



INFORMAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA CEPJHU 5783261/2023

A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO E DE NOTÁRIOS E OFICIAIS DE REGISTRO NO PARCELAMENTO IRREGULAR DO SOLO

Referência: Procedimento de Apoio à Atividade-Fim n.º MPMG-0024.23.014361-2 (SEI 19.16.2167.0106592/2023-78).

Assunto: Responsabilidade civil do Estado e de notários e oficiais de registro, agentes delegatários, por danos causados a terceiros, à ordem urbanística e ao meio ambiente, em razão de atos praticados no registro público.

1. OBJETO

O Promotor de Justiça Fernando Muniz Silva, da 6ª Promotoria de Justiça da Comarca de Varginha solicita apoio desta Coordenadoria Estadual das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo *“quanto às possibilidades de responsabilização cível do Estado de Minas Gerais, do Tabelionato de Notas e do Serviço de Registro Imobiliário, por ilícita contribuição à implementação de parcelamento clandestino do solo rural para fins urbanos; ou seja, à forma de responsabilização dos cartórios (para verificar quem deverá ser inserido no polo passivo da ACP)”*. Informa que o apoio será utilizado para definição da atuação ministerial nos autos do Inquérito Civil nº MPMG-0707.21.000621-9.

2. ANÁLISE

DA IMPORTÂNCIA DA ATIVIDADE DE REGISTRO DE IMÓVEIS NA GARANTIA DA ORDEM JURÍDICA E URBANÍSTICA

A Constituição da República de 1988 estabelece que os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público, e que a regulamentação dessa atividade, a disciplina da responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, e a definição de seus atos, serão definidos por Lei (art. 236 da CF).

Com efeito, a Lei Federal nº 8.935/1994 dispõe sobre os serviços notariais e de registro, destinados a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos (art. 1º da Lei).

Destaque-se que os notários e oficiais de registro são profissionais do direito e dotados de fé pública, aos quais é delegado o exercício da atividade notarial e de registro (art. 3º da Lei 8.935/1994).

Além dessas disposições gerais, o oficial de registro tem grande responsabilidade quanto ao registro de atos de parcelamento do solo urbano, sobretudo porque a Lei atribui a ele a análise formal e técnica dos documentos apresentados para registro, devendo verificar se estão de acordo com as disposições da Lei e, conforme o caso, exigir eventuais esclarecimentos que se fizerem necessários ao responsável pelo empreendimento, entre outras providências, sob pena de imposição de multa e de outras formas de responsabilização, conforme prevê o parágrafo 4º do art. 19 da Lei 6.766/1979:

Art. 19. O **oficial do registro de imóveis, após examinar a documentação e se encontrá-la em ordem**, deverá encaminhar comunicação à Prefeitura e fará publicar, em resumo e com pequeno desenho de localização da área, edital do pedido de registro em 3 (três) dias consecutivos, o qual poderá ser impugnado no prazo de 15 (quinze) dias corridos, contado da data da última publicação. (Redação dada pela Lei nº 14.382, de 2022)

(...)

§ 4º - O Oficial do Registro de Imóveis que efetuar o registro em desacordo com as exigências desta Lei ficará sujeito a multa equivalente a 10 (dez) vezes os emolumentos regimentais fixados para o registro, na época em que for aplicada a penalidade pelo juiz corregedor do cartório, sem prejuízo das sanções penais e administrativas cabíveis. (grifo nosso).

Não por acaso, além da possibilidade de concurso de pessoas para os crimes do art. 50 e ss. da Lei 6.766/1979, há até mesmo um tipo de crime específico para a atuação irregular do oficial de registro, previsto no art. 52 da Lei 6.766/1979, que assim dispõe:

Art. 52. Registrar loteamento ou desmembramento não aprovado pelos órgãos competentes, registrar o compromisso de compra e venda, a cessão ou promessa de cessão de direitos, ou efetuar

registro de contrato de venda de loteamento ou desmembramento não registrado.

Pena: Detenção, de 1 (um) a 2 (dois) anos, e multa de 5 (cinco) a 50 (cinquenta) vezes o maior salário mínimo vigente no País, sem prejuízo das sanções administrativas cabíveis.

Adicione-se que as possibilidades de violação à ordem jurídica não se restringem à irregularidade no registro do loteamento ou desmembramento irregular, mas também se referem à prática de outros atos por notários e oficiais de registro capazes de comprometer o adequado ordenamento territorial, o parcelamento e a ocupação do solo urbano. Por exemplo, o Código de Normas da Corregedoria-Geral de Justiça do Estado de Minas Gerais estabelece que **“é vedado proceder ao registro de venda de frações ideais, com localização, numeração e metragem certa, ou de qualquer outra forma de instituição de condomínio geral, caracterizadoras, de modo oblíquo e irregular, de loteamentos ou desmembramentos que desatendam aos princípios da legislação civil”** (art. 991 do Provimento Conjunto TJMG/CGJ N° 93/2020).

Neste contexto, é fora de dúvida que condutas e atos praticados por notários e registradores podem ensejar violação de direitos individuais e coletivos, causando danos e prejuízos à ordem urbanística, ao meio ambiente e a terceiros, passíveis de responsabilização civil.

DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO PELOS DANOS PRATICADOS POR OFICIAIS DO REGISTRO DE IMÓVEIS

A responsabilidade civil estatal é definida pelo art. 37, § 6º, da Constituição da República, segundo o qual:

Art. 37. 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 e, também, ao seguinte:

(...)

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

Nota-se, pois, que por força de disposição constitucional é atribuída responsabilidade civil objetiva ao Poder Público por danos causados a terceiros, sendo-lhe assegurado, todavia, direito de regresso contra o responsável pelo dano, mediante comprovação de dolo ou culpa (responsabilidade subjetiva).

Como os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, mas por delegação do Poder Público (art. 236 da CF), danos causados pela atividade dos registradores ensejarão a responsabilidade civil do Estado.

A propósito, é de se destacar a tese firmada em 27/02/2019 pelo Supremo Tribunal Federal no **Tema 777**,

quando do julgamento do RE 842.846/SC, em que se discutia a “responsabilidade civil do Estado em decorrência de danos causados a terceiros por tabeliães e oficiais de registro no exercício de suas funções”, sob a sistemática da repercussão geral:

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

A propósito, confira-se a ementa atribuída ao julgado:

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. **DANO MATERIAL. ATOS E OMISSÕES DANOSAS DE NOTÁRIOS E REGISTRADORES. TEMA 777. ATIVIDADE DELEGADA. RESPONSABILIDADE CIVIL DO DELEGATÁRIO E DO ESTADO EM DECORRÊNCIA DE DANOS CAUSADOS A TERCEIROS POR TABELIÃES E OFICIAIS DE REGISTRO NO EXERCÍCIO DE SUAS FUNÇÕES. SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS. ART. 236, §1º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO ESTADO PELOS ATOS DE TABELIÃES E REGISTRADORES OFICIAIS QUE, NO EXERCÍCIO DE SUAS FUNÇÕES, CAUSEM DANOS A TERCEIROS, ASSEGURADO O DIREITO DE REGRESSO CONTRA O RESPONSÁVEL NOS CASOS DE DOLO OU CULPA. POSSIBILIDADE.**

1. **Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público.** Tabeliães e registradores oficiais são particulares em colaboração com o poder público que exercem suas atividades in nomine do Estado, com lastro em delegação prescrita expressamente no tecido constitucional (art. 236, CRFB/88).
2. Os tabeliães e registradores oficiais exercem função munida de fé pública, que destina-se a conferir autenticidade, publicidade, segurança e eficácia às declarações de vontade.
3. O ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público e os atos de seus agentes estão sujeitos à fiscalização do Poder Judiciário, consoante expressa determinação constitucional (art. 236, CRFB/88). Por exercerem um feixe de competências estatais, os titulares de serventias extrajudiciais qualificam-se como agentes públicos.
4. O Estado responde, objetivamente, pelos atos dos tabeliães e registradores oficiais que, no exercício de suas funções, causem dano a terceiros, assentado o dever de regresso contra o responsável, nos casos de dolo ou culpa, sob pena de improbidade administrativa. Precedentes: RE 209.354 AgR, Rel. Min. Carlos Velloso, Segunda Turma, DJe de 16/4/1999; RE 518.894 AgR, Rel. Min. Ayres Britto, Segunda Turma, DJe de 22/9/2011; RE 551.156 AgR, Rel. Min. Ellen Gracie, Segunda Turma, DJe de 10/3/2009; AI 846.317 AgR, Rel^a. Min^a. Cármen Lúcia, Segunda Turma, DJe de 28/11/13

e RE 788.009 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Primeira Turma, julgado em 19/08/2014, DJe 13/10/2014.

5. Os serviços notariais e de registro, mercê de exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público (art. 236, CF/88), não se submetem à disciplina que rege as pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos. É que esta alternativa interpretativa, além de inobservar a sistemática da aplicabilidade das normas constitucionais, contraria a literalidade do texto da Carta da República, conforme a dicção do art. 37, § 6º, que se refere a “pessoas jurídicas” prestadoras de serviços públicos, ao passo que notários e tabeliães respondem civilmente enquanto pessoas naturais delegatárias de serviço público, consoante disposto no art. 22 da Lei nº 8.935/94.

6. A própria constituição determina que “lei regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, e definirá a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário” (art. 236, CRFB/88), não competindo a esta Corte realizar uma interpretação analógica e extensiva, a fim de equiparar o regime jurídico da responsabilidade civil de notários e registradores oficiais ao das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos (art. 37, § 6º, CRFB/88).

7. A responsabilização objetiva depende de expressa previsão normativa e não admite interpretação extensiva ou ampliativa, posto regra excepcional, impassível de presunção.

8. A Lei 8.935/94 regulamenta o art. 236 da Constituição Federal e fixa o estatuto dos serviços notariais e de registro, predicando no seu art. 22 que “os notários e oficiais de registro são civilmente responsáveis por todos os prejuízos que causarem a terceiros, por culpa ou dolo, pessoalmente, pelos substitutos que designarem ou escreventes que autorizarem, assegurado o direito de regresso. (Redação dada pela Lei nº 13.286, de 2016)”, o que configura inequívoca responsabilidade civil subjetiva dos notários e oficiais de registro, legalmente assentada.

9. O art. 28 da Lei de Registros Públicos (Lei 6.015/1973) contém comando expresse quanto à responsabilidade subjetiva de oficiais de registro, bem como o art. 38 da Lei 9.492/97, que fixa a responsabilidade subjetiva dos Tabeliães de Protesto de Títulos por seus próprios atos e os de seus prepostos.

10. Deveras, a atividade dos registradores de protesto é análoga à dos notários e demais registradores, inexistindo discrímen que autorize tratamento diferenciado para somente uma determinada atividade da classe notarial.

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

12. ***In casu*, tratando-se de dano causado por registrador oficial no exercício de sua função, incide a responsabilidade objetiva do Estado de Santa Catarina, assentado o dever de regresso**

contra o responsável, nos casos de dolo ou culpa, sob pena de improbidade administrativa.

13. Recurso extraordinário CONHECIDO e DESPROVIDO para reconhecer que o Estado responde, objetivamente, pelos atos dos tabeliães e registradores oficiais que, no exercício de suas funções, causem dano a terceiros, assentado o dever de regresso contra o responsável, nos casos de dolo ou culpa, sob pena de improbidade administrativa. Tese: **“O Estado responde, objetivamente, pelos atos dos tabeliães e registradores oficiais que, no exercício de suas funções, causem dano a terceiros, assentado o dever de regresso contra o responsável, nos casos de dolo ou culpa, sob pena de improbidade administrativa”**. (RE 842846, Relator: LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 27/02/2019, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-175 DIVULG 12-08-2019 PUBLIC 13-08-2019) (grifo nosso).

Alinhando-se ao entendimento do Supremo, o Egrégio Tribunal de Justiça de Minas Gerais tem decidido que:

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. DIREITO NOTARIAL E REGISTRAL. APELAÇÃO CÍVEL. RESPONSABILIDADE CIVIL. **RESPONSABILIDADE OBJETIVA E PRIMÁRIA DO ESTADO POR ATO DE NOTÁRIO E OFICIAL DE REGISTRO. RESPONSABILIDADE SUBJETIVA DO NOTÁRIO E OFICIAL DE REGISTRO. TEMA 777 DO STF.** RE 842.846/SC. LEI 8.935/1994. DIREITO DE REGRESSO. CONECTÁRIOS LEGAIS. REFORMA. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO.

- A CRFB/1988 prevê em seu art. 236 que os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público. Pela tese firmada do Tema 777 do Supremo Tribunal Federal, o Estado responde, objetivamente, pelos atos dos tabeliães e registradores oficiais que, no exercício de suas funções, causem dano a terceiros, assentado o dever de regresso contra o responsável, nos casos de dolo ou culpa, sob pena de improbidade administrativa.

- A responsabilidade civil do Estado por ato do notário e oficial de registro é primária e objetiva, cabendo a ação de regresso contra o responsável que será de análise subjetiva, observado a ocorrência de dolo ou culpa.

- Os conectários legais de encargo da Fazenda Pública devem observar os índices do IPCA-E para a correção monetária, e em relação aos juros de mora, aplicação do art. 1º-F da Lei 9.494/1997 até 08/12/2021, e aplicação da taxa Selic após 09/12/2021, conforme a Emenda Constitucional 113/2021, em seu art. 3º. (TJMG-Apelação Cível 1.0000.17.051425-1/003, Relator: Des. Roberto Apolinário de Castro (JD Convocado), 1ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 24/01/2023, publicação da súmula em 24/01/2023) (grifo nosso).

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS C/C DANOS MATERIAIS - ATO NOTARIAL E REGISTRAL - JUÍZO DE RETRATAÇÃO - RE 842.846/SC (TEMA 777) - RESPONSABILIDADE OBJETIVA DIRETA DO ESTADO - RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA DO DELEGATÓRIO - DIREITO DE REGRESSO - ASSINATURA FALSA - RECONHECIMENTO DE FIRMA INDEVIDO - DANOS MORAIS - RECONHECIMENTO - VALOR - PROPORCIONALIDADE - REDUÇÃO. 1. **O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do tema 777 (RE 842.846/SC) sob o regime da repercussão geral, fixou a tese de que o Estado responde, objetivamente e, especialmente, diretamente, pelos atos dos tabeliães e registradores oficiais que, no exercício de suas funções, causem dano a terceiros, assentado o dever de regresso contra o responsável, nos casos de dolo ou culpa, sob pena de improbidade administrativa.**

2. **A responsabilidade objetiva do Estado de Minas Gerais deve ser reconhecida quando comprovada a negligência de delegatário de serviço extrajudicial que reconheceu como legítima assinatura fraudada.**

3. Para a fixação do valor indenizatório, devem ser sopesados o grau de culpa do agente causador, a gravidade da ofensa e a proporção do sofrimento imputado como norteadores para o arbitramento do valor, sem se olvidar da função punitiva, aliado aos precedentes jurisprudenciais em situações análogas. (TJMG-Apelação Cível 1.0145.04.174798-4/006, Relator: Des. Carlos Roberto de Faria, 8ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 28/10/2021, publicação da súmula em 09/11/2021) (grifo nosso)¹⁴.

A propósito da possibilidade do manejo de ação para responsabilização do agente causador do dano, José dos Santos Carvalho Filho pondera que:

Questiona-se, todavia, se é viável ajuizar a ação diretamente contra o agente estatal causador do dano, sem a presença da pessoa jurídica. Há autores que não o admitem. Outros entendem que é viável. Em nosso entender, acertada é esta última posição. **O fato de ser atribuída responsabilidade objetiva à pessoa jurídica não significa a exclusão do direito de agir diretamente contra aquele que causou o dano. O mandamento contido no art. 37, § 6º, da CF visou a favorecer o lesado por reconhecer nele a parte mais frágil, mas não lhe retirou a possibilidade de utilizar normalmente o direito de ação.**¹⁵ (grifo nosso).

14 Ainda neste sentido: TJMG - Agravo de Instrumento-Cv 1.0209.14.001149-2/001, Relator: Des. Jair Varão, 3ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 13/10/2022, publicação da súmula em 21/10/2022; TJMG - Agravo de Instrumento-Cv 1.0024.08.968588-7/001, Relator: Des. Moacyr Lobato, 5ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 12/12/2019, publicação da súmula em 16/12/2019; TJMG - Apelação Cível 1.0607.17.000272-1/001, Relator: Des. Marco Aurelio Ferenzini, 14ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 13/06/2019, publicação da súmula em 26/06/2019.

15 CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017. p. 387.

Noutro sentido, entretanto, ao tratar do **Tema 940 (RE 1027633 – 06/12/2019)**, em que se discutia a responsabilidade civil subjetiva do agente público por danos causados a terceiros, no exercício de atividade pública, o Supremo Tribunal Federal assentou a necessidade de se demandar o Estado ou a pessoa jurídica de direito privado prestadora do serviço, sendo ilegítimo para a ação o autor do ato, senão quanto ao direito de regresso a ser buscado pelo Poder Público:

(...) a teor do disposto no art. 37, § 6º, da Constituição Federal, a ação por danos causados por agente público deve ser ajuizada contra o Estado ou a pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviço público, sendo parte ilegítima para a ação o autor do ato, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

Sem embargo, e considerando que, na prática, os Cartórios podem possuir personalidade jurídica, inscrição junto à Fazenda, com CNPJ, firmando contratos em nome próprio e movimentando contas bancárias, entre outras atividades, cabe ainda mencionar que o TJMG já admitiu a possibilidade de litisconsórcio passivo entre o Estado de Minas Gerais e os Cartórios envolvidos e responsáveis pelos atos questionados:

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL - DENUNCIAÇÃO À LIDE DA 1ª APELANTE - PRECLUSÃO - AGRAVO RETIDO - **PEDIDO DE DENUNCIAÇÃO À LIDE DOS CARTÓRIOS ENVOLVIDOS** NA CONFEÇÃO DA ESCRITURA PÚBLICA DE COMPRA E VENDA QUE SE PRETENDE ANULAR - POSSIBILIDADE - CASSAÇÃO DA SENTENÇA E RETORNO DOS AUTOS À INSTÂNCIA DE ORIGEM PARA INCLUSÃO DOS ESTADOS DELEGANTES NO POLO PASSIVO DA LIDE.

- Diante do livre trânsito em julgado da decisão que denunciou a 1ª Apelante à lide, sua posição de litisconsorte passiva encontra-se consolidada no processo, o que impede a rediscussão da matéria, por força do disposto no art. 507 do CPC.

- Nos termos do art. 125, II, do CPC, a denúncia à lide constitui modalidade de intervenção de terceiros admissível em face daquele que estiver obrigado, por lei ou pelo contrato, a indenizar, em ação regressiva, o prejuízo de quem for vencido no processo.

- **Alegada a prática de conluio na confecção da escritura pública objeto da lide, com suposta participação dos cartórios envolvidos nos atos notariais pertinentes, cabível a denúncia à lide dos respectivos tabelionatos, cuja responsabilidade decorre expressamente da Lei nº 8.935/94 em seu art. 22.**

- **Para responder pelos atos dos tabeliães e registradores oficiais, impõe-se a inclusão dos Estados delegantes no polo passivo da lide (Temas 777 e 940 do STF).** (TJMG-Apelação Cível 1.0479.12.011742-5/002, Relator: Des. Habib Felipe Jabour, 18ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 13/06/2023, publicação da súmula em 16/06/2023). (grifo nosso).

DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO OFICIAL DE REGISTRO DE IMÓVEIS NOS REGISTROS DE PARCELAMENTOS DO SOLO

DA RESPONSABILIDADE CIVIL SUBJETIVA DO OFICIAL DE REGISTRO

Como se viu, pela tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 777, a regra geral de responsabilização civil dos registradores é da responsabilidade subjetiva, por dolo ou culpa, até mesmo porque “a responsabilização objetiva depende de expressa previsão normativa e não admite interpretação extensiva ou ampliativa” (RE 842.846/SC). A propósito, José dos Santos Carvalho Filho explica:

Quanto aos ofícios de notas (tabelionatos) e de registro, existem algumas particularidades e controvérsias sobre a matéria, e a razão consiste no fato de que, **apesar de os titulares serem agentes do Estado, desempenham sua atividade por delegação, em caráter privado (art. 236, § 1º, da CF)**, numa aparente *contradictio*. No caso, podem vislumbrar-se duas relações jurídicas, uma interna e outra externa. Com relação à interna, **os notários e oficiais de registro são civilmente responsáveis pelos prejuízos causados a terceiros, por culpa ou dolo, pessoalmente, pelos substitutos designados ou escreventes autorizados, assegurado o direito de regresso**. Quanto à externa, **a conduta de tais agentes provoca a responsabilidade civil do Estado (art. 37, § 6º, da CF), que, inclusive, pode ser acionado diretamente, assegurando-se-lhe, porém, o direito de regresso**.¹⁶ (grifo nosso).

Nesta linha, o art. 28 da Lei 6.015/1973 e o art. 22 da Lei 8.935/1994 estabelecem que os notários e oficiais de registro são civilmente responsáveis por todos os prejuízos que causarem a terceiros, por culpa ou dolo, pessoalmente, bem como pelos substitutos que designarem ou escreventes que autorizarem, assegurado o direito de regresso.

DA RESPONSABILIDADE OBJETIVA POR DANOS AO MEIO AMBIENTE

A despeito da regra geral da responsabilidade civil subjetiva do oficial de registro por todos os prejuízos que causarem a terceiros, há que se levar em conta que a implantação de loteamento ou de desmembramento de forma irregular, até mesmo em virtude de atos praticados no registro de imóveis, também poderá acarretar danos ao meio ambiente, sendo de se cogitar na incidência de responsabilidade objetiva, nestes casos, também do registrador, sempre que, em razão de suas atividades e concurso para a consumação dos danos, for possível considerá-lo poluidor indireto, na forma do art. 3º c/c art. 14, § 1º, da Lei 6.938/1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente.

Dispõem os citados artigos:

16 CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017. p. 377.

Art. 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

III - poluição, a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente:

- a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população;
- b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas;
- c) afetem desfavoravelmente a biota;
- d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente;
- e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos;

IV - poluidor, a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental;

(...)

Art. 14 - Sem prejuízo das penalidades definidas pela legislação federal, estadual e municipal, o não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitará os transgressores:

(...)

§ 1º Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, **é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade.** O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente. (grifo nosso)

Registre-se que a Constituição brasileira optou por uma visão ampla e unitária de meio ambiente: **(a)** ao concebê-lo como um bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida (art. 225 da CF), compatível com a noção de elementos sociais, econômicos e culturais; **(b)** ao arrolar bens de valor ecológico como patrimônio cultural brasileiro (art. 216); e **(c)** ao evidenciar a relação entre o meio ambiente, incluindo o do trabalho, e a saúde (inc. VII do art. 220).

Especificamente no contexto das cidades e do seu ordenamento territorial, a Lei 10.257/2001 não distingue o meio ambiente natural do artificial, tratando-os com a mesma disciplina, ao dispor que é diretriz geral da política urbana a “proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico” (inc. XII do art. 2º da Lei), e ao exigir, ademais, a “audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população” (inc. XIII do art. 2º).

Portanto, a divisão do meio ambiente em seus aspectos – natural, artificial, cultural e do trabalho¹⁷ – ou como um macrobem, compreendido de forma holística, e o conjunto de microbens que o compõem – a exemplo das águas, das florestas, espécies raras, etc.¹⁸ – somente é relevante como uma forma de possibilitar a análise didática das suas singularidades ou para facilitar a identificação da atividade degradante e do bem imediatamente agredido¹⁹, sendo possível concluir que, em todas as circunstâncias, há compartilhamento dos mesmos princípios e instrumentos de tutela.

A propósito da responsabilidade civil por danos ao meio ambiente, relevante fazer referência a duas Teses assentadas no âmbito do STJ:

A responsabilidade por dano ambiental é objetiva, informada pela teoria do risco integral, sendo o nexo de causalidade o fator aglutinante que permite que o risco se integre na unidade do ato, sendo descabida a invocação, pela empresa responsável pelo dano ambiental, de excludentes de responsabilidade civil para afastar sua obrigação de indenizar. (Tese julgada sob o rito do art. 543-C do CPC/1973)²⁰

Na ação civil pública ou coletiva por danos ambientais, a responsabilização civil pela degradação ambiental é solidária, logo a pretensão pode ser ajuizada contra qualquer um dos corresponsáveis, a regra geral é o litisconsórcio facultativo²¹.

17 TIMBO, M. S. M. **O Direito a um Meio Ambiente Artificial sem Poluição Visual. Direito Público**, v. 8, n. 39, 2011.

18 GRANZIERA, M. L. M. **Direito ambiental**. São Paulo: Atlas, 2009, p. 7; MIRRA, A. L. V. **Ação civil pública e a reparação do dano ao meio ambiente**. 2. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004. p. 13-16.

19 FIORILLO, C. A. P. **Princípios do processo ambiental**: a defesa do patrimônio genético, do meio ambiente cultural, do meio ambiente artificial, do meio ambiente do trabalho e do meio ambiente natural no Brasil. São Paulo: Ed. Saraiva, 2004, p. 22.

20 Neste sentido: AgInt no AREsp 1461332/ES, Rel. Ministro ANTONIO CARLOS FERREIRA, QUARTA TURMA, julgado em 29/10/2019, DJe 05/11/2019; AgRg no AREsp 232494/PR, Rel. Ministro MARCO BUZZI, QUARTA TURMA, julgado em 20/10/2015, DJe 26/10/2015; REsp 1374284/MG (recurso repetitivo), Rel. Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, SEGUNDA SEÇÃO, julgado em 27/08/2014, DJe 05/09/2014; AgRg no AREsp 153797/SP, Rel. Ministro MARCO BUZZI, QUARTA TURMA, julgado em 05/06/2014, DJe 16/06/2014; REsp 1373788/SP, Rel. Ministro PAULO DE TARSO SANSEVERINO, TERCEIRA TURMA, julgado em 06/05/2014, DJe 20/05/2014; REsp 1354536/SE (recurso repetitivo), Rel. Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, SEGUNDA SEÇÃO, julgado em 26/03/2014, DJe 05/05/2014 REsp 2036717/SP (decisão monocrática), Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, SEGUNDA TURMA, julgado em 20/01/2023, publicado em 02/02/2023. (Vide Informativos de Jurisprudência N. 545 e 671) (vide Jurisprudência em Teses N. 119) (vide Repetitivos Organizados por Assunto) (vide Repetitivos - Tema 681).

21 Neste sentido: REsp 2012304/RS, Rel. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, julgado em 06/06/2023, DJe 12/06/2023; AgInt no AREsp 1364080/MA, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, SEGUNDA TURMA, julgado em 22/03/2022, DJe 25/03/2022; AgInt no REsp 1860338/AM, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 08/02/2021, DJe 11/02/2021; AgInt no REsp 1830035/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 28/09/2020, DJe 14/10/2020; AgInt no AREsp 1250031/SP, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 28/09/2020, DJe 30/09/2020; AgInt nos EAREsp 877793/DF, Rel. Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 31/03/2020, DJe 03/04/2020. (vide Informativo de Jurisprudência N. 360).

3. CONCLUSÃO

Em face do exposto, é possível concluir que, conforme o caso concreto:

- a. O Estado responde, objetivamente, pelos atos dos registradores que, no exercício de suas funções, causem danos a terceiros, à ordem urbanística ou ao meio ambiente, garantido o direito/dever de regresso contra o responsável, na forma do art. 37, § 6º, da Constituição Federal;
- b. Os cartórios de registro de imóveis, enquanto pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos, também respondem pelos danos causados a terceiros, podendo ser acionados em litisconsórcio passivo facultativo com o Poder Público, sem embargo do direito de regresso contra o agente responsável, também na forma do art. 37, § 6º, da CF;
- c. Para o registrador, a regra geral é da responsabilidade civil subjetiva, por dolo ou culpa, sem prejuízo da responsabilidade objetiva do Estado e dos cartórios de registro;
- d. Nos casos de dano ambiental, a responsabilidade é objetiva, na forma do art. 14, § 1º, da Lei Federal 6.938/1981.

Sendo o que cumpria fazer no momento, a Coordenadoria Estadual das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo expede a presente, sem caráter vinculante, respeitada a independência funcional dos Órgãos de Execução do Ministério Público do Estado de Minas Gerais.

Belo Horizonte, 11 de agosto de 2023.

Leonardo Castro Maia

Promotor de Justiça

Coordenador Estadual de Habitação e Urbanismo