



RAFAELA SILVA JUNQUEIRA

**A RESPONSABILIDADE DO ENTE ESTATAL DELEGANTE
POR ATOS NOTARIAIS E DE REGISTRO**

**LAVRAS-MG
2020**

RAFAELA SILVA JUNQUEIRA

**A RESPONSABILIDADE DO ENTE ESTATAL DELEGANTE POR ATOS
NOTARIAIS E DE REGISTRO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Universidade Federal de Lavras, como parte
das exigências do Curso de Graduação em
Direito, para obtenção do Título de Bacharel.

Profa. Dra. Luciana Fernandes Berlini
Orientadora

**LAVRAS-MG
2020**

RAFAELA SILVA JUNQUEIRA

**A RESPONSABILIDADE DO ENTE ESTATAL DELEGANTE POR ATOS
NOTARIAIS E DE REGISTRO**

**THE DELEGANT STATE ENTITY'S RESPONSABILITY FOR NOTARY AND
REGISTRATION ACTS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Universidade Federal de Lavras, como parte
das exigências do Curso de Graduação em
Direito, para obtenção do Título de Bacharel.

APROVADO em ____ de agosto de 2020.
Profa. Dra. Luciana Fernandes Berlimi – UFLA
Profa. Roberta Ferrazo Scolforo - UFLA
Profa. Ana Jéssica Soares Viana - Funorte

Profa. Dra. Luciana Fernandes Berlimi
Orientadora

**LAVRAS–MG
2020**

RESUMO

O presente trabalho busca fazer uma análise sobre a responsabilidade do Estado no direito brasileiro em correlação com as atividades dos notários e registradores, por meio de pesquisa teórica com emprego de material bibliográfico. A Responsabilidade Civil decorre da necessidade de que alguém, que tenha violado regras sociais, responda por seus atos e consequências. Podendo ser objetiva e subjetiva. Objetiva quando necessário comprovar a ação ou omissão, o dano e o nexo de causalidade. E subjetiva quando comprovado culpa do agente causador do dano. A responsabilidade civil do Ente Estatal tem sido amplamente discutida devido às diversas opiniões acerca do sujeito a ser responsabilizado quando atos praticados por notariais e registradores vierem a causar danos ou prejuízos a terceiros. Diante do cenário em que a jurisprudência e a doutrina não conseguiram pacificar essa relação, formou-se duas correntes de pensadores acerca desta questão. Uma que defende a responsabilidade subsidiária do Estado, respondendo apenas mediante insolvência dos notários e registradores, e a segunda que defende a responsabilidade objetiva e direta do Estado, respondendo os notários e registradores apenas em uma ação regressiva. Esse trabalho estabeleceu uma problematização acerca dessas correntes e do avanço da Lei 13.286/2016. A partir da análise dessas correntes, verificou-se o entendimento mais adequado, esclarecendo a responsabilidade do Estado frente aos danos causados pelos tabeliães e registradores, sendo direta e solidária ou subsidiária.

Palavras-chave: Responsabilidade. Notários e registradores. Estado.

ABSTRACT

The present work seeks to make an analysis on the responsibility of the State in the Brazilian law in correlation with the activities of the notaries and registrars, through theoretical research with the use of bibliographic material. Civil Liability stems from the need for someone who has violated social rules to be held accountable for their actions and consequences. It can be objective and subjective. It aims when necessary to prove the action or omission, the damage and the causal link. It is subjective when the fault-causing agent is found guilty. The civil liability of the State Entity has been widely discussed due to the different opinions about the subject to be held responsible when acts performed by notaries and registrars come to cause damages or losses to third parties. In view of the scenario in which jurisprudence and doctrine failed to pacify this relationship, two currents of thinkers were formed on this issue. One that defends the subsidiary responsibility of the State, responding only through the insolvency of notaries and registrars, and the second that defends the objective and direct responsibility of the State, responding to notaries and registrars only in a regressive action. This work established a problematization about these currents and the advancement of Law 13.286 / 2016. From the analysis of these currents, the most adequate understanding was verified, clarifying the State's responsibility in the face of the damages caused by notaries and registrars, being direct and joint or subsidiary.

Keywords: Responsibility. Notaries and registrars. State.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	6
2	RESPONSABILIDADE CIVIL.....	8
2.1	Breve contextualização e conceituação da Responsabilidade Civil.....	8
2.2	O Ato Ilícito e a Responsabilidade Civil	14
2.3	Responsabilidade Civil do Estado	16
3	DO ATO ILÍCITO NO ÂMBITO DOS CARTÓRIOS.....	22
4	RESPONSABILIDADE DO ENTE ESTATAL DELEGANTE POR ATOS NOTARIAIS E DE REGISTRO	30
4.1	Lei 13.286/2016.....	34
5	CONCLUSÃO.....	41
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	40

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho versará sobre a discussão em torno da Responsabilidade Civil do Estado pelos atos danosos no âmbito dos cartórios de notas e de registro, assim como apresentará os resultados obtidos de uma pesquisa bibliográfica e jurisprudencial acerca da matéria. Isto pois sabe-se que a função dos registradores e notários é essencialmente pública, eis que delegada pelo Poder Público, motivo pelo qual o Estado não pode se eximir da responsabilidade porventura desencadeada em vista de erro nessas atividades.

Será feita uma breve conceituação e contextualização da responsabilidade civil no direito pátrio, caracterizando as modalidades de responsabilidade, a saber, direta ou subsidiária, bem como objetiva ou subjetiva, cujo elemento diferenciador é a aferição de culpa do agente que pratica a conduta, relativamente a esta última modalidade. Segue-se a caracterização da responsabilidade civil do Estado, em que se assenta a majoritária incidência da modalidade objetiva, notadamente pelo risco das atividades que exerce.

Dada a enorme controvérsia doutrinária e jurisprudencial acerca da responsabilidade civil do Estado, especialmente no que tange aos atos praticados na seara cartorial, é delineado o ato ilícito praticado pelo registrador e notário, vale dizer, imbuído de culpa (*lato sensu*), seguido da discussão da responsabilidade civil pertinente a esta classe, para que sejam firmadas as bases argumentativas de defesa do presente trabalho, que tem a pretensão de atribuir a responsabilidade direta e primária desses agentes estatais, a título de dolo ou culpa.

Passa-se a análise das principais legislações sobre a disciplina e suas posteriores modificações, cujos textos foram objeto de grande dissidência doutrinária e jurisprudencial, mesmo após a última modificação, introduzida pela Lei 13.286/2016, a fim de que a matéria fosse pacificada, incluindo a expressão “dolo ou culpa” como elemento indispensável à caracterização da responsabilidade do registrador ou tabelião.

De todo modo, através dos resultados obtidos pelas pesquisas, e considerando que o terceiro prejudicado pelos atos notariais e de registro não deve ficar desamparado, pretende-se demonstrar que a responsabilidade civil do Estado subsiste – em caso de inadimplemento do responsável pelo dano, ou mesmo na ausência de sua culpa – na categoria objetiva, isto é, independentemente de dolo ou culpa, cujos elementos essenciais são o dano e o nexo causal. Tal exposição se vale porquanto alguns danos são problematicamente irreversíveis e contundentes, e também se assenta na teoria do risco administrativo e da atividade.

Ao cabo, apresenta-se a enorme e complexa discussão no âmbito da doutrina e da jurisprudência, que foi objeto inclusive de Repercussão Geral (tema 777), sobre a primariedade

da responsabilidade do Estado pertinente aos atos cartoriais e qual seria a modalidade, se subjetiva ou objetiva. Pretende-se refutar o entendimento firmado pelo STF, de que o Estado responde objetiva e primariamente pelos danos causados por notários e registradores, especialmente por dois motivos: quem tem o ônus, há de suportar o ônus, o que nos orienta a pensar que o primeiro demandado deve ser o próprio tabelião; segundo porque o Estado não pode ser o maior e único pagador por todos os erros que seus funcionários cometem, mormente os delegatários, visto ser inadmissível que a conta de todos os erros sejam sempre divididos entre a população, posto que os prejuízos econômicos seriam muitos.

2 RESPONSABILIDADE CIVIL

Os atos humanos e demais atividades desempenhadas no âmbito social, seja pelos próprios cidadãos ou pelos órgãos de representação instituídos – diga-se o Estado propriamente dito –, representados por ações individuais ou coletivas, são capazes de gerar consequências positivas e negativas na vida em sociedade, o que influencia na necessidade de criação de mecanismos, mais especificamente normas e princípios, que determinam as bases e os limites que os cidadãos e seus representantes devem seguir e respeitar.

Nesse sentido surgem normas de Direito Público e de Direito Privado, que apesar de contarem com particularidades e características próprias, por vezes se entrelaçam como um todo unitário (CAVALIERI FILHO, 2012, p. 15), prescrevendo normas jurídicas para nortear o comportamento humano em sociedade e os desdobramentos nas vidas particulares das pessoas, destas em relação ao Estado, do Estado em relação aos particulares e do Estado em relação ao próprio Estado.

Assim, ao surgirem regras específicas a serem seguidas tanto pelos cidadãos, quanto pelo próprio Ente Público, qualquer transgressão ou inobservância aos limites e preceitos legais são passíveis de responsabilização, reparação ou compensação, assim como qualquer ação ainda que dentro dos limites legais e que gerem efeitos negativos ou danosos a direito de outrem, também são passíveis de reparação ou compensação.

Por esta razão e sendo a responsabilidade do ente estatal delegante um dos recortes temáticos propostos neste trabalho, importante tecer, ainda que brevemente, a contextualização e conceituação da responsabilidade civil, a partir do seu surgimento, além da importância na correlação com a análise do ato ilícito, com vistas a estabelecer qual ou quais as responsabilidades civis a que se sujeita o ente estatal.

2.1. Breve contextualização e conceituação da Responsabilidade Civil

Nas civilizações antigas, os danos gerados a outrem eram solucionados pelas próprias partes, por meio de atos de vingança privada, sendo que o dano original não era reparado e outro dano acabava por ser gerado, posto que o lesado se insurgia contra o seu ofensor, causando-lhe também um dano. (MONTEIRO, 2014, p. 585).

Após a incidência desta modalidade de reparação mais instintiva, porém pouco efetiva, e com o posterior crescimento e influência do Direito Romano, surgiram melhores enquadramentos sobre a reparação, tangente à noção de ressarcimento, senão vejamos:

Foi a Lei Aquília que introduziu os primeiros alicerces da reparação civil em bases mais lógicas e racionais. Com ela a vindita, impregnada do sentimento de represália, cedeu o passo à pena pecuniária, cujo pagamento constitui, de fato, reparação do dano causado, e cuja ideia é precursora da moderna indenização por perdas e danos. (MONTEIRO, 2014, p. 585).

Por esta razão e na mesma linha de análise da responsabilidade civil sob o prisma da necessidade de recomposição do dano decorrente de violação ao direito já existente, Cavaliere Filho destacou:

É aqui que entra a noção de responsabilidade civil. Em seu sentido etimológico, responsabilidade exprime a ideia de obrigação, encargo, contraprestação. Em sentido jurídico, o vocábulo não foge dessa ideia. A essência da responsabilidade está ligada à noção de desvio de conduta, ou seja, foi ela engendrada para alcançar as condutas praticadas de forma contrária ao direito e danosas a outrem. Designa o dever que alguém tem de reparar o prejuízo decorrente da violação de um outro dever jurídico. Em apertada síntese, responsabilidade civil é um dever jurídico sucessivo que surge para recompor o dano decorrente da violação de um dever jurídico originário. (CAVALIERI FILHO, 2012, p. 2).

Além disso, desde logo a análise da responsabilidade civil fundou-se na culpa, já que ocorrendo a culpa, nasce o dever de indenizar o dano, havendo separação efetiva entre a responsabilidade civil em relação à vítima, e a responsabilidade penal, perante o Estado, conforme leciona Carlos Roberto Gonçalves:

[...] aos poucos, foram sendo estabelecidos certos princípios, que exerceram sensível influência nos outros povos: direito à reparação sempre que houvesse culpa, ainda que leve, separando-se a responsabilidade civil (perante a vítima) da responsabilidade penal (perante o Estado); a existência de uma culpa contratual (a das pessoas que descumprem as obrigações) e que não se liga nem a crime nem a delito, mas se origina da negligência ou imprudência. Era a generalização do princípio aquiliano: *In lege Aquiliae levíssima culpa venit*, ou seja, o de que a culpa, ainda que levíssima, obriga a indenizar. (GONÇALVES, 2020, p. 26).

Importante destacar que a responsabilidade civil, por acompanhar os avanços e evolução da sociedade e toda a dinamicidade do próprio Direito, não bastou à análise de ocorrência da culpa, sendo certo que é frequentemente vista com riqueza de temas e amplitude de seu campo de atuação (CAVALIERI FILHO, 2012), com a jurisprudência dos Tribunais priorizando análises muitas vezes mais simplificadas para facilitar a identificação do transgressor e também na reparação para aquele que teve seu direito lesado.

Assim, considerando que analisar o tema da responsabilidade civil também importa atentar acerca da sua evolução no âmbito jurídico e que a responsabilidade civil pode ou não

ser fundada na culpa, é imprescindível estabelecer a distinção entre a responsabilidade civil subjetiva, culpa presumida e responsabilidade civil objetiva.

A responsabilidade civil subjetiva, que é adotada como regra geral dentro do ordenamento jurídico brasileiro, funda-se na culpa e na necessidade de sua verificação e comprovação para que seja possível a reparação da lesão ao direito preexistente. (AZEVEDO, 2019, p. 228).

Nesse sentido, Álvaro Villaça Azevedo (2019, p. 228) estabelece que

O art. 186 de nosso CC, cuidando do ato ilícito, prescreve que este existe, quando alguém, por ação ou omissão voluntária (dolo), negligência ou imprudência (culpa), viola direito ou causa dano a outrem, em face do que se responsabiliza pela reparação dos prejuízos.

Assim, ficando configurado o ato ilícito e sendo identificado o autor, bem como comprovada a ação ou omissão deste, ou ainda negligência ou imprudência, gera o dever de reparar o dano.

Desta forma, a responsabilidade civil subjetiva para se configurar deve respeitar a tríade: conduta ilícita, dano e nexo de causalidade.

Contudo, conforme já apresentado, a responsabilidade civil não é estática e, portanto, teve sua evolução de acordo com as alterações na sociedade brasileira, de modo que a culpa presumida apareceu também junto à noção de reparação:

A ideia de presunção de culpa – mencionada pela doutrina como fase de implementação da objetivação da responsabilidade [...] Essa ideia faz parte de uma época da evolução da responsabilidade civil, faz parte de processo evolutivo, situando-se no meio do caminho entre a responsabilidade subjetiva e responsabilidade objetiva. (MELO, 2013, p. 140).

A culpa presumida surgiu em decorrência da dificuldade em provar determinadas situações da vida em sociedade, *in casu*, de culpa na ocorrência de determinados danos a direitos de outrem, de modo que a própria lei ou o juiz analisando o caso concreto – nunca distante da lei – pudesse estabelecer a verificação do enquadramento da culpa de forma mais facilitada: “Como há situações na vida em que a prova é extremamente difícil, através da presunção, a lei (ou o juiz) facilita a demonstração do fato relevante, dispensando a prova direta do que realmente interessa para o julgamento da causa. (MELO, 2013, p. 143-144).

Segundo Raimundo Simão de Melo (2006, p. 81-82), o traço diferenciando a responsabilidade civil subjetiva, para a culpa presumida, é que diferentemente da noção clássica da culpa, segundo a qual deve-se provar que o cidadão causou lesão a direito. Por sua vez, a culpa presumida pressupõe uma inversão do ônus da prova, de modo que aquele que por ventura seja acusado de alguma violação deve provar que não o fez, senão vejamos:

Onde se distancia da concepção subjetiva tradicional é no que concerne ao ônus da prova. Dentro da teoria clássica da culpa, a vítima tem o dever de demonstrar a existência dos elementos fundamentais de sua pretensão, sobressaindo o comportamento culposos do demandado. Ao se encaminhar para a especialização da culpa presumida, ocorre uma inversão do onus probandi. Em certas circunstâncias, presume-se o comportamento culposos do causador do dano, cabendo-lhe demonstrar a ausência de culpa, para se eximir do dever de indenizar. (2006, p. 81-82).

Com o intuito de exemplificar a instituição da culpa presumida dentro do ordenamento jurídico brasileiro, tem-se que a súmula 341 do Supremo Tribunal Federal estabeleceu a necessidade de inversão do ônus da prova como requisito para análise da culpa do empregador pelo ato culposos do empregado ou preposto, *in verbis*: “É presumida a culpa do patrão ou comitente pelo ato culposos do empregado ou preposto.” (BRASIL, 2020).

Contudo, a noção de culpa presumida foi alterada pelo Código Civil de 2002, de modo que passou a prever a responsabilidade civil objetiva, independentemente de culpa e sendo assegurado o direito de regresso para que o responsabilizado possa ingressar contra quem verdadeiramente causou o dano. (COSTA, 2002, p. 213-214).

A ideia de culpa presumida aparece como a primeira implementação da responsabilidade objetiva e, segundo Melo (2013, p. 140) representa a evolução da responsabilidade civil, situando-se entre a responsabilidade subjetiva e a responsabilidade objetiva. Assim, a presunção de culpa surge devida à dificuldade em provar a culpa diante de determinadas situações da sociedade atual, extremamente complexa e demarcada pelos altos riscos. Nesse sentido, a própria lei ou o juiz do caso concreto, se baseando nela, ainda que em ato discricionário, estipulará a verificação da culpa de forma facilitada. É dizer, é facilitada a demonstração de fato relevante à prova de culpa, no que dispensa-se prova direta – muito difícil – a contribuir para o deslinde do caso. Grosso modo, a culpa presumida diferencia-se da responsabilidade subjetiva, posto que nesta deve haver prova direta de que o agente agiu com culpa ao causar o dano, a ser produzida pelo autor da ação, e na primeira o juiz opera a inversão do ônus probatório, incumbindo ao acusado o dever de provar que não foi ele o causador do dano.

Já a responsabilidade objetiva prescinde totalmente de culpa, bastando que haja o dano e o nexo causal entre este e a conduta do agente, inovação trazida no art. 927 do Código Civil de 2002, que não “substituiu” a noção doutrinária e jurisprudencial de culpa presumida, mas tem objetivo similar, qual seja, não deixar desamparado o indivíduo que é lesado por uma atividade de risco, considerando que este é imanente nas sociedades contemporâneas, complexas e permeadas por atividades de risco.

Com a evolução da noção de culpa presumida para responsabilidade civil objetiva, inclusive por meio da legislação brasileira, importante destacar que para sua aplicação e efetividade é necessário estabelecer que a responsabilidade civil objetiva tem fundamento no risco, bastando o dano e o nexo causal, de todo modo, oriunda da violação de um dever jurídico.

Dessa forma, surgiram no ordenamento jurídico teorias para propiciar análise mais objetiva e facilitada para se encontrar a solução e reparação do dano causado ao direito de outrem, o que representa então maior flexibilização e ampliação dos meios para se chegar à aplicação efetiva da responsabilidade civil: as teorias do risco (SALLES, 2011, p. 69-71), que em razão da delimitação temática deste trabalho não permite maior detalhamento.

Por esta razão, as alterações ocorridas no que tange à responsabilidade civil passaram, em sua evolução, à assunção do risco como importante vetor de entendimento para a reparação ao direito preexistente do cidadão.

Assim, apesar de a nossa legislação brasileira ter adotado a responsabilidade subjetiva como regra geral, incluiu de forma expressa no parágrafo único do artigo 927 do Código Civil a previsão da responsabilidade civil objetiva (BRASIL, 2002).

Nesse sentido, Raquel Belline Salles aponta que o Código Civil de 2002 adotou o risco para a caracterização da responsabilidade civil objetiva em determinados casos:

Esse parece ser o entendimento adotado pelo código de 2002, no parágrafo único de seu artigo 927, que estabelece a responsabilidade civil objetiva quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem [...] (SALLES, 2011, p. 73).

Assim, para a configuração da responsabilidade civil objetiva também adotada por nossa legislação civil, é necessário apenas a existência da relação de causalidade entre o dano e o direito preexistente, ou seja, pelo simples fato de existir este direito, haveria risco de se concretizar alguma espécie de dano ou lesão a ensejar a reparação. (CAVALIERI FILHO, 2012, p. 388).

Nesse sentido, Silvano Andrade do Bonfim, também pontua em relação à necessidade da reparação para os casos em que uma obrigação não é executada ou é inadimplida, senão vejamos:

Com efeito, a inexecução ou inadimplemento da obrigação, ou seja, da própria prestação a que se obrigou, acarreta o dever de reparabilidade. Em outras palavras, o inadimplemento, em suas diversas faces, gera dano, e impõe ao devedor a obrigação de repará-lo [...] (BONFIM, 2013, p. 176).

Além disso, diante das alterações sofridas pela responsabilidade civil, notadamente a incorporação do risco para a reparação dos danos e lesões causadas ao direito já existentes dos

cidadãos – sem prejuízo da ainda necessária comprovação de culpa em determinados casos –, importante ressaltar a análise feita por Maria Celina Bodin de Moraes em relação à evolução da concepção antes utilizada de responsabilização para a recorrente reparação às lesões dos direitos preexistentes:

Com efeito, o objetivo do sistema reparatório, perante um evento danoso, ampliou-se a ponto de se abandonar, com cada vez maior frequência, o pressuposto da culpa, antes tido como um marco civilizatório na história da humanidade. O paradigma da culpa, em vigor desde o séc. III a.C, inserido que foi pela Lex Aquilia, perdeu consistência quando as atenções começaram a se voltar para o objetivo da ‘reparação’, em detrimento do objetivo anterior de ‘responsabilização’[...] (MORAES, 2007, p. 253-254).

Assim, ainda que a regra geral do ordenamento jurídico brasileiro seja a responsabilidade civil subjetiva, com a necessidade de verificação e comprovação de culpa para a responsabilização e eventual reparação ou compensação do dano, também foi adotado a responsabilidade civil objetiva, fundada no risco, tendo em vista que conforme já apresentado, existem situações em que é difícil a comprovação da culpa a ensejar a responsabilização.

Nesse sentido, inclusive, Carlos Roberto Gonçalves, destaca o avanço de adoção pela legislação brasileira da responsabilidade civil objetiva:

A inovação constante do parágrafo único do art. 927 do Código Civil é significativa e representa, sem dúvida, um avanço, entre nós, em matéria de responsabilidade civil. Pois a admissão da responsabilidade sem culpa pelo exercício de atividade que, por sua natureza, representa risco para os direitos de outrem, da forma genérica como consta do texto, possibilitará ao Judiciário uma ampliação dos casos de dano indenizável. (GONÇAVES, 2020, p. 52).

Por esta razão, considerando a constante evolução da sociedade, com grandes transformações que influenciam em inovações e avanços no âmbito do direito, a responsabilidade civil, tanto objetiva quanto subjetiva, apresenta-se com alto nível de importância, na medida em que dá respaldo e resposta à violação ou inobservância de um direito.

Com o objetivo de contextualizar o surgimento e aplicação da responsabilidade civil, relevante destacar, ainda, a figura do ato ilícito, como exemplo importante da noção de reparação apresentada e que também foi objeto de recorte temático no presente trabalho, já que será posto à análise da possibilidade ou não de se responsabilizar o Ente Estatal Delegante.

2.2 O Ato Ilícito e a Responsabilidade Civil

O ato ilícito está previsto no artigo 186 do Código Civil, que assim dispõe: “Art. 186. Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito.” (BRASIL, 2002).

De acordo com Cavalieri Filho, o ato ilícito pode ser entendido como o conceito mais relevante ao estudo da responsabilidade civil, sobretudo da responsabilidade civil subjetiva, em razão de ser verdadeiramente seu fato gerador. (CAVALIERI FILHO, 2012, p. 08).

De acordo com Carlos Roberto Gonçalves, a responsabilidade civil subjetiva fundada na culpa pressupõe a ocorrência de um ato ilícito, sendo que destaca o já apresentado anteriormente, de que o direito brasileiro consagra tanto a responsabilidade civil subjetiva quanto objetiva:

É o que acontece no direito brasileiro, que se manteve fiel à teoria subjetiva nos arts. 186 e 927 do Código Civil. Para que haja responsabilidade, é preciso que haja culpa. A reparação do dano tem como pressuposto a prática de um ato ilícito. Sem prova de culpa, inexistente a obrigação de reparar o dano. Entretanto, em outros dispositivos e mesmo em leis esparsas, adotaram-se os princípios da responsabilidade objetiva [...] (GONÇAVES, 2020, p. 29).

Para Cavalieri Filho, a noção de ato ilícito está intimamente ligada tanto à responsabilidade civil subjetiva, quanto objetiva, sendo que em ambas haveria sempre o descumprimento de um direito preexistente, ou como o autor chama, de uma obrigação originária:

Não há que se falar em ato lícito se em todos os casos de responsabilidade objetiva - do transportador, do Estado, do fornecedor etc. - há sempre a violação de um dever jurídico preexistente, o que configura a ilicitude. Ora será o dever de incolumidade, ora o dever de segurança - mas, como veremos, haverá sempre o descumprimento de uma obrigação originária. (CAVALIERI FILHO, 2012, p. 09).

Segundo Álvaro Villaça de Azevedo, o Código Civil assentou a responsabilidade civil na culpa em sentido amplo, de modo que estabeleceu tanto a noção de culpa em sentido estrito, quanto o dolo, que seria a modalidade mais grave, posto que o autor do dano intencionalmente se voltaria à “consecução do fim ilícito”. (AZEVEDO, 2019, p. 228).

Contudo, ainda no que toca ao ato ilícito, Cavalieri Filho identifica, em síntese, o elemento da antijuridicidade como determinante à verificação da ocorrência do descumprimento do dever jurídico, diga-se preestabelecido, configurando o ato ilícito em sua modalidade objetiva, a ensejar, pois, a responsabilidade civil objetiva, senão vejamos:

No seu aspecto objetivo, leva-se em conta para a configuração da ilicitude apenas a conduta ou fato em si mesmo, sua materialidade ou exterioridade, e verifica-se a desconformidade dela com a que o Direito queria. [...] Por esse enfoque objetivo o ato ilícito indica a antijuridicidade da conduta, a

desconformidade entre esta e a ordem jurídica, ou seja, a objetiva violação de um dever jurídico. (CAVALIERI FILHO, 2012, p. 10).

Já em relação à noção subjetiva do ato ilícito, importante destacar que também está intimamente ligada a ação humana contrária ao direito preexistente, contudo, deve considerar também a vontade do agente:

No seu aspecto subjetivo, a qualificação de uma conduta como ilícita implica fazer um juízo de valor a seu respeito - o que só é possível se tal conduta resultar de ato humano consciente e livre. Por esse enfoque subjetivista, a ilicitude só atinge sua plenitude quando a conduta contrária ao valor que a norma visa a atingir (ilicitude objetiva) decorre da vontade do agente; ou, em outras palavras, quando o comportamento objetivamente ilícito for também culposo. (CAVALIERI FILHO, 2012, p. 10).

Assim, faz-se importante distinguir a ilicitude e a antijuridicidade da conduta lesiva, a fim de se verificar qual a modalidade de responsabilidade civil se configura diante de possível violação ou lesão a algum direito preexistente.

Para Anderson Schreiber, o fato de haver uma violação a um direito significa estar-se diante da antijuridicidade da conduta, enquanto que para configurar a ilicitude é necessário que esta violação ao direito preexistente tenha ocorrido, ainda que existisse um agir de modo diverso. Senão vejamos:

Então, quem viola um dever jurídico ou o direito de outrem, pratica um ato antijurídico - contrário ao direito - mas, nem por isso, comete ato ilícito. A ilicitude depende da configuração desta possibilidade de agir de maneira diversa, sem a qual a responsabilidade subjetiva não se impõe. (SCHREIBER, 2009, p. 157).

Segundo Schreiber (2009, p. 159), entender a distinção entre antijuridicidade e culpabilidade, dentro da análise do ato ilícito, apesar de ser sutil e delicada, mostra-se de fundamental importância, uma vez que é a partir disso que se consegue aferir o dano e como este deverá ser ressarcido e por quem. Para tanto o autor exemplifica da seguinte maneira:

A violação de um dever legal de comportamento mostra, objetivamente, que houve invasão da esfera de atuação legítima do interesse lesado. Por exemplo, se um operador de energia nuclear deixa ocorrer um vazamento de material radioativo gerando a contaminação de certa área, não há dúvida de que houve dano, assim entendida a lesão a um interesse concretamente merecedor de tutela. A conduta do operador violou um dever de cuidado na medida em que permitiu o vazamento de material perigoso. Pode, todavia, o operador demonstrar que violou este dever porque, nas circunstâncias em que se encontrava, a outra opção seria deixar toda a usina explodir acarretando danos ainda mais graves à população local (estado de necessidade). Com isto, restará excluída a culpabilidade de sua conduta -, portanto, a ilicitude, de que a culpabilidade é componente imprescindível -, mas não o dano. A importância desta distinção está em que, sendo a hipótese de responsabilidade objetiva, a reparação acabará por se impor da mesma forma. (SCHREIBER, 2009, p. 159).

Está claro, pois, que a maior importância de se identificar, diante do caso concreto, se houve a configuração da modalidade subjetiva – o agir do transgressor – ou não, é para mensurar o dano ao direito lesado e definir o tipo de responsabilidade e a quem cabe, a fim de se obter a reparação ao dano, sendo certo, ainda, que estabelecer tal distinção não visa criar obstáculos para a concretude da reparação, mas, sim, a delimitação do ato ilícito a ensejar tal reparação.

De acordo com Braga Netto, Farias e Rosenthal, existe, ainda, a necessidade de se delimitar que a lesão a um direito preexistente pode ocorrer independentemente da existência do ato ilícito, o que, é claro, não o torna menos importante, senão vejamos:

E como prova maior da incongruência da tese que superpõe ilícito e dano, como se fossem o verso e o reverso, surgem as hipóteses de aplicação da teoria objetiva da responsabilidade civil, nas quais o efeito jurídico consistente na obrigação de reparar danos não será vinculado a um comportamento antijurídico e culposo, podendo incidir mesmo sobre um ato lícito pelo fato da violação de uma norma ou pelo risco inerente ao exercício de uma atividade. Ou seja, mesmo um ato consistente em um exercício de um direito próprio poderá, no plano da ponderação de bens, causar um dano injusto a terceiros, com a transferência dos danos sofridos pelo ofendido ao patrimônio do ofensor. (NETTO; FARIAS; ROSENTHAL, 2019, p. 212).

Assim, é possível que determinado ato consistente na lei repercuta de forma negativa, ferindo a um direito de outrem, o que não tornaria o ato ilícito o único fato gerador da responsabilidade civil. Nesse sentido, inclusive, Braga Netto, Farias e Rosenthal buscam exemplificar uma situação que permitiria a incidência da responsabilidade civil, a partir de um ato lícito:

Exemplificativamente, o Estado, agindo licitamente, pode, não obstante, ter de reparar certos danos provindos de sua atividade lícita (art. 37, § 6º, CF). O STF já decidiu, por exemplo, que o tombamento, ainda que lícito, obriga o Estado a indenizar o proprietário se a este advém manifesto prejuízo na utilização do bem. (NETTO; FARIAS; ROSENTHAL, 2019, p. 212).

Desta forma, com a abordagem sintética a respeito da noção de ato ilícito para a configuração da responsabilidade civil e que não é apenas o ato ilícito o fato gerador a ensejar a reparação de um direito violado, relevante, diante do recorte temático pretendido, analisar como a responsabilidade civil se apresenta frente às situações que envolvam o Ente Público e seus coatores.

2.3 Responsabilidade Civil do Estado

Conforme mencionado anteriormente, o Ente Público também se insere dentro de uma cadeia de relações e ações que podem ensejar repercussão ou resultados, tanto positivos quanto negativos, principalmente no que tange à seara pública.

Nesse sentido, surge o questionamento sobre a possibilidade ou não de se responsabilizar o Estado por ações ou omissões de seus representantes ou coatores na atividade administrativa. E a resposta é positiva, já que o Estado, como não poderia deixar de ser, também está sujeito às regras de direito preestabelecidas, com o dever de respeitar e ter sua atuação dentro dos limites da lei.

Assim, considerando que o Poder Público deve respeitar a lei e os direitos preexistentes, que vinculam toda a sociedade, é necessário analisar quais seriam as situações em que o Poder Público poderia se ver responsabilizado, e, para isso, é necessário estabelecer que, guardadas as devidas proporções, o Ente Público deve reparar os danos causados à algum direito preexistente assim como ocorre por exemplo entre uma empresa e um particular, desde que tenha se verificado a violação do direito preestabelecido e que tenha o Estado sido ao menos partícipe desta violação.

Nesse sentido, Cavalieri Filho assim estabelece as duas premissas para se ver configurada a responsabilidade civil, inclusive a do Estado, a saber:

À luz do exposto, creio ser possível assentarmos duas premissas que nos servirão de suporte doutrinário. Primeira: não há responsabilidade, em qualquer modalidade, sem violação de dever jurídico preexistente, uma vez que responsabilidade pressupõe o descumprimento de uma obrigação. Segunda: para se identificar o responsável é necessário precisar o dever jurídico violado e quem o descumpriu. (CAVALIERI FILHO, 2012, p. 05).

Braga Netto, Farias e Rosenvald afirmam, tomando-se por base o princípio da primazia do interesse da vítima, que no que tange à análise da responsabilidade civil, sobretudo do Estado, a importância de se dar prioridade na preocupação com a vítima, devendo, então, ser essa identificada para a melhor análise de como deverá ocorrer a reparação ao direito lesado, senão vejamos:

Em relação à primazia do interesse da vítima, trata-se, sobretudo, de mudança de postura do intérprete. Os princípios, categorias e normas que o instituto da responsabilidade civil desenvolveu, sobretudo a partir de meados do século passado, apontam para uma preocupação prioritária com a vítima. Na busca da realização da justiça substantiva e concreta, deve-se dar primazia à restauração do equilíbrio social rompido, conferindo proteção qualitativamente diferenciada à vítima. (NETTO; FARIAS; ROSENVALD, 2019, p. 1.178).

Porém, tendo sido identificada a lesão ao direito e também a vítima, o Ente Público não pode ser responsabilizado na modalidade subjetiva, já que a atuação do Estado possui

abrangência geral, repercutindo na vida de todos os cidadãos. Assim, ainda que a atuação da Administração Pública tenha sido a responsável por determinada lesão a direito, não pode ser atribuída a ela uma conduta culposa, já que existem indivíduos que atuam em seu nome.

Contudo, importante também destacar que não são todos os casos que a Administração Pública deverá ser responsabilizada, já que, segundo Carlos Roberto Gonçalves a responsabilidade poderá ser excluída em caso de culpa da vítima ou de força maior, senão vejamos:

Observa-se, até hoje, uma certa confusão na doutrina a respeito das teorias já mencionadas, a do risco integral e a do risco administrativo. Essa confusão, no entanto, é mais de ordem semântica, pois todos partilham do entendimento de que as regras constitucionais impuseram a responsabilidade objetiva do Estado pela reparação do dano, não significando, contudo, que tal responsabilidade subsista em qualquer circunstância, mas podendo ser excluída em caso de culpa da vítima ou de força maior. (GONÇALVES, 2020, p. 170).

Nesse sentido, Cavalieri Filho também corrobora com o entendimento de que não é possível responsabilizar indiscriminadamente o Ente Público, senão vejamos:

Não significa, portanto, que a Administração deva indenizar sempre e em qualquer caso o dano suportado pelo particular. Se o Estado, por seus agentes, não deu causa a esse dano, se inexistente relação de causa e efeito entre a atividade administrativa e a lesão, não terá lugar a aplicação da teoria do risco administrativo e, por via de consequência, o Poder Público não poderá ser responsabilizado. (CAVALIERI FILHO, 2012, p. 257).

Além disso, Braga Netto, Farias e Rosenvald apontam para a importância do princípio da solidariedade social, que faz com que a responsabilidade objetiva do Estado se dê em razão da premissa de que se os benefícios da atuação do Estado alcancem a todos, os prejuízos também devem ser suportados por todos, senão vejamos:

Já em relação à solidariedade social, trata-se, em suma, de distribuir equitativamente, por todo o corpo social, o dano individualmente sofrido por alguém. Se, presumivelmente, os benefícios da ação do Estado atingem a todos, os prejuízos não devem ser suportados individualmente. (NETTO; FARIAS; ROSENVALD, 2019, p. 1.179).

Dessa forma, ao Estado é atribuída a responsabilidade civil objetiva, enquanto que é assegurada à Administração Pública o direito de entrar por meio de Ação de regresso contra aquele que atuou – culposamente - em seu nome, ou seja, os agentes públicos, que investidos nessa condição, atuem de forma culposa fazendo gerar o dano. Quando da ação de regresso do Estado para com o agente notarial e de registro deve aquele provar a culpa ou o dolo deste, na atividade, mormente porque a Lei 13.286/16 inseriu a expressão “por dolo ou culpa” para aferir a responsabilidade desses funcionários. Assim, na medida em que a Constituição Federal

estabelece que a lei ordinária disciplinará a responsabilidade dos tabeliães e registradores (art. 236, §1º), e a disciplina da lei é de que, para haver responsabilidade, deve restar provada dolo ou culpa do agente, não há se falar em responsabilizá-lo sem aferir algum desses elementos subjetivos que sua modalidade de responsabilidade exige.

Essa, inclusive, é a previsão do §6º do artigo 37 da Constituição Federal da República de 1988, *in verbis*:

Art. 37. [...]

§ 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. (BRASIL, 1988).

Conforme já destacado anteriormente, as teorias do risco surgiram como forma de nortear e estabelecer a incidência e configuração da responsabilidade objetiva, portanto, sendo o Ente Público passível de responsabilização na modalidade objetiva, é necessário analisar o risco da atividade administrativa, a fim de estabelecer a reparação ao direito violado, notadamente o risco administrativo. (CAVALIERI FILHO, 2012, p. 257).

Sobre esta mesma linha, Cavalieri Filho, assim sintetizou: a Administração Pública gera risco para os administrados, entendendo-se como tal a possibilidade de dano que os membros da comunidade podem sofrer em decorrência da normal ou anormal atividade do Estado. (CAVALIERI FILHO, 2012, p. 257).

Ademais, Carlos Roberto Gonçalves pontua que, ao ser adotada a teoria da responsabilidade objetiva do Estado, notadamente fundada no risco administrativo, a responsabilidade do estado pode ser atenuada, desde que provado a culpa parcial e concorrente da vítima e até mesmo, ou ainda excluída, com a prova da culpa exclusiva da vítima. (GONÇALVES, 2020, p. 169).

Nesse ínterim, Cavalieri Filho segue afirmando sobre a teoria do risco administrativo, que está atrelada à Responsabilidade Civil do Estado:

Em apertada síntese, a teoria do risco administrativo importa atribuir ao Estado a responsabilidade pelo risco criado pela sua atividade administrativa. Esta teoria, como se vê, surge como expressão concreta do princípio da igualdade dos indivíduos diante dos encargos públicos. E a forma democrática de repartir os ônus e encargos sociais por rodos aqueles que são beneficiados pela atividade da Administração Pública. Toda lesão sofrida pelo particular deve ser ressarcida, independentemente de culpa do agente público que a causou. O que se tem que verificar é, apenas, a relação de causalidade entre a ação administrativa e o dano sofrido pelo administrado. (CAVALIERI FILHO, 2012, p. 257).

Assim, a Administração Pública atua visando atender ao bem comum da sociedade, porém essa atuação pode gerar dano e este dano deve também ser suportado por todos, já que a todos é destinada a atuação administrativa, não sendo possível, portanto responsabilizar individualmente e diretamente algum agente que atua em nome do Estado. (CAVALIERI FILHO, 2012, p. 257).

Braga Netto, Farias e Rosenvald elencam outros princípios que servem a nortear a importância e aplicação da Responsabilidade Civil do Estado, corroborando com a noção de que cada caso concreto deve ser analisado de forma que o Ente Público seja apenas responsabilizado quando realmente estiver diante de uma situação ensejadora de sua responsabilização:

São também aplicáveis à responsabilidade civil do Estado – e podem ter valia na solução dos casos concretos – alguns outros princípios, tais como: (a) *princípio da vulnerabilidade* (o cidadão está, frente ao Estado, em posição de vulnerabilidade, razão pela qual deve ser levado em conta essa situação de real desnível); (b) *princípio da informação* (o Estado tem o dever de bem informar o cidadão, com lealdade e transparência. Salvo naqueles setores – cada vez mais raros, como segurança nacional – em que se impõe o sigilo, a informação deve ser completa, gratuita e útil. Se a ausência de informação causar dano ao cidadão, a indenização poderá ter lugar); (c) *princípio da segurança* (o Estado tem o dever constitucional de prestar segurança aos cidadãos e responde quando falhar no cumprimento desse dever); (d) *e princípio do “venire contra factum proprium”* (o Estado não pode adotar uma postura contraditória perante o cidadão. Não pode agir em contradição com a legítima expectativa que criou, causando perplexidade e surpresa. Se o comportamento contraditório causou um dano ao cidadão, objetivamente configurado, é natural que surja o dever de indenizar). (NETTO; FARIAS; ROSENVALD, 2019, p. 1.180).

Além disso, caso os vários princípios aplicáveis, que estabelecem a melhor forma de aplicação da responsabilidade civil, colidirem, é necessário que se faça uma ponderação, mecanismo extremamente relevante e que encontra boa discussão e aplicabilidade diante da doutrina:

Como resolver esses conflitos? De modo muito simples, e com a concisão máxima que estamos procurando neste capítulo, pode-se dizer que esses conflitos se resolvem pela ponderação. É uma técnica que tem, entre outros, três postulados básicos: (a) só tem sentido diante de casos concretos, nunca de modo abstrato e apriorístico; (b) a solução dada em determinado caso concreto (prevalência, digamos, em determinado caso, da privacidade em relação à liberdade de expressão) não será necessariamente a mesma em outro caso com contextos distintos; (c) o intérprete, para chegar a uma solução, poderá fazer concessões recíprocas, procurando ponderar os interesses envolvidos. Por isso é que há autores alemães que dizem que o Estado Constitucional de Direito é um Estado de Ponderação” (NETTO; FARIAS; ROSENVALD, 2019, p. 1.181).

Dessa forma, no ordenamento jurídico existem as normas, que estabelecem o direito e limites às atuações, inclusive as do Ente Público, conforme já mencionado anteriormente, e também princípios que servem à análise e interpretação dos casos concretos, com suas especificidades, a fim de que seja possível dar uma resposta ou solução mais adequada ao caso, sobretudo no que tange ao âmbito de aplicação da responsabilidade civil do Estado.

Assim, perpassada a conceituação e contextualização da responsabilidade civil, destacando-se a figura do ato ilícito como fato gerador à responsabilidade civil, bem como apresentar a responsabilidade civil do estado, necessário afunilar o objeto de estudo do presente trabalho a fim de que se colocar o tema da Responsabilidade Civil frente ao âmbito dos cartórios.

3 DO ATO ILÍCITO NO ÂMBITO DOS CARTÓRIOS

Caracterizada alhures a tríade da responsabilidade civil subjetiva – conduta ilícita, dano e nexo de causalidade -, bem como a responsabilidade civil objetiva – dano e nexo causal, de todo modo, oriunda da violação de um dever jurídico -, passa-se agora a analisar qual o tipo de responsabilidade atinente aos tabeliães e registradores no âmbito dos cartórios pelas respectivas formalidades e atos de registro que são de sua incumbência.

Nesse ínterim, à luz da Constituição Federal de 1988, ganharam as atividades notariais e de registro novos contornos, a serem delineados e explicitados nesse trabalho, com vistas a elucidar a natureza jurídica do serviço, o regime jurídico ao qual este se submete, bem como aferir a responsabilidade dos agentes ingressos nessas carreiras.

Ainda, mister ressaltar a importância que os princípios norteadores da atividade notarial e registral, mormente quanto às diretrizes a serem observadas para que se materializem suas finalidades.

Em linhas gerais, e sem maior aprofundamento, tem-se os seguintes princípios regentes da matéria: o da publicidade, cujo precípua objetivo é conferir publicidade ao ato, inerente à própria atividade, eis que esta tem cunho essencialmente público; o da autenticidade, pois presume-se verdadeiro o ato no âmbito registral e notarial, ante às formalidades de observância obrigatória, bem como o fato de o serviço ser delegado por Ente público, portanto, dotado de fé pública; o da segurança jurídica, posto que a atividade registral está submetida ao controle do Poder Judiciário e, novamente, deve observar as formalidades para sua realização (BORGES, 2005, p. 126); e, ao cabo, o da eficácia, na medida em que o ato produzido no âmbito cartorial é competente a promover efeitos jurídicos, vale dizer, criar vínculos e provas de natureza jurídica (CENEVIVA, 2005, p. 05).

Acredita-se que os princípios não só influenciarão, como influenciam diretamente a atividade cartorária e as atividades a ela relacionadas. Isto pois, por exemplo, o princípio da autenticidade garante presunção de verdade do ato no âmbito cartorial, eis que transpassou todas as formalidades de observância obrigatória. Assim, se algum ato, presumido verdadeiro, não o for feito da forma correta – restar viciado –, e causar dano a outrem, o princípio da autenticidade pode ser aventado como argumento para eventual lesado buscar os seus direitos e o ressarcimento do dano que venha a sofrer. De outro lado, se a algum ato não for conferida a devida publicidade – outro princípio regente da matéria –, restará clara a culpa do agente cartorial na sua função, motivo que ensejará responsabilização por eventual dano causado nessa atividade. Infere-se que os princípios relacionados à disciplina são de suma importância para que se possa responsabilizar ou eximir de responsabilidade os agentes notariais e de registro.

Doutra parte, no que tange à natureza da função exercida pelos cartórios junto à sociedade, tem-se que ela será delegada pelo Ente Estatal, motivo pelo qual é eminentemente pública, nos termos do art. 236 da Carta Maior da República (BRASIL, 1988). Tal dispositivo conferiu, nessa esteira, o regime jurídico de serviços públicos às atividades notariais e registrais, que, não obstante a tal premissa, serão exercidos por particulares (CAVALIERI, 2019, p. 354). Com efeito, vale registrar, a delegação de tal função, *in casu*, voltada ao atendimento de interesses públicos, é instituída pela lei, motivo pelo qual é reputada legal.

Para além disso, grosso modo, é necessário tecer considerações acerca de tais serviços, acerca de elucidar melhor a compreensão da aferição de responsabilidade civil nesse âmbito. Assim Cavalieri Filho (2019, p. 354) apregoa que, não obstante seja uma atividade delegada por ente público, ela será obrigatoriamente exercida em caráter privado, surgirá mediante a celebração de um contrato privado de exercício de serviço público, sendo que os agentes que atuarão junto a ela terão seu ingresso na carreira por meio de concurso público – nos termos do art. 236, §3º da CRFB/88 (BRASIL, 1988) –, ao revés do que acontecia antes da nova ordem constitucional. Ademais, aspecto não menos importante, diz respeito ao fato de que a delegação do serviço notarial sempre recairá sobre a pessoa natural, posto que os cartórios são entes sem personalidade jurídica.

Como dito alhures, cumpre ressaltar que o controle dessas atividades é exercido pelo Poder Judiciário, e não pelo Poder Executivo, a despeito do disposto pelo art. 236, §1º da Lei Maior (BRASIL, 1988). E, no mais, como bem destacado pelo eminente jurista Cavalieri Filho, (2019, p. 355), e decidido em sede do STF, na ADIN 1.378 (BRASIL, 1997)., de relatoria do decano Celso de Mello, a remuneração concernente a tais serviços possui natureza tributária, sob a espécie de taxa, ao revés do que ocorre em outros serviços públicos prestados por particulares, a saber, natureza de tarifa ou preço público.

Adentrando mais propriamente à questão da responsabilidade civil dos agentes por seus atos notariais e de registro, resta agora perpassar rapidamente pelas teorias ao longo do tempo desenvolvidas, a fim de que se elucide a natureza de tal responsabilidade. Isto pois, sobre a responsabilidade civil dos notários e dos registradores pesa controvérsia, a saber, se subjetiva ou objetiva, e a possibilidade de responsabilizar o ente delegante.

Nessa toada, a primeira corrente ancora-se no julgamento do RE 175.739/SP, de 16/02/1998, segundo o qual a responsabilidade por ilícitos ou inobservância das formalidades legais é do Estado, tendo em vista, precipuamente, que as atividades dos cartórios são instituídas por lei, providas por concurso público e que os atos dela advindos sujeitam-se à fiscalização do Estado, porquanto munidos de fé pública, eis que atinentes à delegação do ente estatal

(CAVALIERI, 2019, p. 355). Assim, ainda que o tabelionato não tenha sido oficializado, sobretudo sob à ótica da Nova Constituição Republicana, a responsabilidade recairia sobre o Estado, como verifica-se abaixo:

RESPONSABILIDADE CIVIL - ESTADO - NATUREZA - ATO DE TABELIONATO NÃO OFICIALIZADO - CARTAS DE 1969 E DE 1988. A responsabilidade civil do Estado é objetiva, dispensando, assim, indagação sobre a culpa ou dolo daquele que, em seu nome, haja atuado. Quer sob a égide da atual Carta, quer da anterior, responde o Estado de forma abrangente, não se podendo potencializar o vocábulo "funcionário" contido no artigo 107 da Carta de 1969. Importante é saber-se da existência, ou não, de um serviço e a prática de ato comissivo ou omissivo a prejudicar o cidadão. Constatada a confecção, ainda que por tabelionato não oficializado, de substabelecimento falso que veio a respaldar escritura de compra e venda fulminada judicialmente, impõe-se a obrigação do Estado de ressarcir o comprador do imóvel. (RE 175.739/SP, Rel. Min. Marco Aurélio, 2ª Turma, DJ 26.02.1998).

Doutra parte, há quem sustente que a responsabilidade de reparação do dano nesse âmbito seja de natureza objetiva e pessoal do tabelião ou oficial de registro, fundamentando-se na antiga redação do art. 22 da Lei nº 8.935/1994 – regulamentação do art. 236 da CF/88 -, eis que os cartórios não possuem personalidade jurídica, sendo ilegítimo o intento reparatório contra eles demandado (CAVALIERI, 2019 p. 355).

No mais, uma terceira teoria afirma ser a responsabilidade do notário ou registrador, porém de natureza subjetiva, nos termos do art. 38 da Lei 9.042/1997 – sobre protestos de títulos e outros documentos de dívida (BRASIL, 1997).

De todo modo, mister ressaltar a controvérsia, que já era grande, mas agora tomou proporções maiores, ante à reforma que sofreu o instituto do artigo 22 da Lei nº 8.935/1994, com o advento da Lei 13.296/2016, que inclui elemento imprescindível para a caracterização da responsabilidade pessoal dos notários e oficiais de registro, qual seja, o dolo ou a culpa, a atrair a responsabilidade de natureza subjetiva, conforme já discorrido e elucidado neste trabalho (BRASIL, 2016).

Cavaliere (2019, p. 351) entende, neste íterim, que a análise da responsabilidade civil atinente aos tabeliões, notários e oficiais de registro deve se dar de forma mais acurada e ampla, a ser pautada pela nova ordem constitucional, e não ancorada em legislação infraconstitucional disposta de forma esparsa. Com efeito, para o autor, o art. 37, §6º da Carta Republicana não obsta a que os delegatários sejam responsabilizados por danos decorrentes de suas atividades. Ainda, o referido dispositivo pretende estender a responsabilidade civil objetiva – própria da Administração Pública - aos prestadores de serviços públicos, seja na qualidade de pessoas jurídicas de direito privado, seja na de entes despersonalizados que atuam em caráter privado, a exemplo dos tabeliões e notários (CAVALIERI, 2019, p. 351).

Em apertada síntese, as pessoas jurídicas de direito privado prestadoras do serviço público respondem objetivamente pelos danos que porventura acarretem a terceiros, com fundamento no risco administrativo (CAVALIERI, 2019, p. 350).

Igual entendimento tem Caio Mário da Silva (2000, p. 134, n. 137), acerca de aferir a responsabilidade objetiva dos tabeliães e registradores no âmbito do art. 37, §6º da CF/88. Isto pois, para o autor, a interpretação do dispositivo deve se dar de forma a abarcar os serviços notariais e de registro, ainda que exercidos em caráter privado, posto que oriundos de delegação pelo Poder Público. Infere-se, a partir daí, que não há falar-se em afastamento da responsabilidade do Estado pelos danos decorrentes das faltas em tais serviços, por ser este o Ente delegante da referida função pública.

Doutro lado, no que tange às obrigações assumidas pelos notários e tabeliães frente à sociedade, segue a lição da proeminente doutrinadora de Direito Administrativo, Maria Helena Diniz (1993, p. 210), como se confere:

(...) os notários, tabeliães e escreventes de notas assumem obrigação de resultado perante as pessoas que contratam o exato exercício de suas funções, tendo responsabilidade civil contratual se não as cumprir. As funções do notário decorrem de lei; seus deveres são, por isso, legais. A circunstância de ser o notário um oficial público não atingirá o caráter contratual de sua responsabilidade (RF, 42:37, 45:510). Além do mais, os tabeliães responderão perante terceiros: a) pelos erros graves que cometerem no desempenho de sua função, prejudicando-os, dando lugar, p. ex., a uma anulação de testamento por falta de formalidades essenciais (RT, 67:339, 47:723), pois deve ter certo conhecimento de direito; e b) pelas inexatidões e lacunas dos atos que lavrou, desde que causem danos a outrem.

Com efeito, entende Meirelles (2004, p. 630) que, não obstante a omissão legislativa sobre tal aspecto – responsabilidade pessoal dos tabeliães e oficiais de registro -, não há óbice que tange à responsabilidade dos agentes que atuam nas atividades delegadas pelo Ente Público e que venham a violar direitos e interesses alheios no seu exercício. Nesse sentido, por inteligência do art. 37, §6º da Constituição Federal (BRASIL, 1988), deve ser o tabelião ou notarial responsabilizado pessoal e objetivamente por dano que venha a causar a terceiro no exercício de suas funções.

Em que pese a dúvida razoável acerca da possibilidade de se responsabilizar o tabelião e o oficial de registro sob a égide da antiga Constituição da República, ante à controvérsia sobre a equiparação ou não, de tais agentes, à qualidade de funcionário público, Humberto Theodoro Júnior (1991) afirma que a nova ordem constitucional inovou no que tange à matéria da responsabilidade civil objetiva do Estado relativamente aos serviços cartoriais. Assim, para o autor, da interpretação do dispositivo constitucional que rege a matéria (art. 37, §6º) se extrai

que não há falar-se em considerar os notários e registradores enquanto agentes do Poder Público, à medida que tal serviço, não obstante seja exercido em favor do interesse coletivo, o é em caráter privado. Pelo exposto, o professor Humberto Theodoro Júnior (1991) entende que não se pode responsabilizar o Estado por ato exercido em caráter privado, como no caso dos atos cartoriais.

Ainda, o eminente professor sustenta seu entendimento no art. 236, §1º da Carta Magna, segundo o qual, veja-se:

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

[...]

§ 1º 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. (BRASIL, 1988).

Nesse sentido, ante à omissão legislativa quanto à responsabilidade estatal, bem como o exercício em caráter privado, não seria razoável que o Estado fosse responsabilizado por atos dos agentes tabeliães e registradores. Todavia, entende o ilustre professor (THEODORO JR., 1991) que a nova responsabilidade dos notários e oficiais de registro será de modalidade objetiva, em observância ao que disposto pelo art. 37, §6º da Constituição Federal de 1988, ainda que seu exercício se dê em caráter privado.

A *contrario sensu*, Cavalieri Filho, ancorado nas lições de Meirelles (2003), entende que é possível demandar o Estado sobre a responsabilidade inerente aos danos oriundos das atividades de seus entes delegados, porém, vale dizer, de forma subsidiária. Isto pois, para o autor, não há fundamentos lógicos em se demandar primeiro ou diretamente o Ente Estatal em vez do delegatário (CAVALIERI, 2019, p. 355). Assim, à medida que o ente delegatário, no caso, tabeliães e registradores, auferem as vantagens pecuniárias oriundas da atividade, bem como tem autonomia para escolha de seus prepostos e vitaliciedade da delegação, nada mais justo que a ele seja atribuído o ônus que seria do Estado caso a atividade não fosse delegada, a saber, a responsabilidade por eventual dano a terceiro.

Nesse sentido, exclui-se qualquer hipótese de o Estado ser demandado direta ou solidariamente por dano que o notário venha a causar sobre particular, no exercício de sua função. De outra banda, caso o primeiro demandado – ente delegado – reste insolvente, é autorizada, na visão de Cavalieri (2019, p. 356), a cobrança frente ao Estado para que este seja obrigado a reparar o dano causado por aquele.

Assim é o entendimento de Meirelles (2003, p. 81), senão vejamos:

Ainda sobre a conduta desses agentes, entendemos que o Estado tem responsabilidade subsidiária pelos seus atos funcionais lesivos aos usuários ou

terceiros, desde que a vítima comprove a insolvência do delegado, devedor principal. Note-se bem que a responsabilidade do delegante [...] é subsidiária, ou seja, supletiva da do causador do dano na execução da delegação, se este se revelar incapaz de satisfazer a indenização devida.

Com efeito, frente a controvérsia da matéria, que restou solucionada em sede do STF no RE 842.846-SC, cuja repercussão geral foi reconhecida e será tratado mais à frente pelo trabalho, cita-se recente jurisprudência do STJ, na esteira do entendimento de Cavalieri Filho (2019), *in verbis*:

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO INDENIZATÓRIA. OMISSÃO. EXISTÊNCIA. PREQUESTIONAMENTO REALIZADO EM VOTO VENCIDO. REGISTRO DE IMÓVEL. ERRO. DANO RECONHECIDO. ILEGITIMIDADE PASSIVA DO ESTADO. RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA. AÇÃO PROPOSTA APENAS CONTRA O ENTE ESTATAL. IMPOSSIBILIDADE. 1. Na hipótese dos autos, a irresignação merece prosperar no que diz respeito à omissão. In casu, o voto vencido no acórdão objurgado fez menção expressa ao disposto no art. 22 da Lei 8.935/94, razão pela qual a matéria se encontra devidamente prequestionada. 2. Vencida a preliminar, no mérito verifica-se que a tese recursal é procedente. Com efeito, de acordo com a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, nos casos 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: AgRg no AREsp 474.524/PE, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJE 18/06/2014; AgRg no AgRg no AREsp 273.876/SP, Rel. Min. Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 24/5/2013; REsp 1.163.652/PE, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 1º/7/2010. 3. In casu, a ação foi proposta exclusivamente contra o Estado, sem participação do Cartório de Registro de Imóveis diretamente responsável pelo dano, o que não é possível em razão de a responsabilidade do ente estatal ser subsidiária e não solidária. 4. Embargos de Declaração acolhidos, com efeitos infringentes. (EDcl no REsp 1655852/MG, STJ, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 05/12/2017, DJe 19/12/2017).

Ante o exposto, segundo o entendimento de Sérgio Cavalieri Filho (2019), a nova redação do art. 22 da Lei nº 8.935/1994 confronta o que dispõe o art. 36, §7º, da Carta Maior, ao inserir o elemento do dolo ou culpa como condicionante para se responsabilizar os tabeliães e os registradores no exercício de sua função. Veja-se, nesse íterim, a nova redação do primeiro dispositivo citado supra, dada pela Lei nº 13.286/2016, a saber: “Art. 22. 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.” (BRASIL, 2016).

Desta feita, Cavalieri (2019) considera que o instituto de reformado texto é “flagrantemente inconstitucional”, haja vista que o dispositivo constitucional que rege a matéria estipula a responsabilidade na modalidade objetiva – prescindível de culpa - para as pessoas

jurídicas de direito privado prestadoras do serviço público pelos danos que seus agentes causarem a terceiros e, em que pese o cartório ser ente despersonalizado, como exposto alhures, para o autor, seus agentes submetem-se ao regime dado pela norma constitucional – direito público –, eis que sua função é delegada pelo Poder Público.

Semelhante é o posicionamento doutrinário de Yussef Said Cahali (1996, p. 75) e José Renato Nalini (1997, p. 94), que submete os notários e oficiais de registro ao regime do art. 37, §6º da Lei Maior, sendo, portanto, responsabilizados objetivamente, a despeito do que ocorre com o Estado.

Pesa ainda, controvérsia acerca da legitimidade passiva do tabelionato, vez que este não é dotado de personalidade jurídica. Cumpre dizer, nesse ínterim, como decidido pelo STJ (REsp. 545.613/MG), que o entendimento firmado é de que a responsabilidade pelo ato ilícito – ou melhor, aqui pela inobservância de um dever jurídico – que acarrete danos a terceiros, é da pessoa do tabelião (responsabilidade pessoal), motivo pelo qual ele e o Estado (subsidiariamente), são legítimos a figurar no polo passivo de ação de indenização sobre o respectivo dano.

Tal posição ancora-se nos dispositivos da Lei nº 8.935/1994, em especial os arts. 20 a 22, que atribuem responsabilidade de gerenciamento do tabelionato exclusiva ao titular da serventia, razão pela qual infere-se ser ele a pessoa a responder pelos danos das atividades notariais e de registro, eis que as obrigações e direitos são por ele assumidas, de todo modo, pessoalmente (REsp. 1.097.995, Rel. Min. Massami Uyeda, STJ, Terceira Turma, julgado: 21/09/2010, DJ.: 06/10/2010).

Por outro lado, diferente é o entendimento de Carlos Roberto Gonçalves (2019, p. 487-489), segundo o qual a ação reparatória intentada por terceiros, cujo objeto seja a reparação de danos no âmbito dos cartórios, pode ser proposta diretamente contra o Estado – responsabilidade será objetiva nos termos do art. 37, §7º da CF/88 -, ou em face do tabelião ou registrador. Na segunda situação, caberá ao autor da ação provar a culpa (*lato sensu*) do tabelião na atividade notarial, com fulcro no art. 22 da Lei 9.935/1994, sob pena de ver seu pleito desprovido (BRASIL, 1994).

Em todo caso, tanto pelo dispositivo constitucional quanto pelo infraconstitucional, resguarda-se o direito de regresso do Estado em face do tabelião ou do titular do tabelionato em face de seu preposto, facultada, inclusive, a denúncia à lide no curso do processo. Ainda, Gonçalves (2019, p. 490) não exclui a possibilidade de se demandar diretamente o preposto da serventia cartorária, por intermédio da comprovação de dolo ou culpa.

Assim, o ato ilícito dos notários e registradores é passível de responsabilização quando causar danos a terceiros. É dizer, para que a pessoa do tabelião seja devidamente responsabilizada pelo dano que venha a causar, é imprescindível a comprovação de dolo ou culpa. O entendimento é sustentado pelos doutrinadores Hércules Alexandre da Costa Benício (2005), Walter Ceneviva (2005), Carlos Roberto Gonçalves (2019), mesmo antes da égide da Lei 13.286/2016.

Há que se considerar, ao cabo, que a responsabilidade dos titulares dos cartórios de notas e tabelionatos é solidária com os seus prepostos, de modo que cabe a vítima e autor de eventual ação a escolha de ingressar em juízo em face de um ou dos dois.

4 A RESPONSABILIDADE DO ENTE ESTATAL DELEGANTE POR ATOS NOTARIAIS E DE REGISTRO

Na esteira do capítulo anterior, cumpre agora estabelecer a posição adotada neste trabalho, bem como fazer uma análise da jurisprudência dominante atual, ante a enorme controvérsia acerca da responsabilidade do Ente delegante. Assim, é pacífico que o Estado seja responsável pelos atos notariais e de registro que venham a causar danos a terceiros, restando a difícil tarefa de se estipular se tal responsabilidade seria subsidiária ou solidária com o tabelião.

Com efeito, adota-se aqui, parcialmente, a posição de Sergio Cavalieri Filho (2019), segundo a qual a responsabilidade do Ente delegante seria subsidiária em relação ao titular do tabelião, ou até mesmo de seus propositos, diferindo apenas no que tange à modalidade de responsabilidade. Destarte, entende-se a responsabilidade do Estado como objetiva em relação aos atos cartoriais que lesem direitos de terceiros, em fiel cumprimento ao art. 37, §6º da CF/88, enquanto a responsabilidade do tabelião como pessoal e subjetiva, no que necessita de comprovação do dolo ou culpa. Neste ponto, difere-se de Cavalieri Filho (2019), que concebe a responsabilidade do tabelião como sendo objetiva, e acata-se a posição de Gonçalves (2019), por inteligência do art. 22 da Lei 8.935/1994 que, segundo os motivos que serão expostos, a compreensão é de que o dispositivo não colidi com a Carta Maior da República.

Tal entendimento adveio da ideia de que os serventuários da justiça se incluem no elenco dos servidores públicos, e por sua vez se inserem nos funcionários públicos em sentido amplo, eis que mesmo prestando serviços em “caráter privado”, estes são eminentemente públicos, seus cargos são instituídos por lei, são nomeados pelo Poder Público, o ingresso deles depende de concurso público e eles gozam dos mesmos direitos, bem como tem os mesmo deveres que os demais funcionários públicos (THEODORO JR., 1991).

Nesse diapasão, ainda que, como já exposto, os tabeliães e notários se submetam ao regime de direito público, o intelecto é de que a própria Constituição Federal regrou de forma específica a função notarial e dos oficiais de registro, vale dizer, no art. 236, em detrimento daqueles que entendem a inserção desses agentes no rol das pessoas prescritas no art. 37, §6º, da Lei Maior. Segue-se daí que, em que pese o art. 236, §1º da CF/88 estipular que a lei regulará a responsabilidade dos notários e oficiais de registro, bem como a Lei 8.935/94 (art. 22) prever a responsabilidade subjetiva destes agentes, não há falar-se em colisão do dispositivo com a Constituição, e tampouco em responsabilidade objetiva do tabelião.

Veja-se, nesse sentido, entendimento em sede de Recurso Extraordinário (RE 842.846-SC) apreciado pelo STF em 27/02/2019, proferido pelo voto do Ministro Luís Roberto Barroso, acerca da Constitucionalidade do art. 22 da Lei 8.935/1994, *in verbis*:

(...) A meu ver, o art. 236, § 1º, claramente, retira a responsabilidade civil dos tabeliães e dos registradores da regra geral do art. 37, § 6º. Há uma regra

específica, e a regra específica delega ao legislador o regime jurídico da responsabilidade civil dessas figuras. Portanto, penso que é fora de cogitação a aplicação do art. 37, § 6º, com vênias de quem pense diferentemente. A Constituição atribuiu ao legislador. Se fosse para fazer o mesmo que já estava no 37, § 6º, não haveria sentido em atribuir ao legislador esse papel. (..) (RE 842.846-SC. Voto: Min. Luís Roberto Barroso no RE 842.846-SC. Tema 777 de Repercussão Geral. J.: 27/02/2019, DJ: 13/08/2019).

E continua:

(...). Eu, carinhosamente, vou divergir deste ponto particular, porque acho que, se a Constituição tratou da situação dos notários e registradores em outro dispositivo que não o art. 37, § 6º, e disse que a lei é que vai disciplinar a responsabilidade civil, evidentemente, ninguém delega uma competência para dizer "estou delegando a competência para você, mas você só pode fazer o que eu já estabeleci em outra regra", porque, aí, com todas as vênias, eu não veria sentido. Portanto, se o constituinte disse: "essa responsabilidade vai ser tratada em lei específica", a lei específica pode ser diferente da regra geral da Constituição, senão, acredito que não haveria sentido na delegação. (RE 842.846-SC. Voto: Min. Luís Roberto Barroso no RE 842.846-SC. Tema 777 de Repercussão Geral. J.: 27/02/2019, DJ: 13/08/2019).

Exemplificando tal posicionamento, o Ministro Barroso é muito feliz em atribuir a responsabilidade subjetiva aos notários e oficiais de registro, a saber, por dolo ou culpa devidamente comprovados, como se verifica abaixo:

Por que acho – só para fazer um parêntese – que essa responsabilidade não deve ser objetiva? Porque a responsabilidade objetiva prescinde, como o nome sugere, da demonstração de culpa ou dolo. Imagine-se a seguinte situação: uma parte que esteja outorgando uma escritura se apresenta como proprietário de um imóvel e leva, para o serventuário que vai lavrar a escritura, uma certidão de ônus reais materialmente falsa; o escrivão serventuário lavra a escritura, porque ela tem aparência de legalidade – e ele não tem o dever de buscar, na origem, se aquilo foi feito, ou não – e, aí, lavra a escritura, o comprador paga o preço e, depois, descobre-se que o outorgante da escritura não era o verdadeiro proprietário; o documento era materialmente falso. Eu não creio – portanto, houve o dano – que, nesse caso, possa-se responsabilizar o cartório; o que eu creio que se aplicaria se a responsabilidade fosse objetiva. Portanto, penso que seria injusta a imputação de responsabilidade objetiva num caso como esse. Então, estabelecemos que a responsabilidade dos notários e dos registradores é subjetiva, e acho que isso está na lei e não considero que a lei seja inconstitucional. (RE 842.846-SC. Voto: Min. Luís Roberto Barroso no RE 842.846-SC. Tema 777 de Repercussão Geral. J.: 27/02/2019, DJ: 13/08/2019).

Isto pois, nos casos de insolvência do tabelião ou da impossibilidade econômica deste saldar a indenização estabelecida em juízo, poderá o autor da ação intentar demanda contra o Estado que, aí sim, deverá ser responsabilizado de forma objetiva. Assevera ainda, acertadamente, que a título dos que argumentam a dificuldade do prejudicado em provar dolo ou culpa por parte do notário ou oficial de registro, deve-se atentar à regra do art. 373, §1º do

NCPC/2015, a despeito da inversão do ônus probatório operada pelo juiz de forma fundamentada.

Por outro lado, na apreciação da primariedade ou subsidiariedade da responsabilidade do Ente delegante, o eminente Ministro tem a posição – que aqui concorda-se – de que ela só pode ser subsidiária, senão vejamos:

[...] Entendo que, numa situação como essa, nada justifica, nada legitima a responsabilidade do Estado ser direta, primária ou mesmo solidária. O Estado não pode ser demandado isoladamente numa situação de falta imputável ao tabelião ou ao oficial registrador. A responsabilidade do Estado, no caso, só pode ser subsidiária. E é um pouco irrelevante discutir se é objetiva, ou não, porque ela pressupõe a condenação do tabelião previamente. E por que entendo assim? A ideia de que o Estado seja responsável por tudo, a bolsa final de todas as súplicas, precisa ser revisitada.

[...]

Presidente, o meu entendimento é que a demanda, numa hipótese como esta, tem que ser ajuizada contra o tabelião ou contra o oficial de registro a quem se imputa a falha que tenha causado o dano ao autor da ação. Eu acredito que, como existe responsabilidade subsidiária do Estado, porque, em última análise é um serviço público delegado, o Estado pode, facultativamente, se o autor quiser, ser demandado para exercício de uma eventual responsabilidade subsidiária. (RE 842.846-SC. Voto: Min. Luís Roberto Barroso no RE 842.846-SC. Tema 777 de Repercussão Geral. J.: 27/02/2019, DJ: 13/08/2019).

Nesse sentido é o entendimento de Cavalieri Filho também (2019, p. 355), segundo o qual não se deve demandar em juízo diretamente o Estado em detrimento do delegatário, eis que, se este percebe as vantagens econômicas da atividade que exerce, deve arcar com as responsabilidades pelos danos que porventura ocorram, vale dizer, quem tem o bônus deve ter o ônus de maneira equitativa.

Em que pese o voto do proeminente Ministro Luís Roberto Barroso ter sido em parte vencido, sobre a responsabilidade do Estado ser tão somente subsidiária, esta parece a posição mais razoável a ser adotada, motivo pelo qual concorda-se com tal tese. Assim, ao revés do que proposto pelo Ministro Barroso, o plenário do STF, firmou a tese, seguindo o voto do Relator Ministro Luiz Fux e por maioria de votos, no seguinte sentido:

O Estado responde objetivamente pelos atos dos tabeliões e registradores oficiais que, no exercício de suas funções, causem danos a terceiros, assentado o dever de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa, sob pena de improbidade administrativa. (RE 842.846-SC. STF. Rel. Min. Luiz Fux. Tema 777 de Repercussão Geral. J.: 27/02/2019, DJ: 13/08/2019)

É dizer, o STF considerou que a responsabilidade do Estado pelas falhas atinentes aos serviços notariais e de registro, que venham a causar danos aos particulares, é objetiva, primária, e regresso contra o responsável, nos casos em que haja dolo ou culpa deste, é um dever-poder do Estado, e não uma faculdade, sob pena de improbidade administrativa de seus procuradores.

Nesse diapasão, o STF seguiu a jurisprudência consolidada de sua Corte, a despeito dos julgados RE 229.974, ARE 661.632 RE 518.894 AgR, RE 187.753, RE 551.156 AgR, AI 846.317 AgR, RE 788.009 AgR, AI 522.832 AgR, entre outros, mas contrária à do STJ - AgRg no AREsp 474.524/PE, AgRg no AgRg no AREsp 273.876/SP e REsp 1.163.652/PE -, no sentido de responsabilizar o Estado direta e objetivamente pelos danos causados no âmbito dos cartórios, modificando apenas o entendimento quanto à obrigatoriedade do regresso nos casos de dolo e culpa dos agentes tabeliães e notários.

Cumpra observar ainda, que a tese firmada se ancora precipuamente na teoria do risco administrativo integral, consagrada pela nova ordem constitucional (art. 37, §6º), segundo a qual a maioria das atividades do Estado possuem risco inerente de dano – a exemplo das cartorárias e notariais - e, sendo assim, aos seus súditos deve ser conferido o direito de terem suas demandas reparatórias atendidas, haja vista que a maioria deles é hipossuficiente em muitas dimensões.

Embora a maioria do STF tenha seguido o voto do relator, e alguns ministros hajam considerado a nova redação do art. 22 da Lei 8.935/1994 – dada pela Lei 13.826/16 – inconstitucional, a despeito da expressão “por dolo e culpa”, por todo o exposto, discorda-se desta posição, tanto no que tange à inconstitucionalidade do dispositivo, quanto no que toca à responsabilidade direta e primária do Estado.

Nesse ínterim, discorda-se da tese firmada pelo plenário do STF, mormente por 3 motivos determinantes: primeiro, ainda que se considere que o serviço notarial e de registro seja eminentemente público, tem-se que os cartórios são entes despersonalizados e, portanto, gerenciados por pessoas naturais, a afastar a incidência do art. 37, §6º e atrair a do art. 236 e §1º da Carta Magna (BRASIL, 1988); segundo porque, como já asseverado por Cavalieri (2019, p. 355), quem tem o bônus, isto é, o lucro da atividade, há de suportar o ônus, em caráter primário, advindo de eventual dano a título de dolo ou de culpa; e, ao cabo, pois há de se retirar a responsabilidade direta do Estado por toda e qualquer função exercida por particulares, ainda que em colaboração com a administração pública, eis que é o recurso público que arcará com todos os danos porventura causados, o que é flagrantemente injusto e matematicamente intolerável.

Ora, primeiro há que se demandar o notário ou tabelião por eventual dano. Em insolvência deste, por força de condenação, aí surge o direito de se demandar o Poder Público, que responderá, de todo modo, objetivamente, vale dizer, prescindindo de comprovação do dolo ou culpa, mas apenas do dano e do nexos de causalidade. Não há se falar então em desassistência ao particular vítima de dano e, ante à sua hipossuficiência deste relativa ao encargo probatório

da culpa do tabelião, deve o juiz aplicar a inversão do ônus da prova, nos termos do art. 373, §1º do CPC/15.

Cita-se, ao fim, observação feita pelo Ilustre Ministro Luís Roberto Barroso no âmbito do RE 842.846-SC, a saber:

Agora, a lógica de que o cartório arrecada a receita da atividade e, se houver dano, quem paga é o Estado, acho que é, com a devida vênia de todos os ilustres Colegas, uma solução injusta! Porque quem ganha está imune ou está sujeito a uma ação de regresso. E, ainda, a solução que proponho, uma demanda contra o dono do cartório e, subsidiariamente, contra o Estado, você assegura, numa única demanda, a solução do problema. Ao passo que a solução que nós estamos dando exige uma ação contra o Estado e, depois, em algum lugar do futuro, si et in quantum, uma ação de regresso contra o agente público. (Observação Min. Luís Roberto Barroso, RE 842.846-SC, Op. cit.).

4.1 Lei nº 13.286/2016

Nesse capítulo far-se-á uma breve análise da Lei 13.286/2016 que, como já exposto, altera a Lei 8.935/1994, especificamente no que tange à modalidade de responsabilidade aferida no âmbito dos cartórios notariais e de registro. Destarte, como pesava desde a primeira Lei (8.935/1994) enorme controvérsia acerca do tipo de responsabilidade dos agentes tabeliães e registradores, haja vista que muitos doutrinadores o incluíam no rol do art. 37, §6º da Constituição Federal, bem como a redação original do art. 22 da referida normativa estabelecia responsabilidade objetiva, o intuito é mostrar como os tribunais aplicavam a responsabilização antes e como aplicam depois da inovação trazida pela Lei 13.286/2016.

Com efeito, mister citar a redação original do art. 22 da Lei 8.935/1994, bem como as modificações sofridas recentes, até chegar a atual previsão, dada pela Lei 13.286/2016. Assim, verifica-se o primeiro texto do dispositivo, *in verbis*:

Art. 22. Os notários e oficiais de registro responderão pelos danos que eles e seus prepostos causem a terceiros, na prática de atos próprios da serventia, assegurado aos primeiros direito de regresso no caso de dolo ou culpa dos prepostos. (BRASIL, 1994).

Nesse diapasão, possível averiguar que a responsabilidade estabelecida pela primeira lei promulgada a fim de regular a matéria, em observância ao que disposto pelo art. 236, §1º da Carta Magna, era de natureza objetiva ao responsável pelo tabelião ou pelo cartório de registro, vale dizer, titular da serventia, de todo modo, lhe assegurando o direito de regresso contra os seus prepostos e demais agentes nos casos em que estes incorrem em dolo ou culpa.

A Lei 13.286, que por sua vez alterou a antiga redação do art. 22 da Lei 8.935/94, é constitucional, precipuamente por dois motivos. Em que pese o artigo 37, §6º estabelecer

regime de responsabilidade objetiva para as pessoas jurídicas de direito privado em colaboração com a administração pública, uniformizando a modalidade de responsabilidade do Estado e de seus colaboradores, os cartórios são entes despersonalizados, e ainda que possuam muitas características afetas ao funcionalismo público, seus agentes são considerados funcionários públicos *sui generis*, segundo Nalini (2017). Assim, de outra banda, a mesma Constituição estabelece que a lei ordinária disciplinará responsabilidade desses agentes no âmbito de suas atividades, nos termos do art. 236, §1. Deste modo, até o advento da Lei 8.935/94 fazia sentido que os notários e registradores fossem incluídos, por analogia, no rol do art. 36, §7º da CF/88. Todavia, depois da publicação da lei eles teriam que obrigatoriamente ser submetidos ao seu regime, em eventual ação que busque a sua responsabilização, sob pena de analogia prejudicial. Em síntese, como a Constituição confere à lei a disciplina da matéria, e a lei foi alterada incluindo a expressão “dolo ou culpa”, nada tem de inconstitucional o dispositivo por estipular responsabilidade subjetiva aos notários e registradores, a saber, o art. 22 da Lei 8.935/94, alterado pela Lei 13.286/16.

Desta feita, válido colacionar aqui jurisprudência do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, na qual o julgamento, embora após a promulgação da Lei 13.286/2016, estabeleceu que a responsabilidade do tabelião era objetiva, posto que os fatos ocorreram sob à égide da antiga lei – 8.935/94 -, senão vejamos:

CIVIL E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MATERIAIS E MORAIS. CESSÃO DE DIREITOS. IMÓVEL. PROCURAÇÃO OUTORGADA COM BASE EM DOCUMENTOS FALSOS. FRAUDE. RESPONSABILIDADE CIVIL DO TABELIÃO. ATO SOB A VIGÊNCIA DA REDAÇÃO ORIGINAL DO ART. 22 DA LEI Nº 8.935/94. RESPONSABILIDADE OBJETIVA. DANOS MORAIS. NÃO CONFIGURAÇÃO. SENTENÇA PARCIALMENTE REFORMADA. 1 – Levando-se em consideração que a procuração lavrada com base em documentos falsos foi outorgada em cartório no dia 29/06/2015, a responsabilidade civil do tabelião deve ser analisada à luz do disposto no artigo 22 da Lei nº 8.935/94, na redação vigente à época do ato notarial, combinado com o disposto no § 6º do artigo 37 e no § 1º do artigo 236 da Constituição Federal, razão pela qual, na espécie, a responsabilidade do tabelião é objetiva, prescindindo, pois, da análise de dolo ou culpa em sua conduta. (APELAÇÃO CÍVEL 0737027-11.2017.8.07.0001. Rel: Des. Angelo Passareli, TJDFT, 5ª Turma Cível. J.: 24/04/2019).

Doutra parte, veja-se julgado em sede do Superior Tribunal de Justiça, sobre fatos regidos pela Lei 8.935/94, em respeito à irretroatividade da lei civil, a saber:

ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. DEMANDA RESSARCITÓRIA AJUIZADA PELA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL CONTRA SERVENTUÁRIA DO FORO EXTRAJUDICIAL. PAGAMENTO DE PRECATÓRIO. PROCURAÇÃO

LAVRADA EM CARTÓRIO A PARTIR DE DOCUMENTOS FALSOS. RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA DA NOTÁRIA.1 - De acordo com precedente desta Corte Superior (AgInt no REsp 1.471.168/RJ, Rel. Ministro Paulo de Tarso Sanseverino, Terceira Turma, DJe 18/09/2017), a nova redação do art. 22 da Lei nº 8.935/94, implementada pela Lei nº 13.286/16 depois da interposição **do** recurso especial, não tem o condão de afastar a jurisprudência que serviu de lastro para a decisão agravada, pois a natureza da responsabilidade civil do notário é regida pela legislação vigente à época do fato lesivo. 2. "A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça tem assentado que o exercício de atividade notarial delegada (art. 236, § 1º, da CF/88) deve se dar por conta e risco do delegatário, de modo que é do notário a responsabilidade objetiva por danos resultantes dessa atividade delegada (art. 22 da Lei 8.935/1994)" (AgRg no AREsp 474.524/PE, Rel. Ministro Herman Benjamin, STJ, Segunda Turma, DJe 18/06/2014).

Já havia, antes da Constituição Federal, grande discussão de como aferir a responsabilidade do Estado e sob qual modalidade. Assim, é certo que o Ente público, bem como a sociedade, não está ileso a erros em suas atividades, sobretudo por meio de seus prepostos, motivo pelo qual é necessário traçar uma responsabilização adequada tangente ao Estado. Nesse ínterim, o Estado deve respeitar a lei em sua atuação, e se causar dano ao particular em suas atividades, deve ressarcir-lo.

Doutra parte, a responsabilidade do Estado, pela discussão doutrinária, era incompatível à responsabilidade subjetiva, posto que o ele possui abrangência geral e repercute na vida de todos que da sociedade façam parte. Entre outros fundamentos, Rosenthal et. al. aponta para o princípio da solidariedade social para estabelecer a responsabilidade objetiva ao Estado, visto que se os benefícios do Estado alcançam – em tese – a todos, os prejuízos advindos de danos em suas atividades também devem ser por todos experimentados. Para além, a teoria do risco da atividade e do risco administrativo lastreou a delimitação da responsabilidade objetiva, sobretudo na Constituição Federal de 1988, já que o risco das atividades e da própria administração pública é alto nas sociedades pós-modernas, e não pode o seu constituinte ficar desamparado diante de eventual lesão em seu direito, proveniente da atividade Estatal. Aquele que tem o bônus, deve suportar o ônus. Tanto é assim que o art. 37, §6º da CF/88 estipulou essa disciplina de responsabilização para o Estado e os particulares que com ele colaboram, ainda facultando a eles o direito de regressar contra preposto ou agente que agiu com dolo ou culpa.

Infere-se, nesse ínterim, que mesmo antes da Lei 8.935/1994 regular a matéria da responsabilidade no âmbito dos cartórios, a prática jurisprudencial já apontava para a responsabilidade objetiva dos notários e oficiais de registro, nos termos do art. 37, §6º da Lei Maior e ante a omissão legislativa existente, por se considerar que a atividade delegada aos

cartórios, ainda que este seja um ente despersonalizado, se caracterizava como sujeita ao regime de direito público, eis que exercida por particular em colaboração com a administração pública.

O problema desta interpretação era que qualquer dano que fosse comprovado oriundo da atividade cartorária se tornava indenizável, prescindindo de se aferir o elemento subjetivo de dolo ou culpa atinente à responsabilidade do agente tabelião ou registrador sobre eventual falta. Tal modalidade de responsabilidade foi então muito discutida, especialmente no âmbito doutrinário, por se entender descompassada e demasiada prejudicial ao particular, ainda que a atividade seja de risco, pois este não possui as mesmas condições que o Estado de arcar com as indenizações provenientes de danos e, mais, muitas vezes o dano não advinha de falhas em suas atividades, mas já era preexistente, como no caso de certidão apresentada para lavratura materialmente falsa, cuja inidoneidade não é perceptível ao tabelião. É certo que tais agentes devem sempre estar muito atentos em suas funções, mas não é menos verdade que responsabilizá-los sempre que ocorrem danos acarretados por suas funções, sem verificação o dolo ou a culpa, é uma medida descabida.

Com vistas a solucionar a controvérsia da responsabilidade nesse âmbito, foi feita uma primeira alteração no art. 22 da Lei 8.935/94, dada pela Lei 13.137/2015 e anterior à lei que atualmente vige, como se verifica abaixo:

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. (BRASIL, 1994).

Percebe-se, desta feita, que o novo texto do dispositivo pouco contribuiu para solucionar a questão, à medida que o titular da serventia ainda respondia objetivamente pelos danos causados a terceiros oriundos das atividades notariais e de registro, sendo-lhes concedido apenas o direito de regresso no caso de dolo ou culpa de seus prepostos. O mesmo problema remanesce, posto que, uma vez comprovado o dano e o nexo de causalidade no âmbito das atividades cartorárias, ao tabelião era imputada a responsabilidade pela indenização ao terceiro prejudicado.

Foi assim então, que promulgaram a Lei 13.296/2016 em comento, para modificar o paradigma então vigente, atribuindo a responsabilidade ao tabelião ou oficial de registro somente nos casos de dolo e culpa devidamente comprovados. É dizer, para que se possa responsabilizar tais agentes, o dano deve ser decorrente de ato ilícito comprovado. Nessa esteira, a nova redação do art. 22 da Lei 8.935/1994, ficou deste modo proposta:

Art. 22. 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. (BRASIL, 1994).

Nessa toada, parece que o novo texto do instituto visou à pacificação da matéria atinente à responsabilidade dos notários e oficiais de registro, que agora são civilmente responsáveis pelos atos que causem danos a terceiros somente mediante verificação de dolo ou culpa. Tal entendimento é muito mais razoável do que os anteriores, visto que, como já exposto, o ato ilícito é especialmente importante para que se possa responsabilizar o notário ou registrador. Ainda que o STF (RE 842.846-SC) tenha considerado que pode o Estado ser responsabilizado primária e objetivamente, o que aqui discorda-se, uma vez intentada ação de reparação contra o tabelião, cabe ao autor – em primeiro olhar – comprovar o dolo ou a culpa deste concernente ao ato cartorial, sob pena de ter seu pleito desprovido.

O dispositivo ainda, como dito alhures, é perfeitamente compatível com a Constituição Federal de 1988, tendo em vista que o notário e tabelião é uma espécie de funcionário público *sui generis* (NALINI, 2017), e que a própria Carta Republicana estabeleceu que a lei ordinária deve disciplinar a responsabilidade civil e criminal dos notários, oficiais de registro e seus prepostos, nos termos do que aduz o art. 236, §1º. (BRASIL, 1988).

Cumprе ressaltar outra alteração bem-vinda do art. 22 a Lei 8.935/1994, dada pela Lei 13.286/2016, no sentido de que a responsabilidade é pessoal do titular da serventia, vale dizer, não passa ao sucessor por eventual dano ocorrido sob a administração do sucedido.

Veja-se, então, a nova direção jurisprudencial acerca da matéria, já sob à égide da nova normativa, em recente julgado pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais, que respeita à responsabilidade subjetiva do tabelião quando contra ele é ajuizada ação de reparação por eventual dano procedente de suas atividades, a saber:

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MATERIAIS E MORAIS -PRELIMINAR - AUSÊNCIA DE DIALETICIDADE RECURSAL REJEITADA - RESPONSABILIDADE CIVIL DO TABELIÃO - RESPONSABILIDADE SUBJETIVA INDENIZAÇÃO DEVIDA - CULPA VERIFICADA - NEGLIGÊNCIA E IMPERÍCIA - EXCLUDENTE DE CULPA – NÃO VERIFICADA - DANOS MORAIS – INCABÍVEIS - SENTENÇA REFORMADA. Não há que se falar em ausência de dialeticidade se pelas razões despendidas no recurso é possível detrair os motivos de irresignação da parte. Cumprе ao tabelião de notas - profissional do direito investido de fé pública pelo Estado e que tem a seu cargo interpretar, redigir e dar forma legal à vontade das partes - atribuir autenticidade aos atos e fatos ante sua credibilidade, e a falha na identificação das partes mediante utilização de documento de identidade falso para a lavratura de escritura de cessão de direitos de crédito de precatório municipal,

constitui violação a dever e justifica a sua penalização. O tabelião responde subjetivamente pelos danos causados por ele ou por seus prepostos, nos termos da Lei 8.935/1994 em seu art. 22. Havendo a conduta, a culpa *lato sensu*, o dano e o nexo de causalidade, é devida indenização a título de danos materiais. Não havendo nos autos qualquer prova de que os fatos noticiados tenham causado danos no conceito no mercado em que a Autora pessoa jurídica atua, não há que se deferir o pedido de indenização por danos morais. (APELAÇÃO CÍVEL nº 1.0024.14.239949-2/001. TJMG, Rel: Des. Marcos Henrique Caldeira Brant. J.: 19/09/2018).

Ao cabo, registra-se outro julgado sobre o entendimento dado pela Lei 13.286/2016 ao texto do art. 22 da Lei 8.935/1994, do Tribunal de Justiça de São Paulo, que reforma sentença que atribuiu responsabilidade ao tabelião de natureza objetiva, ao revés do que proposto pela nova lei que rege a matéria, bem como do que fora discutido no RE 842.846-SC, trazido supra. Deduz-se o entendimento do Tribunal, *in verbis*:

APELAÇÃO CÍVEL. NULIDADE DE NEGÓCIO JURÍDICO. ESCRITURA PÚBLICA DE COMPRA E VENDA LAVRADA APÓS A MORTE DOS PROPRIETÁRIOS. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. PEDIDO DE RETENÇÃO DE BENFEITORIAS APRESENTADO NA APELAÇÃO. VEDAÇÃO À INOVAÇÃO RECURSAL. APELAÇÃO DA EMPRESA RÉ NÃO CONHECIDA, NESSA PARTE. RESPONSABILIDADE CIVIL RECONHECIDA, COM EXCEÇÃO DA EMPRESA ADQUIRENTE DE BOA FÉ. RESPONSABILIDADE SUBJETIVA DOS TABELIÕES (RECURSO REPETITIVO STF). CONDENAÇÃO DA TABELIÃ COM APLICAÇÃO DA RESPONSABILIDADE OBJETIVA. AUSÊNCIA DE PROVA DE CULPA. TABELIÃ QUE ALEGA TER SIDO ENGANADA COM DOCUMENTOS FALSOS. NÃO CONSTA DOS AUTOS QUE SE CUIDE DE FALSIFICAÇÃO GROSSEIRA. DANO MORAL. INEXISTÊNCIA. AUSÊNCIA DE SOFRIMENTO INCOMUM. SENTENÇA PROCEDENTE. PROVIMENTO AO RECURSO DA TABELIÃ, NEGADO PROVIMENTO AOS RECURSOS DOS DEMAIS CORRÉUS. (Apelação Cível nº 1017934-13.2016.8.26.0577. Rel: Silvério da Silva. 8ª Câmara de Direito Privado. J.: 19/02/2020).

À guisa de conclusão, não há falar-se, pela lei e pela jurisprudência, em responsabilização objetiva do tabelião ou registrador pelos danos que causem a terceiros advindos dos atos cartoriais. Sua responsabilidade depende, portanto, de dolo ou culpa comprovados – ato ilícito -, bem como do dano e do nexo de causalidade, haja vista ser subjetiva.

Acredita-se, como defendido no trabalho, que o Estado deve responder subsidiariamente, em caso de inadimplemento do agente responsabilizado a título de dolo ou culpa, ou da ausência do elemento subjetivo de sua responsabilidade, imprescindível para configurá-la, nos termos do art. 22 da Lei 8.935/94. Ademais, responde nesses casos e independentemente de dolo ou culpa, isto é, na modalidade objetiva, bastando o autor de

eventual ação provar o dano que experimentou e o nexo entre este e a atividade do Estado. De contrário modo, o notário ou registrador – leia-se, titular do tabelião ou cartório de registro – respondem primariamente por dano oriundo da sua atividade, todavia, tendo o autor da ação que provar o dolo ou a culpa do agente nessa atividade. Assim, é garantido também ao titular do cartório ação de regresso contra algum de seus propositos que tenha causado dano imbuído de dolo ou culpa, para que se possa organizar o sistema de responsabilização nesse âmbito sem desamparar as vítimas.

5 CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, é preciso fazer algumas considerações finais. Preliminarmente, ainda que se considere que o Estado, com base na teoria do risco administrativo, responda objetivamente pelos danos oriundos de violação de um dever jurídico por parte de seus

funcionários, é desmedido que os concessionários, permissionários e delegatários, espécies “sui generis” de funcionários públicos, sejam responsáveis tão somente solidários com o Estado, haja vista que auferem os bônus da atividade delegada e devem arcar com os ônus dela, incluída a indenização em face de dano dela advindo.

Como bem observado pelo Ministro Luís Roberto Barroso no RE 842.846-SC, é muito mais lógico se demandar primariamente o tabelião ou registrador, vale dizer, titular do cartório, em detrimento do Estado, eis que o primeiro, se ganhar a ação, estará imune ao direito de regresso garantido ao Estado pelo art. 37, 6º da CF/88. Se, ao revés, perder a ação e se ver obrigado a indenizar o dano, poderá ainda exercer seu direito de regresso contra eventual erro de seu preposto, por inteligência do art. 22 da Lei 8.935/94, com redação dada pela Lei 13.286/16.

Em que pese a enorme discussão doutrinária e jurisprudencial, mormente pela não pacificação da matéria e pelas inúmeras hermenêuticas distintas traçadas a respeito das leis que regem a matéria – CF, Lei 8.935/94, Lei 13.137/15 e Lei 13.286/16 – o RE supramencionado teve a finalidade de uniformizar a interpretação acerca da Responsabilidade Civil do Estado pelos atos notariais e de registro no âmbito cartorial. Mesmo assim, conclui-se que o voto dissidente e vencido do Ministro Barroso é o mais lúcido e feliz, entre outras razões, principalmente porque o Estado não pode ser o “bocal” de todas as indenizações devidas por danos em suas atividades. É dizer, é injusto que o Estado seja o único e primário pagador de toda e qualquer reparação devida por falha em sua atividade, especialmente as delegadas, concedidas e permitidas, tendo em vista que os funcionários que exercem tais funções auferem para si os lucros da atividade. Ora, se percebem os lucros, devem estar submetidos aos riscos.

Doutra parte, com o advento da Lei 13.286/16, que complementou a Lei 8.935/94 – regulamentação da responsabilidade no âmbito dos cartórios – acredita-se que restou pacificada a modalidade de responsabilidade atinente aos tabeliães e registradores. Isto pois, como dito alhures, o dispositivo que incluiu a expressão “por dolo ou culpa” se coaduna com a Constituição Federal, mormente tendo em vista que o cartório é um ente despersonalizado, a dispensar a aplicação do art. 37, §6º da CF/88.

Assim, como a própria Lei Maior previu regulamentação da matéria por lei ordinária, notadamente no art. 236 §1º, e a Lei 13.286/16 estabeleceu a modalidade de responsabilidade subjetiva, pelo princípio da especialidade, não há falar-se em responsabilidade objetiva para os tabeliães e registradores, nem tampouco em inconstitucionalidade da aludida modificação. Ressalta-se, nesse ínterim, que foi feliz a modificação na modalidade de responsabilidade do tabelião ou registrador, eis que, mesmo que se considere o risco da atividade, por vezes os danos

são grandes e seria injusto imputar a reparação destes a alguém que não concorreu para produzi-los.

Após a pacificação da responsabilidade direta e objetiva do Estado pelo RE 842.846-SC, resta a tarefa de verificar como será agora a tendência dos tribunais estaduais e juízos de primeiro grau quanto aos pleitos de indenização por danos oriundos dessas atividades, quais sejam, notariais e de registro.

Como já dito, aqui defende-se a ideia de que alguém deve ser responsabilizado pelos danos causados no âmbito dos cartórios, essencialmente por se tratar de função pública e assentada no risco administrativo e inerente a tais atividades. Assim, conclui-se que os cidadãos não podem ficar desassistidos quando atingidos por falhas nessas funções. Todavia, o processo de responsabilização deve se dar de forma a se demandar primariamente o tabelião ou registrador (titular do cartório), para só depois, nos casos de inadimplência ou ausência de culpa deste, se demandar o Estado, subsidiariamente. É dizer, o direito para intentar ação reparatoria face ao Estado, quanto aos danos percebidos nas atividades cartorárias, nasce a partir do momento que deflagrada a ausência de culpa ou, a inadimplência da indenização devida, por parte do tabelião ou registrador.

Destaca-se, ao fim, que o Estado Brasileiro se encontra em déficit orçamentário ano após ano, por diversos fatores. Nesse sentido, seria extremamente prejudicial aos cofres públicos – leia-se, população contribuinte – que todo e qualquer dano fosse primeiro imputado ao Estado, como único pagador das reparações. Isto pois, considerando a modalidade de responsabilidade civil do Estado, qual seja, a objetiva, a ação reparatoria por dano causado pelas atividades cartoriais, comprovados o dano e o nexo de causalidade, tem grandes chances de lograr procedência. Frente a isso, é mais justo que se verifique eventual culpa por parte do tabelião, registrador ou de seus prepostos, que, se provada em juízo, ensejará devida indenização, para tão somente após voltar a ação contra o Estado, no que dispensa-se o dolo ou culpa, com base no risco administrativo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AZEVEDO, Álvaro Villaça. **Curso de Direito Civil: teoria geral das obrigações e responsabilidade civil**. 13ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

BENÍCIO, Hércules Alexandre da Costa. **Responsabilidade civil do Estado decorrente de atos notariais e de registro**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

BONFIM, Silvano Andrade do. **Responsabilidade civil dos prestadores de serviços no código civil e no código de defesa do consumidor**. São Paulo: Método, 2013.

BORGES, Antonio Moura. **O registro de imóveis no direito brasileiro**. São Paulo: CLEdijur, 2007.

BRASIL. Código Civil. **Lei 10.406 de 10 de janeiro de 2002**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 10 de janeiro de 2002.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Diário Oficial da União, Brasília, DF em 05 de Outubro de 1988.

BRASIL. DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (5ª Turma Cível). **Apelação Cível n.º 0737027-11.2017.8.07.0001**. Rel. Des. Angelo Passareli. Julgado em: 24/04/2019. DJe: 29/04/2019. Brasília, DF, 2019.

BRASIL. ESTADO DE MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. **Apelação Cível n.º 1.0024.14.239949-2/001**. Rel. Des. Marcos Henrique Caldeira Brant. Julgado em: 19/09/2018. DJe: 28/09/2018. Belo Horizonte, MG, 2018.

BRASIL. ESTADO DE SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (8ª Câmara de Direito Privado). **Apelação Cível n.º 1017934-13.2016.8.26.0577**. Rel. Silvério da Silva. Julgado em: 19/02/2020. DJe: 27/02/2020. São Paulo, SP, 2020.

BRASIL. **Lei 13.286 de 10 de maio de 2016**. Dispõe sobre a Responsabilidade Civil dos Notários e Registradores. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2016.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2ª Turma). **AgRg no AgRg no AREsp n.º 273.876/SP**. Rel. Ministro Humberto Martins. Julgado em: 14/05/2013. DJe: 24/05/2013. Brasília, DF, 2013.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2ª Turma). **AgRg no AREsp n.º 474.524/PE**. Rel. Ministro Herman Benjamin. Julgado em: 06/05/2014. DJe: 18/06/2014. Brasília, DF, 2014.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2ª Turma). **EDcl no REsp n.º 1655852/MG**. Rel. Ministro Herman Benjamin. Julgado em 05/12/2017, DJe 19/12/2017. Brasília, DF, 2017.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2ª Turma). **REsp 1.163.652/PE**. Rel. Ministro Herman Benjamin. Julgado em: 01/06/2010. DJe: 01/07/2010. Brasília, DF, 2010.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (3ª Turma). **REsp. n.º 1.097.995**. Rel. Ministro Massami Uyeda. Julgado em: 21/09/2010. DJe: 06/10/2010. Brasília, DF, 2010.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (3ª Turma). **REsp. n.º 911.151**. Rel. Ministro Massami Uyeda. Julgado em: 17/06/2010. DJe: 06/08/2010. Brasília, DF, 2010.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (4ª Turma). **REsp. n.º 545.613/MG**. Rel. Ministro Cesar Asfor Rocha. Julgado em: 08/05/2017. DJe: 29/06/2017. Brasília, DF, 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1ª Turma). **RE n.º 187.753-PR**. Rel. Ministro Ilmar Galvão. Julgado em: 26/03/1999. DJe: 13/08/1999. Brasília, DF, 1999.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1ª Turma). **RE n.º 788.009 no AgR-DF**. Rel. Ministro Dias Toffoli. Julgado em: 19/08/2014. DJe: 13/10/2014. Brasília, DF, 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1ª Turma). **RE n.º 661.632-RS**. Rel. Ministra Carmén Lúcia. Decisão Monocrática. Julgado em: 06/12/2011. DJe: 08/02/2012. Brasília, DF, 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2ª Turma). **AI n.º 522.832 no AgR-MS**. Rel. Ministro Gilmar Mendes. Julgado em: 26/02/2008. DJe: 28/03/2008. Brasília, DF, 2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2ª Turma). **AI n.º 846.317 no AgR-RJ**. Rel. Ministra Carmén Lúcia. Julgado em: 19/11/2013. DJe: 27/11/2013. Brasília, DF, 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2ª Turma). **RE 518.894 Agr-SP**. Rel. Ministro Ayres de Brito. Decisão Monocrática. Julgado em.: 02/08/2011. DJe: 06/10/2011. Brasília, DF, 2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2ª Turma). **RE n.º 175.739/SP**. Rel. Min. Marco Aurélio., DJe: 26.02.1998. Brasília, DF, 1998.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2ª Turma). **RE n.º 551.156 AgR-SC**. Rel. Ministra Ellen Gracie. DJe: 10/3/2009. Brasília, DF, 2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **ADI n.º 1.378-5/ES**. Relator: Ministro Celso de Mello. DJe: 30/05/97. Brasília, DF, 1997.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **RE n.º 842.846-SC**. Tema 777 de Repercussão Geral. Rel. Ministro Luiz Fux. Julgado em: 27/02/2019, DJe: 13/08/2019. Brasília, DF, 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE n.º 229.974**. Rel. Ministro Nery da Silveira. Decisão Monocrática. DJe: 02/02/2012. Brasília, DF, 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 341**. É presumida a culpa do patrão ou comitente pelo ato culposo do empregado ou preposto. Diário da Justiça: 16 de out. de 2009. Brasília, DF, 2009.

CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade Civil do Estado**. 2 Ed. São Paulo: Malheiros. 1996.

CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de responsabilidade civil**. 13. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2019.

CENEVIVA, Walter. **Lei dos registros públicos comentada**. 16. ed. São Paulo: Saraiva 2005.

COSTA, Dilvanir José da. O sistema da responsabilidade civil e o novo Código. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, a. 39, n. 156, out./dez. 2002.

DINIZ, Maria Helena. **Responsabilidade civil**. São Paulo: Saraiva, 1984.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Responsabilidade Civil**. 18. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

GONÇAVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro: Responsabilidade Civil**. 15. ed., vol. 4. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

MEIRELES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 29 Ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MELO, Diogo L. Machado de. **Culpa extracontratual**. São Paulo: Saraiva, 2013.

MELO, Raimundo Simão de. Responsabilidade Objetiva e inversão da prova nos acidentes de trabalho. **Rev. TST**, Brasília, vol. 72, nº 1, jan/abr, 2006.

MONTEIRO, Washington de Barros. **Curso de direito civil 5: direito das obrigações**, 2ª parte. 41ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MORAES, Maria Celina Bodin de. **A constitucionalização do direito civil e seus efeitos sobre a responsabilidade civil**. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. **A constitucionalização do direito. Fundamentos teóricos e aplicações específicas**, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

NALINI, José Renato. **A responsabilidade civil do notário**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

NALINI, José Renato. **Registro de Imóveis e Notas: Responsabilidade civil e disciplinar**. São Paulo: Revista dos Tribunais. 1997.

NETTO, Felipe Peixoto Braga; FARIAS, Cristiano Chaves de.; ROSENVALD, Nelson. **Novo tratado de responsabilidade civil**. 4. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

RIBEIRO, Juliana de Oliveira Xavier. **Direito Notarial e Registral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

SALLES, Raquel Belline. **A evolução da Responsabilidade Civil e o seu papel na contemporaneidade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

SCHREIBER, Anderson. **Novos Paradigmas da responsabilidade civil: da erosão dos filtros de reparação à diluição dos danos**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

SILVA PEREIRA, Caio Mário da. **Instituições de direito civil**. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Alguns impactos da nova ordem constitucional sobre o direito civil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.