

O CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR INCIDE NA ATIVIDADE NOTARIAL E DE REGISTRO? ALGUMAS CONSIDERAÇÕES A PARTIR DA EXIGÊNCIA DE INTEGRIDADE E COERÊNCIA DO ORDENAMENTO JURÍDICO

DOES THE CONSUMER PROTECTION CODE APPLIES TO NOTARIAL AND REGISTRATION ACTIVITY? SOME CONSIDERATIONS BASED UPON THE DEMAND FOR INTEGRITY AND COHERENCE OF LEGAL ORDER

Beatriz Oquendo Pontes¹
Eduardo Rocha Dias²

Sumário: Considerações iniciais. 1 A atividade notarial e registral. 2 A relação de consumo. 3 Análise da incidência ou não do Código de Defesa do Consumidor na atividade notarial e registral. Considerações finais. Referências.

Resumo: Os tabeliães e oficiais de registro desempenham uma importante função social, conferindo autenticidade, publicidade, efetividade e segurança jurídica aos atos jurídicos. A atividade notarial e registral constitui uma delegação de serviços públicos a particulares, selecionados por meio de concurso público. Os notários e registradores são remunerados por emolumentos pagos pelos usuários do serviço. A natureza dos emolumentos é de tributo, na espécie taxa. A atividade notarial e registral é regulamentada pela Lei nº 8.935/94. O direito notarial e registral tem natureza peculiar, mantendo interatividade com diversos outros ramos do direito. O direito do consumidor aplica-se à relação existente entre o consumidor e o fornecedor. O Código de Defesa do Consumidor traz em seu bojo conceitos bastante abrangentes, de forma a englobar o máximo de relações de consumo possível, prevendo diversos direitos e garantias. Existe acirrada discussão acerca da aplicabilidade ou não deste instrumento normativo à atividade registral e notarial. Os defensores da incidência do código consumerista entendem que a prestação de serviço pelo tabelião e pelo registrador estaria abrangida pela conceituação de relação de consumo trazida pelo código, bem como o referido instrumento legal somente não seria aplicável quando houvesse expressa previsão. A corrente de pensamento contrária tem como argumentos que a atividade notarial e registral possui lei específica que regulamenta a relação com seus usuários, além de a remuneração do serviço ser realizada por meio de tributo, o que, assim como a natureza jurídica do serviço, contribuiria para a não incidência do Código de Defesa do Consumidor. O embate jurídico é de extrema importância, mas, em que pese haver sólidos argumentos em ambos os posicionamentos, adota-se o entendimento da não aplicação da legislação consumerista à atividade registral e notarial. Tal conclusão decorre da exigência de integridade e de coerência do ordenamento

¹ Graduada em Direito pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR), Fortaleza, CE. Especialista em Direito Notarial e Registral pela Universidade Anhuanguera. Mestranda em Direito pela UNIFOR, Fortaleza, CE.

² Mestre em Direito. Professor de Direito Previdenciário e de Direito Constitucional da UNIFOR, Fortaleza, CE. Procurador Autárquico do INSS.

jurídico e da análise de argumentos adotados pelo STJ para afastar a lei de proteção do consumidor de outros âmbitos que guardam similaridades com a atividade de notários e de registradores.

Palavras-chave: Atividade notarial e de registro. Código de Defesa do Consumidor. Aplicabilidade.

Abstract: Notaries and registrars have an important social duty providing authenticity, publicity, effectiveness and legal certainty to the legal acts. The notarial and registration activity is a public service delegation to a person that was approved on a public tendering procedure. Public Notaries and registrars are remunerated with emoluments payed by the persons that use the services. The legal nature of the emoluments is tribute, in the specie of tax. The notarial and registration activity is regulated by Law n. 8.935/94. Notarial and Registration Law has a peculiar nature, and maintains interactivity with others branches of law. Consumer Law is applied to the relation between the supplier and consumer. The Consumer Protection Code brings very comprehensive concepts with the intention of encompass the maximum of consumer relations as possible, listing lots of rights and guarantees. There is a heated discussion about the application or not of this normative instrument to the notarial and registration activity. The defenders of the incidence of the consumer code consider that the service provided by the notary and the register is embraced on the concept of consumer relation announced by the code and also the legal instrument would not be applied when it has express provision. The contrary current of thought argue that the notarial and registration activity is ruled by a specific law that regulates the relation with its users and also the legal nature of the service contributed to the non-incidence of the Consumer Protection Code. This legal discussion has a major importance, which despite the existence of substancial arguments in both sides, the conclusion of this study is that the Consumer Protection Code does not apply to the notarial and registration activity. It reaches such conclusion after considering the demands for integrity and coherence of the juridical order and the arguments underlying Superior Court of Justice's rulings in Brazil that did not apply the Consumer Protection Code to other realms of life that have similarities with notaries and registrars'activities.

Key-words: Notarial and Registration activity. Consumer Protection Code. Applicability.

Considerações iniciais

Os notários e registradores são profissionais dotados de fé pública que exercem uma função de notória importância, formalizando atos e negócios jurídicos, garantindo efetividade, autenticidade e segurança jurídica, de forma célere e eficaz.

Tabeliães e oficiais de registro estão em constante contato com a sociedade, sendo necessário analisar a natureza dessa atividade e quais normas irão regulamentar essa relação entre esses profissionais e os usuários do serviço extrajudicial.

O direito notarial e registral possui uma natureza bastante peculiar, possuindo particularidades que ocorrem somente no referido ramo do direito, motivo pelo qual o exegeta deve ter bastante cautela e zelo no momento em que interpretá-lo em conjunto com outros ramos do direito.

É cediça a importância do Código de Defesa do Consumidor no sistema jurídico pátrio, editado com a teleologia de proteção do consumidor, tendo por finalidade regulamentar a relação de consumo.

Este trabalho tem como intuito analisar se seria possível a incidência ou não do Código de Defesa do Consumidor nos serviços prestados por notários e registradores, abordando-se inicialmente, de forma específica, a atividade notarial e registral. Em seguida, discorre-se acerca da relação de consumo e, por fim, trata-se diretamente sobre o tema proposto.

O referido debate legal, doutrinário e jurisprudencial é entusiasmante e atraente, haja vista que a característica mesclada entre atividade pública e privada faz com que a atividade notarial e registral esteja situada em uma zona cinzenta na qual são plenamente defensáveis ambas as teses, de forma que as diversas correntes existentes sobre o assunto proporcionem um embate teórico e prático de elevado interesse jurídico, o que só demonstra a pertinência e validade do tema.

Essa discussão é bastante atual, não estando solucionada até o presente momento, sendo objeto de indagações constantes nos tribunais pátrios. As Turmas do Superior Tribunal de Justiça já se posicionaram a favor e contra a aplicação do código consumerista às atividades notariais e registrais, como será exposto.

Busca-se aprofundar e delimitar as teses ventiladas, como também seus fundamentos de fato e de direito, no fito derradeiro de contribuir para a conclusão e pacificação de tal imbróglio jurídico. Não se pode deixar de considerar que o Código de Processo Civil que entra em vigor em março de 2016, a par de atribuir importância significativa aos precedentes dos tribunais, tornando-os obrigatórios, impõe às cortes, em seu art. 926, o dever de uniformizar sua jurisprudência e de mantê-la estável, íntegra e coerente. Tal dever de integridade e de coerência da jurisprudência impõe que se alcancem entendimentos sustentáveis argumentativamente e que levem em conta o ordenamento jurídico como um todo. Por isso, a partir da análise de decisões do STJ referentes a outros setores, em que se guarda similaridade com a atividade notarial e de registro, se pretende extrair conclusões que se mostrem relevantes para o encaminhamento das divergências existentes a respeito da aplicabilidade a esta última da legislação consumerista.

A metodologia utilizada na presente pesquisa científica é do tipo bibliográfica; quanto ao objetivo, é exploratória e descritiva, utilizando uma abordagem qualitativa; no que se refere à utilização dos resultados, é pura, tendo sido os dados colhidos por meio de um estudo descritivo-analítico, através de pesquisa teórica.

1 A atividade notarial e registral

Os notários e registradores desempenham importante função social. A Lei 8.935/93 foi promulgada com o fim de regulamentar as atividades notariais e registrais, disciplinar a responsabilidade civil aplicável aos referidos profissionais e definir a fiscalização dos seus atos pelo Poder Judiciário. Conforme dispõe o artigo 1º da Lei 8.935/93, a atividade notarial e registral tem como finalidade garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia de atos jurídicos.

Os notários e registradores gozam de fé pública, podendo exercer suas atividades com autonomia e independência, porém, sempre respeitando os ditames legais. As atribuições e competências dos titulares do serviço público extrajudicial estão elencadas na Lei nº 6015/73, não podendo praticar atos que não estejam expressamente previstos em lei.

A atividade registral está presente na vida de todos desde o seu início, ao ser lavrado o assento de nascimento, até o fim, quando do registro do óbito. Do mesmo modo, verifica-se a necessidade da atividade notarial para a formalização de atos e negócios jurídicos.

Segundo Leonardo Brandelli (1998, p. 126), a função do notário consiste em:

receber ou indagar a vontade das partes; assessorar como técnico as partes e com isso dar forma jurídica à vontade das partes; redigir o escrito que se converterá em instrumento público; autorizar o instrumento público, dando-lhe forma pública e credibilidade; conservar o instrumento autorizado; expedir cópias do instrumento.

Portanto, percebe-se que o tabelião de notas e o oficial registrador devem prestar auxílio jurídico aos interessados, redigindo suas vontades no instrumento público pertinente, para que o mesmo tenha a aptidão de produzir os efeitos legais compatíveis.

O provimento no cargo de tabelião, originariamente, ocorria através de nomeação real, sendo este benefício um direito vitalício, não sendo exigido nenhum tipo de aptidão específica para exercer referida função. Era possível, inclusive, a compra deste título ou o mesmo podia ser oferecido como recompensa. Desta forma, durante muito tempo, vigorou no Brasil a transmissão através da sucessão, passando o cargo de notário ou registrador de pai para filho, sem a imprescindível exigência de adequado preparo jurídico. Com o advento da atual Constituição, foi determinado pelo artigo 236 e seu §3º³ que a atividade registral e notarial não mais seria exercida

³ Art. 236. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público.

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

diretamente pelo Estado, passando a ser delegada a particulares aprovados em concurso público.

Assim, surgiu uma discussão acerca da natureza do serviço extrajudicial. Essa questão restou pacificada quando foi julgado se os notários e registradores estariam submetidos à aposentadoria compulsória imposta aos servidores públicos na ADI 2.602/MG, doravante exposto:

O art. 40, § 1º, II, da Constituição do Brasil, na redação que lhe foi conferida pela EC 20/1998, está restrito aos cargos efetivos da União, dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios – incluídas as autarquias e fundações. **Os serviços de registros públicos, cartorários e notariais são exercidos em caráter privado por delegação do Poder Público – serviço público não privativo.** Os notários e os registradores exercem atividade estatal, entretanto **não são titulares de cargo público efetivo, tampouco ocupam cargo público. Não são servidores públicos,** não lhes alcançando a compulsoriedade imposta pelo mencionado art. 40 da CF/1988 – aposentadoria compulsória aos setenta anos de idade. (ADI 2.602, rel. p/ o ac. min. Eros Grau, julgamento em 24-11-2005, Plenário, **DJ** de 31-3-2006.) No mesmo sentido: MS 28.440-ED-AgR, voto do rel. min. Teori Zavascki, julgamento em 19-6-2013, Plenário, **DJE** de 7-2-2014. Vide: RE 556.504-ED, rel. min. Dias Toffoli, Julgamento em 10-8-2010, Primeira Turma, **DJE** de 25-10-2010. (grifo nosso).

Verifica-se, portanto, que, em que pese a natureza jurídica da atividade desempenhada por notários e registradores ser pública, eles não estão submetidos ao regime jurídico dos servidores públicos, uma vez que são particulares delegatários de serviço público.

Os emolumentos devidos pelos serviços públicos extrajudiciais não são pagos pelos cofres públicos, mas sim pelos particulares que fizerem uso do serviço. Referidos emolumentos são previamente fixados por lei, não podendo os delegatários estabelecer o valor dos serviços conforme seu próprio entendimento. A remuneração dos tabeliães e oficiais é considerada tributo, mais especificamente na espécie taxa. Segue jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que aborda essa questão:

A jurisprudência do STF 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”. (ADI 1.378-MC, rel. min. Celso de Mello, julgamento em 30-11-1995, Plenário, **DJ** de 30-5-1997.) No mesmo sentido: ADI 3.826, rel. min. Eros Grau, julgamento em 12-5-2010, Plenário, **DJE** de 20-8-2010. (Grifo nosso).

O direito notarial e registral vem ganhando notoriedade, em virtude dos inúmeros serviços que passaram a ser atribuições de tais agentes delegatários de serviço público, de forma a contribuir para a diminuição do acúmulo de demandas no Poder Judiciário, dos quais destaca-se a possibilidade de lavratura de inventários, separações e divórcios extrajudiciais, nos moldes da Lei n.º 11.441/07, assim como a usucapião administrativa, conforme já previsto na redação do novo Código de Processo Civil, que entrou em vigor em março de 2016.

Devido ao fato de o leque de serviços prestados extrajudicialmente estar ficando cada vez maior, as demandas envolvendo a relação entre os usuários dessa atividade e os profissionais que a exercem aumentam. É cabível, portanto, indagar qual seria a natureza da relação entre os tabeliães e registradores e os usuários de seus serviços.

A atividade notarial e registral em geral é marcada por diversos traços que a distinguem de qualquer outra função realizada pelo setor público ou pelo setor privado, tendo na realidade verdadeiras características *sui generis*, expressão de origem latina que significa literalmente "de seu próprio gênero", ou seja, "único em seu gênero".

Diversas matérias do direito incidem sobre a atividade notarial e registral, não existindo uma fórmula certa e acabada acerca da natureza pública e privada, em razão do gênero e da profundidade que lhe são inerentes, razão pela qual cada ramo do direito (civil, penal, constitucional, administrativo, tributário, do consumidor, do trabalho, dentre outros) deve ser visto de forma pontual e relativa à atividade em apreço, exigindo do exegeta zelo e cuidado ao interpretar a incidência e aplicação de determinadas legislações à mesma, haja vista que todas as modalidades de exegese devem ser simultaneamente utilizadas, no fito derradeiro de se buscar a melhor teleologia da lei.

No presente artigo científico não cabe esmiuçar a forma de incidência da atividade notarial e registral em cada ramo do direito, uma vez que o objetivo é adentrar de forma mais específica e precisa em apenas um destes, o direito consumerista, razão pela qual o enfoque principal será a incidência (ou não) do Código de Defesa do Consumidor na atividade notarial e registral.

Antes de adentrar no conflito jurídico acima exposto, faz-se necessário tecer alguns comentários acerca da relação consumerista propriamente dita, o que será realizado a seguir.

2 A relação de consumo

O Código de Defesa do Consumidor (CDC) foi editado em 11 de setembro de 1990, pela Lei n.º 8.078, dispondo de modo geral sobre a proteção do consumidor. Conforme o artigo 1º, as normas ali insertas são de força cogente, por serem de ordem pública, não cabendo, assim, a livre disposição pelos particulares, como também são de interesse social.

O tema de relação de consumo é muito vasto e importante para o Direito do Consumidor, tendo em vista que o enquadramento ou não de tal relação é o que vai gerar a aplicação ou não da incidência do Código do Consumidor em determinada relação social. Essa questão tem ganhado bastante relevo em tal cenário jurídico, haja vista que o simples fato de se enquadrar ou não como uma relação abrangida pelo CDC pode gerar diversos direitos e garantias para o particular.

O mercado de consumo tem caráter econômico, caracteriza-se pela livre iniciativa e concorrência, visa ao lucro e é regido pela lei da oferta e da procura. A relação consumerista caracteriza-se pelo vínculo jurídico entre o consumidor e o fornecedor, decorrente do fornecimento de produtos ou prestação de serviços. Faz-se necessário, portanto, analisar os termos “consumidor” e “fornecedor”, tendo em vista que com as delimitações dos mesmos, restaria enquadrada a relação de consumo e, conseqüentemente, a incidência do referido diploma legal. Os artigos 2º e 3º do CDC trataram de definir consumidor, bem como conceituar fornecedor.

Art. 2º **Consumidor** é toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final.

Parágrafo único. Equipara-se a consumidor a coletividade de pessoas, ainda que indetermináveis, **que haja intervindo nas relações de consumo.**

Art. 3º **Fornecedor** é toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, nacional ou estrangeira, bem como os entes despersonalizados, **que desenvolvem atividade de produção, montagem, criação, construção, transformação, importação, exportação, distribuição ou comercialização de produtos ou prestação de serviços.**

§ 1º Produto é qualquer bem, móvel ou imóvel, material ou imaterial.

§ 2º Serviço é qualquer atividade fornecida no mercado de consumo, mediante remuneração, inclusive as de natureza bancária, financeira, de crédito e securitária, salvo as decorrentes das relações de caráter trabalhista. (Grifo nosso).

No que tange ao conceito de consumidor, o Código de Defesa do Consumidor foi bastante claro em seu artigo 2º, adotando a conhecida teoria finalista, de que consumidor poderia ser tanto uma pessoa física, como também uma pessoa jurídica, tendo como principal e “único” requisito para tal enquadramento somente que tal aquisição tenha se dado de forma final, ou seja, a pessoa em questão não pode ter adquirido determinado produto ou serviço no afã de cedê-lo para terceiro, a título gratuito ou oneroso, apesar de que a ocorrência eventual de uma doação ou venda não desfigura a qualidade de destinatário final do mesmo.

Fazendo uma combinação do referido dispositivo com o artigo 17 do CDC, o legislador pátrio ainda previu o consumidor equiparável, também denominado *bystander* ou vítima do evento, passando a considerar também como consumidores todas as vítimas do evento. Tal dispositivo ampliou a abrangência do conceito de consumidor, passando estes a serem titulares dos mesmos direitos e proteções previstas pelo Código de Defesa do Consumidor.

Em relação à figura dos fornecedores, o Código também foi bastante abrangente, incluindo tanto as pessoas físicas como as pessoas jurídicas, além dos

próprios entes despersonalizados, desde que realizem as mais variadas atividades relativas a produtos ou serviços, estes, por sua vez, também tendo natureza e conceituação bastante vasta, tudo no afã de proteger sob a égide do código consumerista o maior número de relações sociais.

Como exposto em linhas pretéritas, a conceituação de fornecedor é bem ampla e geral, não sendo o fato do serviço ser público que *de per se* ensejaria a desconsideração da relação de consumo e inaplicação do CDC, desde que o serviço público seja remunerado de forma específica (*uti singuli*) por tarifa, não tratando, porém, para aqueles que são custeados por meio de tributos (*uti universi*). Veja-se jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça neste sentido:

Concessionária de rodovia. Acidente com veículo em razão de animal morto na pista. Relação de consumo.

1. **As concessionárias de serviços rodoviários, nas suas relações com os usuários da estrada, estão subordinadas ao Código de Defesa do Consumidor, pela própria natureza do serviço.** No caso, a concessão é, exatamente, para que seja a concessionária responsável pela manutenção da rodovia, assim, por exemplo, manter a pista sem a presença de animais mortos na estrada, zelando, portanto, para que os usuários trafeguem em tranquilidade e segurança. **Entre o usuário da rodovia e a concessionária, há mesmo uma relação de consumo**, com o que é de ser aplicado o art. 101, do Código de Defesa do Consumidor.

2. Recurso especial não conhecido. (Grifo nosso).

(REsp 467883/RJ, Terceira Turma, Rel. Ministro Carlos Alberto Menezes Direito, DJ 01/09/2003, p. 281).

Essa decisão evidencia a incidência do código consumerista no que tange à relação entre os utentes do serviço e os concessionários, mesmo se tratando de um serviço de natureza pública.

Trabalhados esses pontos acerca do necessário enquadramento de consumidor e fornecedor para fins de configuração da relação de consumo e incidência do Código de Defesa do Consumidor, como também a extensão da referida relação para prestação de serviços públicos quando remunerados por tarifas ou preços públicos, será abordado diretamente o tema principal objeto do presente artigo científico, qual seja, a incidência ou não do CDC nas atividades notariais e registrais, ventilando os argumentos e fundamentos a favor e contra, analisando-se os julgados acerca da temática em tela.

3 Análise da incidência ou não do Código de Defesa do Consumidor na atividade notarial e registral

No que se refere à atividade notarial e registral, seria possível o questionamento acerca da incidência do Código de Defesa do Consumidor, dentre outros fatos, por se tratar de uma relação em que há uma prestação de serviço, conforme disposto na parte final do artigo 3º do CDC, acima transcrito.

O tema em tela é de bastante relevância e ainda não existe uma uniformidade de entendimento em relação ao deslinde de tal querela, haja vista que o Superior Tribunal de Justiça já decidiu em diferentes sentidos na Segunda e Terceira Turmas, não havendo, por tal, uma consonância de entendimento pela aplicação ou não do Código de Defesa do Consumidor nas atividades notariais e registras como já fora pacificado em outras atividades, a exemplo do setor bancário, que foi determinado que houvesse incidência do CDC, diferentemente da relação entre advogado e cliente, em que, por sua vez, foi decidido que o mesmo não incidiria.

Como já ventilado previamente, a determinação ou não da incidência do Código de Defesa do Consumidor é fator determinante e importante para se averiguarem a quais eventuais direitos e garantias determinado indivíduo faria jus em determinada relação social, haja vista que é cediço que o espectro do mesmo é bem maior e mais garantista que o Código Civil e o Código de Processo Civil, considerando que a criação do primeiro teve justamente como teleologia a proteção mais efetiva e integral da pessoa do consumidor, presumidamente *ex lege* uma pessoa mais frágil na relação de consumo.

Por gerar ônus fáticos e processuais (às vezes de forma até bem acentuada) para uma parte, no caso, para a pessoa tida como fornecedora, inicialmente os tribunais brasileiros tiveram resistência em conferir o enquadramento de relação de consumo para determinadas situações, como até hoje fazem, no caso dos advogados.

EMENTA: RECURSO ESPECIAL. SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS. CONTRATO. NÃO INCIDÊNCIA DO CDC. DEFICIÊNCIA NA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS. NEGATIVA DE QUE FORA EFETIVAMENTE CONTRATADO PELO CLIENTE. DANOS MORAIS. CARACTERIZAÇÃO. SÚMULA 7/STJ. PRESCRIÇÃO. NÃO OCORRÊNCIA. RECURSO ESPECIAL IMPROVIDO. 1.- **As relações contratuais entre clientes e advogados são regidas pelo Estatuto da OAB, aprovado pela Lei n. 8.906/94, a elas não se aplicando o Código de Defesa do Consumidor. Precedentes.** 2.- A convicção a que chegou o Tribunal de origem quanto ao nexo de causalidade entre a conduta do advogado que negou que fora contratado e recebera procuração do cliente para a propositura de ação de cobrança e os danos morais suportados por esse decorreu da análise do conjunto fático-probatório, e o acolhimento da pretensão recursal demandaria o reexame do mencionado suporte, obstando a admissibilidade do especial à luz da Súmula 7 desta Corte. 3.- Sendo a ação de indenização fundada no direito comum, regular a aplicação do art. 177 do Código Civil, incidindo a prescrição vintenária, pois o dano moral, na presente hipótese, tem caráter de indenização, de reparação de danos e pela regra de transição (art. 2.028 do Novo Código Civil) há de ser aplicado o novo prazo de prescrição, previsto no art. 206, § 3º, IV do mesmo diploma legal. 4.- Recurso Especial improvido. (Grifo nosso)
(REsp 1228104, terceira Turma, Rel. Ministro SIDNEI BENETI, DJ 10/04/2012).

No caso da relação entre advogado e cliente, a fundamentação para a não aplicação do Código de Defesa do Consumidor é que se trata de uma relação regida pelo Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil (Lei n.º 8.906/94), que contém todas as balizas de direitos e garantias para o cliente, razão pela qual não se mostra necessária e pertinente a incidência do CDC na referida relação, haja vista que o Estatuto da OAB já perfaz tal proteção, sendo, assim, norma especial, e devendo, por tal, prevalecer sobre eventual norma geral no critério de antinomia da especialidade.

Pelo mesmo argumento, os defensores da não aplicação do Código de Defesa do Consumidor na defesa dos usuários da atividade notarial e registral entendem que a Lei n.º 8.935/94 deve prevalecer em relação ao CDC, haja vista que regulamenta a carreira dos notários e registradores, possuindo diversas normas de responsabilização e punição de tais profissionais, razão pela qual restaria suficiente e não necessitaria da incidência do CDC em tal relação.

Do mesmo modo, pode-se realizar uma análise comparativa no que se refere às relações entre as entidades fechadas de previdência privada e seus participantes. Apesar do enunciado pela Súmula 321 do Superior Tribunal de Justiça ser no sentido da incidência do Código de Defesa do Consumidor à relação jurídica entre a entidade de previdência privada e seus participantes, a atual interpretação é pelo afastamento da aplicação da legislação consumerista (e da Súmula 321) no que se refere às entidades fechadas de previdência complementar. Somente às entidades abertas é que a aludida súmula se aplica (DIAS, SOARES FILHO, 2011, p. 64).

Ocorre que, diferentemente do que ocorre com as entidades abertas de previdência complementar, somente podem se filiar às entidades fechadas os empregados de uma determinada patrocinadora ou os associados a uma determinada entidade. Da mesma forma, as entidades fechadas de previdência complementar não têm finalidade de obtenção de lucro, constituindo-se como fundações ou sociedades civis com atividade fim previdenciária. Assim, não há comercialização dos benefícios para o público em geral e nem contraprestação pelos serviços prestados, não havendo como enquadrar como fornecedores de serviço, não havendo, conseqüentemente, relação de consumo. Transcreve-se trecho da ementa da decisão do Superior Tribunal de Justiça que consolidou o posicionamento atual acerca do referido tema:

RECURSO ESPECIAL. PREVIDÊNCIA PRIVADA FECHADA. JULGAMENTO AFETADO À SEGUNDA SEÇÃO PARA PACIFICAÇÃO ACERCA DA CORRETA EXEGESE DA SÚMULA 321/STJ. INDEPENDENTEMENTE DA NATUREZA DA ENTIDADE PREVIDENCIÁRIA (ABERTA OU FECHADA) ADMINISTRADORA DO PLANO DE BENEFÍCIOS, DEVEM SER SEMPRE OBSERVADAS AS NORMAS ESPECIAIS QUE REGEM A RELAÇÃO CONTRATUAL DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR, NOTADAMENTE O DISPOSTO NO ART. 202 DA CF E NAS LEIS COMPLEMENTARES N. 108 E 109, AMBAS DO ANO DE 2001. HÁ DIFERENÇAS SENSÍVEIS E MARCANTES ENTRE AS ENTIDADES DE PREVIDÊNCIA PRIVADA ABERTA E FECHADA. EMBORA AMBAS EXERÇAM

ATIVIDADE ECONÔMICA, APENAS AS ABERTAS OPERAM EM REGIME DE MERCADO, PODEM AUFERIR LUCRO DAS CONTRIBUIÇÕES VERTIDAS PELOS PARTICIPANTES, NÃO HAVENDO TAMBÉM NENHUMA IMPOSIÇÃO LEGAL DE PARTICIPAÇÃO DE PARTICIPANTES E ASSISTIDOS, SEJA NO TOCANTE À GESTÃO DOS PLANOS DE BENEFÍCIOS, SEJA AINDA DA PRÓPRIA ENTIDADE. NO TOCANTE ÀS ENTIDADES FECHADAS, CONTUDO, POR FORÇA DE LEI, SÃO ORGANIZADAS SOB A FORMA DE FUNDAÇÃO OU SOCIEDADE SIMPLES, SEM FINS LUCRATIVOS, HAVENDO UM CLARO MUTUALISMO ENTRE A COLETIVIDADE INTEGRANTE DOS PLANOS DE BENEFÍCIOS ADMINISTRADOS POR ESSAS ENTIDADES, QUE SÃO PROTAGONISTAS DA GESTÃO DA ENTIDADE E DOS PLANOS DE BENEFÍCIOS. AS REGRAS DO CÓDIGO CONSUMERISTA, MESMO EM SITUAÇÕES QUE NÃO SEJAM REGULAMENTADAS PELA LEGISLAÇÃO ESPECIAL, NÃO SE APLICAM ÀS RELAÇÕES DE DIREITO CIVIL ENVOLVENDO PARTICIPANTES E/OU BENEFICIÁRIOS E ENTIDADES DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR FECHADAS. EM VISTA DA EVOLUÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DO STJ, A SÚMULA 321/STJ RESTRINGE-SE AOS CASOS A ENVOLVER ENTIDADES ABERTAS DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR. COMO O CDC NÃO INCIDE AO CASO, O FORO COMPETENTE PARA JULGAMENTO DE AÇÕES A ENVOLVER ENTIDADE DE PREVIDÊNCIA FECHADA NÃO É DISCIPLINADO PELO DIPLOMA CONSUMERISTA. TODAVIA, NO CASO DOS PLANOS INSTITUÍDOS POR PATROCINADOR, É POSSÍVEL AO PARTICIPANTE OU ASSISTIDO AJUIZAR AÇÃO NO FORO DO LOCAL ONDE LABORA (OU) PARA O INSTITUIDOR. SOLUÇÃO QUE SE EXTRAÍ DA LEGISLAÇÃO DE REGÊNCIA. (...)
(STJ, REsp n.º 1536786/MG -2ª Seção, Rel. Min. Luis Felipe Salomão, 26/08/2015.)

Como visto, a relação jurídica entre as entidades fechadas de previdência complementar e seus participantes é regida por leis específicas e pelos regulamentos dos planos de custeio e benefícios, aplicando-se subsidiariamente a legislação previdenciária e a civil e não a consumerista.

O mesmo ocorre no que se refere aos notários e registradores e à relação jurídica que os mesmos mantêm com os usuários dos serviços extrajudiciais que por eles são prestados. O legislador editou norma especial, Lei nº 8.935/94, restando ao Código Civil, por sua natureza residual quando da existência de *lex specialis*, aplicação subsidiária em eventuais lacunas existentes na primeira, razão pela qual, pelo menos num primeiro momento, não restaria possível a aplicação do Código de Defesa do Consumidor, haja vista que tanto este, como a referida Lei dos Notários e Registradores são normas especiais, sendo a última a mais recente, razão pela qual deve prevalecer sua aplicação ao caso concreto específico da atividade em comento.

Outro argumento a ser debatido seria o fato da incidência do código consumerista às atividades prestadas pelos concessionários e permissionários de serviço público. Para esclarecer as particularidades dos agentes delegatários de serviço público extrajudicial que os distinguem dos concessionários e

permissionários, transcreve-se trecho da obra de Luiz Guilherme Loureiro (2014, p. 3):

Se o estatuto jurídico do notário e do registrador é diverso daquele do funcionário público, também não se confunde com o do cessionário ou permissionário. Estes exercem um serviço que deve ser prestado pelo Estado, mas que pode ser transferido ao particular: pessoa física ou jurídica. A transferência se dá por meio da concessão ou permissão (e não da delegação), que têm natureza contratual e dependem do prévio procedimento licitatório (a delegação depende de prévio concurso público de provas e títulos). Os concessionários e permissionários são remunerados por tarifa ou preço público (o delegatário é remunerado pelos emolumentos). Ao contrário da concessão e da permissão, a delegação apenas pode ser concedida à pessoa física.

Pois bem, a diferenciação tratada acima é de suma importância para o enquadramento da relação de consumo, já que as decisões do STJ que admitem a aplicação do CDC se referem a hipóteses de remuneração pelo serviço público mediante tarifas ou preço público (ex. água encanada, energia elétrica residencial, pedágio, dentre outros), o que não ocorre especificamente em relação aos serviços públicos notariais e registrais, em que a remuneração tem natureza jurídica de taxa (tributo) instituído e majorado por lei, conforme exposto anteriormente. Transcreve-se julgado neste sentido:

ADMINISTRATIVO E DIREITO CIVIL – PAGAMENTO DE SERVIÇO PÚBLICO PRESTADO POR CONCESSIONÁRIA. Os serviços públicos prestados pelo próprio Estado e **remunerados por taxa devem ser regidos pelo CTN**, sendo nítido o caráter tributário da taxa. Diferentemente, os serviços públicos prestados por empresas privadas e **remunerados por tarifas ou preço público regem-se pelas normas de Direito Privado e pelo CDC**. (Grifo nosso). (STJ – RESP n.º 463331/RO – 2ª Turma, Rel. Min. Eliana Calmon, 06/05/2004.)

A incidência do código consumerista na prestação de serviços públicos ocorre quando eles são remunerados por preço público ou tarifas, assim como se aplica àqueles que têm natureza jurídica contratual, diferentemente dos emolumentos, que, sendo tributos, não têm margem de contratação, haja vista que a sua exigência é *ex lege*. No que pertine à matéria, o Superior Tribunal de Justiça já se manifestou da seguinte maneira:

TRIBUTÁRIO – **CONCEITOS DE CONTRIBUINTE E CONSUMIDOR** – EQUIPARAÇÃO – IMPOSSIBILIDADE – CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR – INAPLICABILIDADE. A relação de consumo não guarda semelhança com a relação tributária, ao revés, dela se distancia, pela constante supremacia do interesse coletivo, nem sempre encontrando nas relações de consumo. O estado no exercício do *jus imperii* que encerra o Poder Tributário subsume-se às normas de Direito Público, constitucionais, complementares e até ordinárias, mas de feição jurídica diversa da do Código de Defesa do Consumidor. **Sob esse**

ângulo, CTN é *lex specialis* e derroga a *lex generalis* que é o CDC.
(Grifo nosso.)
(RESP n.º 478958/PR, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, 24/06/2003.)

Dessa forma, por serem os emolumentos de natureza tributária, pode-se afirmar que o usuário do serviço notarial e registral deve ser considerado contribuinte, não sendo possível enquadrá-lo como consumidor. Portanto, sendo esta uma relação tributária e não de consumo, deve ser aplicado o Código Tributário Nacional e não o Código de Defesa do Consumidor.

Deve-se levar em consideração ainda a natureza da atividade exercida quando do enquadramento em uma eventual relação de consumo, tendo em vista que, a exemplo da advocacia, os serviços notariais e registrais são de ordem eminentemente técnico-jurídicas, de cunho intelectual, o que muito destoa de uma atividade empresarial tradicional ou mesmo de concessionários de serviço público, uma vez que exercem atividade administrativa material.

Tal ponto se mostra de clara pertinência, haja vista que, quando da edição do Código de Defesa do Consumidor, com viés protecionista, referido instrumento normativo foi elaborado com dispositivos cuja redação tem a denotação e sentido voltado ao mercado e ao comércio das empresas, cujo ofício era o desenvolvimento de atividades administrativas, o que prejudicaria em bastante monta a aplicação e subsunção do mesmo na realidade da atividade notarial e registral, tendo em vista, como tratado anteriormente, que é desenvolvida em situações e condições peculiares, e o próprio serviço em si não se enquadra no modelo dos dispositivos do CDC.

Do mesmo modo, importante ressaltar outra distinção existente entre a relação entre os notários e registradores e os utentes do seu serviço e a relação de consumo. No mercado de consumo, há a liberdade na fixação dos preços dos bens e do serviço, diferentemente do que ocorre na atividade notarial e registral, na qual o valor dos emolumentos é estabelecido por lei.

Os principais argumentos dos defensores da não incidência do CDC na referida relação entre tabelião e usuário do serviço extrajudicial consistem no fato de que a atividade notarial e registral possui uma lei própria de regência para regulamentar a atuação dos notários e registradores, assim como o fato de que o serviço é remunerado por tributo, além de que a atividade consumerista e a respectiva redação do CDC não se enquadram na atividade em apreço.

Esse posicionamento foi adotado pelo Superior Tribunal de Justiça, mais especificamente pela Terceira Turma, conforme se transcreve a seguir:

EMENTA: PROCESSUAL. ADMINISTRATIVO. CONSTITUCIONAL. RESPONSABILIDADE CIVIL. TABELIONATO DE NOTAS. FORO COMPETENTE. SERVIÇOS NOTARIAIS. - **A atividade notarial não é regida pelo CDC.** (Vencidos a Ministra Nancy Andrichi e o Ministro Castro Filho). - O foro competente a ser aplicado em ação de reparação de danos, em que figure no pólo passivo da demanda pessoa jurídica que presta serviço

notarial é o do domicílio do autor. - Tal conclusão é possível seja pelo art. 101, I, do CDC, ou pelo art. 100, parágrafo único do CPC, bem como segundo a regra geral de competência prevista no CPC. Recurso especial conhecido e provido. (Grifo nosso.)

Resp 625144, terceira Turma, Rel. Ministra NANCY ANDRIGHI, DJ 29/05/2006.

No julgado acima colacionado a decisão não foi unânime. Foram vencidos a Ministra Nancy Andrichi e o Ministro Castro Filho, tendo os Ministros Carlos Alberto Menezes Direito, Humberto Gomes de Barros e Ari Pargendler entendido que não se pode submeter os tabeliães ao regime do Código de Defesa do Consumidor.

Dentre os doutrinadores, destacam-se dois que trataram especificamente da incidência do Código de Defesa do Consumidor na atividade notarial e registral, sendo o primeiro, Walter Ceneviva, conhecido por ser autor de livros acerca do serviço extrajudicial, e a segunda a jurista Sonia Alves:

Apesar do amplo espectro abarcado pela lei do consumo, meu entendimento é o de que não se aplica aos registradores. Sendo embora delegados do Poder Público e prestadores de serviço, sua relação não os vincula ao “mercado de consumo” ao qual se destinam os serviços definidos pelo Código do Consumidor (art. 3º, §2º). Mercado de consumo é o complexo de negócios realizados no País com vistas ao fornecimento de produtos e serviços adquiridos voluntariamente por quem os considere úteis ou necessários. O serviço registrário, sendo em maior parte compulsório e sempre de predominante interesse geral, de toda sociedade, não se confunde com as condições próprias do contrato de consumo e a natureza do mercado que lhe corresponde. (CENEVIVA, 2003, p. 57) – Grifo nosso.

A simples essência dos serviços notariais e de registro exclui qualquer possibilidade jurídica de identificá-los como relação de consumo, uma vez que tais atividades, diretamente ligadas à Administração Pública, são reconhecidas como o poder certificante dos órgãos da fé pública. A natureza pública dos atos notariais e registrais impõe permanente fiscalização pelo Poder Judiciário e subordinação à disciplina e instruções da Corregedoria de Justiça de cada Estado. **A atípica atividade notarial e registral subordina-se à legislação especial, algumas promulgadas após o Código de Defesa do Consumidor, não podendo com ele coexistir em face da incompatibilidade de seus preceitos.** (ALVES, 2002, p. 99) – Grifo nosso.

Por outro lado, como já comentado anteriormente, os conceitos de consumidor e fornecedor trazidos pelo Código de Defesa do Consumidor são bem amplos, razão pela qual os defensores de sua incidência na atividade notarial e registral fundamentam a sua tese justamente no fato de a legislação de regência ter feito questão, tudo no afã da proteção da pessoa do consumidor, de dar uma amplitude máxima ao enquadramento dos mesmos, no fito de conferir o maior número de casos na guarida das relações consumeristas, inclusive, quando se trata de

fornecedor, prevendo até que entes despersonalizados possam ser assim considerados.

Tal entendimento compactua com a teleologia da criação do código consumerista, de nítido caráter cogente e protecionista, sempre no interesse derradeiro de proporcionar uma gama de direitos e garantias para os tidos por lei necessitados de tal auxílio.

Realmente, quando a lei não trata de restringir o seu campo de atuação, permite que os exegetas do direito o interpretem de forma a atingir o máximo da finalidade para a qual a norma foi produzida, fazendo com que seja possível, no presente caso, a interpretação de que o CDC se aplica de fato e de direito em benefício dos usuários dos serviços notariais e registrais.

Isso somente é possível em virtude da própria redação do CDC, que teve clara intenção genérica e total quando trata da figura do fornecedor, fazendo com que o operador do direito, combinando a interpretação literal com a teleológica e, por fim, a sistemática, entenda que a amplitude do mesmo alcance de fatos todos, somente se esquivando aqueles que outra legislação os exclua, o que de fato não ocorre com os notários e registradores, já que não existe nenhuma lei que literalmente retire a incidência de qualquer outra norma.

Encampada no entendimento acima, a Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça determinou a incidência do Código de Defesa do Consumidor para a atividade notarial e registral:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. OFENSA AO ART. 535 DO CPC NÃO CONFIGURADA. CARTÓRIO NÃO OFICIALIZADO. ATIVIDADE DELEGADA. ART. 22 DA LEI 8.935/1994. RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO TABELIÃO E SUBSIDIÁRIA DO ESTADO. DESNECESSIDADE DE DENUNCIÇÃO À LIDE. DANO MORAL. SÚMULA 7/STJ. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL. SÚMULA 83/STJ. 1. (...). 2. (...). 3. O exercício de atividade notarial delegada (art. 236, § 1º, da Constituição) deve se dar por conta e risco do delegatário, nos moldes do regime das concessões e permissões de serviço público. 4. Conforme decidido pela Segunda Turma no julgamento do Recurso Especial 1.087.862/AM, em caso de danos resultantes de atividade estatal delegada pelo Poder Público, há responsabilidade objetiva do notário, nos termos do art. 22 da Lei 8.935/1994, e apenas subsidiária do ente estatal. Precedentes do STJ. **5. O Código de Defesa do Consumidor aplica-se à atividade notarial.** 6. Em se tratando de atividade notarial e de registro exercida por delegação, tal como *in casu*, a responsabilidade objetiva por danos é do notário, diferentemente do que ocorre quando se tratar de cartório ainda oficializado. Precedente do STF. 7. Não está configurada violação do art. 70 do CPC, na linha do raciocínio que solidificou a jurisprudência na Primeira Seção do STJ, no sentido de que é desnecessária a denunciação à lide em relação à responsabilidade objetiva do Estado, sem prejuízo do direito de regresso em ação própria. 8. A análise da tese de que não houve dano moral demanda reexame dos elementos fático-probatórios dos autos, o que esbarra no óbice da Súmula 7/STJ. 9. "Não se conhece do recurso especial pela divergência, quando a orientação do Tribunal se firmou no mesmo sentido da decisão

recorrida" (Súmula 83/STJ). 10. Recurso Especial parcialmente conhecido e, nessa parte, não provido. (Resp 1163652, segunda Turma, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, DJ 01/07/2010). Grifo nosso.

Esse julgamento ocorreu em 2010, data posterior à decisão anteriormente colacionada, que entendia pela não aplicação do CDC à relação entre os usuários dos serviços prestados por tabeliães e registradores, sendo, portanto, a mais recente manifestação do Superior Tribunal de Justiça acerca do tema.

No referido julgado, apesar de constar expressamente na ementa que é possível a incidência do código consumerista à atuação de notários, na leitura do inteiro teor do acórdão percebe-se que não há maior aprofundamento sobre o assunto nos votos proferidos. Desta forma, não é possível analisar os argumentos que corroboraram o entendimento adotado.

Pelos motivos acima citados e na tentativa de expor possíveis fundamentos da posição acima referida, transcreve-se trecho do voto vencido da Ministra Nancy Andrighi no RESP 625144/SP:

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

A Ministra utilizou a interpretação literal do artigo 3º do Código de Defesa do Consumidor para considerar o notário e o registrador como abrangidos pelo conceito de fornecedor, por prestarem serviço remunerado, com características de habitualidade e profissionalidade, assim como a exegese teleológica do inciso XXXII do artigo 5º da Constituição Federal, que estabelece como finalidade do Estado a proteção do consumidor.

Data vênia, discorda-se do referido posicionamento, vez que, por exercerem atividade *sui generis*, não oferecida no mercado de consumo, o tabelião e o registrador não podem ser equiparados a fornecedores, apesar de serem dotados de atributos que os assemelham a tal figura. Do mesmo modo, não é possível concordar com o fato de que sob o argumento protetivo do consumidor deva-se conceituar o

vínculo entre o notário e o oficial de registro e os usuários do serviço como relação de consumo, podendo, inclusive, ocorrer injustiças.

No mesmo sentido se posicionou o Ministro Carlos Filho, reconhecendo relação de consumo havida entre tabeliães e registradores e os usuários do serviço, *in verbis*: “Ademais o fato de o **serviço notarial ser remunerado, mesmo sob a forma de preço público**, revela, com precisão, o seu ajustamento ao conceito de serviço constante do Código de Defesa do Consumidor (artigo 3º, §1º).” Grifo nosso.

Como se percebe, o argumento utilizado pelo Ministro para justificar seu posicionamento não tem mais valia, vez que já se encontra pacificado que a natureza dos emolumentos é taxa e não preço público.

Favorável ao posicionamento acima exposto, Thales Pontes Batista, membro da Comissão de Defesa do Consumidor – OAB/CE, discorre:

É inegável que o serviço notarial tem seu regramento estabelecido pela Constituição Federal, aplicando-se ainda a ele a Lei dos Registros Públicos, Lei nº 6.015/51, e a Lei dos Cartórios, Lei nº 8.935/94, o que não exclui, de modo algum, o alcance concomitante do Código de Proteção e Defesa do Consumidor, pelo contrário se autocompletam. Dito elemento objetivo da legislação acima apontada é facilmente percebido através dos pormenores que norteiam essa modalidade de atividade onde ocorre a cobrança pelos serviços prestados, a partir de expressa previsão legal. Certamente este elemento aparece também em outros ramos da administração pública e não somente na atividade cartorial, é tanto que o Código do Consumidor permitiu o fornecimento de serviços quer de pessoa de direito público propriamente dita quer de privada por delegação do Poder Público. (BATISTA, 2008, p. 09)

No afã de proteger o usuário do serviço notarial e registral, os defensores da corrente que entende pela incidência do diploma consumerista entendem que alguns benefícios previstos pela referida legislação seriam aplicáveis, tais como: a inversão do ônus da prova, declaração de hipossuficiência, informação adequada sobre os serviços, reparação de danos, dentre outros.

Ocorre que, como dito anteriormente, a Lei nº 8.935/94 regulamenta a atividade, prevendo inclusive os deveres dos notários e oficiais de registro, assim como as penalidades disciplinares a que os referidos profissionais estão submetidos. Cabe ao Poder Judiciário a fiscalização das atividades notariais e registrais, devendo zelar para que os referidos serviços sejam prestados com rapidez, qualidade satisfatória e de modo eficiente. Portanto, caso o usuário esteja insatisfeito ou sintasse de alguma forma prejudicado pelo serviço prestado, deverá solicitar à Corregedoria competente apuração de possível infração para fins de que esta tome as providências cabíveis no que se refere às penas aplicáveis.

É inegável que, eventualmente, as atitudes de tabeliães e oficiais de registro podem vir a ocasionar danos aos seus usuários, seja de natureza patrimonial, seja na esfera moral. Esse tema gera inúmeras discussões tanto na doutrina quanto na

jurisprudência tendo inclusive ocorrido recentemente algumas modificações na legislação que trata do assunto.

A Lei nº 6.015/73 dispõe sobre registros públicos e discorre acerca da responsabilização pelos danos causados aos usuários do referido serviço em seu artigo 28,⁴ dispondo que os oficiais de registro responderão pelos danos que eles e seus prepostos causarem por culpa ou dolo aos usuários do serviço. Referido instrumento legal prevê responsabilidade civil de caráter subjetivo, sendo necessária a prova da culpabilidade por parte desses profissionais ou de seus funcionários para fins de condenação à reparação do prejuízo causado.

A anteriormente mencionada Lei nº 8.935/94 regulamentou os serviços públicos extrajudiciais, bem como disciplinou a responsabilidade civil e criminal dos titulares das serventias e de seus prepostos, mais especificamente em seu artigo 22.⁵ A redação do referido dispositivo carece de clareza, podendo levar à conclusão de que a responsabilidade civil de tais profissionais seria objetiva e que somente no caso de regresso contra os prepostos que seria averiguado se houve dolo ou culpa. Desta forma, bastaria que fosse aferido se entre a conduta do registrador e o prejuízo causado há nexo de causalidade.

Já a norma que regulamenta os serviços concernentes ao protesto de títulos e outros documentos, Lei nº 9.492/97, reproduziu em seu artigo 38,⁶ de forma quase literal, o disposto na Lei nº 6.015/73. Assim, a responsabilidade civil pelos atos praticados pelos Tabeliães de Protesto de Títulos seria subjetiva, da mesma forma que estabelece a Lei de Registros Públicos. De acordo com essa norma, seria necessária a demonstração de que o agente causou o dano intencionalmente ou que, apesar de tê-lo causado de forma involuntária, o delegatário poderia tê-lo evitado e não o fez, tendo praticado o ato com imprudência, negligência ou imperícia.

Percebe-se que os atos normativos que regem o serviço público extrajudicial conduzem a diferentes interpretações no que se refere à responsabilização pelos prejuízos causados pelos delegatários. Do mesmo modo, a jurisprudência pátria vem prolatando decisões firmando entendimento de que por ser a atividade notarial e registral considerada de risco, seus titulares devem responder objetivamente por eventuais danos causados e, outras vezes, posiciona-se em sentido diverso, entendendo pela responsabilidade civil subjetiva do notário e do registrador.

Diante das divergências acerca de qual seria a natureza da responsabilidade civil pela atividade notarial e registral, se objetiva ou subjetiva, bem como se a

⁴ Art. 28. Além dos casos expressamente consignados, os oficiais são civilmente responsáveis por todos os prejuízos que, pessoalmente, ou pelos prepostos ou substitutos que indicarem, causarem, por culpa ou dolo, aos interessados no registro.

⁵ Art. 22. 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.

⁶ Art. 38. Os Tabeliães de Protesto de Títulos **são civilmente responsáveis por todos os prejuízos que causarem, por culpa ou dolo, pessoalmente**, pelos substitutos que designarem ou Escreventes que autorizarem, assegurado o direito de regresso. (Grifo nosso.)

responsabilização do Estado em decorrência de danos causados a terceiros por tabeliães e oficiais de registro no exercício de suas funções (quando seria aplicado o artigo 37, §6º, da Constituição Federal) teria caráter primário, solidário ou subsidiário em relação aos delegatários, foi reconhecida a existência de Repercussão Geral no Recurso Extraordinário 842.846, o qual está aguardando julgamento.

Paralelamente ao Recurso Extraordinário acima mencionado, está tramitando na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei 235/2015, de autoria da Deputada Erika Kokay, que defende que a responsabilidade civil pelos danos causados por tabeliães e registradores deve ser subjetiva. Esse projeto de lei foi aprovado na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, entendendo esta comissão que devem ser tratados de forma isonômica todos os delegatários elencados na Lei nº 8.935/97. Foi sugerido ainda que fosse acrescentado no dispositivo o prazo prescricional de três anos para a pretensão de reparação civil, devendo o início do prazo ser contado a partir da lavratura do ato notarial ou registral. Em junho de 2015, o referido projeto foi encaminhado ao Senado Federal e está aguardando apreciação.

Ante o acima exposto, verifica-se que o tema da responsabilidade civil decorrente da atuação de notários e oficiais de registro é assunto bastante controverso, assim como a responsabilidade do Estado pelos danos causados por esses delegatários ainda está indefinida, restando aguardar o julgamento do Recurso Extraordinário 842.846, bem como esperar a decisão acerca da aprovação ou rejeição do PL 235/2015.

Dessa forma, percebe-se que a responsabilidade civil do notário e registrador, em que pese não haver uma padronização definitiva para todos os profissionais desta categoria, encontra-se devidamente regulamentada pelas legislações específicas, não havendo que se falar em ausência de proteção do usuário do serviço e de necessidade da aplicação da responsabilidade civil prevista no Código de Defesa do Consumidor.

Tendo sido expostos os argumentos contrários e a favor da incidência do diploma consumerista às atividades registras e notariais, percebe-se que há calorosa discussão acerca do tema. Bastante elucidativa esta decisão de Reclamação, solicitando que fosse observado o entendimento da 3ª Turma, anteriormente colacionado, tendo o Superior Tribunal de Justiça se manifestado no sentido de que o posicionamento mais recente da referida corte é no sentido da incidência do código consumerista na atividade notarial e registral, mas também afirmou que não há uniformização de jurisprudência acerca da incidência ou não do código consumerista à prestação de serviços por notários e registradores:

RECLAMAÇÃO Nº 4.677 - MG (2010/0158689-3) RELATOR: MINISTRO LUIS FELIPE SALOMÃO RECLAMANTE: WILNO ROBERTO DE SOUSA SILVEIRA ADVOGADO: MAGNO LUIZ BARBOSA E OUTRO (S) RECLAMADO: NONA TURMA RECURSAL DO JUIZADO ESPECIAL CÍVEL DE BELO HORIZONTE - MG INTERES.: FABIANO SALDANHA DE AZEVEDO RECLAMAÇÃO. ACÓRDÃO PROFERIDO POR TURMA RECURSAL DE JUIZADO ESPECIAL ESTADUAL. AFRONTA À JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE. APLICAÇÃO

DO CDC À ATIVIDADE NOTARIAL. MATÉRIA NÃO PACIFICADA. ENTENDIMENTO MAIS RECENTE NO MESMO SENTIDO DO ACÓRDÃO PROFERIDO PELA TURMA RECURSAL. NÃO CABIMENTO DA RECLAMAÇÃO. DECISÃO

1. Cuida-se de reclamação, com pedido de liminar, oferecida por WILNO ROBERTO DE SOUSA SILVEIRA pleiteando seja resguardada a autoridade da jurisprudência desta Corte representada pelo Resp 625.144/SP, oriundo da Terceira Turma. (...) Inconformada, a ré interpôs recurso inominado ao qual foi dado provimento, sob o seguinte fundamento: "Destaco que as serventias judiciais não são entes públicos, mas exercem múnus público através de delegação do Estado. Apesar do caráter de serviço público prestado por parte do Estado, dotação orçamentária e a fiscalização dos serviços afetas ao poder Judiciário, não se impõe a competência em razão da qualidade de parte. Os tabeliães respondem nos termos da lei civil pelos prejuízos causados em razão de sua atividade. A circunstância de exercerem função estatal concedida não implica na competência do foro especialmente se a atividade está relacionada com consumo. Nos termos do CDC, todo fornecedor de bens e serviços que contribuem para o evento danoso, são solidários e respondem nos termos da responsabilidade objetiva. (...) Dessa decisão o autor ajuíza a presente reclamação, requerendo aplicação da jurisprudência contida no Resp 625.144/SP e o AGRG no AG 1.155.677/PR que dispõe: não se aplica o CDC à atividade notarial. 2. Decido. A Corte Especial, resolvendo questão de ordem na reclamação 3752/GO, decidiu pela possibilidade de se ajuizar reclamação no STJ para adequar as decisões proferidas nas Turmas Recursais dos juizados especiais estaduais à Súmula ou jurisprudência dominante nesta Corte, enquanto se aguarda a criação de uma Turma de Uniformização, órgão encarregado de interpretar a legislação infraconstitucional federal, a exemplo do que já existe no âmbito dos juizados especiais federais, seguindo orientação jurisprudencial do STF nos Edcl no RE 571.572/BA, da relatoria da Ministra Ellen Gracie. Todavia, observo os precedentes trazidos não podem ser alçados a representantes da jurisprudência dominante nesta Corte, visto que a questão é pouco discutida e tem precedente mais recente em sentido contrário, verbis: (...) Portanto, não cabe a reclamação visto que há precedente mais recente no mesmo sentido do acórdão proferido pela Turma Recursal. Ressalte-se que a reclamação no âmbito dos Juizados Especiais Estaduais não serve para suscitar a divergência, como se faz em sede de recurso especial, mas para, tão somente, adequar as decisões da Turma Recursal ao entendimento já pacificado desta Corte, o que não ocorre no caso concreto. 3. Ante o exposto, com fundamento no art. 38 da Lei nº 8.038/90, c/c. o art. 34, inc. XVIII, do RISTJ, indefiro a presente reclamação. Consequentemente, prejudicado o pedido liminar. Publique-se. Intimem-se. Brasília, 28 de outubro de 2010. Ministro Luis Felipe Salomão Relator

(STJ - Rcl: 4677, Relator: Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, Data de Publicação: DJ 09/11/2010.

Como visto, no que se refere à incidência (ou não) do Código de Defesa do Consumidor na atividade registral e notarial, não houve unanimidade de votos nem na Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça nem na Terceira, não havendo pacificação do tema.

Em que pese o entendimento mais recente do Superior Tribunal de Justiça ser no sentido de ser possível aplicar o código consumerista às relações entre os

notários e registradores e os usuários do serviço, posiciona-se em sentido contrário, pelas razões anteriormente expostas. Mostra-se necessário, portanto, buscar a uniformização do entendimento da citada corte, até em virtude da exigência de integridade e coerência da jurisprudência, conforme decorre do art. 926 do Código de Processo Civil que entrou em vigor em março de 2016. A jurisprudência há de observar o sistema jurídico como um todo e não se basear em premissas contraditórias, ensejando conclusões diversas para casos assemelhados. As exigências de segurança jurídica e de igualdade impõem que se resolva a divergência apontada. Há que se guardar a integridade do sistema jurídico, considerando os argumentos e os dispositivos normativos relevantes para a questão, e também a coerência, de forma a evitar tratar diversamente situações assemelhadas, como foi o caso das entidades fechadas de previdência complementar, em que recentemente se posicionou o STJ pela não aplicação do CDC.

Considerações finais

O presente artigo científico teve como objetivo aprofundar a relação entre o notário-registrador e os usuários dos serviços das serventias extrajudiciais, tratando inicialmente acerca da atividade notarial e registral, passando pela relação de consumo protegida pelo Código de Defesa do Consumidor, findando no embate das teses acerca da incidência ou não deste em relação àquela atividade.

Os principais argumentos da corrente que entende pela não incidência do Código de Defesa do Consumidor são o fato de ser a atividade notarial e registral *sui generis*, regulamentada por legislação própria, remunerada por emolumentos, que têm natureza de taxa, aliado ao fato de que os tabeliães e registradores não são considerados fornecedores, por não prestarem serviço no mercado de consumo. Este foi o entendimento da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça, proferido no RESP 624144, julgado em 2006.

Por sua vez, os defensores de que o microsistema do CDC se aplica ao serviço prestado pelos notários e registradores se baseiam na interpretação literal e teleológica do mesmo, tendo em vista que foi criado para a proteção do consumidor, e o legislador não fez nenhuma restrição da figura do fornecedor. Na verdade, houve uma universalização, incluindo até mesmo os entes despersonalizados e os agentes concessionários e permissionários do Estado, já objeto de julgado no âmbito do Superior Tribunal de Justiça, mais especificamente na segunda turma no RESP 1163652, proferido em 2010.

O presente artigo científico não teve como intuito encerrar os debates acerca do tema proposto, por considerar que ainda há vasto campo de desenvolvimento para um futuro deslinde, por não se tratar de um tema consolidado, conforme exposto pelo próprio Superior Tribunal de Justiça na Reclamação nº 4677/MG.

Conclui-se que é necessária uma uniformização acerca do tema, tendo em vista que, enquanto não existir entendimento estável, os diversos tribunais pátrios poderão decidir tanto pela incidência quanto pela não incidência do Código de

Defesa do Consumidor nas relações entre os notários e tabeliães e os usuários do serviço, ocasionando, conseqüentemente, insegurança jurídica, assim como possíveis injustiças. Descumprido, ainda, será o dever de integridade e de coerência, contido no art. 926 do Código de Processo Civil que entrou em vigor em março de 2016.

Referências

ALVES, Sonia Marilda Peres. Responsabilidade Civil de Notário e Registradores: a aplicação do Código de Defesa do Consumidor em suas atividades e a sucessão trabalhista na delegação. **Revista de Direito Imobiliário**. IRIB. n.º 53. ano 25. Ed. RT, julho–dezembro, 2002, p. 99.

BATISTA, Thales Pontes. Incidência do código de defesa do consumidor nas atividades notariais e de registro sob o enfoque da responsabilidade civil. *In: Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XI, n. 59, nov. 2008. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=3584 Acesso em 28 de novembro de 2015. p. 08-13.

BRANDELLI, Leonardo. **Teoria Geral do Direito Notarial**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998

CENEVIVA, Walter. **Lei dos Notários e dos Registradores comentada (Lei n.º 8.935/94)**. 4. ed., rev., ampl. e atual. até 10 de julho de 2002. São Paulo: Saraiva, 2003.

_____. **Lei dos Registros Públicos Comentada**. 15. ed. atual. até 1º de outubro de 2002. São Paulo: Saraiva, 2003.

DIAS, Eduardo Rocha; SOARES FILHO, Sidney. A (In)aplicabilidade do Código de Defesa do Consumidor às entidades fechadas de previdência complementar: Análise jurisprudencial dos precedentes da súmula 321 do Superior Tribunal de Justiça (STJ) à luz da Constituição. **Revista da Faculdade de Direito Milton Santos**. Nova Lima. 2011. Volume 23, p. 39-68.

FANTI, Guilherme. **A inaplicabilidade do Código de Defesa do Consumidor aos serviços notariais e registrais**. Disponível em: <http://www.irib.org.br/obras/a-inaplicabilidade-do-codigo-de-defesa-do-consumidor-aos-servicos-notariais-e-registrais>. Acesso em 28 de novembro de 2015.

GAGO, Cristiane Matsumoto; OLIVEIRA, Lucas Barbosa Oliveira; ANDRADE, Beatriz Resende Weiss de. **CDC é inaplicável para entidades fechadas de previdência complementar**. Disponível em www.conjur.com.br/2015-out-07/cdc-inaplicavel-entidade-fechada-previdencia-complementar. Acesso em 23 de janeiro de 2016.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: teoria e prática**. 5. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Método, 2014.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

SILVA, Ovídio Baptista. O Notariado Brasileiro perante a Constituição Federal. **Boletim do Colégio Registral – RS**. Porto Alegre, n. 14, p. 5, abr. 2000.

Recebido em 18/07/2016

Aceito em 28/10/2016

