivas. A prova tem o valor de dez pontos, sendo reprovados os candidatos que obtiveram nota inferior a cinco.

Após a divulgação do resultado da prova escrita e prática e antes da aplicação da prova oral, a comissão do concurso pode realizar, em caráter reservado, sindicância sobre a vida pregressa de cada candidato. Ademais, o edital do LIII concurso público de provas e títulos para outorga das delegações das atividades notariais e registras do Estado do Rio de Janeiro autoriza, no ponto 13.2, à Comissão do concurso o direito de *“solicitar ou requisitar, de quaisquer fontes, informações sigilosas, escritas ou verbais, relativas à personalidade e à vida pregressa do candidato, cabendo à mesma fundamentar a recusa, de qualquer dos candidatos, dando a estes ciência pessoal e reservadamente.”*

Em seguida a investigação social dos candidatos que participaram da prova prática e escrita e foram habilitados para prova oral, serão submetidos a exames de personalidade, compreendidos o psicotécnico e o neuropsiquiátrico. Finalmente, os candidatos se submeterão a prova oral, para arguição sobre conhecimentos técnicos e específicos conforme as matérias exigidas pelo edital. Por último, apenas em caráter classificatório dos candidatos, será realizado o exame dos títulos dos candidatos.

Vê-se que o Estado, Poder delegante, precisa ser exigente na seleção dos candidatos, sob pena de elegendo mal e não se pautando por uma investigação social dos aprovados, responder subsidiariamente por danos causados aos administrados e usuários dos serviços. O Estado só será responsabilizado se restar demonstrada a culpa (negligência, imperícia e imprudência) e o nexo de causalidade desta no momento do ato de delegação do serviço notarial e de registro.

A Responsabilidade Subsidiária Estatal

Como já foi analisado, o art. 236 da Constituição da República estabelece o regime jurídico dos serviços notariais e de registros públicos, dispondo que tais atividades

são exercidas em caráter privado e por delegação do Poder Público. A delegação é um eficaz instrumento para a execução de atividades não privativas do Estado, a cargo de particulares, com objetivo de prestar serviço à sociedade de forma especializada e eficiente por profissionais habilitados. Por isso há controvérsia quanto à responsabilidade do Estado pelos atos praticados pelos Notários e Registradores.

O entendimento da Suprema Corte é dividido. Em mais de uma oportunidade foi convocado a se pronunciar a respeito. A primeira corrente entende que o Estado responde objetivamente pelos danos causados a terceiros, sob o argumento de que os Titulares dos serviços extrajudiciais desempenham função pública delegada pelo Poder Público. Logo, estariam enquadrados como agentes públicos, devendo o Estado responder consoante o art. 37, § 6º da Carta da República, pelos danos causados por seus agentes.³⁴

A segunda entende que a responsabilidade do Estado é subsidiária. Para essa corrente os Delegatários dos serviços notariais e de registro devem se submeter à disciplina estabelecida pelos prestadores de serviços públicos no § 6º do art. 37. Estes respondem objetivamente pelos danos causados por seus agentes. Dessa forma, o Estado, de acordo com ensinamento de Sérgio Cavalieri Filho, só seria responsabilizado subsidiariamente se escolher mal aquele a quem atribuiu a execução de serviços públicos, caso ele se torne insolvente.³⁵ Com lastro na responsabilidade subsidiária do Poder Público, Hely Lopes Meirelles (2013, p. 81) ensina:

Entendemos que o Estado tem responsabilidade subsidiária pelos atos funcionais lesivos aos usuários ou terceiros, desde que a vítima comprove a insolvência do delegado, devedor principal. Note-se bem que a responsabilidade do delegante não é conjunta nem solidária com a do delegado; é subsidiária, ou seja, supletiva da do causador do dano na execução da delegação, se este se revelar incapaz de satisfazer a indenização devida.

Esse entendimento justifica a responsabilidade subsidiária do Estado, pois os Delegatários exercem atividade em caráter privado em nome próprio e risco, seguindo as normas impostas pelo Estado e constante fiscalização do delegante. Os Notários e Registradores exercem atividade análoga aos concessionários e permissionários de serviços públicos, que por serem prestadores de serviços públicos respondem objetivamente, tal como o Estado, pelos danos causados no exercício de suas atividades. Os Delegatários

³⁴ RE 175.739-SP; RE 518.894AgR-SP; RE 212.724-MG; RE 201.595-SP

³⁵ CAVALIERI FILHO. *Sérgio. Programa de Responsabilidade Civil*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 276.

não podem ser considerados servidores públicos, o que descaracteriza a responsabilidade civil objetiva do Estado de que trata o § 6º do art. 37. Nesse sentido leciona Sérgio Cavalieri Filho (2012, p. 278): “O Estado só pode ser responsabilizado subsidiariamente, na hipótese de insolvência do delegado; nunca direta nem solidariamente, tal como no caso dos prestadores de serviços públicos.”

A Corte Constitucional e o Superior Tribunal de Justiça entendem que o Estado responde diretamente apenas nos casos de se tratar de cartório oficializado, respondendo, em regra, subsidiariamente pela atividade cartorária exercida à luz do art. 236 da Magna Carta, no qual assume posição semelhante à das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos, como se vê adiante nos seguintes precedentes:

RESPONSABILIDADE OBJETIVA - ESTADO - RECONHECIMENTO DE FIRMA - CARTÓRIO OFICIALIZADO. Responde o Estado pelos danos causados em razão de reconhecimento de firma considerada assinatura falsa. Em se tratando de atividade cartorária exercida à luz do artigo 236 da Constituição Federal, a responsabilidade objetiva é do notário, no que assume posição semelhante à das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos - § 6º do artigo 37 também da Carta da República. (RE 201595, relator(a): min. Marco Aurélio, segunda turma, julgado em 28/11/2000, dj 20-04-2001 pp-00138 ement vol-02027-09 pp-01896)

ADMINISTRATIVO. DANOS MATERIAIS CAUSADOS POR TITULAR DE SERVENTIA EXTRAJUDICIAL. ATIVIDADE DELEGADA. RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA DO ESTADO. 1. Hipótese em que o Tribunal de origem julgou procedente o pedido deduzido em Ação Ordinária movida contra o Estado do Amazonas, condenando-o a pagar indenização por danos imputados ao titular de serventia. 2. No caso de delegação da atividade estatal (art. 236, § 1º, da Constituição), seu desenvolvimento deve se dar por conta e risco do delegatário, nos moldes do regime das concessões e permissões de serviço público. 3. O art. 22 da Lei 8.935/1994 é claro ao estabelecer a responsabilidade dos notários e oficiais de registro por danos causados a terceiros, não permitindo a interpretação de que deve responder solidariamente o ente estatal. 4. Tanto por se tratar de serviço delegado, como pela norma legal em comento, não há como imputar eventual responsabilidade pelos serviços notariais e registrais diretamente ao Estado. Ainda que objetiva a responsabilidade da Administração, esta somente responde de forma subsidiária ao delegatário, sendo evidente a carência de ação por ilegitimidade passiva ad causam. 5. Em caso de atividade notarial e de registro exercida por delegação, tal como na hipótese, a responsabilidade objetiva por danos é do notário, diferentemente do que ocorre quando se tratar de cartório ainda oficializado. Precedente do STF. 6. Recurso Especial provido. (REsp 1.087.862/AM, relator(a): min. Herman Benjamin, segunda turma, julgado em 02/02/2010, dje em 19/05/2010)

ADMINISTRATIVO. DANOS MATERIAIS E MORAIS CAUSADOS POR TITULAR DE SERVENTIA EXTRAJUDICIAL. ATIVIDADE DELEGADA. RESPONSABILIDADE DO NOTÁRIO. PRECEDENTES. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO ACOLHIDOS SEM EFEITOS INFRINGENTES.

1. O óbice da Súmula 187/STJ foi afastado, conforme esclarecimento do Tribunal

de origem, oportunizando o pagamento das custas conforme legislação em vigor.

2. A jurisprudência mais recente desta Corte foi firmada no sentido da responsabilidade dos notários e oficiais de registro por danos causados a terceiros, não permitindo a interpretação de que há responsabilidade pura do ente estatal.

3. Em hipóteses como a dos autos, em que houve delegação de atividade estatal, verifica-se que o desenvolvimento dessa atividade se dá por conta e risco do delegatário, tal como ocorre com as concessões e as permissões de serviços públicos, nos termos do que dispõem a Lei 8.987/95.

4. “O art. 22 da Lei 8.935/1994 é claro ao estabelecer a responsabilidade dos notários e oficiais de registro por danos causados a terceiros, não permitindo a interpretação de que deve responder solidariamente o ente estatal.” (REsp 1087862/AM, rel. ministro Herman Benjamin, segunda turma, julgado em 02/02/2010, dje 19/05/2010.) Embargos de declaração acolhidos sem efeitos infringentes.(EDcl no AgRg nos EDcl no AREsp 561.317/PR, rel. ministro Humberto Martins, segunda turma, julgado em 27/10/2015, dj 12/11/2015)

Há ainda uma terceira corrente, minoritária, entendendo que o Estado não deve responder sequer subsidiariamente. Conforme esse entendimento, o Poder Público não deve suportar qualquer responsabilidade, visto que o usuário, ao contratá-lo, se submete a regime privado, sem qualquer vinculação com o Poder delegante.³⁶ Esse posicionamento consagra que pela interpretação dos arts. 22, da Lei nº 8.935/95, 22, parágrafo único, da Lei nº 8.078/90 (Código de Consumidor) e 25, da Lei nº 8.987/95 (Lei de Concessão e Permissão de Prestação de Serviços Públicos), a responsabilidade é objetiva com relação aos prestadores de serviços públicos, sem que a fiscalização do Poder Público exclua ou atenuar essa responsabilidade.

Apesar de grande controvérsia em relação à matéria, o entendimento majoritário é no sentido da responsabilidade subsidiária do Estado no tocante aos serviços notariais e de registro, em razão do Poder Público se responsabilizar objetivamente nos casos de danos causados a terceiros por atos de seus agentes. Portanto, em concordância com a posição majoritária dos administrativistas, os Notários e Registradores são considerados agentes colaboradores do Poder Público, não podendo assim, o Estado se responsabilizar diretamente por eles.

³⁶ CARMO. Jairo Vasconcelos Rodrigues. *Responsabilidade Civil do Delegatário Notarial e de Registros Públicos*, in *Revista de Direito da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro*, n.36, Rio de Janeiro: Venus Luar Artes Gráficas Ltda., 2006, p. 179.

A Responsabilidade *Lato Sensu* dos Delegatários

A responsabilidade civil do Tabelião e do Oficial do Registro independe da criminal. Assim estabelece o art. 23 da Lei nº 8.935/94. A regra inserta na precitada norma consiste na independência das esferas cível e criminal. Quer-se com ela dizer que a não responsabilização do notário ou registrador em eventual demanda cível não isenta das penalidades na esfera penal.

O art. 24 do mesmo diploma legal exprime a necessidade de individualização da responsabilidade, uma vez que nenhuma pena passará da pessoa do condenado, conforme disposição do art. 5º, inciso XLV da Magna Carta. No mais, disciplina o discutido dispositivo que aos crimes praticados por Notários e Oficiais de Registro, no desempenho de suas atribuições, é aplicada a legislação relativa aos crimes contra a Administração Pública, tipificados nos art. 312 e 359 do Código Penal. Além disso, o art. 327, do Código Penal considera funcionário público para efeitos penais quem, embora transitoriamente ou sem remuneração, exerce cargo, emprego ou função pública. Portanto, na esfera penal, o Titular dos Serviços Notariais e de Registro é equiparado ao servidor público. Exemplo de crime cometido pelo Notário ou Registrador é a cobrança de emolumentos com valores acima do fixado na legislação estadual, devendo responder, dessa forma, pelo crime de excesso de exação, previsto no art. 316, § 1º do Estatuto Repressivo.

De acordo com o art. 20 e §§ da Lei nº 8.935/94, os Notários e Registradores podem contratar empregados com objetivo de auxiliar no desempenho de suas atividades. Não há limite de número de auxiliares na contratação, ficando a critério da sua discricionariedade. Pode contratar quantos funcionários forem necessários. É o que se infere do § 1º do precitado dispositivo legal.

Os escreventes contratados pelos Delegatários só podem praticar os atos que ele autorizar, conforme dispõe o § 3º do art. 20 da Lei nº 8.935/94. Os substitutos podem praticar todos os atos simultaneamente com o Notário ou Registrador, exceto lavrar testamento, de acordo com o que preceitua o § 4º do art. 20 da lei de regência. Saliente-se que ele deve nomear um de seus funcionários como Substituto para responder pela respectiva titularidade nas ausências e impedimentos, consoante estabelece o § 5º do indigitado art. 20.

As contratações de prepostos pelos Notários e Registradores são firmadas pelo regime da legislação trabalhista, como se vê do *caput* do art. 20. Dessa forma, eventuais litígios envolvendo direitos e deveres dos Delegatários e seus prepostos devem ser dirimidos pela Justiça do Trabalhista, nos termos do art. 114, I, da Constituição da República.

Importante destacar que o legitimado para responder passivamente em demanda judicial é o Tabelião ou Oficial do Registro. A serventia extrajudicial não tem personalidade jurídica. Como já foi dito a delegação do serviço notarial e de registro é outorgada à pessoa física do Delegatário que responde pessoalmente pelo exercício do serviço público delegado, conforme estatui o art. 21 da Lei nº 8.935/94. Nessa linha de pensamento, a jurisprudência é pacífica:

RECURSO ESPECIAL - NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL - NÃO OCORRÊNCIA - SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTRO - NATUREZA JURÍDICA - ORGANIZAÇÃO TÉCNICA E ADMINISTRATIVA DESTINADOS A GARANTIR A PUBLICIDADE, AUTENTICIDADE, SEGURANÇA E EFICÁCIA DOS ATOS JURÍDICOS - PROTESTO - PEDIDO DE CANCELAMENTO - OBRIGAÇÃO DE FAZER - TABELIONATO - ILEGITIMIDADE DE PARTE PASSIVA RECONHECIDA - AUSÊNCIA DE PERSONALIDADE - RECURSO IMPROVIDO.

I - É entendimento assente que o órgão judicial, para expressar sua convicção, não precisa mencionar todos os argumentos levantados pelas partes, mas, tão-somente, explicitar os motivos que entendeu serem suficientes à composição do litígio, não havendo falar, na espécie, em ofensa ao art. 535 do Código de Processo Civil.

II - Segundo o art. 1º da Lei nº 8.935/94, que regulamentou o art.

236 da Constituição Federal, os serviços notariais e de registro são conceituados como “organização técnica e administrativa destinados a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos”. Dispõe, ainda, referida Lei que os notários e oficiais de registro gozam de independência no exercício de suas atribuições, além de que estão sujeitos às penalidades administrativas previstas nos arts. 32, 33, 34 e 35, no caso de infrações disciplinares previstas no art. 31 da mesma Lei.

III - Os cartórios extrajudiciais - incluindo o de Protesto de Títulos - são instituições administrativas, ou seja, antes sem personalidade, desprovidos de patrimônio próprio, razão pela qual, bem de ver, não possuem personalidade jurídica e não se caracterizam como empresa ou entidade, afastando-se, dessa forma, sua legitimidade passiva ad causam para responder pela ação de obrigação de fazer.

IV - Recurso especial improvido.

(REsp 1097995/RJ, rel. ministro Massami Uyeda, terceira turma, julgado em 21/09/2010, dje 06/10/2010)

Diante do princípio da continuidade do serviço público, consagrado de que não é permitido que qualquer serventia notarial ou de registro fique vaga por mais de seis

meses, de acordo com o art. 16, da lei de regência, é comum a ocorrência de sucessão entre os notários e registradores ou a designação temporária de outro Delegatário para responder pelos Serviços, como vem procedendo a Corregedoria Geral da Justiça. Pode ocorrer que o Titular substituído deixe dívidas de natureza trabalhista com os prepostos. Assim, a responsabilidade trabalhista dos notários e oficiais de registro será do titular da serventia à época dos fatos. Consoante enfatizado as serventias notariais e de registro não têm personalidade jurídica para ser titular de direitos e obrigações. A propósito do tema, jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça:

AGRAVO REGIMENTAL. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. EXECUÇÃO DE TÍTULO EXTRAJUDICIAL. ATOS PRATICADOS NO ÂMBITO DA SERVENTIA.

RESPONSABILIDADE DO DELEGATÁRIO À ÉPOCA DOS FATOS.

1.- A atual jurisprudência desta Corte orienta que **“o tabelionato não detém personalidade jurídica, respondendo pelos danos decorrentes dos serviços notariais o titular do cartório na época dos fatos. Responsabilidade que não se transfere ao tabelião posterior”** (AgRg no REsp 624.975/SC, Rel. Ministra MARIA ISABEL GALLOTTI, DJe 11/11/2010).

2.- O Agravo não trouxe nenhum argumento novo capaz de modificar a conclusão do julgado, a qual se mantém por seus próprios fundamentos.

3.- Agravo Regimental improvido.

(AgRg no AREsp 460.534/ES, rel. ministro Sidnei Beneti, terceira turma, julgado em 27/03/2014, dje 28/04/2014)

A relação jurídica se estabelece entre o empregador, Delegatário do serviço notarial ou de registro, e os empregados, prepostos por ele contratados. Dessa forma, a relação jurídica é pessoal. O Tribunal Superior do Trabalho, entretanto, entende que se aplica o instituto da sucessão de empregadores aos serviços notariais e de registro para manter o vínculo laboral, quando o sucessor aproveita os serviços dos prepostos do sucedido.

AGRAVO DE INSTRUMENTO EM RECURSO DE REVISTA. CARTÓRIO. SUCESSÃO TRABALHISTA. AUSÊNCIA DE CONTINUIDADE DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS. In casu, não obstante o Tribunal de origem consignar que ficou incontroversa a ocorrência de novação subjetiva em relação à titularidade do serviço notarial, com a correspondente transferência da unidade econômico-jurídica que integra o estabelecimento, registrou também a Corte que houve solução do vínculo contratual firmado com o reclamante. Diante disso, concluiu que, para fins trabalhistas, não foi caracterizada a sucessão de empregadores. Verifica-se, portanto, que a decisão regional foi proferida em consonância com a jurisprudência desta Corte no sentido de que, em se tratando de cartório, **a sucessão de empregadores pressupõe não só a transferência da unidade econômica de um titular para outro, mas que a prestação de serviço pelo empregado do primeiro prossiga com o segundo**. Portanto, somente quando o sucessor no cartório aproveitar os empre-

gados do titular sucedido se poderá reconhecer a sucessão. Registra-se que a Lei nº 8.935/94, ao regulamentar o artigo 236 da Constituição Federal, em seu art. 21, dispõe expressamente acerca da responsabilidade exclusiva do titular do cartório pelo custeio com o gerenciamento e o pessoal contratado. Agravo de instrumento desprovido”. (AIRR - 10236-10.2013.5.15.0035, relator ministro: José Roberto Freire Pimenta, data de julgamento: 25/03/2015, 2ª turma, data de publicação: dejt 31/03/2015)

Como se depreende do julgado acima, tem-se que a sucessão de empregadores pela mudança de titularidade das serventias extrajudiciais, por se tratar de transferência de unidade econômica de um titular para outro, resguarda os direitos adquiridos pelos antigos empregados, respondendo o Delegatário sucessor pelos direitos trabalhistas, oriundos das relações laborais vigentes à época do repasse, tão somente quando houver continuidade da prestação de serviços.

Portanto, a regra inscrita no art. 22 da Lei nº 8.935/94 é no sentido de que os Notários e Registradores, permanentes ou temporários, respondem pelos danos referentes a direitos e encargos trabalhistas. Como a delegação é outorgada pessoalmente ao titular da serventia, este assume a responsabilidade à época dos fatos e não transfere as dívidas ao seu sucessor, embora a mais alta Corte Trabalhista entenda que no caso de o Delegatário primitivo aproveitar a prestação de serviços dos prepostos do derivado, ele deve responder pelos direitos trabalhistas proveniente das relações de trabalho vigentes à época da transferência, como restou salientado.

As infrações administrativas ou disciplinares, previstas na Lei nº 8.935/94, referem-se a comportamentos dos titulares da delegação, os quais são responsáveis pela ordem e cumprimento dos atos de ofício da serventia extrajudicial. Por sua vez, há infração específica, voltada aos registradores de pessoas naturais, a exemplo de descumprimento da gratuidade do registro de nascimento e de óbito e primeira certidão respectiva, conforme previsão legal, que pode culminar com a pena de extinção da delegação.

Deixar de observar as prescrições legais e normativas, estas últimas expedidas pela Corregedoria Geral de Justiça, constitui a primeira infração disciplinar tratada no inciso I, do art. 31 da precitada lei de regência. O atendimento das regras legais federais e estaduais e das normas técnicas para a prática dos atos notariais e de registro representa pressuposto para validade desses atos, os quais devem se adequar ao princípio da legalidade e às

orientações normatizadas pelos órgãos judiciais fiscalizadores das atividades. Os Notários e Registradores estão vinculados a observar estritamente as Resoluções expedidas do Conselho Nacional de Justiça - CNJ - estas equiparadas a decretos federais - além do dever de seguir as que são expedidas pelo do Órgão Especial, Conselho da Magistratura, provimentos da Corregedoria-Geral e do juízo competente do Tribunal de Justiça a que estiver subordinado.

Em sequência, o inciso II do referido dispositivo legal qualifica como infração disciplinar a conduta atentatória às instituições notariais e de registro por parte do Delegatário. Aqui sua ação está relacionada a preceitos éticos e deve ser evidenciada por meio de conduta dolosa, não sendo punível na modalidade culposa, eis que a conduta do Tabelião ou Registrador há de ser deliberada e intencional no sentido de desrespeitar os princípios basilares da moralidade administrativa no exercício da função pública.

No inciso III do sobredito preceptivo legal, o legislador houve por bem proibir a cobrança indevida ou excessiva de emolumentos sob qualquer pretexto, ainda que sob o argumento de eventual urgência. Neste ponto, entende-se que o comportamento tipificado é de mera conduta, independente do dolo ou da culpa do agente, sendo suficiente, para a caracterização da infração, a comprovação do pagamento indevido ou do excesso pago, pois na primeira hipótese, a ação se constitui na cobrança daquilo que não é previsto em lei.

A violação do sigilo profissional também configura infração administrativa disciplinar. Neste aspecto pode parecer certa incongruência falar de sigilo, quando os atos contidos e praticados na serventia extrajudicial, via de regra, são públicos e qualquer pessoa do povo pode obter informações do que lhe interessar, sem justificar seu requerimento, de acordo com o disposto no art. 17 da Lei nº 6.015/73. Impõe ressaltar, todavia, que no exercício de suas funções os Delegatários tomam conhecimento de fatos e de situações pessoais. Apesar de não serem sigilosos, não devem divulgar os atos e negócios jurídicos celebrados nos seus serviços notariais e de registro, estando obrigados a mantê-los sob reserva, por questão de ética profissional. Pontua Walter Ceneviva (2002, p.194) que “*o segredo profissional não se destina a assegurar o predomínio da vontade individual sobre valores sociais, mas preservar valores materiais e morais legítimos, públicos e privados,*

através da não-revelação.”

No rol das infrações, o legislador concluiu o art. 31 da Lei n.º 8.935/94 enfatizando, no último inciso, que constitui infração disciplinar a inobservância de quaisquer dos deveres descritos no art. 30. Isto quer dizer que a violação dos deveres realçados enquadra-se como causa materializadora de infração disciplinar, havendo conseqüente punição na hipótese de transgressão de um ou mais dos deveres previstos em lei, sendo certo que por ocasião da aplicação da pena a autoridade competente levará em consideração a quantidade de transgressões identificadas no inciso V, para definir a graduação da falta funcional. Vê-se, assim, que em ocorrendo o descumprimento de dever funcional, impõe-se o reconhecimento da infração disciplinar conforme o texto da lei.

As penas aplicáveis aos Tabeliães e os Registradores estão definidas no art. 32 da Lei nº 8.935/94, sendo-lhes assegurado o direito constitucional da ampla defesa, contraditório e devido processo legal. O processo administrativo instaurar-se-á com esteio nas regras do processo disciplinar contra o servidor público, no que couber, devendo cada Estado da Federação ou o Distrito Federal estabelecer o rito procedimental a ser seguido, atendendo aos princípios constitucionais antes referidos, em respeito à segurança jurídica.

A primeira pena cominável é a repreensão, que se traduz numa censura aplicada ao Notário ou ao Registrador em decorrência de transgressão de dever funcional de caráter leve. A sanção simples guarda semelhança com a advertência ou censura. Só pode ser imposta como resultado de processo administrativo regular e com indicação, ao final, da ofensa ao dever de ofício praticado pelo Delegatário para ser anotada no seu cadastro funcional.

O inciso II do mencionado dispositivo legal prevê a pena de multa, aplicável nas hipóteses de reincidência de falta leve ou de transgressão funcional intermediária entre esta e a grave. Trata-se de sanção infligida quando a infração não configure ofensa de dever funcional grave. A dificuldade de aplicação desta pena, que não é acumulável nem acessória, consiste no fato de que a lei federal deixou de estabelecer critérios de valoração ou gradação pecuniária, permitindo ampla discricionariedade por parte da autoridade processante. Alguns doutrinadores defendem que lei estadual poderá estabelecer a espécie

de gradação para fixação dessa sanção pecuniária³⁷ complementando, assim, o que restou omissso na lei de âmbito nacional.

A suspensão foi inserida como terceira modalidade de sanção administrativa. Verifica-se que sua aplicação tem amparo nas hipóteses de reiteração de descumprimento dos deveres funcionais, instituídos no art. 30 da Lei nº 8.935/94 ou de comprovada falta grave. A suspensão pode se estender por noventa dias, prorrogável por mais trinta.

Por fim, tem-se a perda de delegação, que só pode ocorrer em duas situações: decorrente de sentença judicial com trânsito em julgado ou por decisão em processo disciplinar instaurado pela autoridade competente, conforme preceituam os incisos I e II, do art. 35 da Lei nº 8.935/94, onde especificamente se aplicou a sanção máxima, depois de assegurar ao Delegatário a ampla defesa e o contraditório. A perda da delegação pode também ocorrer por motivos que não estejam vinculados à falta funcional, como morte ou invalidez, renúncia ou aposentadoria voluntária.

³⁷ CENEVIVA. *Walter. Lei dos Notários e Dos Registradores comentada. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 197*

RESPONSABILIDADE CIVIL DOS TITULARES DA DELEGAÇÃO

A responsabilidade civil tem a função de obrigar o agente causador do dano a repará-lo. Segundo Silvio Rodrigues (2003, p.6) *“A responsabilidade civil é a obrigação que pode incumbir uma pessoa a reparar o prejuízo causado a outra, por fato próprio, ou por fato de pessoas ou coisas que dela dependam”*. A responsabilidade civil imputada ao agente causador do dano se traduz no dever jurídico secundário oriundo do descumprimento de um dever jurídico primário, ou seja, o dever de não causar dano a outrem. Preleciona Sérgio Cavalieri Filho (2012, p. 2) *“em apertada síntese, responsabilidade civil é um dever jurídico sucessivo que surge para recompor o dano decorrente da violação de um dever jurídico originário.”*

O art. 927 do Código Civil estabelece a regra geral da responsabilidade civil, nos seguintes termos: *“aquele que, por ato ilícito, causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.”* Para se imputar responsabilidade civil ao agente ofensor é necessário que estejam presentes três elementos constitutivos: ato ilícito, nexo causal e dano. Em sentido amplo, o ato ilícito indica o comportamento do agente contrário ao direito, ou seja, a conduta antijurídica, sem qualquer referência ao caráter subjetivo da ação. O nexo causal significa a relação de causa e efeito entre o autor do ato ilícito e o dano causado. O dano é o prejuízo suportado por outrem.

A responsabilidade civil pode ser dividida em: contratual e extracontratual; direta e indireta; subjetiva e objetiva. A responsabilidade contratual é consequência do inadimplemento de uma obrigação preexistente, vinculada por meio de contrato ou outro negócio jurídico. Se o dever de indenizar surge sem a preexistência de relação jurídica entre ofensor e ofendido, a responsabilidade é extracontratual, também chamada de aquiliana. De acordo com lição de Sérgio Cavalieri Filho (2012, p. 16):

Se a transgressão se refere a um dever gerado em negócio jurídico, há um ilícito negocial comumente chamado ilícito contratual, por isso que mais frequentemente os deveres jurídicos têm como fonte os contratos. Se a transgressão pertine a um dever jurídico imposto pela lei, o ilícito é extracontratual, por isso que gerado fora dos contratos, mais precisamente fora dos negócios jurídicos.

A responsabilidade civil direta é aquela em que o agente, por ato próprio, causa dano a outrem. Na responsabilidade indireta, o agente não atua por conduta própria e sim em decorrência de comportamento doloso ou culposo de terceiros que a ele estão vinculados ou subordinados, causando dano a outrem. Ele responde indiretamente pelo dano suportado pelo ofendido.

A responsabilidade civil subjetiva pressupõe comprovação de culpa. A responsabilidade do agente causador do dano só restará demonstrada se ele agiu com dolo ou culpa. Cabe ao ofendido comprovar a culpa do agente. Não basta demonstrar a relação de causalidade e o dano. A culpa em sentido lato é elemento da conduta, sendo dividida em dolo e culpa em sentido estrito. O dolo, segundo Sílvio Rodrigues (2002, p. 147): *“se caracteriza pela ação ou omissão do agente, que, antevendo o dano que sua atitude vai causar, deliberadamente prossegue, com o propósito mesmo de alcançar o resultado danoso.”* No dolo o agente prevê o resultado e age de forma a obtê-lo.

A culpa em sentido estrito é a falta do dever de cautela. A conduta é voluntária, porém o resultado é involuntário. Conforme ensinamento de Sérgio Cavalieri Filho (2012, p. 36) *“pode-se conceituar a culpa como conduta voluntária contrária ao dever de cuidado imposto pelo Direito, com a produção de um evento danoso involuntário, porém previsto ou previsível.”* A culpa em sentido estrito pode ser exteriorizada pela: a) negligência, que é a falta de cuidado por uma conduta omissiva; b) imprudência que é a falta de cautela por uma conduta comissiva; c) imperícia que, por sua vez, decorre de falta de habilidade no exercício de atividade técnica.

A responsabilidade civil direta objetiva independe da culpa do agente para ser caracterizada. Desde que exista nexos causal entre o dano sofrido pela vítima e a conduta do agente surge o dever de indenizar. A responsabilidade objetiva tem supedâneo na teoria do risco, segundo a qual o agente assume o risco da atividade por ele exercida. O art. 927, parágrafo único, do Código Civil, prevê a cláusula geral da responsabilidade civil objetiva nos seguintes termos: *“Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem.”* Na responsabilidade

objetiva, a culpa é prescindível, não sendo elemento necessário à caracterização da responsabilidade civil e se justifica na teoria do risco. Carlos Roberto Gonçalves (2007, p. 31) anota:

Uma das teorias que procuram justificar a responsabilidade objetiva é a teoria do risco. Para esta teoria, toda pessoa que exerce alguma atividade cria um risco de dano para terceiros. E deve ser obrigada a repará-lo, ainda que sua conduta seja isenta de culpa.

Dessa forma, quando a atividade normalmente desenvolvida pelo agente causador do dano, por sua natureza, implicar risco, a responsabilidade será direta e objetiva. O risco divide-se em duas categorias: risco inerente e risco criado.³⁸ Para Sérgio Cavalieri Filho (2012, p. 188) *“risco inerente é aquele intrinsecamente atado à própria natureza da atividade, à sua qualidade ou modo de realização, de tal forma que não se pode exercer essa atividade sem arrostar certos riscos.”* São exemplos: os serviços de transporte, médicos-hospitalares, serviços públicos em geral, entre outros. Risco criado ou adquirido é a atividade que normalmente não oferece risco, porém pode se tornar perigosa em razão da falta de cuidado de quem a exerce. Cavalieri Filho (2012, p. 189) enfatiza ainda que *“a natureza da atividade irá determinar, no caso concreto, a sua propensão à criação do risco.”*

O art. 22 da Lei nº 8.935/94, pela redação dada pela Lei nº 13.137/15, prevê que *“os notários e oficiais de registro, temporários ou permanentes, responderão pelos danos que eles e seus prepostos causem a terceiros, inclusive pelos relacionados a direitos e encargos trabalhistas, na prática de atos próprios da serventia, assegurado aos primeiros direito de regresso no caso de dolo ou culpa dos prepostos”*. Observa-se que o dolo e a culpa foram mencionados, apenas, em eventual ação regressiva do Delegatário em face aos seus prepostos. O preceptivo legal deixa entrever que a responsabilidade dos Tabeliães e Oficiais do Registro independe de comprovação de dolo ou culpa. Portanto a responsabilidade civil dos Notários e Registradores é objetiva.

Conclui-se que a norma inscrita no art. 22, vem reforçar o preceito insculpido no art. 37, § 6º, da Constituição Federal, que imputa às pessoas jurídicas de direito público e privado prestadoras de serviços públicos, a responsabilidade pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causem a terceiros. Na norma constitucional não há menção

38 CAVALIERI FILHO. Sérgio. Programa de Responsabilidade Civil. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 188

expressa à responsabilidade objetiva. Mas não resta a menor dúvida na doutrina quanto à natureza objetiva da responsabilidade que se afere do dispositivo constitucional.

Os Titulares dos serviços notariais e de registro, como já se analisou bastante, exercem suas atividades em caráter privado, por delegação do Estado. Eles assumem em nome próprio, por conta e risco profissional, a execução de ditas atividades. Por isso tornam-se objetivamente responsáveis pelo dano causado a terceiros. O Delegatário notarial ou registral exerce função pública em substituição ao Estado, cabendo-lhe o dever de ressarcir, pessoal e objetivamente, os prejuízos causados aos usuários e a terceiros. Ensina Hely Lopes Meirelles (2013, p. 80):

Agentes delegados: são particulares que recebem a incumbência da execução de determinada atividade, obra ou serviço público e o realizam em nome próprio, por sua conta e risco, mas segundo as normas do Estado e sob permanente fiscalização do delegante. Esses agentes não são servidores públicos, nem honoríficos, nem representantes do Estado; todavia, constituem uma categoria à parte de colaboradores do Poder Público. Nessa categoria encontram-se os concessionários e permissionários de obras e serviços públicos, os serventuários de ofícios ou cartórios não estatizados, os leiloeiros, os tradutores e intérpretes públicos, as demais pessoas que recebem delegação para a prática de alguma atividade estatal ou serviço de interesse coletivo.

Os Delegatários de serviços notariais e de registro encontram-se na mesma categoria dos concessionários e permissionários de serviços públicos. E como preceitua o do art. 37 § 6º da Carta da República, as pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público respondem objetivamente pelos danos que seus agentes causarem a terceiros. Logo, os Notários e Registradores também respondem objetivamente. Ainda a lição de Hely Lopes Meirelles (2013, p. 81):

Embora nossa legislação seja omissa a respeito, esses agentes, quando atuam no exercício da delegação ou a pretexto exercê-la e lesam direitos alheios, devem responder civil e criminalmente sob as mesmas normas da Administração Pública de que são delegados, ou seja, com responsabilidade objetiva pelo dano (CF, art. 37, § 6º), e por crime funcional, se for o caso (CP, art. 327); pois não é justo e jurídico que a só transferência da execução de uma obra ou de um serviço originariamente público a particular descaracterize sua intrínseca natureza estatal e libere o executor privado das responsabilidades que teria o Poder Público se o executasse diretamente.

Cabe destacar que o Delegatário aufere todas as vantagens econômicas da atividade delegada. Além disso, o art. 21 da Lei nº 8.935/94, dispõe que “o *gerenciamento administrativo e financeiro dos serviços notariais e de registro é da responsabilidade exclusiva*

do respectivo titular, inclusive no que diz respeito às despesas de custeio, investimento e pessoal”. Portanto, o Notário e o Registrador têm independência e autonomia na realização dos serviços, ainda que relativa, e a assunção por conta e risco da atividade denota que a responsabilidade do Estado é apenas subsidiária. Se esses agentes respondem diretamente pelos danos causados, só será reconhecida a responsabilidade civil indireta do Estado quando o Delegatário não tiver condições de saldar o débito.

Hely Lopes Meirelles (2013, p. 81) entende que para que o Estado tenha responsabilidade subsidiária pelos atos funcionais do Delegatário lesivos aos usuários ou terceiros basta que o lesado comprove a insolvência do Notário ou Registrador. A responsabilidade do Delegante não é conjunta nem solidária com o Delegado; é subsidiária, ou seja, apenas complementar a do causador do dano na execução da delegação, quando este se revelar incapaz de satisfazer a indenização devida. Nenhuma responsabilidade suporta o Delegante pelos atos negociais do Delegado para a execução da obra ou do serviço, pois quem com ele contrata o faz em termos particulares, sem vinculação com o Poder Público.

Oswaldo Aranha Bandeira de Mello (2007, p. 367) afirma que pelo fato de os Notários e Registradores não se enquadrarem na organização funcional do Estado, não sendo agentes públicos, deixa de haver razão para o Estado responder pelos seus atos. A responsabilidade do Estado é indireta, subsidiária. A Suprema Corte e o Superior Tribunal de Justiça abarcaram a tese de que a responsabilidade dos Notários e Registradores deve ser objetiva:

RESPONSABILIDADE OBJETIVA - ESTADO - RECONHECIMENTO DE FIRMA - CARTÓRIO OFICIALIZADO. Responde o Estado pelos danos causados em razão de reconhecimento de firma considerada assinatura falsa. Em se tratando de atividade cartorária exercida à luz do artigo 236 da Constituição Federal, a responsabilidade objetiva é do notário, no que assume posição semelhante à das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos - § 6º do artigo 37 também da Carta da República.

(RE 201595, rel. min. Marco Aurélio, segunda turma, julgado em 28/11/2000, dj 20-04-2001 pp-00138 ement vol-02027-09 pp-01896)

CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. SERVIÇO NOTARIAL. FALHA. RESPONSABILIDADE CIVIL. JULGAMENTO CITRA PETITA. ART. 460 CPC. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 211/STJ. NEXO CAUSAL. REVOLVIMENTO DE FATOS E PROVAS. SÚMULA 7/STJ. DISSÍDIO NOTÓRIO. OCORRÊNCIA.

1. Na origem, o Estado de Pernambuco foi condenado (responsabilidade objetiva) a indenizar danos experimentados por adquirente de imóvel vitimado por operação fraudulenta que contou com a colaboração do Cartório de Imóveis de São Lourenço da Mata, o qual emitiu declaração inverídica quanto à propriedade do lote adquirido pelo demandante.

2. O Tribunal de origem em nenhum momento se debruçou sobre a tese de julgamento *citra petita* (art. 460 do CPC), em relação à qual incide a Súmula 211/STJ. Ademais, o Estado não acenou com pedido de anulação do julgado a quo por violação ao art. 535 do CPC.

3. O nexo de causalidade vincula-se a pressupostos fáticos cujo revolvimento está proibido nessa via recursal, ex vi do enunciado da Súmula 7/STJ. No tocante ao dissídio jurisprudencial, é manifesta a divergência do pensamento seguido pela Corte regional em relação aos precedentes do Superior Tribunal de Justiça, pois mesmo registrando tratar-se de tabelionato não oficializado, optou por responsabilizar, única e exclusivamente, o Estado de Pernambuco.

5. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça tem assentado que o exercício de atividade notarial delegada (art. 236, § 1º, da CF/88) deve se dar por conta e risco do delegatário, de modo que é do notário a responsabilidade objetiva por danos resultantes dessa atividade delegada (art. 22 da Lei 8.935/1994), cabendo ao Estado apenas a responsabilidade subsidiária. Precedentes do STJ e do STF.

6. Agravo Regimental provido.

(AgRg no AREsp 474.524/PE, rel. ministro Herman Benjamin, segunda turma, julgado em 06/05/2014, dje 18/06/2014)

Conclui-se que a delegação do serviço público transfere não só o bônus da atividade, como também o ônus. Os Tabeliães e Oficiais de Registro assumem o risco de exercer a atividade notarial e de registro podendo, para efeito de ressarcimento, em caso de dolo ou culpa de seus prepostos, contra estes deflagrar ação de regresso. Os Delegatários, entretanto, são responsáveis objetivamente, atuando nessa qualidade, perante o particular, desde que preenchidos os requisitos legais e estejam presentes os elementos essenciais do ato ilícito, sendo desinfluyente que eles tenham agido com dolo ou culpa. Bem registra Yussef Said Cahali (2007. p. 264):

Em resumo: na linha do princípio inovador inserto no art. 37, § 6º, da Constituição e da legislação ordinária ajustada aos seus enunciados, a responsabilidade civil dos notários e oficiais de registro define-se como sendo igualmente objetiva, prescindir de qualquer perquirição a respeito do elemento subjetivo do dolo ou culpa sua ou de seus prepostos, bastando para o seu reconhecimento a demonstração do nexo de causalidade entre o ato (ou omissão) cartorário e o dano sofrido pelo particular.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Carta Magna, por meio do art. 236, estabelece que a execução dos serviços notariais e de registro é exercida em caráter privado, por delegação do Poder Público. As atividades dos referidos serviços são desempenhadas com autonomia e independência, sendo fiscalizada pelo Poder Judiciário. Trata-se de uma organização técnica e administrativa para garantir publicidade, autenticidade, segurança e eficácia aos atos e negócios jurídicos, imprimindo certeza e garantia às partes e a terceiros.

Os Notários e Registradores são agentes públicos em colaboração com a Administração Pública. Eles ingressam na atividade por meio de concurso público, mas não ocupam cargo público. São assemelhados aos concessionários e permissionários prestadores de serviço público. O exercício de suas atividades está caracterizado pela fé pública, que garante segurança jurídica aos atos notariais e de registro às pessoas físicas e jurídicas que procuram os serviços e deles se servem. Os Delegatários são remunerados por emolumentos pagos pelos usuários e contam com prepostos para auxiliá-los sob o regime trabalhista.

A responsabilidade civil visa restabelecer o equilíbrio entre ofensor e ofendido do ângulo civilístico. Quando o agente, por meio de um ato ilícito causa prejuízo a outrem, deve reparar o dano, respondendo civilmente por sua conduta. Doutrina e jurisprudência ainda divergem quanto à natureza jurídica da responsabilidade civil dos Notários e Registradores, vale dizer, se ela é indireta subjetiva ou direta objetiva.

A primeira, que tenta inculcar que a responsabilidade é indireta subjetiva, sustentando que o Estado deve se responsabilizar pelas condutas dos Notários e Registradores que causam danos a terceiros, assegurado, contra estes o direito de regresso - na interpretação do art. 37 § 6º da Carta da República, porque exercem função pública - restou superada pela segunda, que consagra a autonomia da responsabilidade direta dos Delegatários, afastando a do Estado.

Os precursores da teoria da responsabilidade civil direta objetiva estão convictos de que os Notários e Registradores - em vista de que exercem as atividades notariais e de registro em seu próprio nome, com autonomia e organização administrativa - devem

responder pelos atos praticados. Além disso, o caráter privado com que executam os serviços não comporta responsabilidade indireta do Estado, a não ser em caso de insolvência dos Delegatários, respondendo o Estado apenas subsidiariamente.

A responsabilidade direta objetiva dos Notários e Registradores resta consagrada quando se procede à análise de que as pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público respondem objetivamente pelos danos causados a terceiros, consoante estabelecido no sobredito art. 37 § 6º da Constituição Federal. Dessa forma torna-se possível a interpretação analógica para responsabilizar direta e objetivamente os Notários e Registradores.

A corrente minoritária direcionada no sentido de que o Estado não deve responder sequer subsidiariamente, entendendo que o Poder Público está isento de suportar qualquer ônus indenizatório - uma vez que o usuário, ao contratar os serviços notariais e de registro se submete a regime privado, sem qualquer vinculação com o Poder delegante - apesar de ter fundamento nos arts. 22, da Lei dos Notários e Registradores, 22, § único, do Código de Consumidor e 25, da Lei de Concessão e Permissão de Prestação de Serviços Públicos, não mereceu acolhida significativa pela doutrina e pela jurisprudência.

A teoria da responsabilidade civil direta e objetiva é a que se apresenta mais próxima da teoria do dever de indenizar em decorrência da prática de ato ilícito. As atividades notariais e de registro geram grande proveito econômico em favor dos que a exercem. Nada mais justo que com esse proveito os Tabeliães e Registradores suportem o ônus da responsabilidade civil. É forçoso convir que é justo e célere para o lesado ajuizar ação diretamente contra o Delegatário para pleitear pedido indenizatório. Aquele que contratou os serviços notariais e de registro faz jus a receber a soma indenizatória de quem lhe causou prejuízo e tem bens que integram, em regra, patrimônio considerável.

O Estado delegante deve ficar de fora da demanda ressarcitória. Do contrário, além de se comungar com a teoria do risco integral da responsabilidade civil, condenando o Estado com fulcro na responsabilidade civil indireta subjetiva, os que sofreram o dano decorrente mau desempenho das atividades delegadas teriam que se submeter à morosidade processual comum às Varas da Fazenda Pública e aos precatórios judiciais. Não seria justo nem racional.

REFERÊNCIAS

- ASSUMPÇÃO, Letícia Franco Maculan. *Função Notarial e de Registro*. 1. ed. Porto Alegre: Núbria Fabris, 2011.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.
- BRANDELLI, Leonardo. *Teoria Geral do Direito Notarial*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.
- CARMO, Jairo Vasconcelos Rodrigues. *Responsabilidade Civil do Delegatário Notarial e de Registros Públicos*. *Revista da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro* n. 36. Rio de Janeiro: Venus Luar Artes Gráficas, 2006.
- CAHALI, Yussef Said. *Responsabilidade Civil do Estado*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.
- CARVALHO, Raquel Melo Urbano. *Curso de Direito Administrativo*. Salvador: JusPodivm, 2008
- CAVALIEIRI FILHO, Sérgio. *Programa de Responsabilidade Civil*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- CENEVIVA, Walter. *Lei dos Notários e Dos Registradores Comentada*. São Paulo: Saraiva, 2002.
- COTRIM NETO, Alberto Bittencourt. *Perspectivas da função notarial no Brasil*. Porto Alegre: Colégio Notarial do Brasil – Seção do Rio Grande do Sul, 1973.
- CRETELLA JÚNIOR, José. *Curso de Direito Administrativo*. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1989.
- _____. *Manual de Direito Administrativo*. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013.
- FEDERAL, Supremo Tribunal. *A Constituição e o Supremo*. 4. ed. Brasília: Secretaria de documentação, 2011.
- FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de Direito Administrativo*. 8. ed. São Paulo: Malheiros.
- GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 1992.
- GONÇALVES, Carlos Roberto. *Direito Civil Brasileiro, IV vol. Responsabilidade Civil*. São Paulo: Saraiva, 2007.
- LOUREIRO FILHO, Lair da Silva. LOUREIRO, Claudia Regina Magalhães. *Notas e Registros Públicos*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.
- MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 14. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. Princípios Gerais de Direito Administrativo, vol. II. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MORAES, Alexandre de. Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

NADER, Paulo. Curso de Direito Civil. Responsabilidade Civil, vol. 7. Rio de Janeiro: Gen Forense, 2008.

OLIVEIRA, Cláudio Brandão de. Manual de Direito Administrativo. 4. ed. Rio de Janeiro: Gen Forense, 2009.

PEDROSO, Regina; LAMANAUSKAS, Milton Fernando. Direito Notarial e Registral. 1. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

PEDROSO, Regina. Estudos Avançados de Direito Notarial e Registral. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

RIBEIRO, Luís Paulo Aliende. Regulação da Função Pública Notarial e de Registro. São Paulo: Saraiva, 2009.

RODRIGUES, Sílvio. Direito civil: responsabilidade civil. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

SCAVONE JUNIOR, Luiz Antonio. Direito Imobiliário – Teoria e Prática. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

SILVA, Ovídio A. Baptista. O Notariado Brasileiro perante a Constituição Federal. Porto Alegre: Boletim do Colégio Registral. 14. ed. 2000.

Sobre o Autor

Rodrigo Rettori Guimarães

Bacharel em Direito pela Universidade Federal Fluminense - UFF. Advogado atuante na área Cível desde 2016.

Índice Remissivo

A

acordo 12, 13, 15, 16, 17, 18, 19, 23, 25, 27, 31, 35, 36, 41, 42, 43, 44, 46, 47, 48, 52, 55, 57, 59, 62
Administração 11, 14, 15, 16, 17, 20, 21, 22, 24, 25, 27, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 37, 41, 42, 43, 44, 45, 50, 53, 55, 65, 68
administrativo 13, 17, 18, 33, 34, 36, 37, 42, 60, 65
agente 13, 14, 20, 21, 22, 23, 24, 38, 46, 59, 62, 63, 64, 68
agentes 12, 14, 18, 20, 21, 22, 23, 24, 27, 28, 29, 43, 44, 46, 48, 52, 54, 64, 65, 66, 68
atividade 11, 12, 15, 16, 28, 30, 31, 32, 33, 34, 38, 39, 40, 43, 44, 45, 47, 49, 50, 52, 53, 54, 63, 64, 65, 66, 67, 68
ato 18, 27, 32, 33, 36, 37, 42, 47, 51, 62, 63, 67, 68, 69

C

Carta Constitucional 33
civil 2, 11, 12, 14, 26, 27, 34, 48, 53, 55, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 71
concessão 15, 18, 22, 28, 33, 34, 35, 36, 37
contrato 18, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 62

D

danos 13, 26, 27, 50, 51, 52, 53, 54, 57, 58, 64, 65, 66, 67, 68, 69
delegação 2, 14, 17, 18, 20, 22, 27, 28, 33, 34, 36, 37, 41, 42, 44, 46, 50, 51, 52, 53, 54, 56, 58, 61, 65, 66, 67, 68
direito 12, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 24, 25, 26, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 39, 40, 41, 43, 44, 45, 48, 50, 51, 53, 60, 62, 64, 65, 66, 68, 69
direito público 15, 16, 17, 18, 19, 21, 25, 31, 32, 34, 43, 44, 64

F

fiscalização 14, 17, 18, 28, 29, 37, 41, 42, 49, 52, 54, 65

J

jurídica 12, 14, 15, 21, 25, 28, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 48, 56, 57, 60, 62, 68
jurídico 12, 16, 18, 21, 24, 28, 38, 39, 44, 48, 51, 62, 65
jurídicos 11, 12, 13, 18, 38, 39, 40, 42, 43, 44, 46, 47, 48, 49, 56, 59, 62, 68

L

Lei 13, 17, 18, 19, 20, 21, 26, 27, 28, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 53, 54, 55, 56, 58, 59, 60, 61, 64, 65, 67, 69, 70

N

natureza 12, 14, 18, 26, 27, 29, 30, 33, 34, 36, 37, 44, 47, 57, 63, 64, 65, 68

notariais 2, 11, 12, 13, 38, 39, 41, 42, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 56, 57, 58, 59, 65, 68, 69

notarial 11, 12, 38, 39, 40, 41, 42, 44, 47, 48, 49, 50, 51, 53, 56, 57, 65, 67, 70

Notários 11, 12, 13, 14, 41, 43, 44, 46, 48, 49, 50, 52, 54, 55, 56, 58, 59, 61, 64, 65, 66, 68, 69, 70

P

pessoa 15, 20, 21, 22, 25, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 55, 56, 59, 62, 64

peçoas naturais 47, 58

privado 14, 15, 20, 25, 26, 32, 33, 34, 35, 41, 44, 52, 53, 54, 64, 65, 66, 68, 69

profissional 4, 14, 25, 39, 42, 49, 59, 65

R

regime 15, 16, 17, 24, 25, 26, 28, 29, 33, 34, 36, 37, 41, 42, 43, 44, 45, 51, 53, 54, 56, 68, 69

regime trabalhista 26, 42, 68

Registradores 11, 12, 13, 14, 41, 43, 44, 46, 47, 48, 49, 50, 52, 54, 55, 56, 58, 59, 60, 61, 64, 65, 66, 68, 69, 70

registro 2, 11, 12, 13, 18, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 56, 57, 58, 59, 64, 65, 67, 68, 69

responsabilidade 2, 5, 8, 11, 12, 13, 14, 15, 22, 26, 27, 34, 42, 49, 52, 53, 54, 55, 57, 58, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 71

responsabilidade civil 2, 11, 12, 14, 26, 27, 34, 53, 55, 62, 63, 64, 66, 67, 68, 69, 71

risco 13, 33, 34, 41, 52, 53, 54, 63, 64, 65, 66, 67, 69

S

serviço público 15, 16, 17, 18, 19, 20, 26, 28, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 41, 42, 44, 53, 56, 65, 67, 68, 69

serviços 2, 11, 12, 13, 15, 17, 18, 19, 20, 24, 26, 28, 30, 31, 32, 33, 35, 36, 37, 38, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 51, 52, 53, 54, 56, 57, 58, 59, 64, 65, 66, 68, 69

serviços públicos 15, 17, 18, 19, 20, 30, 32, 33, 35, 37,

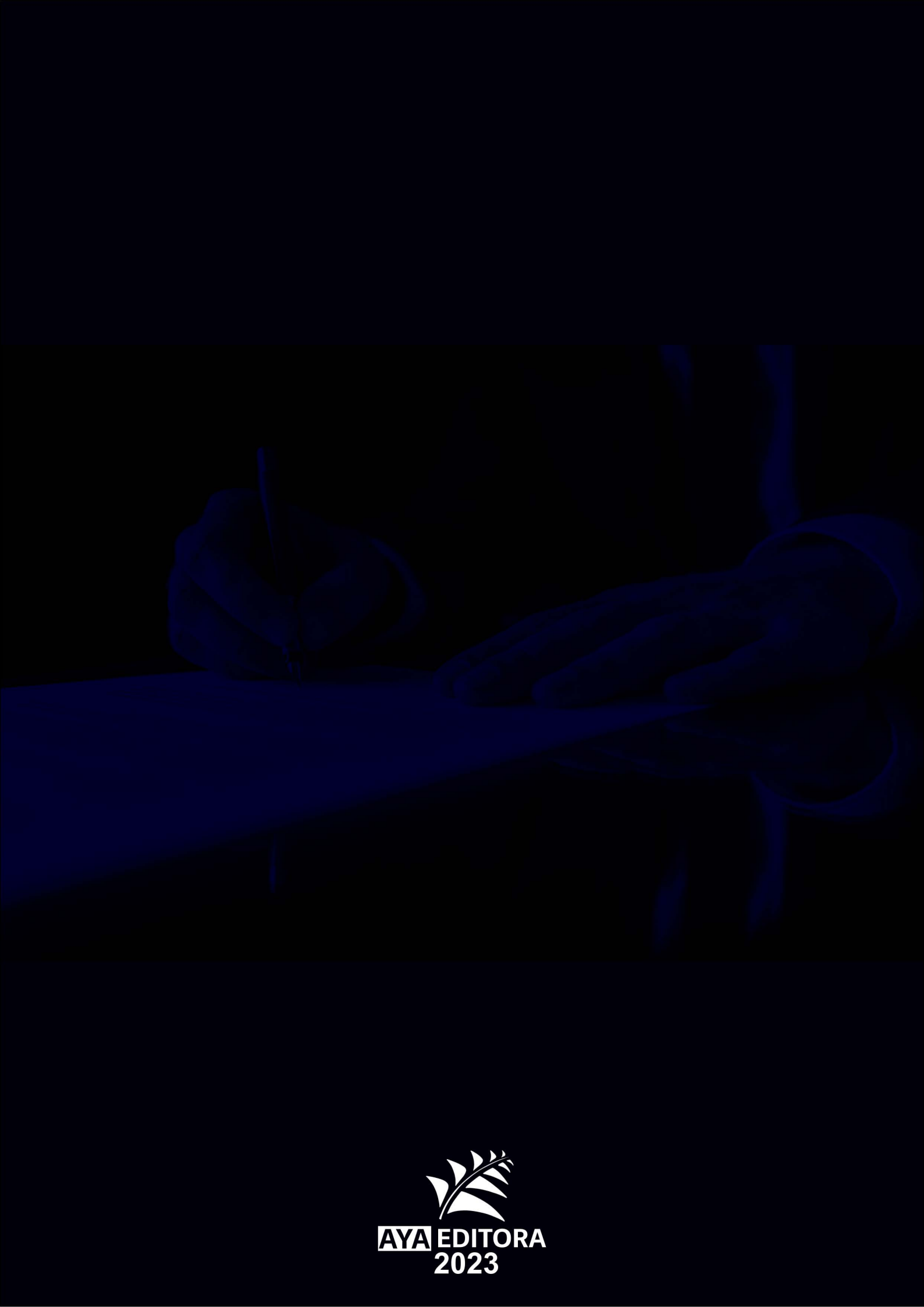
43, 44, 52, 53, 54, 64, 65, 66

servidores 13, 14, 22, 24, 25, 26, 44, 53, 65

servidores públicos 13, 14, 22, 24, 25, 26, 44, 53, 65

T

terceiros 21, 27, 28, 37, 47, 48, 50, 52, 53, 54, 63, 64,
65, 66, 68, 69



AYA EDITORA
2023