

27/02/2019

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 842.846 SANTA CATARINA

RELATOR : **MIN. LUIZ FUX**
RECTE.(S) : **ESTADO DE SANTA CATARINA**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA**
RECDO.(A/S) : **SEBASTIÃO VARGAS**
ADV.(A/S) : **CESAR JOSE POLETTI**
AM. CURIAE. : **ASSOCIAÇÃO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES DO BRASIL - ANOREG-BR**
ADV.(A/S) : **RAFAEL THOMAZ FAVETTI**
ADV.(A/S) : **GUILHERME MOACIR FAVETTI**
AM. CURIAE. : **INSTITUTO DE ESTUDOS E PROTESTO DE TÍTULOS DO BRASIL - IEPTB**
ADV.(A/S) : **MAURÍCIO ZOCKUN**
AM. CURIAE. : **COLÉGIO NOTARIAL DO BRASIL - CONSELHO FEDERAL**
ADV.(A/S) : **RUI CELSO REALI FRAGOSO**

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

1. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público. Tabeliães e registradores

RE 842846 / SC

oficiais são particulares em colaboração com o poder público que exercem suas atividades *in nomine* do Estado, com lastro em delegação prescrita expressamente no tecido constitucional (art. 236, CRFB/88).

2. Os tabeliães e registradores oficiais exercem função munida de fé pública, que destina-se a conferir autenticidade, publicidade, segurança e eficácia às declarações de vontade.

3. O ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público e os atos de seus agentes estão sujeitos à fiscalização do Poder Judiciário, consoante expressa determinação constitucional (art. 236, CRFB/88). Por exercerem um feixe de competências estatais, os titulares de serventias extrajudiciais qualificam-se como agentes públicos.

4. O Estado responde, objetivamente, pelos atos dos tabeliães e registradores oficiais que, no exercício de suas funções, causem dano a terceiros, assentado o dever de regresso contra o responsável, nos casos de dolo ou culpa, sob pena de improbidade administrativa. Precedentes: RE 209.354 AgR, Rel. Min. Carlos Velloso, Segunda Turma, DJe de 16/4/1999; RE 518.894 AgR, Rel. Min. Ayres Britto, Segunda Turma, DJe de 22/9/2011; RE 551.156 AgR, Rel. Min. Ellen Gracie, Segunda Turma, DJe de 10/3/2009; AI 846.317 AgR, Rel^a. Min^a. Cármen Lúcia, Segunda Turma, DJe de 28/11/13 e RE 788.009 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Primeira Turma, julgado em 19/08/2014, DJe 13/10/2014.

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

6. A própria constituição determina que "*lei regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de*

RE 842846 / SC

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

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

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

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

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

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

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

RE 842846 / SC

Santa Catarina, assentado o dever de regresso contra o responsável, nos casos de dolo ou culpa, sob pena de improbidade administrativa.

13. Recurso extraordinário **CONHECIDO** e **DESPROVIDO** para reconhecer que o Estado responde, objetivamente, pelos atos dos tabeliães e registradores oficiais que, no exercício de suas funções, causem dano a terceiros, assentado o dever de regresso contra o responsável, nos casos de dolo ou culpa, sob pena de improbidade administrativa. **TESE:** “*O Estado responde, objetivamente, pelos atos dos tabeliães e registradores oficiais que, no exercício de suas funções, causem dano a terceiros, assentado o dever de regresso contra o responsável, nos casos de dolo ou culpa, sob pena de improbidade administrativa*”.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a Presidência do Senhor Ministro Dias Toffoli, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por maioria, apreciando o tema 777 da repercussão geral, em negar provimento ao recurso extraordinário, nos termos do voto do Relator, vencidos, em parte, nos termos e limites de seus votos, os Ministros Edson Fachin e Roberto Barroso, e, integralmente, o Ministro Marco Aurélio. Em seguida, por maioria, fixou-se a seguinte tese: “*O Estado responde, objetivamente, pelos atos dos tabeliães e registradores oficiais que, no exercício de suas funções, causem dano a terceiros, assentado o dever de regresso contra o responsável, nos casos de dolo ou culpa, sob pena de improbidade administrativa*”, vencido o Ministro Marco Aurélio. Não participou da votação da tese o Ministro Gilmar Mendes.

Brasília, 27 de fevereiro de 2019.

Ministro LUIZ FUX - RELATOR

Documento assinado digitalmente

27/02/2019

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 842.846 SANTA CATARINA

RELATOR : MIN. LUIZ FUX
RECTE.(S) : ESTADO DE SANTA CATARINA
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA
RECDO.(A/S) : SEBASTIÃO VARGAS
ADV.(A/S) : CESAR JOSE POLETTI
AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES DO BRASIL - ANOREG-BR
ADV.(A/S) : RAFAEL THOMAZ FAVETTI
ADV.(A/S) : GUILHERME MOACIR FAVETTI
AM. CURIAE. : INSTITUTO DE ESTUDOS E PROTESTO DE TÍTULOS DO BRASIL - IEPTB
ADV.(A/S) : MAURÍCIO ZOCKUN
AM. CURIAE. : COLÉGIO NOTARIAL DO BRASIL - CONSELHO FEDERAL
ADV.(A/S) : RUI CELSO REALI FRAGOSO

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR): Trata-se de Recurso Extraordinário interposto pelo Estado de Santa Catarina, com repercussão geral reconhecida, paradigma do tema 777, assim sintetizada: *“responsabilidade civil do Estado em decorrência de danos causados a terceiros por tabeliães e oficiais de registro no exercício de suas funções”*.

Noticiam os autos que, na origem, Sebastião Vargas, ora recorrido, ajuizou ação de rito ordinário visando à condenação do Estado de Santa Catarina ao pagamento de indenização por danos materiais, em decorrência de suposto erro efetuado pelo Cartório de Registro Civil das Pessoas Naturais da Comarca de São Carlos - SC, quando da elaboração de serviços inerentes ao ofício registrador, qual seja, a elaboração da certidão de óbito de sua esposa, o que lhe teria impedido de obter

RE 842846 / SC

benefício previdenciário junto ao Instituto Nacional do Seguro Social.

A sentença foi prolatada, tendo o pedido sido julgado procedente para condenar o Estado de Santa Catarina ao pagamento de indenização pelos danos materiais experimentados pelo autor no valor de um salário mínimo mensal entre o período compreendido entre 26 de julho de 2003 e 21 de junho de 2006, acrescido de juros moratórios de 1% (um por cento) ao mês e corrigido monetariamente.

O Estado de Santa Catarina interpôs recurso de apelação. Em suas razões, o referido ente da Federação alegou, preliminarmente, sua ilegitimidade passiva, ao argumento de que a responsabilidade civil por danos decorrentes de atos praticados por cartórios e tabelionatos recairia exclusivamente na pessoa física titular do ofício, não cabendo ao Estado responder por atos de gestão de unidade que não integra a estrutura do ente estatal. Sucessivamente, o Estado pugnou pela declaração de nulidade da sentença para que fosse acolhida a denúncia da lide da Oficial Maria de Lourdes Meyer com a remessa dos autos à origem. No mérito, foi aduzida a tese de ausência de ato ilícito por parte de agente público, em razão de o dano ter resultado de fato de terceiro, consubstanciado no registro equivocado de certidão obituária, além de ausência de comprovação de dano e denexo de causalidade entre o ato cartorário e o prejuízo alegado.

Em sede de apelação, o Tribunal de Justiça de Santa Catarina, ao desprover o recurso, atribuiu ao Estado a responsabilidade objetiva direta, e não subsidiária, por atos praticados por tabeliães e registradores, por força do art. 37, § 6º, da Constituição da República de 1988. O acórdão do julgamento veiculou a seguinte ementa:

RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. DANO MATERIAL DECORRENTE DE ERRO DE ATO DE SERVIÇO DO CARTÓRIO DO REGISTRO CIVIL LEGITIMIDADE PASSIVA DO ESTADO. DENÚNCIAÇÃO DA LIDE NÃO

RE 842846 / SC

OBRIGATÓRIA. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO AO DENUNCIANTE. NULIDADE INEXISTENTE. EQUÍVOCO DO NOME DA PESSOA FINADA NA EXPEDIÇÃO DA CERTIDÃO DE ÓBITO. FATO QUE IMPEDIU O AUTOR DE RECEBER A PENSÃO PREVIDENCIÁRIA POR MORTE DA ESPOSA. NECESSIDADE DE AJUIZAMENTO DE DEMANDA PARA RETIFICAÇÃO DO REGISTRO. RETARDAMENTO NA PERCEPÇÃO DO BENEFÍCIO. DANO MATERIAL CARACTERIZADO. RESPONSABILIDADE OBJETIVA. DEVER DE INDENIZAR CONFIGURADO. RECURSO DESPROVIDO.

1. "O Estado, na condição de delegante dos serviços notariais, responde objetivamente pela reparação dos danos que os tabeliães e registradores vierem a causar a terceiros em razão do exercício de suas funções" (AC n. 2007.061873-6, da Capital).

2. Se a falta de denúncia não implica na perda do direito de regresso nas hipóteses dos incs. I e II do art. 70, repugna aos princípios de economia e celeridade processual a idéia de se anular o processo em razão do indeferimento desse pleito, ainda quando a litisdenuciação fosse cabível.

3. "A indenização por dano material só pode dizer respeito ao ressarcimento daquilo que, em cada situação, representou uma diminuição indevida do patrimônio do ofendido" (Resp 675147/RJ). Sob esta premissa, quem deixou de receber valores à que tinha direito em razão da atuação faltosa de preposto do Estado, deve ser indenizado na integralidade do montante a que, indubitavelmente, fazia jus.

Não foram opostos embargos de declaração.

Irresignado, o Estado de Santa Catarina interpôs recurso extraordinário.

O Tribunal *a quo* negou seguimento ao apelo extremo, sob o entendimento de que a solução da controvérsia demandaria reapreciação do contexto fático-probatório carreado aos autos.

RE 842846 / SC

O Estado de Santa Catarina interpôs agravo nos próprios autos, com fulcro no art. 102, III, "a", da Constituição da República, objetivando a reforma da decisão que inadmitiu seu recurso extraordinário, em face de acórdão prolatado pelo Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina.

Por preencher todos os requisitos de admissibilidade, dei provimento ao agravo para determinar sua conversão em recurso extraordinário, possibilitando melhor exame da matéria.

Nas razões do apelo extremo, o Estado de Santa Catarina veicula tese de ofensa ao preceito inscrito no art. 37, § 6º da Constituição da República, ao argumento de que a responsabilidade objetiva recai sobre os atos das pessoas jurídicas de direito público e das pessoas, físicas ou jurídicas, de direito privado, dado o uso da conjunção aditiva "e", e não da alternativa "ou" prevista naquele normativo constitucional. Em complemento, sustenta que os tabeliães e oficiais de registro se enquadrariam no regime de responsabilização inscrito no mesmo dispositivo constitucional.

Ademais, o ente da Federação Recorrente defende que tabeliães e oficiais de registro são responsáveis objetivamente por seus respectivos atos. Não caberia, pois, ao Estado responder civilmente pelos atos daqueles delegatários. Isso porque tais pessoas não se apresentam como agentes públicos, mas como particulares delegatários de serviço público prestado em regime de direito privado.

Ato contínuo, ao examinar o preenchimento dos pré-requisitos de interposição do extraordinário e a transcendência econômica, política, social e jurídica da matéria, suscitei a necessidade deste excelso Tribunal definir, por meio da sistemática da repercussão geral, a natureza da responsabilidade civil desses delegatários de serviço notariais, se objetiva ou subjetiva, e se o Estado membro ao qual estão vinculados responde de forma primária, subsidiária ou solidária, em relação aos danos por eles

RE 842846 / SC

causados.

O Tribunal, por unanimidade, reputou constitucional a questão e, também por unanimidade, reconheceu a existência de repercussão geral do tema constitucional suscitado. O acórdão do julgamento veicula a seguinte ementa:

EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO. DANO MATERIAL. OMISSÕES E ATOS DANOSOS DE TABELIÃES E REGISTRADORES. ATIVIDADE DELEGADA. ART. 236 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. RESPONSABILIDADE DO TABELIÃO E DO OFICIAL DE REGISTRO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. CARÁTER PRIMÁRIO, SOLIDÁRIO OU SUBSIDIÁRIO DA RESPONSABILIDADE ESTATAL. RESPONSABILIDADE OBJETIVA OU SUBJETIVA. CONTROVÉRSIA. ART. 37, § 6º, DA CRFB/88. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA.

Conferida vista dos autos à Procuradoria-Geral da República, veio aos autos parecer, no sentido do desprovimento do recurso extraordinário, porquanto, de acordo com o entendimento do *parquet*, a responsabilidade civil do Estado na hipótese de danos causados a terceiros por atos praticados por tabeliães e oficiais de registro seria objetiva e solidária, ao passo que os delegatários de serviços notariais responderiam direta e subjetivamente por seus próprios atos funcionais e pelos de seus prepostos. O parecer do Ministério Público porta a seguinte ementa:

DIREITO ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. TEMA 777. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO EM DECORRÊNCIA DE DANOS CAUSADOS A TERCEIROS POR TABELIÃES E OFICIAIS DE REGISTRO NO EXERCÍCIO DE SUAS FUNÇÕES. REGIME DE RESPONSABILIZAÇÃO DESSES DELEGATÁRIOS. ART. 236, § 12, DA CONSTITUIÇÃO

RE 842846 / SC

FEDERAL. DELIMITAÇÃO EM BASES INFRACONSTITUCIONAIS. RESPONSABILIDADE SUBJETIVA E DIRETA COM RELAÇÃO AOS PRÓPRIOS ATOS E AOS DOS PREPOSTOS. SOLIDÁRIA EM RELAÇÃO À RESPONSABILIDADE CONSTITUCIONAL E OBJETIVA DO ESTADO. ART. 37, § 6-, DA CONSTITUIÇÃO. PRECEDENTES. DESPROVIMENTO.

1 - A melhor interpretação do ordenamento jurídico, no que diz respeito à responsabilidade civil do Estado em decorrência de danos causados a terceiros por tabeliães e oficiais de registro, conduz ao entendimento de que o Estado é solidariamente responsável e os delegatários respondem direta e subjetivamente por seus próprios atos funcionais e pelos de seus prepostos.

2 - Parecer pelo desprovimento do recurso extraordinário.

A Associação dos Notários e Registradores do Brasil – ANOREG-BR, o Instituto de Estudos de Protesto de Títulos do Brasil – IEPTB e o Colégio Notarial do Brasil – Conselho Federal foram admitidos no processo na condição de *amici curiae*, nos exatos termos do art. 7º da Lei 9.868/99.

A Associação dos Notários e Registradores do Brasil – ANOREG-BR apresentou manifestação escrita, em que se posiciona pelo desprovimento do recurso extraordinário. A citada amiga da corte argumenta, preliminarmente, que teria havido indevida ampliação do tema a ser analisado em sede repercussão geral por este egrégio Tribunal, pois a questão constitucional se encerraria na definição da responsabilidade do Estado em relação aos atos praticados pelos tabeliães e oficiais de registro, e não da natureza da responsabilidade civil dos titulares de cartório. No mérito, as teses defendidas são, em síntese, as seguintes: (i) o tabelião e o oficial de registro respondem subjetivamente pelos atos que praticam, e (ii) o Estado responde objetivamente pelos atos praticados por tabeliães e oficiais de registro.

RE 842846 / SC

O Colégio Notarial do Brasil, por sua vez, apresentou petição em que dá notícia do teor da Lei 13.826, de 10 de maio de 2016, que modificou a redação do art. 22 da Lei 8.935/94, a respeito da responsabilidade civil dos notários e registradores.

É o relatório.

27/02/2019

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 842.846 SANTA CATARINA

VOTO

REPERCUSSÃO GERAL

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR): Senhor Presidente, egrégio Plenário, ilustre representante do Ministério Público, senhores advogados presentes.

O Plenário deste Supremo Tribunal reconheceu repercussão geral ao *thema decidendum* veiculado neste recurso extraordinário, nos seguintes termos: “responsabilidade civil do Estado em decorrência de danos causados a terceiros por tabeliães e oficiais de registro no exercício de suas funções”.

I.

Preliminar

Admissibilidade do Recurso Extraordinário

A controvérsia *sub examine* consiste em saber, à luz do art. 37, § 6^o e art. 206, §1^o, ambos da Constituição da República, se o Estado responde solidária ou subsidiariamente em relação aos danos causados por tabeliães e registradores, bem como se os citados delegatários responderiam de forma objetiva pelas suas ações ou omissões danosas.

A matéria constitucional está devidamente prequestionada e a solução da controvérsia prescinde de interpretação da legislação ordinária e revolvimento da matéria fático-probatória.

1 Art. 37. (...) § 6^o 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.

RE 842846 / SC

A *vexata quaestio* ora submetida à apreciação deste Plenário gravita em torno de um dos temas nucleares do Direito Administrativo contemporâneo, porquanto traz consigo importante definição acerca da responsabilidade civil do Estado frente a danos causados por atos de titulares de serviços notariais e de registro.

A repercussão geral do tema decorre da necessidade de estabilização de uma única interpretação viável do alcance dos artigos 37, § 6º e 206, §1º, da CRFB/88. Nesse sentido, nunca é demais rememorar que, no âmbito desta Suprema Corte, há precedentes no sentido de que o Estado responde objetivamente pelos atos dos notários que causem dano a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável, nos casos de dolo ou culpa (RE 788.009 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Primeira Turma, julgado em 19/08/2014, DJe 13/10/2014; RE 518.894 AgR, Rel. Min. Ayres Britto, Segunda Turma, DJe de 22/9/2011 e RE 209.354 AgR, Rel. Min. Carlos Velloso, Segunda Turma, DJe de 16/4/1999). Há, todavia, julgado no sentido de que notários devem responder objetivamente pelos danos causados a terceiros (RE 201.595, Rel. Min. Marco Aurélio, Segunda Turma, DJe 20/04/2001).

Por seu turno, a jurisprudência atualmente predominante no âmbito do Superior Tribunal de Justiça prestigia a tese de que há responsabilidade direta e objetiva do notário e apenas subsidiária do ente estatal².

O cenário, ainda, é, portanto, de entendimentos díspares sobre tema tão relevante e que encontra ressonância em inúmeros feitos, o que impõe a sua análise sob a sistemática da repercussão geral.

2 Dentre os precedentes, cito, v.g.: AgRg no REsp 1377074/RJ, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, 1ª Turma, DJe 23/02/2016; AgRg nos EDcl no RMS 29243/RJ, 1ª Turma, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, DJe 17/09/2015; AgRg no AREsp 474524/PE, 2ª Turma, Rel. Min. Herman Benjamin, DJe 06/05/2014; AgRg no REsp 1027925/RJ, 4ª Turma, Rel. Min. Maria Isabel Gallotti, DJe 11/04/2013, e AgRg no AREsp 110.035/MS, 4ª Turma, Rel. Min. MARCO BUZZI, DJe 12.11.2012.

RE 842846 / SC

Assim, no momento em que o acórdão recorrido decidiu pela responsabilidade direta – e não subsidiária – e objetiva do Estado por danos decorrentes da ação de um oficial registrador situado no estado de Santa Catarina, optou-se por uma interpretação de dispositivo constitucional que merece análise detida por esta Suprema Corte.

Ainda acerca da admissibilidade do presente recurso extraordinário, consigno que a ANOREG-BR (Associação dos Notários e Registradores do Brasil), admitida nos autos na condição de *amicus curiae*, sustenta que teria havido indevida ampliação do tema a ser analisado em sede repercussão geral por este egrégio Tribunal.

Quanto ao ponto, consigno, como já o fiz anteriormente, que o tema afetado ao Plenário, em sede de repercussão geral, refere-se “à *responsabilidade civil do Estado em decorrência de danos causados a terceiros por tabeliães e oficiais de registro no exercício de suas funções*”. *In casu*, reconheço que a questão constitucional se encerra na definição da responsabilidade do Estado em relação aos atos praticados pelos tabeliães e oficiais de registro, de modo que a análise da matéria restará plenamente adstrita ao *thema decidendum*.

Prosseguindo no exame preliminar, reconheço o preenchimento de todos os demais requisitos de admissibilidade do presente recurso, notadamente o da tempestividade, prequestionamento, legitimidade e o do interesse recursal, além do indispensável reconhecimento da repercussão geral da matéria (Tema 777 do Plenário Virtual).

Conheço, pois, do presente recurso extraordinário e passo ao exame de mérito.

II.

Mérito

RE 842846 / SC

O objeto central deste julgamento cinge-se à responsabilidade civil do Estado-membro pelos danos causados por titulares de serviços notariais e de registro, à luz do art. 236, §1º, e do art. 37, § 6º, ambos da Constituição Federal. Para a elucidação da controvérsia, é preciso, *ab initio*, estabelecer algumas premissas teóricas e tecer uma breve análise do cenário histórico-jurisprudencial a respeito do tema.

II. I. A atividade notarial e de registro: natureza jurídica e espécies de responsabilização civil

A atividade notarial e de registro atende a uma relevante necessidade da sociedade: a de comunicar a vontade dos indivíduos de modo seguro, confiável e perene por meio de assentamentos públicos. E a história dá conta da existência de tal atividade nas mais diversas civilizações antigas. Não se trata, pois, de criação contemporânea. Em verdade, *“a função notarial tem entre seus representantes mais antigos os escribas egípcios, que redigiam os atos jurídicos para o monarca, bem como anotavam as atividades privadas”* (FLACH, Marcelo Antônio Guimarães. *Responsabilidade Civil do Notário e do Registrador*. Porto Alegre: Editora AGE, 2004. p. 13).

No Brasil, a literatura considera *“a Carta do ‘Achamento’ do Brasil”*, de autoria de Pero Vaz de Caminha, o marco inaugural do exercício das atividades notariais e registrais no Brasil (RIBEIRO, Sheila Maria Reis. *Público, porém Privado: Uma Visão sobre as Funções Notariais e Registrais no Brasil*. p. 4).

A análise do Direito Comparado, por sua vez, nos permite identificar três grandes modelos de sistema notarial, quais sejam o latino, anglo-saxão e o administrativo. Ressalto a arguta análise de Sheila Maria Ribeiro (*Público, porém Privado: Uma Visão sobre as Funções Notariais e Registrais no Brasil*. p. 4), *in verbis*:

(...)

RE 842846 / SC

No modelo latino, as funções notarias são realizadas por profissionais do direito que, em princípio, prestam assessoria jurídica aos cidadãos, conferem autenticidade e fé pública aos atos nos quais intervêm, estando sujeitos ao controle pelo Poder Público. O desempenho profissional das atividades notariais requer conhecimentos nas áreas especializadas do Direito: direito das pessoas, direito das coisas, direito das obrigações e direito das sucessões, e, em menor grau, direito internacional privado e direito tributário.

No modelo anglo-saxão, com exceção dos scriveners notaries, a função do "notary" pode ser realizada por qualquer profissional e não há por parte deste a obrigatoriedade de verificação da legalidade dos atos jurídicos entre as partes. O notário não redige nem guarda documento, somente concede certificação ou autenticação aos documentos, homologáveis pela Justiça. Também não há regulação, neste segmento, de atividades no que diz respeito aos valores dos serviços.

No modelo administrativo, o notário é um servidor público stricto sensu, remunerado pelo Estado e com atribuições restritas, tendo em vista o predomínio da intervenção estatal em detrimento da negociação privada (RIBEIRO, Sheila Maria Reis. Público, porém Privado: Uma Visão sobre as Funções Notariais e Registrais no Brasil. p. 4).

No modelo latino, adotado no Brasil, a função notarial e de registro público é, portanto, reservada à figura do notário e oficial de registro, particular em colaboração com o poder público que detém o poder-dever de conferir autenticidade e fé pública às declarações de vontade.

Trata-se de serviço público exercido/administrado em caráter privado, em razão de delegação constitucionalmente prescrita (art. 236 da Constituição da República). Esse é, pois, o ponto nuclear da questão que ora se põe, uma vez que reclama o exame da responsabilidade do Estado pelos danos provenientes de atos daqueles particulares no exercício, em caráter privado, de função pública delegada.

RE 842846 / SC

É consabido que o Poder Público, no desempenho das suas mais variadas atividades, pode causar danos a terceiros, gerando obrigação de recompor os prejuízos delas decorrentes. É imperioso, no entanto, reconhecer a posição diferenciada do Estado em relação aos particulares, de modo que a responsabilização estatal deve ser implementada com a devida consideração às características peculiares dos seus poderes, deveres e atribuições. Nessa linha, leciona Celso Antônio Bandeira de Mello (*Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 30ª Edição, 2013, p. 1.013):

(...) seja porque os deveres públicos do Estado o colocam permanentemente na posição de obrigado a prestações multifárias das quais não se pode furtar, pena de ofender o Direito ou omitir-se em sua missão própria, seja porque dispõe do uso normal de força, seja porque seu contato onímodo e constante com os administrados lhe propicia acarretar prejuízos em escala macroscópica, o certo é que a responsabilidade estatal por danos há de possuir fisionomia própria, que reflita a singularidade de sua posição jurídica. Sem isto, o acobertamento dos particulares contra os riscos da ação pública seria irrisório e por inteiro insuficiente para resguardo de seus interesses e bens jurídicos.

Ademais, impende observar que os administrados não têm o condão de se evadir ou sequer minimizar os perigos de danos provenientes da ação do Estado, ao contrário do que sucede nas relações privada. Deveras: é o próprio Poder Público quem dita os termos de sua presença no seio da coletividade e é ele quem estabelece o teor e a intensidade de seu relacionamento com os membros do corpo social.

Com efeito, a posição jurídica singular do Estado traz consigo o *munus* da responsabilização civil pelos atos que decorrem do exercício da função pública.

A sistemática de responsabilização do Estado foi regida por diversos modelos jurídicos que se sucederam ao longo da história, cada um

RE 842846 / SC

ajustado às influências e especificidades sociais de seu tempo. Nesse seguimento, são feitas algumas considerações gerais acerca do contexto histórico referente à temática, dada a indispensabilidade da compreensão do caminho percorrido.

No *Estado absolutista*, marcado pela concentração de poderes nas mãos do soberano, a teoria da irresponsabilidade civil do Estado, sintetizada pelos enunciados “*quod regi placuit lex est*”, “*the king can do no wrong*” ou “*le roi ne peut mal faire*”, propugnava a teoria da irresponsabilidade do Estado pelos seus atos, uma vez que os particulares teriam que se submeter à sua soberania, sem direito a qualquer compensação. Admitia-se, tão-somente, a responsabilização pessoal e direta dos agentes públicos por atos que praticassem no exercício de suas funções.

Com o advento da teoria do *Estado de Direito* ao início do século XIX através da pena do jurista germânico Robert von Mohl, a completa exoneração da responsabilidade civil do Poder Público passou a revelar verdadeira “*contraditio in terminis*”. De fato, o Estado passou a ter de submeter-se à lei também nessa seara. A apresentação do Estado de Direito como um dos principais fundamentos para a responsabilidade civil do Estado também é feita por Hartmut Maurer em seu clássico *Direito Administrativo Geral (Allgemeines Verwaltungsrecht. 15. Auflage. Beck: München, 2004, p. 657)*. Destaque-se que, num primeiro momento, sob a ótica civilista, essa responsabilização do Estado consubstanciava-se de forma análoga à do empregador ou mandante pelos atos de seu empregado ou mandatário (no caso, o agente público), nas hipóteses em que este agia com dolo ou culpa, tudo na forma da legislação civilista. Dois eram os requisitos, portanto, para que o Estado fosse responsabilizado: 1) imputação de responsabilidade por fato de terceiro a ele subordinado (agente público); 2) conduta culposa desse terceiro (CAVALIERI FILHO, Sérgio. *Programa de Responsabilidade Civil*. São Paulo: Atlas, 9ª Edição, 2010, p. 239-240).

RE 842846 / SC

A evolução do tema, inspirada por princípios de direito público, conduziu à ampliação da tutela da vítima e à paulatina superação das teorias civilistas. Exsurgiram, assim, as cognominadas teorias publicistas.

Vale, neste ponto, lembrar o paradigmático “Caso Blanco” do direito francês, marco histórico da autonomia do Direito Administrativo e relevante julgado acerca da responsabilidade civil do Estado. No dizer de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (*Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 25ª Edição, 2012, p. 5):

(...) ocorrido em 1873, e que envolveu uma menina (Agnès Blanco) que, ao atravessar uma rua da cidade francesa de Bordeaux, foi colhida por uma vagonete da Companhia Nacional de Manufatura de Fumo, que transportava matéria-prima de um para outro edifício (cf. José Cretella Júnior, Tratado de Direito Administrativo, 1970, v. 8: 22-23). Naquela oportunidade, o Conselheiro Davi, do Tribunal de Conflitos, proferiu seu voto, colocando de lado o Código de Napoleão e afirmando, pela primeira vez, o equacionamento e a solução da responsabilidade civil do Estado em termos publicísticos. (...).

A partir do julgamento do “Caso Blanco”, difundiram-se as denominadas teorias publicistas acerca da responsabilidade do Estado: a teoria da *culpa do serviço* ou *culpa administrativa*, a *teoria do risco administrativo* e a *teoria do risco integral*.

A cognominada *teoria da culpa do serviço* (ou *culpa administrativa*) passou a dispensar a prova da culpa individualizada do agente público para a configuração da responsabilidade estatal, utilizando o conceito de culpa (ou falta) do serviço público - *faute du service*, em francês. Em outras palavras, a responsabilidade civil do Estado tinha como origem a prova da deficiência do serviço em geral (inexistência, mau funcionamento ou retardamento do serviço) e não decorria, necessariamente, da conduta

RE 842846 / SC

dolosa ou culposa de algum agente público específico. Permanecia, entretanto, o caráter subjetivo da responsabilidade civil estatal, que, ainda, se constituía a partir da prova da culpa/falha do serviço público.

Mais recentemente, a *teoria do risco administrativo* tem substituído a teoria da culpa anônima, ressalvada a opinião de parcela dos administrativistas, no que concerne às omissões estatais danosas. A referida teoria objetiva preconiza, em essência, que, revertendo os benefícios da atividade pública a todos os administrados, impõe-se, da mesma forma, que os riscos dela decorrentes, também, sejam suportados por toda a coletividade. Desse modo, independentemente da culpa do agente público ou mesmo do serviço, deve o Estado responder pelos danos que causar a terceiros. O dano será democrática e solidariamente repartido por toda a sociedade (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 25ª Edição, 2012, p. 701).

Registre-se que se, por um lado, a teoria do risco administrativo dispensa a análise da culpa da Administração, por outro exige que haja nexo de causalidade entre a conduta estatal e o dano sofrido pelo particular. É dizer: não se pode imputar ao Poder Público, segundo essa teoria, a reparação de danos que não decorram das suas atividades, mas de fatos exclusivamente atribuíveis a terceiros, à própria vítima, ou mesmo derivados de caso fortuito ou força maior.

Por seu turno, a *teoria do risco integral*, segundo a qual o Estado deve responder pelos danos causados a terceiros, mesmo quando estiver presente causa excludente do nexo de causalidade, encontra, também, ressonância em sede doutrinária para algumas hipóteses específicas. Sobre o tema, assim se pronuncia Diógenes Gasparini (*Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 16ª Edição, 2011, p. 1.114):

Por teoria do risco integral entende-se a que obriga o Estado a indenizar todo e qualquer dano, desde que envolvido no respectivo evento. Não se indaga, portanto, a respeito da culpa da vítima na

RE 842846 / SC

produção do evento danoso, nem se permite qualquer prova visando elidir essa responsabilidade. Basta, para caracterizar a obrigação de indenizar, o simples envolvimento do Estado no evento. Assim, ter-se-ia de indenizar a família da vítima de alguém que, desejando suicidar-se, viesse a se atirar sob as rodas de um veículo, coletor de lixo, de propriedade da Administração Pública, ou se atirasse de um prédio sobre a via pública. Nos dois exemplos, por essa teoria, o Estado, que foi simplesmente envolvido no evento por ser o proprietário do caminhão coletor de lixo e da via pública, teria de indenizar. Em ambos os casos os danos não foram causados por agentes do Estado. A vítima os procurou, e o Estado, mesmo assim, teria de indenizar.

No Brasil, a responsabilidade civil do Estado perpassou por esses enfoques doutrinários até chegar à conformação estatuída pela Constituição de 1988.

A *Constituição de 1824* previa, em seu artigo 179, inciso XXIX, a responsabilização apenas do agente público causador do dano, ao dispor que “os *Empregados Publicos são strictamente responsaveis pelos abusos, e omissões praticadas no exercicio das suas funcções, e por não fazerem effectivamente responsaveis aos seus subalternos*”, ressalvada a figura do Imperador, que, nos termos do artigo 99 daquela Carta Política, não estava sujeito a responsabilidade alguma.

O *Código Civil de 1916*, por sua vez, trouxe em seu artigo 15 a ideia de responsabilidade civil subjetiva do Estado, ao expressar a seguinte fórmula:

“Art. 15. As pessoas jurídicas de direito publico são civilmente responsáveis por atos dos seus representantes que nessa qualidade causem danos a terceiros, procedendo de modo contrario ao direito ou faltando a dever prescrito por lei, salvo o direito regressivo contra os causadores do dano”.

Da leitura do citado dispositivo legal, transparece a noção de

RE 842846 / SC

imputação de responsabilidade ao Estado em razão da sua representação pelos agentes públicos, posteriormente considerada inadequada e suplantada pela teoria do órgão (PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Responsabilidade Civil*. Rio de Janeiro: GZ Editora, 10ª Edição, 2012, atualização de Gustavo Tepedino, p. 176-177). Também é nítida a exigência da prova da culpa do agente público, na medida em que só haveria responsabilidade quando ele agisse em contrariedade à lei o que, na doutrina e na prática forense, acabou sofrendo mitigação, como visto, pela teoria da culpa anônima.

A *Constituição de 1946* consagrou em definitivo a teoria do risco administrativo, ao determinar, em seu artigo 194, que “*as pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis pelos danos que os seus funcionários, nessa qualidade, causem a terceiros*”. Como se percebe da redação dessa norma constitucional, passou-se a prever a responsabilidade direta do Estado pelos atos dos seus agentes, sem a exigência de prova da sua culpa, que só precisava ser demonstrada pelo Estado na sua ação regressiva em face do agente público causador do dano, conforme previsão do parágrafo único do dispositivo supracitado.

Quanto ao tema, a *Constituição da República de 1988* reafirmou, em seu artigo 37, § 6º, a adoção, como regra, da teoria objetiva do risco administrativo no Brasil. Confira-se o teor do referido artigo, *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.

Nota-se, portanto, a vigência hodierna da teoria do risco administrativo, segundo a qual o Estado responde objetivamente pelos atos dos seus agentes, assentado o dever-poder de regresso contra o

RE 842846 / SC

responsável, nos casos de dolo ou culpa.

II.II. A perspectiva histórico-jurisprudencial da responsabilidade civil de tabeliães e oficiais de registro

Para uma adequada compreensão do tema, impende analisar o histórico jurisprudencial a respeito da responsabilidade civil de tabeliães e oficiais de registro no âmbito desta Suprema Corte.

Com efeito, no âmbito das turmas deste Egrégio Tribunal, a jurisprudência é firme no sentido da responsabilidade direta e objetiva do Estado pelos danos causados a terceiros em decorrência da atividade notarial, cabendo direito de regresso contra o causador do dano em caso de dolo ou culpa. Nesse sentido, colaciono os seguintes precedentes, *in verbis*:

“CONSTITUCIONAL. SERVIDOR PÚBLICO. TABELIÃO. TITULARES DE OFÍCIO DE JUSTIÇA: RESPONSABILIDADE CIVIL. RESPONSABILIDADE DO ESTADO. C.F., art. 37, § 6º. I. - Natureza estatal das atividades exercidas pelos serventuários titulares de cartórios e registros extrajudiciais, exercidas em caráter privado, por delegação do Poder Público. Responsabilidade objetiva do Estado pelos danos praticados a terceiros por esses servidores no exercício de tais funções, assegurado o direito de regresso contra o notário, nos casos de dolo ou culpa (C.F., art. 37, § 6º). II. - Negativa de trânsito ao RE. Agravo não provido.” (RE 209.354 AgR, Rel. Min. Carlos Velloso, Segunda Turma, DJe de 16/4/1999) (Grifo acrescentado).

“AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. DANOS CAUSADOS A TERCEIROS EM DECORRÊNCIA DE ATIVIDADE NOTARIAL. PRECEDENTES. 1. Nos termos da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, “o Estado responde, objetivamente, pelos atos dos notários que

RE 842846 / SC

causem dano a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável, nos casos de dolo ou culpa (C.F., art. 37, § 6º)” (RE 209.354-AgR, da relatoria do ministro Carlos Velloso). 2. *Agravo regimental desprovido.*” (RE 518.894 AgR, Rel. Min. Ayres Britto, Segunda Turma, DJe de 22/9/2011) (Grifo acrescentado).

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. RESPONSABILIDADE CIVIL. ATO DE AGENTES NOTARIAIS. INTELIGÊNCIA DOS ARTIGOS 236 E 37, § 6º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. LEGITIMIDADE PASSIVA DO ESTADO.

1. Os cargos notariais são criados por lei, providos mediante concurso público e os atos de seus agentes, sujeitos à fiscalização estatal, são dotados de fé pública, prerrogativa esta inerente à idéia de poder delegado pelo Estado.

2. Legitimidade passiva “ad causam” do Estado. Princípio da responsabilidade. Aplicação. Ato praticado pelo agente delegado. Legitimidade passiva do Estado na relação jurídica processual, em face da responsabilidade objetiva da Administração. Recurso extraordinário conhecido e provido” (RE 212.724, Rel. Min. Murício Correa, Segunda Turma, Julg. 30/3/1999, DJ de 6/8/1999) (Grifo acrescentado).

“CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. RESPONSABILIDADE EXTRA CONTRATUAL DO ESTADO. TABELIÃO. AGENTE PÚBLICO. ART. 37, § 6º, DA CF/88. 1. A função eminentemente pública dos serviços notariais configura a natureza estatal das atividades exercidas pelos serventuários titulares de cartórios e registros extrajudiciais. RE 209.354/PR. 2. Responsabilidade extracontratual do Estado caracterizada. 3. Reexame de fatos e provas para eventual desconstituição do acórdão recorrido. Incidência da Súmula STF 279. 4. Inexistência de argumento capaz de infirmar o entendimento adotado pela decisão agravada. 5. Agravo regimental improvido.” (RE 551.156 AgR, Rel. Min. Ellen Gracie, Segunda Turma, DJe de 10/3/2009) (Grifo acrescentado).

RE 842846 / SC

“AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. CONSTITUCIONAL. RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO ESTADO. TITULARES DE OFÍCIOS DE JUSTIÇA E DE NOTAS NA QUALIDADE DE AGENTES PÚBLICOS. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO” (AI 846.317 AgR, Rel^a. Min^a. Cármen Lúcia, Segunda Turma, DJe de 28/11/13) (Grifo acrescentado).

Ementa: “Agravamento regimental no recurso extraordinário. Atividade notarial e de registro. Danos materiais. Responsabilidade objetiva do Estado. Possibilidade. Precedentes. 1. A Suprema Corte já assentou o entendimento de que o Estado responde objetivamente pelos danos causados a terceiros em decorrência da atividade notarial, cabendo direito de regresso contra o causador do dano em caso de dolo ou culpa, nos termos do art. 37, § 6º, da Constituição Federal. 2. Agravo regimental não provido.”

Voto do Rel. Min. Dias Toffoli: “(...) Com efeito, a matéria apresenta feição constitucional e já foi por diversas vezes debatida nesta Corte, a qual assentou o entendimento de que o Estado responde objetivamente pelos danos causados a terceiros em decorrência da atividade notarial, cabendo direito de regresso contra o causador do dano em caso de dolo ou culpa, nos termos do art. 37, § 6º, da Constituição Federal.” (RE 788.009 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Primeira Turma, julgado em 19/08/2014, DJe 13/10/2014) (Grifo acrescentado).

“Responsabilidade civil do Estado por dano causado a terceiro por tabelião. Artigo 107 da Emenda Constitucional nº 1/69. - O entendimento desta Corte, quando vigente a Emenda Constitucional nº 1/69, era o de que os titulares de ofícios de Justiça e de notas, quer do foro judicial, quer do foro extrajudicial (e, portanto, também os tabeliães), eram servidores públicos e por seus atos praticados nessa qualidade

RE 842846 / SC

respondia o Estado, com base no artigo 107, pelos danos por eles causados a terceiros, embora esse dispositivo constitucional não impedisse que a vítima do dano, se preferisse, acionasse diretamente o servidor público com fundamento no artigo 159 do Código Civil. - Da orientação da responsabilidade civil do Estado por dano causado por tabelião, nessa qualidade, a terceiro não divergiu o acórdão recorrido. Recurso extraordinário não conhecido. (RE 116.662, Rel. Min. Moreira Alves, Primeira Turma, DJe de 16/6/1998) (Grifo acrescentado).

Com a mesma orientação, cito os seguintes precedentes, entre outros: **AI 522.832 AgR**, Rel. Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, DJe 28/3/2008; **RE 187.753**, Rel. Min. Ilmar Galvão, Primeira Turma, DJ de 13/8/1999; **ARE 659.824**, Rel. Min. Dias Toffoli, decisão monocrática, DJe de 31/10/2012; **RE 229.974**, Rel. Min. Nery da Silveira, decisão monocrática, DJ de 12/11/2001; **AI 742.718**, Rel. Min. Joaquim Barbosa, decisão monocrática, DJe de 2/2/2012; **ARE 661.632**, Rel. Min. Cármen Lúcia, decisão monocrática, DJe de 08/11/2011; **AI 853.552**, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, decisão monocrática, DJe de 19/12/2011; **RE 565.859**, Rel. Min. Ayres Britto, decisão monocrática, Dje 6.10.2011; **RE 562.644**, Rel. Min. Joaquim Barbosa, decisão monocrática, DJe de 13/12/2010.

Nota-se, assim, que a jurisprudência desta Corte consolidou entendimento no sentido da responsabilidade civil do Estado pelos danos causados a terceiros por atos praticados por tabeliães e oficiais de registro no exercício de suas funções, assegurado o direito de regresso contra o notário, nos casos de dolo ou culpa.

II.III. A responsabilidade civil do Estado pelos danos causados a terceiros por atos de tabeliães e oficiais de registro

A atividade exercida por tabeliães e registradores oficiais é munida de fé pública e destina-se a conferir autenticidade, publicidade, segurança

RE 842846 / SC

e eficácia às declarações de vontade. Consoante expressa determinação constitucional, o ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público e os atos de seus agentes estão sujeitos à fiscalização estatal (art. 236, CRFB/88).

Assim, nada obstante os serviços notariais e de registro serem exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público, o regime jurídico de direito público norteia relevantes aspectos desta atividade. Com efeito, relativamente à natureza jurídica da atividade exercida por tabeliães e registradores oficiais, cumpre colacionar os seguintes precedentes desta Suprema Corte:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PROVIMENTOS N. 747/2000 E 750/2001, DO CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA DO ESTADO DE SÃO PAULO, QUE REORGANIZARAM OS SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTRO, MEDIANTE ACUMULAÇÃO, DESACUMULAÇÃO, EXTINÇÃO E CRIAÇÃO DE UNIDADES. 1. REGIME JURÍDICO DOS SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTRO.

I – Trata-se de atividades jurídicas que são próprias do Estado, porém exercidas por particulares mediante delegação. Exercidas ou traspassadas, mas não por conduto da concessão ou da permissão, normadas pelo caput do art. 175 da Constituição como instrumentos contratuais de privatização do exercício dessa atividade material (não jurídica) em que se constituem os serviços públicos.

II – A delegação que lhes timbra a funcionalidade não se traduz, por nenhuma forma, em cláusulas contratuais.

III – A sua delegação somente pode recair sobre pessoa natural, e não sobre uma empresa ou pessoa mercantil, visto que de empresa ou pessoa mercantil é que versa a Magna Carta Federal em tema de concessão ou permissão de serviço público.

IV – Para se tornar delegatária do Poder Público, tal pessoa natural há de ganhar habilitação em concurso público

RE 842846 / SC

de provas e títulos, e não por adjudicação em processo licitatório, regrado, este, pela Constituição como antecedente necessário do contrato de concessão ou de permissão para o desempenho de serviço público.

V – Cuida-se ainda de atividades estatais cujo exercício privado jaz sob a exclusiva fiscalização do Poder Judiciário, e não sob órgão ou entidade do Poder Executivo, sabido que por órgão ou entidade do Poder Executivo é que se dá a imediata fiscalização das empresas concessionárias ou permissionárias de serviços públicos. (...).

VI – Enfim, as atividades notariais e de registro não se inscrevem no âmbito das remuneráveis por tarifa ou preço público, mas no círculo das que se pautam por uma tabela de emolumentos, jungidos estes a normas gerais que se editam por lei necessariamente federal.

2. CRIAÇÃO E EXTINÇÃO DE SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS.

As serventias extrajudiciais se compõem de um feixe de competências públicas, embora exercidas em regime de delegação a pessoa privada. Competências que fazem de tais serventias uma instância de formalização de atos de criação, preservação, modificação, transformação e extinção de direitos e obrigações. Se esse feixe de competências públicas investe as serventias extrajudiciais em parcela do poder estatal idônea à colocação de terceiros numa condição de servil acatamento, a modificação dessas competências estatais (criação, extinção, acumulação e desacumulação de unidades) somente é de ser realizada por meio de lei em sentido formal, segundo a regra de que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei. Precedentes”.

(ADI 2.415, Rel. Min. Ayres Britto, Tribunal Pleno, DJe de 9/2/2012).

“MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. RESOLUÇÃO N. 291/2010 DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE PERNAMBUCO.

RE 842846 / SC

TRANSFORMAÇÃO DE SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS: PLAUSIBILIDADE DA ALEGAÇÃO DE SER NECESSÁRIA LEI FORMAL DE INICIATIVA DO PODER JUDICIÁRIO. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. Plausível é a alegação de que a transformação de serventias extrajudiciais depende de edição de lei formal de iniciativa privativa do Poder Judiciário. Precedentes. Medida cautelar deferida para suspender a eficácia da Resolução n. 291/2010 do Tribunal de Justiça de Pernambuco”.

(ADI 4.453, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe de 24/8/2011).

CONSTITUCIONAL. ATIVIDADE NOTARIAL. NATUREZA. LEI 9.534/97. REGISTROS PÚBLICOS. ATOS RELACIONADOS AO EXERCÍCIO DA CIDADANIA. GRATUIDADE. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. VIOLAÇÃO NÃO OBSERVADA. PRECEDENTES. IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO. I - A atividade desenvolvida pelos titulares das serventias de notas e registros, embora seja análoga à atividade empresarial, sujeita-se a um regime de direito público. II - Não ofende o princípio da proporcionalidade lei que isenta os “reconhecidamente pobres” do pagamento dos emolumentos devidos pela expedição de registro civil de nascimento e de óbito, bem como a primeira certidão respectiva. III - Precedentes. IV - Ação julgada improcedente.

(ADI 1.800, Rel. Min. Nelson Jobim, Rel. p/ Acórdão: Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJ 28/9/2007)

Ementa: “(...) É constitucional a destinação do produto da arrecadação da taxa de polícia sobre as atividades notariais e de registro, ora para tonificar a musculatura econômica desse ou daquele órgão do Poder Judiciário, ora para aportar recursos financeiros para a jurisdição em si mesma. O inciso IV do art. 167 da Constituição passa ao largo do instituto da taxa, recaindo, isto sim, sobre qualquer modalidade de imposto. O dispositivo legal impugnado não invade a competência da União para editar normais gerais sobre a fixação de emolumentos. Isto porque esse

RE 842846 / SC

tipo de competência legiferante é para dispor sobre relações jurídicas entre o delegatário da serventia e o público usuário dos serviços cartorários. Relação que antecede, logicamente, a que se dá no âmbito tributário da taxa de polícia, tendo por base de cálculo os emolumentos já legalmente disciplinados e administrativamente arrecadados. Ação direta improcedente.

Voto Rel. Min. Ayres Britto: “Numa frase, então, os serviços notariais e de registro são típicas atividades estatais, mas não são serviços públicos, propriamente. Inscrevem-se, isto sim, entre as atividades tidas como função pública lato sensu, a exemplo das funções de legislação, diplomacia, defesa nacional, segurança pública, trânsito, controle externo e tantos outros cometimentos que, nem por ser de exclusivo domínio estatal, passam a se confundir com serviços público. (...) Em palavras outras, assim como o inquérito policial não é processo judicial nem processo administrativo disciplinar, mas inquérito policial mesmo (logo, um tertium genus); assim como o Distrito Federal não é o Estado- membro nem o Município, mas tão somente o próprio Distrito Federal; assim como os serviços forenses não são outra coisa senão serviços forenses em sua peculiar ontologia ou autonomia entitativa; assim como o processo de conta não é processo legislativo, nem jurisprudencial, nem mesmo administrativo, assim também os serviços notariais e de registro são serviços notariais e de registro simplesmente, e não qualquer outra atividade estatal.” (ADI 3.643, Rel. Min. Ayres Britto, Tribunal Pleno, DJe de 16/02/2007)

Extrai-se dos indigitados precedentes que os serviços notariais e de registro são atividades jurídicas próprias do Estado e, por albergarem um feixe de competências públicas, sofrem incidências do regime jurídico de direito público.

Assim, à vista da natureza estatal das funções que exercem, reconheço que as figuras dos tabeliães e registradores oficiais se amoldam à categoria ampla de agentes públicos. Deveras, na esteira das lições de Celso Antônio Bandeira de Mello, relembro que os agentes públicos são todos aqueles que exercem funções estatais, podendo ser classificados em

RE 842846 / SC

agentes políticos, servidores públicos ou particulares em colaboração com o Poder Público. Consoante destacado por Bandeira de Mello, nesta última categoria estão incluídos os tabeliães e registradores oficiais, os quais, sem perderem sua qualidade de particulares, exercem função tipicamente pública (*Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 26ª Edição, 2008, p. 249).

Nessa perspectiva, considerando que i) os titulares das serventias de notas e registros exercem função de natureza pública, ii) o ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público de provas e títulos, iii) os atos desses agentes estão sujeitos à fiscalização pelo ente estatal e iv) as atividades notariais e de registro são remuneradas mediante a percepção de emolumentos, cuja natureza jurídica é de taxa, consigno que tabeliães e registradores oficiais são agentes públicos, que exercem suas atividades *in nomine* do Estado. Nesse prisma, uma vez que o Estado responde diretamente pelos atos dos seus agentes, reconheço a responsabilidade estatal direta pelos atos de tabeliães 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.

Destarte, consoante a firme jurisprudência desta Suprema Corte, o ato notarial ou de registro que gera dano ao particular deve ser atribuído como responsabilidade direta do Estado, que poderá ajuizar a respectiva ação de regresso contra o tabelião ou registrador que perpetrou o dano, de modo a investigar sua responsabilidade subjetiva na espécie.

Consigno que o ajuizamento da respectiva ação de regresso consubstancia um dever do agente estatal competente, que tem a obrigação de ingressar com a ação regressiva em face do tabelião ou registrador oficial, causador de dano ao particular, sob pena de improbidade administrativa. Deveras, o direito de regresso é direito indisponível e de índole obrigatória, que deve ser necessariamente

RE 842846 / SC

pleiteada pelo Estado. Quanto ao ponto, colaciono as lições da i. Ministra Cármen Lúcia, que, com muita acuidade, asseverou:

“Em verdade. o princípio do regresso contra o autor do dano, quando este se origine de culpa ou dolo. atenta para o direito da sociedade ao Estado Moral, à ética no exercício das funções públicas. Assim, se de um lado não se pode deixar ao desabrigo os direitos maculados dos particulares por um comportamento imputável ao Estado, também é exato que a sociedade não dever arcar com os ônus decorrentes de condutas equivocadas dos agentes públicos. Por outro lado, pretende-se que a moralidade administrativa, antes diria, a moralidade estatal (porque não se requer a sua observância apenas na gestão da coisa pública, mas em todo o comportamento do Estado, entendendo-se por este o que ocorre no exercício das funções legislativas e judiciais também) impeça que agentes públicos exorbitem das suas atividades legais ou as exerçam de forma incompatível com os ditames da legalidade e da moralidade, adotando condutas que, por culpa ou dolo, agridem ou ameacem direitos dos particulares.”

(ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. Observações sobre a Responsabilidade Patrimonial do Estado. Revista de Informação Legislativa, Brasília, n. 111, p. 79-122, jul./set. 1991, p. 118-119).

Por fim, impende tecer algumas considerações a respeito da impossibilidade de equiparação entre notários e pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público (art. 37, § 6º, CRFB/88).

Os serviços notariais e de registro, mercê de exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público (art. 236, CF/88), não se submetem à disciplina que rege as pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos. É que esta alternativa interpretativa, além de inobservar a sistemática da aplicabilidade das normas constitucionais, contraria a literalidade do texto da Carta da República,

RE 842846 / SC

conforme a dicção do art. 37, § 6º, que se refere a *peçoas jurídicas* prestadoras de serviços públicos, ao passo que notários e tabeliães respondem civilmente enquanto pessoas naturais delegatárias de serviço público, consoante disposto no art. 22 da Lei nº 8.935/94.

Deveras, ainda que a prescrição juspositiva represente apenas o primeiro passo da atividade hermenêutica, sendo a norma “*mais do que um enunciado de linguagem que está no papel*” (MULLER, Friedrich. Métodos de Trabalho do direito Constitucional. Trad. Peter Naumann. Porto Alegre: Síntese, 1999, p. 36), a interpretação que predica a responsabilidade objetiva dos notários vai de encontro à própria literalidade do texto da Carta da República e não encontra abrigo na diretriz fixada pela jurisprudência consolidada desta Suprema Corte.

Ressalte-se que a incidência da responsabilidade objetiva depende de expressa previsão normativa, não admitindo interpretação extensiva ou ampliativa. Como cediço, a responsabilidade objetiva exsurge como exceção e deve estar expressamente contida em norma constitucional ou legal. Não cabe presumi-la, tal qual informa o art. 927, parágrafo único do Código Civil, que dispõe: “*haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem*”. Assim, prestigiando uma leitura compromissada com a harmonia do sistema jurídico pátrio, descabe ao intérprete constitucional realizar uma interpretação extensiva e analógica na matéria.

Destaco ainda, por oportuno, que a Lei 8.935/94, que regulamenta o art. 236 da Constituição Federal e fixa o estatuto dos serviços notariais e de registro, predica no seu art. 22 que “*os notários e oficiais de registro são civilmente responsáveis por todos os prejuízos que causarem a terceiros, por culpa ou dolo, pessoalmente, pelos substitutos que designarem ou escreventes que autorizarem, assegurado o direito de regresso. (Redação dada pela Lei nº 13.286,*

RE 842846 / SC

de 2016)”, o que configura inequívoca responsabilidade civil subjetiva dos notários e oficiais de registro, que deverão responder regressivamente perante o Estado, por dolo ou culpa, nas hipóteses de dano causado a terceiros no exercício de suas funções.

Em outro passo, destaco que o art. 28 da Lei de Registros Públicos (Lei 6.015/1973) contém comando expresso quanto à responsabilidade subjetiva desses agentes colaboradores do poder público ao estabelecer, *in verbis*:

Lei 6.015/1973

“CAPÍTULO VI Da Responsabilidade

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

Parágrafo único. A responsabilidade civil independe da criminal pelos delitos que cometerem”.

Ainda dentro da mesma lógica legislativa, encontra-se o art. 38 da Lei nº 9492/97, que fixa a responsabilidade subjetiva dos Tabeliães de Protesto de Títulos por seus próprios atos e os de seus prepostos, *in verbis*:

Lei nº 9.492/97

“Art. 38. Os Tabeliães de Protesto de Títulos são civilmente responsáveis por todos os prejuízos que causarem, por culpa ou dolo, pessoalmente, pelos substitutos que designarem ou Escreventes que autorizarem, assegurado o direito de regresso”.

Nessa toada, considerando que a atividade de Tabeliães de Protesto de Títulos é análoga à dos demais registradores, inexistente discriminação que autorize tratamento diferenciado para somente uma determinada atividade da classe notarial. Não há, portanto, lógica sistêmica em excluir somente uma das espécies de tabelião do regime de responsabilidade subjetiva.

RE 842846 / SC

Finalmente, tampouco pelo prisma do risco administrativo, seria adequado equiparar tabeliões e registradores a pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público. É que, por força do art. 31, I, da Lei 8.435/1994, a pessoa física do serventuário responderia civilmente, independentemente de culpa, mesmo por atos danosos que resultassem de disposição legal ou normativa. Nesse particular, destaco os alertas doutrinários tecidos por Renato Luís Benucci e Henrique Bolzani, *in verbis*:

“Como na responsabilidade objetiva não se analisa, para fins de suas incidências, e houve falha no sistema normativo ou má execução dos serviços, os notários e registradores seriam, injustamente, responsabilizados pela má elaboração normativa dos serviços, na qual sequer intervieram. A tese da responsabilidade objetiva poderia levar, assim, a situações em que a indenização seja devida pelo notário e pelo registrador quando estes cumprem finalmente a lei.” (Benucci, Renato Luís. A responsabilidade civil pelos atos notariais e de registro. *Revista de Direito Imobiliário: RDI*, v. 36, n. 74, p. 239-263, jan./jun. 2013).

“Cite-se, por exemplo, o caso em que é lavrada pelo tabelião de nota uma escritura pública de compra e venda de um bem imóvel de vultoso valor. Mais tarde, tal negócio jurídico vem a ser anulado judicialmente por um vício de consentimento, um vício social ou até mesmo, por uma hipótese de nulidade não perceptível quando do momento da lavratura da escritura pública. Sob a égide da imputação objetiva, o tabelião poderia ser responsabilizado pelos prejuízos decorrentes desta invalidação de seu instrumento público, mesmo não tendo concorrido de qualquer forma para os motivos que a ensejaram” (Bolzani, Henrique. *A responsabilidade civil dos notários e dos registradores*. São Paulo: LTR, 2007, p. 87).

Destarte, uma vez acionado diretamente, o Estado poderá ajuizar a respectiva ação de regresso contra o tabelião ou registrador que

RE 842846 / SC

perpetrou o dano, de modo a investigar a sua responsabilidade subjetiva na hipótese.

De tudo o que já exposto, extrai-se, por conseguinte, a invariável conclusão de que o Estado responde, objetivamente, pelos atos dos tabeliães e registradores oficiais que, no exercício de suas funções, causem dano a terceiros, assentado o dever de regresso contra o responsável, nos casos de dolo ou culpa, sob pena de improbidade administrativa.

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

III.

Do Caso Concreto

Bem delimitada essas premissas genéricas objetivas, **passo à análise do caso concreto.**

Conforme narrado, cuida-se de ação de rito ordinário visando à condenação do Estado de Santa Catarina ao pagamento de indenização por danos materiais em decorrência de suposto erro efetuado pelo Cartório de Registro Civil das Pessoas Naturais da Comarca de São Carlos - SC. O cometimento de um erro pelo citado cartório na elaboração da certidão de óbito da esposa do Recorrido teria lhe causado um dano, na medida em que o impediu de obter benefício previdenciário junto ao Instituto Nacional do Seguro Social - INSS.

A sentença foi prolatada, tendo o pedido sido julgado procedente para condenar o Estado de Santa Catarina ao pagamento de indenização pelos danos materiais experimentados pelo autor no valor de um salário

RE 842846 / SC

mínimo mensal entre o período compreendido entre 26 de julho de 2003 e 21 de junho de 2006, acrescido de juros moratórios de 1% (um por cento) ao mês e corrigido monetariamente a partir do momento em que as prestações eram devidas.

Em sede de apelação, o Tribunal de Justiça de Santa Catarina, ao desprover o recurso, além de superar a preliminar de nulidade da sentença por ter sido indeferido o pedido de denunciação da lide formulado na contestação e reiterado no recurso, atribuiu ao Estado a responsabilidade objetiva direta, e não subsidiária, por atos praticados por tabeliães e registradores, por força do art. 37, § 6º, da Constituição da República de 1988. O acórdão do julgamento veiculou a seguinte ementa:

RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. DANO MATERIAL DECORRENTE DE ERRO DE ATO DE SERVIÇO DO CARTÓRIO DO REGISTRO CIVIL LEGITIMIDADE PASSIVA DO ESTADO. DENUNCIAÇÃO DA LIDE NÃO OBRIGATÓRIA. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO AO DENUNCIANTE. NULIDADE INEXISTENTE. EQUÍVOCO DO NOME DA PESSOA FINADA NA EXPEDIÇÃO DA CERTIDÃO DE ÓBITO. FATO QUE IMPEDIU O AUTOR DE RECEBER A PENSÃO PREVIDENCIÁRIA POR MORTE DA ESPOSA. NECESSIDADE DE AJUIZAMENTO DE DEMANDA PARA RETIFICAÇÃO DO REGISTRO. RETARDAMENTO NA PERCEPÇÃO DO BENEFÍCIO. DANO MATERIAL CARACTERIZADO. RESPONSABILIDADE OBJETIVA. DEVER DE INDENIZAR CONFIGURADO. RECURSO DESPROVIDO.

1. *"O Estado, na condição de delegante dos serviços notariais, responde objetivamente pela reparação dos danos que os tabeliães e registradores vierem a causar a terceiros em razão do exercício de suas funções" (AC n. 2007.061873-6, da Capital).*

2. *Se a falta de denunciação não implica na perda do direito de regresso nas hipóteses dos incs. I e II do art. 70, repugna aos princípios de economia e celeridade processual a idéia de se anular o processo em razão do indeferimento desse pleito, ainda quando a*

RE 842846 / SC

litisdenuciação fosse cabível.

3. "A indenização por dano material só pode dizer respeito ao ressarcimento daquilo que, em cada situação, representou uma diminuição indevida do patrimônio do ofendido" (Resp 675147/RJ). Sob esta premissa, quem deixou de receber valores à que tinha direito em razão da atuação faltosa de preposto do Estado, deve ser indenizado na integralidade do montante a que, indubitavelmente, fazia jus.

Deveras, o Estado de Santa Catarina, nas instâncias ordinárias, foi condenado a indenizar o Recorrido, de modo que a controvérsia posta no recurso extraordinário é, portanto, saber se o acórdão impugnado, ao assentar que "o Estado, na condição de delegante dos serviços notariais, responde objetivamente pela reparação dos danos que os tabeliães e registradores vierem a causar a terceiros em razão do exercício de suas funções", teria violado o que disposto nos arts. 37, § 6º, c/c art. 236, ambos da Constituição da República.

In casu, verifica-se que o apelo não merece prosperar. Tratando-se, na espécie, de dano causado por registrador no exercício de sua função, incide a responsabilidade direta do Estado de Santa Catarina, assentado o dever de regresso contra o responsável, nos casos de dolo ou culpa, sob pena de improbidade administrativa.

Ex positis, voto no sentido de **CONHECER** e **NEGAR PROVIMENTO** ao recurso extraordinário, para reconhecer que o Estado responde diretamente pelos danos causados pelas serventias extrajudiciais, *in casu*, do titular do Cartório de Registro Civil das Pessoas Naturais da Comarca de São Carlos – SC, assentado o dever de regresso contra o responsável, nos casos de dolo ou culpa, sob pena de improbidade administrativa.

Quanto à **tese jurídica objetiva** a ser assentada em sede de repercussão geral, proponho-a, nos seguintes termos: **o Estado responde, objetivamente, pelos atos dos tabeliães e registradores oficiais que, no**

RE 842846 / SC

exercício de suas funções, causem dano a terceiros, assentado o dever de regresso contra o responsável, nos casos de dolo ou culpa, sob pena de improbidade administrativa.

É como voto.

27/02/2019

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 842.846 SANTA CATARINA**VOTO**

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Trata-se de Recurso Extraordinário interposto em face de acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina que, ao manter o entendimento da sentença, decidiu pela responsabilidade civil estatal, na modalidade objetiva, em razão do dano causado ao particular por ato de delegatário dos serviços de atividade notarial. O julgado recebeu a seguinte ementa:

“RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. DANO MATERIAL DECORRENTE DE ERRO DE ATO DE SERVIÇO DO CARTÓRIO DO REGISTRO CIVIL LEGITIMIDADE PASSIVA DO ESTADO. DENUNCIÇÃO DA LIDE NÃO OBRIGATÓRIA. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO AO DENUNCIANTE. NULIDADE INEXISTENTE. EQUÍVOCO DO NOME DA PESSOA FINADA NA EXPEDIÇÃO DA CERTIDÃO DE ÓBITO. FATO QUE IMPEDIU O AUTOR DE RECEBER A PENSÃO PREVIDENCIÁRIA POR MORTE DA ESPOSA. NECESSIDADE DE AJUIZAMENTO DE DEMANDA PARA RETIFICAÇÃO DO REGISTRO. RETARDAMENTO NA PERCEPÇÃO DO BENEFÍCIO. DANO MATERIAL CARACTERIZADO. RESPONSABILIDADE OBJETIVA. DEVER DE INDENIZAR CONFIGURADO. RECURSO DESPROVIDO.

1. O Estado, na condição de delegante dos serviços notariais, responde objetivamente pela reparação dos danos que os tabeliães e registradores vierem a causar a terceiros em razão do exercício de suas funções (AC n. 2007.061873-6, da Capital).

2. Se a falta de denúncia não implica na perda do direito de regresso nas hipóteses dos incs. I e II do art. 70, repugna aos princípios de economia e celeridade processual a idéia de se anular o processo em razão do indeferimento desse pleito, ainda quando a litisdenúncia fosse cabível.

3. A indenização por dano material só pode dizer respeito

RE 842846 / SC

ao ressarcimento daquilo que, em cada situação, representou uma diminuição indevida do patrimônio do ofendido (Resp 675147/RJ). Sob esta premissa, quem deixou de receber valores à que tinha direito em razão da atuação faltosa de preposto do Estado, deve ser indenizado na integralidade do montante a que, indubitavelmente, fazia jus.”

No apelo extremo, interposto com amparo no art. 102, III, *a*, da Constituição Federal, o Estado de Santa Catarina sustenta, em síntese, que o acórdão recorrido teria violado o § 6º do art. 37 da Carta Magna, ao fundamento de que seria parte ilegítima *para figurar no polo passivo de ação de indenização por dano resultante de mau funcionamento dos serviços notariais*. Acrescenta, ainda, que o tabelião ou o oficial de registro deveriam responder, direta e pessoalmente, pelos danos causados a terceiros, em decorrência do exercício da atividade notarial.

Em razão da questão proposta, o eminente Min. LUIZ FUX levou o debate ao Plenário Virtual, de modo que esta CORTE reconheceu a Repercussão Geral do RE 842.846/SC, o qual ficou registrado como Tema 777, cuja discussão gira em torno da seguinte controvérsia constitucional: *Responsabilidade civil do Estado em decorrência de danos causados a terceiros por tabeliães e oficiais de registro no exercício de suas funções*. Como consequência, ficou assentado que a CORTE também se posicione sobre *a extensão da responsabilidade civil dos tabeliães e oficiais de registro por danos causados a terceiros no exercício de suas funções*.

Instado a se manifestar, o Procurador-Geral da República opinou pelo desprovimento do recurso extraordinário.

O eminente relator, Min. LUIZ FUX admitiu o ingresso da Associação dos Notários e Registradores do Brasil – ANOREG/BR, do Instituto de Estudos de Protesto de Títulos do Brasil – IEPTB e do Colégio Notarial do Brasil – Conselho Federal na condição de *amici curiae*, de modo a enriquecer o debate.

A Associação dos Notários e Registradores do Brasil - ANOREG/BR alega, em síntese, que a responsabilidade civil do tabelião e do oficial de registro seria subjetiva, ao passo que o Estado deveria responder

RE 842846 / SC

objetivamente pelos atos praticados pelos delegatários de serviço notarial e registral, na forma do art. 37, § 6º, da CF.

Presentes os requisitos de admissibilidade, o recurso deve ser conhecido.

Inicialmente, é importante registrar que não se desconhece a orientação desta CORTE no sentido de que *“o Estado responde objetivamente pelos danos causados a terceiros em decorrência da atividade notarial, cabendo direito de regresso contra o causador do dano em caso de dolo ou culpa, nos termos do art. 37, § 6º, da Constituição Federal”* (RE 788.009-AgR, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, DJe de 13/10/2014). São vários os precedentes que refletem esse entendimento, merecendo destaque: RE 209.354-AgR, Rel. Min. CARLOS VELLOSO, Segunda Turma, DJ 16/4/1999; RE 518.894-AgR, Rel. Min. AYRES BRITTO, Segunda Turma, DJe de 23/9/2011; AI 522.832-AgR, Rel. Min. GILMAR MENDES, Segunda Turma, DJe de 28/3/2008; RE 551.156-AgR, Rel. Min. ELLEN GRACIE, Segunda Turma, DJe de 3/4/2009.

Entretanto, entendeu a CORTE ser o caso de revisitar a matéria em regime de repercussão geral, seja para reafirmar a jurisprudência ou até mesmo evoluir o pensamento interpretativo a respeito do alcance do dispositivo constitucional que trata da responsabilidade civil estatal e a atividade notarial.

No caso dos autos, o recorrente sustenta a tese de que a pessoa à frente dos serviços notariais/registrais é quem deveria responder diretamente pelos prejuízos causados aos terceiros usuários dos serviços, e não o Ente delegante, que seria parte ilegítima para compor o polo passivo da demanda.

Em sentido oposto à tese recursal proposta, o Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina manteve o entendimento do juiz de primeiro grau, que julgara procedente o pedido inicial, para condenar o Estado catarinense ao pagamento de indenização por danos materiais em razão de ato notarial que expediu certidão de óbito com erro no nome da esposa falecida do autor/recorrente, o que impediu a obtenção de benefício

RE 842846 / SC

previdenciário junto ao INSS.

O Tribunal de origem, portanto, aplicou entendimento segundo o qual, nos termos do art. 37, § 6º, da CF, o Estado de Santa Catarina responde objetivamente pelos danos suportados pelo particular por atos decorrentes de serviços notariais.

No particular, o evento danoso, a conduta e o nexo de causalidade se mostraram incontroversos, de modo que cumpre verificar o seguinte: se o disposto no art. 37, § 6º, da CF alcança situações concretas envolvendo a atividade dos notários e registradores, de forma a responsabilizar objetivamente o Estado por danos suportados pelo particular; e se, admitida essa hipótese, o terceiro prejudicado deve acionar o Estado, delegante do serviço, ou diretamente o notário ou registrador.

O § 6º do art. 37 da Constituição da República consagra a responsabilidade civil objetiva do Poder Público, conforme teor abaixo:

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

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

A respeito do tema, já tive a oportunidade de observar:

“A responsabilidade civil das pessoas jurídicas de direito público e das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público baseia-se no risco administrativo, sendo objetiva. Essa responsabilidade objetiva exige a ocorrência dos seguintes requisitos: *ocorrência do dano; ação ou omissão administrativa; existência de nexo causal entre o dano e a ação ou*

RE 842846 / SC

omissão administrativa e ausência de causa excludente da responsabilidade estatal". (Direito Constitucional, 32ª edição, Atlas, 2016, p. 395/396)

Assim, em termos gerais, quando um agente público ou um particular delegatário de serviço público, agindo sob o regime de direito público, causar danos a um terceiro, o Estado responde objetivamente perante o prejudicado, exceto se incidir alguma excludente de responsabilidade, como caso fortuito/força maior ou culpa exclusiva da vítima. Nesse cenário, o Estado terá direito de regresso em face do agente causador do dano, na hipótese de ele ter agido com culpa ou dolo.

Particularmente aos serviços notariais e de registro, e aqui repousa a controvérsia dos autos, a Constituição Federal deixou a cargo do legislador infraconstitucional a regulamentação da matéria, conforme se vê abaixo:

"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.

(...)"

A Lei Federal 8.935/1994 (lei dos cartórios), portanto, definiu os serviços notariais e de registro como aqueles de "*organização técnica e administrativa destinados a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos*" (art. 1º).

A lei dispôs ainda sobre a forma da prestação dos serviços, bem como as competências dos notários e oficiais de registros:

"Art. 3º Notário, ou tabelião, e oficial de registro, ou registrador, são profissionais do direito, dotados de fé pública, a quem é delegado o exercício da atividade notarial e de registro.

Art. 4º Os serviços notariais e de registro serão prestados,

RE 842846 / SC

de modo eficiente e adequado, em dias e horários estabelecidos pelo juízo competente, atendidas as peculiaridades locais, em local de fácil acesso ao público e que ofereça segurança para o arquivamento de livros e documentos.

§ 1º O serviço de registro civil das pessoas naturais será prestado, também, nos sábados, domingos e feriados pelo sistema de plantão.

§ 2º O atendimento ao público será, no mínimo, de seis horas diárias.”

(...)

Art. 6º Aos notários compete:

I - formalizar juridicamente a vontade das partes;

II - intervir nos atos e negócios jurídicos a que as partes devam ou queiram dar forma legal ou autenticidade, autorizando a redação ou redigindo os instrumentos adequados, conservando os originais e expedindo cópias fidedignas de seu conteúdo;

III - autenticar fatos.

Art. 7º Aos tabeliães de notas compete com exclusividade:

I - lavrar escrituras e procurações, públicas;

II - lavrar testamentos públicos e aprovar os cerrados;

III - lavrar atas notariais;

IV - reconhecer firmas;

V - autenticar cópias.

Parágrafo único. É facultado aos tabeliães de notas realizar todas as gestões e diligências necessárias ou convenientes ao preparo dos atos notariais, requerendo o que couber, sem ônus maiores que os emolumentos devidos pelo ato.”

Muito se discutiu na doutrina a respeito do regime jurídico da atividade notarial/registral, uma vez que a leitura do *caput* do art. 236 da CF poderia levar ao entendimento de que o serviço prestado seria em caráter particular.

Isso já foi analisado na ADI 2.602/MG, quando esta CORTE afirmou que “os serviços de registros públicos, cartorários e notariais são exercidos em caráter privado por delegação do Poder Público --- serviço público não privativo”.

RE 842846 / SC

(ADI 2.602, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA, Rel. p/ Acórdão: Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, DJ 31/3/2006).

Naquela ocasião, o eminente Min. CARLOS AYRES BRITTO ressaltou o seguinte em seu voto (grifos no original):

“Passando agora ao exame de mérito da *quaestio*, começo por dizer que a sua correta solução passa pela análise da natureza e regime jurídico dos tais ‘serviços de registros públicos, cartorários e notariais’, que a Lei Maior da República sintetizou sob o nome de ‘serviços notariais e de registro’ (art. 236, cabeça e §2º).

(...)

Com este propósito, pontuo que as atividades em foco deixaram de figurar no rol dos serviços públicos que são próprios da União (incisos XI e XII do art. 21, especificamente).

(...)

Por isso que, do confronto entre as duas categorias de atividades públicas, temos para nós que os traços principais dos serviços notariais e de registro sejam os seguintes:

I – serviços notariais e de registro são atividades **próprias do Poder Público, pela clara razão de que, se não o fossem, nenhum sentido haveria para a remissão que a Lei Maior expressamente faz ao instituto da delegação a pessoas privadas**. É dizer: atividades de senhorio público, por certo, porém obrigatoriamente exercidas em caráter privado (CF, art. 236, *caput*).

(...)

II – cuida-se de atividades jurídicas do Estado, e não de atividades simplesmente materiais, cuja prestação é traspassada para os particulares **mediante delegação** (...)

III – a delegação que lhes timbra a funcionalidade não se traduz, por nenhuma forma, em cláusulas contratuais. (...)

IV – para se tornar delegatária do Poder Público, tal pessoa natural há de ganhar habilitação **em concurso público de provas e títulos**. (...)”

RE 842846 / SC

Inegável o reconhecimento de que a atividade exercida pelos notários e oficiais de registro constitui modalidade de *serviço público*, devendo, portanto, obediência às regras de regime jurídico de direito público. Não fosse a delegação desses serviços estabelecida pela Constituição Federal aos particulares, nos termos do art. 236, caberia ao Estado, por sua vez, prestar diretamente essa atividade para a população em geral. Nesse sentido (grifos aditados):

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - CUSTAS JUDICIAIS E EMOLUMENTOS EXTRAJUDICIAIS - NATUREZA TRIBUTÁRIA (TAXA) - DESTINAÇÃO PARCIAL DOS RECURSOS ORIUNDOS DA ARRECADAÇÃO DESSES VALORES A INSTITUIÇÕES PRIVADAS - INADMISSIBILIDADE - VINCULAÇÃO DESSES MESMOS RECURSOS AO CUSTEIO DE ATIVIDADES DIVERSAS DAQUELAS CUJO EXERCÍCIO JUSTIFICOU A INSTITUIÇÃO DAS ESPÉCIES TRIBUTÁRIAS EM REFERÊNCIA - DESCARACTERIZAÇÃO DA FUNÇÃO CONSTITUCIONAL DA TAXA - RELEVÂNCIA JURÍDICA DO PEDIDO - MEDIDA LIMINAR DEFERIDA. NATUREZA JURÍDICA DAS CUSTAS JUDICIAIS E DOS EMOLUMENTOS EXTRAJUDICIAIS. (...)

SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS. - **A atividade notarial e registral, ainda que executada no âmbito de serventias extrajudiciais não oficializadas, constitui, em decorrência de sua própria natureza, função revestida de estatalidade, sujeitando-se, por isso mesmo, a um regime estrito de direito público. A possibilidade constitucional de a execução dos serviços notariais e de registro ser efetivada "em caráter privado, por delegação do poder público" (CF, art. 236), não descaracteriza a natureza essencialmente estatal dessas atividades de índole administrativa .**

- As serventias extrajudiciais, instituídas pelo Poder Público para o desempenho de funções técnico-administrativas destinadas "a garantir a publicidade, a autenticidade, a segurança e a eficácia dos atos jurídicos" (Lei n. 8.935/94, art. 1º), constituem órgãos públicos titularizados por agentes que se

RE 842846 / SC

qualificam, na perspectiva das relações que mantêm com o Estado, como típicos servidores públicos. Doutrina e Jurisprudência.

(...) (ADI 1378 MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, DJ de 30/5/1997)”

Adotam essa orientação os seguintes precedentes: ARE 823.161 AgR, Rel. Min. GILMAR MENDES, Segunda Turma, DJe de 7/6/2017; ADI 2.254, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, DJe de 3/3/2017; e MS 27.955 AgR, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, DJe de 5/9/2018.

Assim, como bem detalhado no voto do relator, Min. LUIZ FUX, o Estado, ao delegar o serviço notarial e de registros, nada mais fez do que conferir aos titulares de serventias extrajudiciais o exercício de uma função pública.

A bem da verdade, O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, por diversas oportunidades, já assentou o entendimento de que notários e oficiais de registro não exercem cargos públicos efetivos, dada a natureza de direito privado em que exercem suas atividades. Ilustra esse entendimento, por exemplo, o precedente abaixo (grifos aditados):

“DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. SERVENTIAS JUDICIAIS. NOTÁRIOS E REGISTRADORES. APOSENTADORIA. IMPOSSIBILIDADE DE VINCULAÇÃO AO REGIME JURÍDICO PRÓPRIO DOS SERVIDORES PÚBLICOS. PRECEDENTES. SÚMULA 279/STF.

1. O Supremo Tribunal Federal possui firme jurisprudência no sentido de que o regime previdenciário próprio dos servidores públicos não se aplica aos escreventes juramentados e aos demais auxiliares da justiça, tendo em vista que não são detentores de cargo público efetivo. Precedentes.

2. Para se chegar à conclusão pretendida pela parte recorrente, no sentido do preenchimento dos requisitos para aposentadoria em data anterior à EC 20/1998, faz-se necessário

RE 842846 / SC

o reexame do conjunto fático-probatório dos autos, procedimento vedado neste momento processual, nos termos da Súmula 279/STF.

3. Agravo interno a que se nega provimento, com aplicação da multa prevista no art. 557, § 2º, do CPC/1973. (ARE 919883 AgR, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, DJe de 10/2/2017)“

No entanto, não se pode confundir a natureza jurídica da função exercida pelos notários e oficiais de registros com a forma de prestação desses serviços. Aquela, como se viu, é tratada no âmbito do direito público, pois o titular recebe diretamente do Estado a incumbência de ser o responsável pela organização técnica e administrativa a fim de garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos.

Por outro lado, o meio de prestação dessa função pública se dá em caráter privado, o que permite ao titular da serventia contratar seus funcionários, estipular o valor dos salários, a jornada diária de trabalho, etc. Assim, o fato de exercer de forma privada a atividade notarial/registral não descaracteriza a função pública do serviço delegado pelo Estado.

A respeito da matéria, cumpre trazer ao debate a ilustre lição de JOSÉ AFONSO DA SILVA:

“Uma coisa, porém, é a natureza do serviço em si; outra é a *natureza do regime de sua prestação*. O Poder Público detém discricionariedade organizativa para eleger o modo de oferecimento desses serviços. Pode *prestá-los diretamente* por meio de servidores públicos, como se dá com as *serventias oficializadas*, que assim se caracterizam como típicas repartições públicas; aqui, tanto o serviço como a forma de sua prestação são públicos. Ou pode *prestá-los pelo método indireto*, delegando sua execução a particulares. Este método é o que tem prevalecido em relação à prestação dos notariais e de registro público. Não é comum prestá-los por serventia oficializada; o comum e tradicional é outorgá-los a particulares, por via de

RE 842846 / SC

delegação. A Constituição, agora, consagra em definitivo essa forma indireta de prestação desses serviços, como se lê no artigo em comentário”

(...)

A conclusão é a de que as serventias de notas e de registro público são organismos privados que prestam um serviço público, desempenham uma função pública”.

(SILVA, José Afonso da. Comentário Contextual à Constituição. 7ª edição. Editora Malheiros. São Paulo: 2010. p. 896)

Portanto, ao receber do Estado a função de exercer serviços notariais e de registros, a figura do Estado é representada na própria pessoa do notário/registrator, que exerce os serviços delegados por sua conta e risco, e em seu nome. Ou seja, uma vez investido na função pública por meio de delegação do Poder Público concedente, o notário/registrator assume a qualificação de Agente delegado.

Confira-se o que HELY LOPES MEIRELLES, em sua obra, elucida sobre o tema (grifos aditados):

“Agentes delegados são particulares que recebem a incumbência da execução de determinada atividade, obra ou serviço público e o realizam em nome próprio, por sua conta e risco, mas segundo as normas do Estado e sob a permanente fiscalização do delegante. Esses agentes não são servidores públicos, nem honoríficos, nem representantes do Estado; todavia, constituem uma categoria à parte de colaboradores do Poder Público. **Nessa categoria se encontram os concessionários e permissionários de obras e serviços públicos, os serventuários de ofícios ou cartórios não estatizados**, os leiloeiros, os tradutores e intérpretes públicos, a demais pessoas que recebem *delegação* para a prática de alguma atividade estatal ou serviço de interesse coletivo”. (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 15ª edição. Editora Revista dos Tribunais. São Paulo: 1990. p. 71)

RE 842846 / SC

Com base nessas premissas, alinho-me ao entendimento manifestado pelo eminente Ministro Relator.

Como já visto, o § 6º do art. 37 da CF consagra a hipótese de responsabilidade civil objetiva do Poder Público, bem como dos delegatários prestadores de serviços públicos, pelos danos causados a terceiros, com base na teoria do risco administrativo.

Dessa forma, uma vez que os notários e registradores são verdadeiros delegatários do Poder Público e exercem função pública, não há como dissociar dessa função a responsabilidade direta e pessoal pelos eventuais danos causados aos particulares; afinal, o regime a que estão submetidos impõe que assumam o risco da atividade por sua conta e em nome próprio. O texto constitucional, nesses casos, é claro quanto à divisão de responsabilidade do Poder Público, quando seus agentes causarem o dano, e dos seus delegatários, nos termos do art. 37, § 6º, da Carta Magna.

Ao Estado, portanto, não pode ser atribuída a responsabilidade pessoal e direta por atos cometidos por seus delegatários de serviço público, pois se assim o fosse, estaríamos aplicando a teoria do risco integral. O simples ato de delegar uma função pública ao particular não pode servir de premissa para tornar o Estado um garantidor universal em matéria de responsabilidade civil. Como já salientado, o delegatário de um serviço público assume esse *múnus* por sua conta e risco.

Com efeito, a mesma regra que vale para os concessionários e permissionários de serviços públicos, quanto à responsabilidade civil objetiva (art. 37, § 6º, da CF), deve ser aplicada aos notários/registradores. Assim, quando um particular sofrer algum dano proveniente de atuação direta de serviço notarial ou de registro público, cabe a ele demonstrar o liame que une o prejuízo à conduta realizada e, havendo esse nexo de causalidade, fica configurada a responsabilidade civil objetiva do notário/registrator, com base na teoria do risco administrativo. Ressalta-se que, havendo alguma hipótese de excludente do nexo causal, não há que se falar em responsabilidade civil objetiva.

RE 842846 / SC

É certo que os cartórios ou serventias extrajudiciais não possuem personalidade jurídica para serem responsabilizados pelos eventuais danos provocados pela atuação de seus titulares e/ou prepostos, de modo que, havendo a hipótese de responsabilização civil, a legitimidade passiva para compor a lide recai sobre o titular delegatário dos serviços.

É isso que sugere a leitura do art. 3º da Lei 8.935/1994, ao dispor que a delegação dos serviços notariais e de registro ocorre na própria pessoa do notário/registrator. De igual modo, entendo que essa foi a intenção do Novo Código de Processo Civil, quando estabeleceu o foro competente para conhecer de ação indenizatória decorrente de ato notarial/registoral, conforme se vê abaixo:

“Art. 53. É competente o foro:

(...)

III - do lugar:

f) da sede da serventia notarial ou de registro, para a ação de reparação de dano por ato praticado em razão do ofício;”

Assim, seguindo a linha de pensamento exposta pelo eminente Ministro Relator, entendo que o notário/registrator é quem deve ser responsabilizado, pessoal e diretamente, por eventuais danos causados em decorrência do exercício de sua função pública, e reconheço, para tanto, sua legitimidade passiva para composição da lide.

Portanto, na hipótese em análise, verifico que o Estado de Santa Catarina não tem legitimidade passiva para responder pelos danos sofridos pelo autor/recorrido, de modo que deve ser afastada a condenação confirmada pelo Tribunal local.

A propósito, ainda que a responsabilidade do caso não recaia diretamente sobre o Estado de Santa Catarina, isso não quer dizer que o Ente está imune à eventual responsabilização.

Como se sabe, na doutrina da evolução da responsabilidade civil do Estado, a teoria da irresponsabilidade estatal era apontada como aquela em que o Estado não era responsável pelos danos causados por seus agentes. Nesse sentido:

RE 842846 / SC

“Sob o domínio dos governos absolutos negou-se a responsabilidade do Estado, secularizada na regra inglesa da infalibilidade real – *The King can do no wrong* – extensiva aos seus representantes; sob a influência do liberalismo, assemelhou-se o Estado ao indivíduo, para que pudesse ser responsabilizado pelos atos culposos de seus agentes; finalmente, em nossos dias, atribui-se à Administração Pública uma responsabilidade especial *de direito público*.

A doutrina da irresponsabilidade está inteiramente superada, visto que as duas últimas Nações que a sustentavam, a Inglaterra e os Estados Unidos da América do Norte, abandonaram-na, respectivamente, pelo *Crown Proceeding Act*, de 1947, e pelo *Federal Tort Claims Act*, de 1946. Caíram, assim, os últimos redutos da irresponsabilidade civil do Estado pelos atos de seus agentes” (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 15ª edição. Editora Revista dos Tribunais. São Paulo: 1990. p. 546)

Como se viu, não há mais espaço, dentro de uma realidade de Estado democrático de Direito na qual vivemos, em que o Ente público não responda pelos seus atos, ainda que sejam praticados por delegatários de serviços públicos. Dessa forma, fosse o Estado atuando diretamente na prestação de serviços notariais/registrais, e nesse contexto causar danos aos particulares, não haveria maiores dificuldades para se enxergar a aplicação da responsabilidade civil objetiva estatal, na forma do art. 37, § 6º, da Carta Magna.

No caso de atuação dos notários/registradores, conforme tratado acima, a pessoa física recebe do Estado a delegação da função pública para atuar por sua conta e risco, respondendo objetivamente em caso de ação indenizatória. Por outro lado, por ter delegado uma função que lhe era própria, o Estado permanece responsável por eventual dano causado por seus delegatários. No entanto, a responsabilidade estatal deve se dar de forma subsidiária. Isso porque, nesses casos, não há uma atuação direta e imediata do Estado para a ocorrência do dano ao particular.

RE 842846 / SC

Aplica-se, novamente, o mesmo entendimento que vale para as hipóteses de danos causados por concessionários ou permissionários de serviços públicos, na qual o Estado responde subsidiariamente. Veja-se o que diz a doutrina nas palavras de HELY LOPES MEIRELLES:

“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 não é conjunta nem solidária com a do delegado; é *subsidiária*, ou seja, supletiva da do causador do dano na execução da delegação, se aquele se revelar incapaz de satisfazer a indenização devida.” (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 15ª edição. Editora Revista dos Tribunais. São Paulo: 1990. p. 72)

A conclusão a que se chega no presente caso, portanto, é que o Estado de Santa Catarina responde apenas subsidiariamente pelos danos sofridos pelo autor/recorrido, de modo que deve ser afastada sua condenação por responsabilidade objetiva direta.

Ressalto que o Superior Tribunal de Justiça possui entendimento no mesmo sentido, de reconhecer a responsabilidade civil objetiva do notário/registrator, sendo que o Estado responde subsidiariamente, de forma objetiva, nessa hipótese. Com efeito, confirmam-se alguns precedentes daquela Corte de Justiça (grifos aditados):

“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

RE 842846 / SC

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, Segunda Turma, DJe 18/06/2014). 3. Agravo interno não provido. (AgInt no REsp 1590117/SC, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 02/10/2018, DJe 09/10/2018)"

“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

RE 842846 / SC

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, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 05/12/2017, DJe 19/12/2017)”

“PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. DANOS MATERIAIS CAUSADOS POR TITULAR DE SERVENTIA EXTRAJUDICIAL. ATIVIDADE DELEGADA. RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO TABELIÃO E SUBSIDIÁRIA DO ESTADO. **1. O acórdão recorrido encontra em consonância com a jurisprudência desta Corte, segundo a qual 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 24/05/2013; REsp 1.163.652/PE, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 01/07/2010. 2. Agravo regimental não provido. (AgRg no REsp 1377074/RJ, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 16/02/2016, DJe 23/02/2016)”

Por fim, cumpre examinar a constitucionalidade do art. 22 da Lei dos Cartórios. Como se sabe, atendendo ao comando constitucional (art. 236, § 1º, da CF), a União editou a Lei 8.935/1994, que disciplinou o regime de responsabilidade civil decorrente da prestação de serviços notariais e de registro, cuja redação original, e à época do ocorrido nos autos, era a seguinte:

RE 842846 / SC

“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.”

Posteriormente, a disposição normativa do art. 22 da lei sofreu alteração, dada pela Lei 13.137/2015, de seguinte teor:

“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.”

Comparando a evolução da escrita do referido artigo, infere-se que, tanto na redação original do art. 22 quanto naquela dada pela Lei 13.137/2015, a legislação reconhecia a natureza objetiva da responsabilidade dos notários e oficiais de registro pelos danos causados a terceiros. Ocorre que o art. 22 foi novamente alterado pela Lei 13.286/2016, passando a ser assim escrito:

“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.

Parágrafo único. Prescreve em três anos a pretensão de reparação civil, contado o prazo da data de lavratura do ato registral ou notarial.”

Nesses termos, a nova redação legal permite enxergar uma subversão de tratamento quanto à responsabilidade civil dos notários e registradores. Antes, o texto direcionava ao regime da responsabilidade objetiva, na conformidade do texto constitucional; agora, o legislador

RE 842846 / SC

ordinário conferiu caráter subjetivo à atuação dos notários e oficiais de registro, de modo que só poderiam ser responsabilizados se causarem danos a título de culpa ou dolo. No entanto, a opção do legislador pelo caráter subjetivo de responsabilização civil esbarra na disciplina que o próprio texto constitucional veiculou para a responsabilização de quaisquer atos emanados do Poder Público, ainda que em regime de delegação a particulares.

Como se viu, a delegação de uma função pública ao particular torna ele um agente delegado, que age em nome próprio e por sua conta e risco, de modo que deve ser responsabilizado nos moldes do § 6º do art. 37 da Carta Magna, sob o regime da responsabilidade objetiva, com base na teoria do risco administrativo. Entendo correta, portanto, a conclusão do relator para declarar, incidentalmente, a inconstitucionalidade do art. 22 da Lei 8.935/1994, com a redação dada pela Lei 13.286/2016, por contrariar a sistemática de responsabilização de agentes delegatários de serviços públicos estabelecida no texto constitucional.

Diante do exposto, DOU PROVIMENTO ao Recurso Extraordinário.
É o voto.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Ministro, só uma observação pequena e simples. Nós, por exemplo, juízes, promotores, somos sujeitos a concurso público, temos responsabilidade pública e a lei é clara em estabelecer que, mercê dessa nossa disputa pública, regulada por normas de direito público, os juízes e promotores só respondem por dolo ou culpa.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Exatamente! Por isso que, a meu ver, do ponto de vista da responsabilização, não há diferença, nesse sentido, porque o serviço é do Estado, seja para todos os agentes públicos, seja nesse caso também. A lei de registros deixa bem claro isso: o serviço é público. A Lei nº 8.935 diz que a organização técnica e administrativa dos cartórios - a Lei dos Cartórios - destina-se a garantir publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos. Ora, obviamente isso não é um serviço privado! A atividade acaba sendo exercida em caráter privado, mas o serviço é público, porque é concessão

RE 842846 / SC

de autenticidade, publicidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos. São dotados de fé-pública! Foi uma opção do Estado. Eu até costume brincar, nos nossos julgamentos - mais de seiscentos, na Primeira Turma - dos mandados de segurança em relação a serviços notariais e de registros que foi uma opção do legislador: nas serventias que davam prejuízo, as judiciais, estatizou-se o exercício; nas serventias que dão lucro privatizou-se o exercício. Foi uma opção, não imune a críticas, mas uma opção. Sem tirar que a gênese dessa função, ou seja, da prestação desse serviço, é estatal.

Só o Estado pode garantir publicidade, autenticidade, segurança e eficácia de atos jurídicos. Agora, delegou. Se delegou e deu problema, responde por esse problema. Não pode ser culpa de o administrado ter uma segurança prevista pela Constituição da responsabilidade objetiva retirada do administrado porque o Estado fez essa opção de delegação do exercício em caráter privado. Obviamente, mantendo-se o serviço como público, mantendo-se a função como pública de caráter eminentemente público, aplicado regime de direito público, dotado de fé pública e a fiscalização do Poder Judiciário - tanto que pode afastar, inclusive pode retirar do exercício -, não há por que, a meu ver, se afastar do Estado a aplicação integral do art. 37, § 6º, para o poder público, no caso, aqui, o Estado de Santa Catarina. Cabível, obviamente, o direito de regresso no caso de dolo ou culpa.

Não há nenhuma contradição em relação ao art. 22, como eu disse, da denominada Lei dos Cartórios, com a redação dada recentemente pela Lei nº 13.286, que diz que:

"Art. 22 Os notários e oficiais de registro são civilmente responsáveis por todos os prejuízos que causarem a terceiros, por culpa ou dolo," (...).

Então aqui é possível o direito de regresso, e aí, sim, a responsabilidade subjetiva.

Nesses termos, Senhor Presidente, acompanho o eminente Relator negando provimento ao recurso extraordinário, porque entendo que, nos termos do § 6º do art. 37, o Estado responde objetivamente pelos danos causados a terceiros em decorrência da atividade notarial e de registros,

RE 842846 / SC

cabendo direito de regresso contra o causador do dano em caso de dolo ou culpa.

27/02/2019

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 842.846 SANTA CATARINA**VOTO**

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Senhor Presidente, eminentes Pares, também subscrevo os elogios genuínos às sustentações orais levadas a efeito, cumprimento o eminente Ministro Relator, Ministro Luiz Fux, que minuciou o regime da responsabilidade civil do Estado aplicado a essa matéria, segundo o entendimento de Sua Excelência, no que, na conclusão, foi acompanhado pelo eminente Ministro Alexandre de Moraes.

Eminente Ministro-Relator, no exercício agora da Presidência, quero pedir vênua a Vossa Excelência para entender de modo diverso. E, por isso mesmo, estou propondo o provimento do recurso extraordinário para os efeitos que, em seguida, vou explicitar.

Não farei a leitura do voto, porque ao fim e ao cabo, no meu modo de ver, trata-se de definir a posição do Estado. O Verbete 777 tem, no seu núcleo, o desafio de definir a posição do Estado na responsabilidade civil diante de danos causados a terceiros pelas atividades de tabeliães e oficiais de registro, ou seja, pelo exercício de suas funções.

Creio que há um conjunto de premissas em face das quais todos estamos obviamente de acordo. A compreensão desse processo paradigma, da condenação do Estado de Santa Catarina, no caso, que, aliás, se deu aqui por um equívoco de grafia do nome em certidão de óbito. E, em face desse equívoco, o viúvo não pôde receber o benefício previdenciário de pensão por morte em um período de quase três anos: 26 de julho de 2003 a 21 de junho de 2006. O Juízo de primeiro grau entendeu pela procedência do pedido de indenização, condenando o Estado de Santa Catarina a indenizar danos materiais causados ao autor, no valor de um salário mínimo, mensal, em todo esse período.

O Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina - reproduzo a ementa, que também, aqui, já foi mencionada - manteve a sentença e assentou que o Estado, na condição de delegante dos serviços notariais, responde objetivamente pela reparação dos danos que os tabeliães e

RE 842846 / SC

registradores vierem a causar a terceiros em razão do exercício de suas funções. Detalhou um conjunto de outra circunstância, mas esse é o núcleo daquela decisão.

O que se examina, aqui, neste tema, submetido à repercussão geral, à luz do recurso extraordinário do Estado de Santa Catarina, é saber se o paradigma constitucional de controle restou ou não afrontado: o § 6º do art. 37 e o art. 236, que é o artigo maior, que trata das funções de tabeliães e oficiais de registro, registradores.

Os argumentos fundamentais trazidos à colação pelo Estado recorrente já foram expostos. Sustenta que a Constituição, afinal, ao estabelecer quem são os agentes públicos sujeitos ao regime de finalidade pública, também incluiu as pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos. E aqui, sustenta incluir-se - embora tenha feito referência às pessoas jurídicas - tabeliães e registradores. E que a legislação infraconstitucional, especialmente a Lei nº 8.935, de 1994, afirma expressamente que os notários e oficiais de registro respondem pelos danos que eles e seus prepostos causarem a terceiros.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Vossa Excelência me permite?

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Sem dúvida.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Apenas para raciocinar em voz alta. De início, tem-se realmente serviço público, mas um serviço público alvo de delegação.

Estou a questionar-me. Esta situação jurídica não se aproxima daquela alusiva às concessionárias, quando há a concessão do serviço público? Indaga-se: ante a previsão do § 6º do artigo 37, em se tratando de prestação de serviços públicos, mas mediante concessão, tem-se a responsabilidade primeira do Estado? Tem-se a responsabilidade segunda do Estado? A meu ver, não.

Então é situação semelhante. O Estado delega, passa-se a ter responsável e, então, aqueles arrematados por esse responsável para prestar serviços, evidentemente, não estão em situação semelhante à do agente público.

RE 842846 / SC

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE E RELATOR) -
Aqui, nós estamos no campo da pessoa natural.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Sem dúvida. E no campo da delegação, não, da concessão.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Não tenho dúvida. Tracei apenas um paralelo para, a partir da premissa de que, no caso de concessão, não há responsabilidade do Estado, mas, sim, da concessionária, entender também que, no de delegação do serviço público, tem-se a responsabilidade do titular do cartório.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Nessa esteira do que eu mencionava, antes do sempre e oportuno ilustre aporte do eminente Ministro Marco Aurélio, a Procuradoria da República opinou pelo desprovimento do recurso ordinário. E o que trouxe à colação o Ministério Público é, a rigor, a compreensão corrente deste Tribunal.

Peço vênia, todavia, para fazer uma reflexão um pouco distinta sobre o tema. A questão posta, portanto, não é nova, e o entendimento que tem prevalecido - já se pode perceber pelos votos e também pela percepção que vem à tona neste Colegiado - é o entendimento segundo o qual as falhas na execução descentralizada dos serviços notariais e de registro fazem incidir de forma direta e imediata o preceito do art. 37 § 6º da Constituição, estabelecendo a responsabilidade objetiva do Estado.

Foi o que o juiz assentou, o que o Tribunal assentou, Tribunal de Justiça de Santa Catarina, o que Vossa Excelência, como Relator, Ministro Fux, está a manter, no que já foi acompanhado pelo Ministro Alexandre Moraes. E Vossas Excelências estão, a rigor, no caminho que, ordinariamente, tem sido trilhado por inúmeros precedentes que asseguram ao Estado, nos casos de dolo ou culpa do agente delegado, a respectiva ação de regresso.

Aliás, nesse caso, o Tribunal até decidiu, ingressando nesse terreno da responsabilidade, que deriva da possibilidade de regresso, se era necessária a denúncia da lide no sentido de compreender como obrigatória. Isso está superado, quer pela doutrina, quer pela dogmática do processo civil, mas até esse debate se fez para assim enfrentar a

RE 842846 / SC

consequência do julgamento.

E, como eu disse, aqui, no Tribunal, essa ideia de responsabilidade objetiva do Estado e direito de regresso está em numerosos precedentes, que, aliás, cito-os todos, desde o Recurso Extraordinário 209.354, do Ministro Carlos Velloso; Agravo de Instrumento 522.832, Relator Ministro Gilmar Mendes; Recurso Extraordinário 551.156, Relatora Ministra Ellen Gracie; Recurso Extraordinário 518.894, Relator Ministro Ayres Britto; Agravo em Agravo Regimental em Agravo de Instrumento 846.317, Relatora Ministra Cármen Lúcia; e também, do eminente Ministro Dias Toffoli, o Recurso Extraordinário 788.009. Vale dizer, o sistema é: responsabilidade objetiva do Estado e direito de regresso, havendo dolo ou culpa do tabelião ou registrador.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENT E RELATOR) - Vossa Excelência me permite um rápido aparte?

O Ministro Alexandre tocou num aspecto muito importante: numa visão prospectiva, nós teremos a oficialização de todos os cartórios quando forem sendo substituídos ou falecerem os seus titulares. Então, no tocante a esse modelo solidarista de ressarcimento obrigatório da vítima, sem grandes indagações de quem é quem, nós temos uma opção da figura do Estado e, posteriormente, uma pessoa natural que pode ou não ter potência patrimonial. O que protege mais a vítima? A primeira premissa de indagação que fiz a mim. Em segundo lugar, verifico que essa tem sido a posição do Supremo Tribunal Federal, exatamente por essa razão, exatamente, por essa razão.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Vossa Excelência está perfeitamente alinhado com o entendimento consolidado deste Tribunal, que estou tomando a liberdade de trazer a questão para o debate.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Vossa Excelência me permite mais um aparte?

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Sem dúvida.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Uma coisa é ter-se a responsabilidade objetiva do Estado e a subjetiva no caso de ato omissivo. Algo diverso é cogitar-se, ante a previsão do artigo 236 da Constituição

RE 842846 / SC

Federal – e o serviço é fiscalizado pela Corregedoria – de responsabilidade do Estado em caso de inércia da Corregedoria. Chegaria até mesmo a admitir legitimidade passiva concorrente, não potencializando a regra do § 6º do artigo 37, segundo a qual tem-se que, sob a minha óptica – e ainda enfrentaremos essa matéria, Presidente, sou relator de um caso –, prática de ato por agente público, cumpre ao prejudicado, em primeiro lugar, acionar o Estado, e este conta o direito de regresso.

Então, as situações são distintas. Não podemos adotar a regra do § 6º do artigo 37 para dizer que, sendo a atividade desenvolvida por notário ou registrador, existe a responsabilidade objetiva do Estado. A meu ver, é passo demasiadamente largo, é passo que impõe ao Estado responsabilidade que pode ser objetiva, se houver ato comissivo, à margem do previsto no ditame constitucional.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Perfeitamente. A intervenção do eminente Ministro Marco Aurélio já me poupa de uma parte boa do voto, que vai se avizinhar com essa preocupação.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Ministro Fachin, só uma reflexão, uma consideração: no caso, é atípica mesmo a situação dos serviços registradores e notariais, fica no meio termo entre o que disse o Ministro Marco Aurélio, das concessões, e o agente público, digamos, o padrão do agente público.

Mas é importante lembrar que o art. 236, § 1º, expressamente retirou a incidência do § 6º do art. 37 em relação aos serviços notariais e registradores, por serem pessoas físicas. Então, essa simetria ou essa aplicação automática das concessionárias acaba sendo, a meu ver, afastada expressamente pelo 236, § 1º, que, retirando essa incidência, disse que a lei iria regulamentar.

Só essa observação.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE E RELATOR) - Ministro Fachin, só para complementar...

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Mas a Lei regulamentou, prevendo a responsabilidade do titular do cartório.

RE 842846 / SC

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Subjetiva.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Apenas subjetiva.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE E RELATOR) -

A repercussão geral versa a responsabilidade civil do Estado. É possível que, num outro processo, nós discutamos o que é mais conveniente, se é estabelecer a responsabilidade subjetiva ou objetiva, até melhor, porque aqui foi mencionada uma divergência no STJ. Mas a matéria objeto da repercussão geral é saber se o Estado responde objetivamente por atos praticados pelos tabeliães e pelos registradores.

Nós não estamos discutindo aqui e fixando teto de responsabilidade de tabelião sobre ser objetiva ou subjetiva. Nós não estamos discutindo se tem regresso, se não tem regresso, isso até pode ser objeto de um debate específico; ou seja, chegar-se até a conclusão da responsabilidade objetiva de ambos, só que não neste processo.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Sim, mas como vou minuciar e, em seguida, arrematar, Ministro Fux, talvez haja um gradiente na responsabilização objetiva.

E, para me ater aos significados desses significantes todos que estamos a trabalhar, permito-me dizer que esse entendimento consolidado pela compreensão que se tem ordinariamente, no que diz respeito à primariedade ou subsidiariedade de tal responsabilidade, considera a natureza e a posição jurídica dos agentes e delegados no ordenamento jurídico brasileiro.

A reflexão que faço, em primeiro lugar, impõe reconhecer que os tabeliães e os oficiais de registro - tomo como premissa, que, obviamente, não é imune à controvérsia - são agentes públicos de natureza especial, dotados de independência gerencial, administrativa e financeira, os quais recebem remuneração autônoma, não limitada ao teto do funcionalismo público, bem como gozam de regras especiais de aposentadoria.

Em segundo lugar, tais particularidades não se constituem fundamento para eximir os notários e oficiais de registro de, na condição de agentes públicos, serem responsabilizados pelos seus próprios atos, os quais são praticados precisamente por delegação do Poder Público.

RE 842846 / SC

E é exatamente nesse ponto que reside a inflexão que proponho para a questão constitucional aqui debatida: saber se há um regime especial para agentes públicos e delegados e se a própria Constituição previu, expressamente, na especificidade do regime, a respectiva responsabilidade civil. Tanto que, fez menção a uma lei regulamentadora com tal finalidade, o que foi agora mesmo referido como sendo o § 1º do art. 236, efetivamente prevendo que lei tratará da responsabilidade civil e criminal de notários, oficiais de registro e seus prepostos.

O que fez a Lei 13.286 de 2016? Deu nova redação ao art. 22 da Lei 8.935 para prever o seguinte:

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.

Este é o texto da Lei.

Se, nos termos da jurisprudência consolidada deste Tribunal, a responsabilidade do Estado nesses casos é objetiva, entendo que, nesta lei, e em parte desse dispositivo, há uma inconstitucionalidade.

Entendo que outra não pode ser a compreensão do artigo 22 da Lei 13.286/2016 senão a de que a responsabilidade dos notários e oficiais de registro também é objetiva pelos danos que causarem seus atos a terceiros, isso porque, se os notários e oficiais de registro são agentes públicos, por delegação, que gozam de independência gerencial administrativa e financeira, remunerados de forma direta e integral pelos serviços que prestam, não se limitando ao teto remuneratório do funcionalismo público nem às regras gerais do funcionalismo para fins de aposentadoria, apresenta-se consentâneo com o seu regime jurídico especial a responsabilidade civil objetiva e primária, tal qual está constitucionalmente previsto para o Poder Público delegante, § 6º do artigo 36.

E, obviamente, reconheço que a norma regulamentadora da responsabilidade civil do agente delegatário somente encontra guarida no texto constitucional se for lida conforme o regime constitucional de

RE 842846 / SC

delegação, estabelecido no artigo 236 e seus parágrafos, inclusive o § 1º, e interpretado à luz do § 6º do artigo 37 da Constituição da República.

É por isso, Senhor Presidente, que entendo inconstitucional, incidentalmente, a expressão "dolo ou culpa" contida no artigo 22 da Lei 13.286. Isso significa que o agente público delegatário, ao receber a delegação e atuar em nome próprio, também deve responder objetiva e pessoalmente pelos atos decorrentes do exercício de suas funções delegadas pelo Poder Público.

E, a partir dessas premissas, peço vênia aos eminentes Ministros que me antecederam para apresentar a conclusão segundo a qual o ato notarial de registro que provoca dano a particular - é o caso dos autos - gera, em relação ao Estado, responsabilidade objetiva, mas apenas subsidiária.

Por isso, dou provimento ao recurso extraordinário para determinar a inclusão, na lide, da Senhora Maria de Lourdes Meyer no feito, a qual deve objetiva e primariamente responder pelos danos materiais *sub judice*. E declaro, incidentalmente, com redução de texto, a inconstitucionalidade da expressão "por dolo e culpa" constante do artigo 22 da Lei 13.286.

Em suma, o ato notarial de registro que provoca dano ao particular gera, em relação ao Estado, responsabilidade objetiva apenas subsidiária, sendo dos notários e oficiais de registro a responsabilidade objetiva primária.

Portanto, peço vênia, mas essa é a conclusão, na minha percepção. Dou provimento ao recurso para esse fim.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE E RELATOR) -
Parcial, porque é objetiva, porém, subsidiária?

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Perfeitamente, é como voto.

27/02/2019

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 842.846 SANTA CATARINA

VOTO - VOGAL

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN: Trata-se de recurso extraordinário em que se discute, à luz do art. 37, §6º, e 236 da Constituição Federal, se o Estado, na condição de delegante dos serviços notariais, responde objetivamente pela reparação de eventuais danos que tabeliães e registradores vierem a causar a terceiros no exercício de suas funções.

Cuida-se do Tema 777 da sistemática da repercussão geral, o qual objetiva saber se o Estado responde de forma objetiva, e em que ordem (primária, subsidiária ou solidária), por eventuais danos decorrentes de atos de tabeliães e oficiais de registro, no exercício de suas funções. Assim está descrito o tema:

“Responsabilidade civil do Estado em decorrência de danos causados a terceiros por tabeliães e oficiais de registro no exercício de suas funções.”

A ação ordinária de indenização por danos materiais, que deu origem ao presente processo paradigma, buscava a condenação do Estado de Santa Catarina por um equívoco de grafia de nome em certidão de óbito. Em face desse equívoco, o viúvo não pôde receber o benefício previdenciário de pensão por morte por um período de quase três anos (26.07.2003 a 21.06.2006).

O juízo de primeiro grau entendeu pela procedência do pedido de indenização, condenando o Estado de Santa Catarina a indenizar pelos danos materiais causados ao autor no valor de um salário mínimo mensal por todo o período pleiteado.

O Tribunal de Justiça de Santa Catarina manteve a referida decisão, em acórdão assim ementado:

RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. DANO

RE 842846 / SC

MATERIAL DECORRENTE DE ERRO DE ATO DE SERVIÇO DO CARTÓRIO DO REGISTRO CIVIL. LEGITIMIDADE PASSIVA DO ESTADO. DENUNCIÇÃO DA LIDE NÃO OBRIGATÓRIA. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO AO DENUNCIANTE. NULIDADE INEXISTENTE. EQUÍVOCO DO NOME DA PESSOA FINADA NA EXPEDIÇÃO DA CERTIDÃO DE ÓBITO. FATO QUE IMPEDIU O AUTOR DE RECEBER A PENSÃO PREVIDENCIÁRIA POR MORTE DA ESPOSA. NECESSIDADE DE AJUIZAMENTO DE DEMANDA PARA RETIFICAÇÃO DO REGISTRO. RETARDAMENTO NA PERCEPÇÃO DO BENEFÍCIO. DANO MATERIAL CARACTERIZADO. RESPONSABILIDADE OBJETIVA. DEVER DE INDENIZAR CONFIGURADO. RECURSO DESPROVIDO.

1. “O Estado, na condição de delegante dos serviços notariais, responde objetivamente pela reparação dos danos que os tabeliães e registradores vierem a causar a terceiros em razão do exercício de suas funções” (AC n. 2007.061873-6, da Capital)

2. Se a falta de denúncia não implica na perda do direito de regresso nas hipóteses dos incs. I e II do art. 70, repugna aos princípios de economia e celeridade processual a ideia de se anular o processo em razão do indeferimento desse pleito, ainda quanto a litisdenúncia fosse cabível.

3. “A indenização por dano material só pode dizer respeito ao ressarcimento daquilo que, em cada situação, representou uma diminuição indevida do patrimônio do ofendido.” (Resp 675147/RJ) Sob esta premissa, quem deixou de receber valores à que tinha direito em razão da atuação faltosa de preposto do Estado, deve ser indenizado na integralidade do montante a que, indubitavelmente, fazia jus.

O recurso extraordinário do Estado de Santa Catarina afirma contrariados o art. 37, §6º, e 236 da Constituição Federal, argumentando que: i) a Constituição Federal, ao estabelecer quem são os agentes públicos sujeitos ao regime da responsabilidade pública também incluiu as pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos, como é o caso dos tabeliães e registradores; ii) a legislação

RE 842846 / SC

infraconstitucional, especialmente a Lei 8.935/1994, afirma expressamente que os notários e oficiais de registro respondem pelos danos que eles e seus prepostos causarem a terceiros.

A Procuradoria-Geral da República opinou pelo desprovimento do recurso extraordinário, em parecer assim ementado:

DIREITO ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. TEMA 777. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO EM DECORRÊNCIA DE DANOS CAUSADOS A TERCEIROS POR TABELIÃES E OFICIAIS DE REGISTRO NO EXERCÍCIO DE SUAS FUNÇÕES. REGIME DE RESPONSABILIZAÇÃO DESSES DELEGATÁRIOS. ART. 236, §1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. DELIMITAÇÃO EM BASES INFRACONSTITUCIONAIS. RESPONSABILIDADE SUBJETIVA E DIRETA COM RELAÇÃO AOS PRÓPRIOS ATOS E AOS DOS PREPOSTOS. SOLIDÁRIA EM RELAÇÃO À RESPONSABILIDADE CONSTITUCIONAL E OBJETIVA DO ESTADO. ART. 37, §6º, DA CONSTITUIÇÃO. PRECEDENTES. DESPROVIMENTO.

1. A melhor interpretação do ordenamento jurídico, no que diz respeito à responsabilidade civil do Estado em decorrência de danos causados a terceiros por tabeliães e oficiais de registro, conduz ao entendimento de que o Estado é solidariamente responsável e os delegatários respondem direta e subjetivamente por seus próprios atos funcionais e pelos de seus prepostos.

2. Parecer pelo desprovimento do recurso extraordinário.

A questão posta à apreciação desta Suprema Corte não é nova. O entendimento que tem prevalecido é o de que as falhas na execução descentralizada dos serviços notariais e de registro fazem incidir, de forma direta e imediata, o preceito do art. 37, §6º, da Constituição Federal, estabelecendo-se, pois, a responsabilidade objetiva do Estado diante de tais atos, cabendo, entretanto, ao Estado, nos casos de dolo ou culpa do

RE 842846 / SC

agente delegado, ajuizar a respectiva ação de regresso. É o que atestam os seguintes precedentes:

EMENTA: - CONSTITUCIONAL. SERVIDOR PÚBLICO. TABELIÃO. TITULARES DE OFÍCIO DE JUSTIÇA: RESPONSABILIDADE CIVIL. RESPONSABILIDADE DO ESTADO. C.F. , art. 37, § 6º. I. - Natureza estatal das atividades exercidas pelos serventuários titulares de cartórios e registros extrajudiciais, exercidas em caráter privado, por delegação do Poder Público. Responsabilidade objetiva do Estado pelos danos praticados a terceiros por esses servidores no exercício de tais funções, assegurado o direito de regresso contra o notário, nos casos de dolo ou culpa (C.F., art. 37, § 6º). II. - Negativa de trânsito ao RE. Agravo não provido. (RE 209354 AgR, Relator Ministro Carlos Velloso, Segunda Turma, DJ 16.04.1999)

EMENTA: - Agravo regimental em agravo de instrumento. 2. Responsabilidade civil do Estado. Danos morais. Ato de tabelionato. CF, art. 37, § 6º. Cabimento. Precedentes. 3. Agravo regimental a que se nega provimento. (AI 522832 AgR, Relator Ministro Gilmar Mendes, Segunda Turma, DJe 27.03.2008)

EMENTA: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. RESPONSABILIDADE EXTRA CONTRATUAL DO ESTADO. TABELIÃO. AGENTE PÚBLICO. ART. 37, § 6º, DA CF/88. 1. A função eminentemente pública dos serviços notariais configura a natureza estatal das atividades exercidas pelos serventuários titulares de cartórios e registros extrajudiciais. RE 209.354/PR. 2. Responsabilidade extracontratual do Estado caracterizada. 3. Reexame de fatos e provas para eventual desconstituição do acórdão recorrido. Incidência da Súmula STF 279. 4. Inexistência de argumento capaz de infirmar o entendimento adotado pela decisão agravada. 5. Agravo regimental improvido. (RE 551156 AgR, Relatora Ministra Ellen Gracie,

RE 842846 / SC

Segunda Turma, DJe 2.04.2009)

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. DANOS CAUSADOS A TERCEIROS EM DECORRÊNCIA DE ATIVIDADE NOTARIAL. PRECEDENTES. 1. Nos termos da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, “o Estado responde, objetivamente, pelos atos dos notários que causem dano a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável, nos casos de dolo ou culpa (C.F., art. 37, § 6º)” (RE 209.354-AgR, da relatoria do ministro Carlos Velloso). 2. Agravo regimental desprovido.(RE 518894 AgR, Relator Ministro Ayres Britto, Segunda Turma, DJe 22.09.2011)

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. CONSTITUCIONAL. RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO ESTADO. TITULARES DE OFÍCIOS DE JUSTIÇA E DE NOTAS NA QUALIDADE DE AGENTES PÚBLICOS. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.(AI 846317 AgR, Relatora Ministra Carmen Lúcia, Segunda Turma, DJe 27.11.2013)

EMENTA Agravo regimental no recurso extraordinário. Atividade notarial e de registro. Danos materiais. Responsabilidade objetiva do Estado. Possibilidade. Precedentes. 1. A Suprema Corte já assentou o entendimento de que o Estado responde objetivamente pelos danos causados a terceiros em decorrência da atividade notarial, cabendo direito de regresso contra o causador do dano em caso de dolo ou culpa, nos termos do art. 37, § 6º, da Constituição Federal. 2. Agravo regimental não provido.(RE 788009 AgR, Relator Ministro Dias Toffoli, Primeira Turma, DJe 10.10.2014)

Não obstante a consolidação de tal entendimento, a questão está a merecer reflexão, no que diz respeito à primariedade ou subsidiariedade

RE 842846 / SC

de tal responsabilidade, considerando-se, primordialmente, a natureza e posição jurídica dos agentes delegados no ordenamento jurídico constitucional brasileiro.

Em primeiro lugar, impõe-se reconhecer que os tabeliães e oficiais de registro são agentes públicos de natureza especial, dotados de independência gerencial, administrativa e financeira, os quais recebem remuneração autônoma e não limitada ao teto do funcionalismo público, bem como gozam de regras especiais de aposentadoria.

Em segundo lugar, é preciso dizer que todas essas particularidades não se constituem em fundamento para eximir os notários e oficiais de registro de, na condição de agentes públicos, serem responsabilizados pelos seus próprios atos, os quais são praticados, importante lembrar, por delegação do poder público.

E, exatamente, neste ponto, reside a inflexão que proponho para a questão constitucional aqui debatida: se há um regime especial para os agentes públicos delegados, também a própria constituição previu expressamente a especificidade do regime de sua responsabilidade civil, fazendo menção expressa à uma lei regulamentadora com tal finalidade:

Art. 236 (...)

§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.

Atualmente a referida regulamentação encontra-se na Lei 13.286/2016, a qual dispôs sobre o tema da responsabilidade civil nos seguintes termos:

“Art. 1º Esta Lei altera a redação do art 22 da Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994, para dispor sobre a responsabilidade de tabeliães e registradores.

Art. 2º O art. 22 da Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994, passa a vigorar com a seguinte redação:

RE 842846 / SC

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.

(...)”

Se, nos termos da jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, a responsabilidade do Estado, nestes casos, é objetiva, outra não pode ser a compreensão do artigo 22 da Lei 13.286/2016, senão a de que a responsabilidade dos notários e oficiais de registro também é objetiva, pelos danos que seus atos causarem a terceiros.

Isso porque se os notários e oficiais de registro são agentes públicos por delegação, que gozam de independência gerencial, administrativa e financeira, remunerados de forma direta e integral pelos serviços que prestam, não se limitando ao teto remuneratório do funcionalismo público, nem às regras gerais do funcionalismo para fins de aposentadoria, apresenta-se consentâneo com seu regime jurídico especial a sua responsabilização civil objetiva e primária, tal qual está constitucionalmente previsto para o poder público delegante (art. 37, §6º, CRFB).

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.

É preciso reconhecer que a norma regulamentadora da responsabilidade civil do agente delegatário somente encontra guarida no texto constitucional de 1988 se for lida conforme o regime constitucional de delegação estabelecido no art. 236 e parágrafos, inclusive o parágrafo primeiro, e interpretado à luz do art. 37, §6º, da CRFB, de modo que reputo inconstitucional, incidentalmente, a expressão “*por dolo ou culpa*” contida no artigo 22 da Lei 13.286/2016.

RE 842846 / SC

Isso significa que o agente público delegatário, ao receber a delegação e atuar em nome próprio, também deve responder objetiva e pessoalmente pelos atos decorrentes do exercício de suas funções delegadas pelo poder público.

A partir dessas premissas, a conclusão a que se chega é a de que o ato notarial ou de registro que provoca dano ao particular gera, em relação ao Estado, responsabilidade apenas subsidiária.

Ante o exposto, **dou provimento apenas parcial** ao recurso extraordinário, mantendo a sentença de condenação do Estado, nada obstante fixando a tese da possibilidade de inclusão na lide de tabeliães e cartorários que devem responder objetiva e primariamente pelos danos materiais decorrentes de suas funções, para o que declaro, incidentalmente, com redução de texto, e efeitos prospectivos, a inconstitucionalidade da expressão “por culpa ou dolo” constante do artigo 22 da Lei 13.286/2016.

É como voto.

27/02/2019

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 842.846 SANTA CATARINA**VOTO**

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Presidente, eu me lembro que, quando era jovem, assisti a um filme do Monty Python, que era um grupo inglês, e era uma corrida de 100 metros rasos e, quando dava o tiro de largada, corria cada um para um lado; você nunca vai saber exatamente quem foi que chegou em primeiro lugar. Porque eu tenho uma posição ainda diferente das que foram manifestadas até aqui, embora concorde, em parte, com Vossa Excelência, e, em parte, com o encaminhamento do Ministro Luiz Edson Fachin.

Apenas relembro a hipótese de fato, a hipótese concreta. Um erro, praticado por um cartório de registro das pessoas naturais, na emissão de uma certidão de óbito, impediu que o viúvo recebesse, por certo período, um benefício previdenciário decorrente da morte de sua mulher. Essa é a situação, de fato, subjacente. Houve um erro praticado pelo cartório de registro civil das pessoas naturais, no momento da elaboração da certidão de óbito da esposa do autor da demanda. Esse é um fato incontroverso nos autos.

Postos os fatos, Presidente, apenas para encadeamento de raciocínio, quais são os dispositivos normativos relevantes nesta discussão? O primeiro, o § 6º do art. 37 da Constituição Federal, que prevê:

"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 e culpa".

Esse art. 37, § 6º, é interpretado pela doutrina, generalizadamente, como sendo o fundamento da responsabilidade objetiva do Estado. Portanto, o Estado responde pelos danos causados pelos seus agentes, independentemente da demonstração de culpa ou dolo na atuação dessas

RE 842846 / SC

figuras que representam o Estado.

Além desse artigo genérico da responsabilidade civil do Estado, há um artigo específico que cuida da situação dos tabeliães e dos oficiais de registro. Diz o seguinte o art. 236, já lembrado aqui:

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

Vem, então, o § 1º, que tem o seguinte texto:

"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".

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.

Veio o legislador e atuou: editou a Lei nº 8.935, pós-Constituição de 88, superando a legislação anterior. E o legislador, na primeira redação que deu a esta matéria, na versão original da Lei nº 8.935, disse:

"Os notários e oficiais de registro 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 o direito de regresso no caso de dolo ou culpa dos prepostos".

A redação original da Lei nº 8.935 dava responsabilidade objetiva aos

RE 842846 / SC

tabeliães e aos oficiais de registro de protesto, claramente, e ninguém discute isso. Essa lei sofreu uma modificação em 2015 e deu-se nova redação ao art. 22, novamente mantendo a responsabilidade objetiva desses agentes públicos: " [...] os notários e oficiais responderão [...]."

Sem mencionar dolo ou culpa. Aí, em 2016, esse mesmo art. 22, que teve uma redação original, que foi modificada, sofreu uma nova modificação, e passou a ter o teor que ora vige, que é o seguinte:

"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."

Essas são a legislação constitucional e infraconstitucional em vigor. A jurisprudência do Supremo, citada no voto de Vossa Excelência, claramente estabeleceu – e há precedentes que Vossa Excelência cita do Ministro Dias Toffoli e do Ministro Ayres Britto –, nessa matéria, que a responsabilidade primária e objetiva é do Estado – essa é a jurisprudência –, com direito de regresso em relação ao oficial que tenha praticado o fato.

Pois não, Ministra Cármen.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Apenas reiterando o que Vossa Excelência acaba de dizer: ela é primária, embora não seja única. Vossa Excelência acaba de dizer. Apenas para deixar claro que essas decisões são assim.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - É isso. Essa tem sido a jurisprudência do STF. E esta foi a posição adotada por Vossa Excelência no voto que aqui proferiu, mantendo o acórdão de origem, porque, em última análise, seguiu a jurisprudência do Supremo – como é bom que faça.

Estou, para esse fim, acompanhando a conclusão de Vossa Excelência no tocante ao julgamento deste recurso extraordinário, porque creio que ele produziu o resultado que o juiz e o tribunal tinham o dever

RE 842846 / SC

de produzir: seguir a jurisprudência do Supremo. Porém, gostaria de revisitar esta compreensão. E o meu entendimento, como regra geral, é de que, quando se modifica uma jurisprudência, os efeitos sejam prospectivos.

E, agora, gostaria de demonstrar por qual razão, embora concordando com a conclusão de Vossa Excelência, não estou endossando a tese que tem prevalecido, porque penso que a jurisprudência precisa evoluir nessa matéria, inclusive e, principalmente, à luz da nova redação que foi dada ao art. 22, que cuida da responsabilidade civil dos notários e dos registradores.

Como disse, a lei claramente prevê que a responsabilidade dos notários e registradores é subjetiva, vale dizer, depende da comprovação de culpa ou de dolo. A responsabilidade dos notários e registradores somente poderia deixar de ser subjetiva, à luz da dicção expressa da lei, se nós considerarmos que a lei é inconstitucional. Foi isso que fez o Ministro Luiz Edson Fachin no seu voto.

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.

Assim, pedindo todas as vênias, penso que a responsabilidade é subjetiva dos oficiais de cartório pelo fato de que a lei assim estabelece, e acredito que a lei poderia fazê-lo, porque a Constituição delegou essa competência para a lei.

E, aqui, observando, o fato de eu estar estabelecendo que a responsabilidade é subjetiva não significa, necessariamente, transferir um ônus insuportável para o demandante, porque considero que o juiz pode

RE 842846 / SC

perfeitamente aplicar o art. 373, § 1º, do novo Código de Processo Civil - nosso Código Fux - que cuida dos seguintes:

"Art.373. O ônus da prova incumbe:

I - ao autor, quanto ao fato constitutivo do seu direito;

II- ao réu, quanto à existência de fato impeditivo, modificativo ou extintivo (...)"

Mas, aí, vem o parágrafo primeiro e diz;

"§ 1º Nos casos previstos em lei ou diante de peculiaridades da causa relacionadas à impossibilidade ou à excessiva dificuldade cumprir o encargo" - que é o ônus da prova - "nos termos do *caput*, ou a maior facilidade de obtenção da prova do fato contrário, poderá o juiz atribuir o ônus da prova, de modo diverso, desde que o faça por decisão fundamentada".

Portanto, em determinadas situações de litígio entre um particular e um cartório, como o cartório detém mais informações – há uma clara assimetria de informações, aí, muitas vezes –, penso que o juiz, em muitos casos, deverá, sem modificar o critério subjetivo da responsabilidade, atribuir o ônus da prova eventualmente ao cartório.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Vossa Excelência me permite apenas uma observação? Para subscrever a reflexão que venho fazer no sentido de, assentada essa dimensão, que, a rigor, circunscreve-se na ambiência da responsabilidade civil subjetiva, a redistribuição do ônus da prova é um mecanismo de proteção, que aqui já foi suscitado e que precisa ser levado a efeito, sob pena de, na prática, afastar-se a possibilidade de reparação pelo pesado ônus probatório da parte ou do particular.

Em sendo essa a compreensão majoritária, acredito que o que Vossa Excelência está a trazer sobre distribuição do ônus da prova é extremamente importante, que também fique assentado.

RE 842846 / SC

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Muito obrigado, Ministro Fachin.

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.

Agora, passamos para a responsabilidade civil do Estado: esta, sim, é objetiva, nos termos expressos do art. 37, § 6º. Aqui, também vou fazer só um brevíssimo parêntese, porque não vou fazer o desvio.

O conhecimento convencional é no sentido de que a responsabilidade civil do Estado é sempre objetiva. Eu gostaria de dizer que, em algum lugar do futuro, esse tema vai ter que ser revisitado. O ilustre Doutor Maurício Zockun citou, da tribuna, o professor Celso Antônio Bandeira de Melo, que já debateu essa questão, embora ela tenha ficado um pouco marginal, que é considerar que a responsabilidade do Estado seja sempre objetiva. Acredito que, quando no mais das vezes, a responsabilidade do Estado deva ser subjetiva, eventualmente, com a inversão do ônus da prova, porque a grande questão, aqui, é mais o tema

RE 842846 / SC

do ônus da prova que o tema de culpa ou não culpa.

Portanto, não vou fazer o desvio, mas gostaria de deixar consignado que o tema da responsabilidade objetiva do Estado, em todo e qualquer caso, é passível de discussão. Eu creio que o Estado tem responsabilidade objetiva, sempre e sempre, quando ele pratica um ato lícito e que causa dano ao outro. Mas, por exemplo, se um carro oficial e um carro particular se envolvem num acidente de trânsito, não vejo por que se estabelecer a responsabilidade objetiva do Estado; vai se aferir de quem foi a culpa. Portanto, penso que essa é uma discussão que nós vamos ter que fazer, em algum lugar, no futuro, porque o que me parece ser o caso, aqui, não é a responsabilidade do Estado ser objetiva ou não, é a questão de a responsabilidade do Estado ser primária, direta e solidária, ou ser subsidiária.

E, aí, penso que me aproximo da posição adotada pelo Ministro Fachin, e, com as intervenções já feitas, em alguma medida, corresponde ao pensamento do Ministro Marco Aurélio. Entendo que, numa situação como essa, nada justifica, nada legitima a responsabilidade do Estado ser direta, primária ou mesmo solidária. O Estado - e, aqui, dando razão agora ao Procurador de Santa Catarina, Doutor Fernando Filgueiras - 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.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Chega-se ao risco total, doutrina suplantada.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Exato. Portanto, essa ideia que se criou no Brasil, antiga, de que o Estado pode tudo, tem dinheiro para tudo, que o "público" não é de ninguém, é um equívoco. Quer dizer, tudo o que o Estado paga de indenização é dinheiro que não vai para a educação, saúde e transporte. Então, nós precisamos

RE 842846 / SC

desfazer essa ideia de que o dinheiro público não é de ninguém e que ele é infinito. Por isso, sempre que estamos atribuindo uma responsabilidade ao Estado, temos de partir do pressuposto de que alguém não vai receber remédio, o leito de hospital. É claro, se o Estado tiver a responsabilidade, terá de assumi-la, mas essa interpretação ampliativa da responsabilidade do Estado é falsamente generosa e verdadeiramente perversa. Portanto, creio que temos de recolocá-la na dimensão adequada.

Então vejam Vossas Excelências: dar responsabilidade primária e objetiva, em um caso de falha praticada pelo oficial cartorário, é condenar o Estado ao pior dos mundos. Ele não recebe as receitas do cartório, porque o cartório é privado, mas ele paga as indenizações pelos erros causados pelo cartório. Não há lógica que possa parar de pé. Quer dizer, o mundo do Direito precisa começar a fazer conta, e, se a conta não fechar, precisamos refazer a fórmula. E acredito que esse é um caso em que nós precisamos refazer a fórmula.

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. Portanto, a demanda não pode ser ajuizada, como foi neste caso, contra o Estado de Santa Catarina.

Mas o Estado de Santa Catarina, no caso concreto, suportará pagar um salário mínimo, por um ano e meio, para esse pobre homem, vítima desse erro, porém, para frente, nós estaremos consertando isso, demandando o cartório. E por que acredito que tem que ser subsidiária? Porque nós trabalhamos com a ideia, que é apenas em parte verdadeira, de que os cartórios de notas e os de registro fazem fortunas. E há alguns que fazem mesmo, mas essa não é a regra geral e absoluta. Tem muito cartório que pode ficar insolvente com uma eventual demanda por responsabilidade civil, e, neste caso, aí, sim, acho que o Estado deve

RE 842846 / SC

responder subsidiariamente.

De modo que, Presidente, concluo o meu voto para acompanhar o Relator na conclusão do caso concreto e negar provimento, admitindo que o Estado de Santa Catarina tem que pagar essa indenização, porque esse era o conhecimento convencional e essa era a jurisprudência do Supremo, pois acredito ser errado e injusto mudar a jurisprudência com efeitos retroativos. Essa é a minha primeira conclusão, acompanhando o resultado do Relator no caso concreto.

Porém, fixo a minha tese mudando prospectivamente o entendimento vigente, para assentar que a ação, em situações como essa, precisa ser ajuizada, necessariamente, contra o tabelião ou registrador, sendo facultado ao autor incluir o Estado no polo passivo, para fins de responsabilidade subsidiária.

E, conseqüentemente, Presidente, apenas porque eu sempre trabalho nos meus votos assim, a minha tese de julgamento - na verdade, é o dispositivo da minha decisão - é:

Os tabeliães e oficiais de registro têm responsabilidade subjetiva e primária por danos causados a terceiros no exercício de suas funções, tendo o Estado responsabilidade objetiva, porém apenas subsidiária, por atos ilícitos praticados por esses agentes, assegurado o seu direito de regresso contra o responsável.

É como voto.

27/02/2019

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 842.846 SANTA CATARINA

ESCLARECIMENTO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Apenas para deixar quiçá mais elucidado, que o provimento que estou propondo no voto é um provimento parcial para acolher a tese desta possibilidade de serem simultaneamente alojados, no polo passivo da demanda, tanto neste caso, tabeliães e cartorários, quanto o Estado e, tendo em vista a natureza prospectiva dos efeitos que aqui se fixam, estou mantendo a sentença de procedência. Por isso que é um provimento parcial, para cancelar a possibilidade de figurarem, ao mesmo tempo, no polo passivo. E é nessa medida que estou sustentando a responsabilidade objetiva subsidiária do Estado.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (PRESIDENTE):

Então, fica registrado que o provimento é parcial no voto do Ministro Luiz Edson Fachin.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Presidente, se Vossa Excelência me permite.

Apenas para esclarecer o que acaba de veicular a parte expositiva do seu voto, Ministro Fachin, Vossa Excelência, então, no caso, está dando provimento para manter. Entretanto, com a tese prospectiva, na sequência, para que a nossa jurisprudência se firme na possibilidade de figurarem os dois. Neste caso, o Estado de Santa Catarina, portanto, mantém-se como devedor?

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Sem dúvida. Até porque o resultado seria, a rigor, de uma injustiça flagrante, tendo em vista o lapso temporal decorrido, não se cancelar a procedência tal como se deve.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Senhor Presidente, eu só lançaria uma dúvida para nós todos especularmos. Nós estamos incluindo numa condenação uma pessoa que não participou do processo. A tese da legitimação concorrente é até uma tese que se poderia

RE 842846 / SC

debater, mas a minha preocupação é essa inclusão. Por isso que eu me adstringi à repercussão geral da responsabilidade do Estado e até afirmei que é possível que, num dado momento, nós discutamos a responsabilidade dos tabeliães e notários *stricto sensu* e declaremos, eventualmente e de forma incidental, a inconstitucionalidade do artigo que apenas imputa a responsabilidade em caso de culpa e dolo em outro feito. A minha preocupação é incluir alguém que não participou do contraditório.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Por isso a solução do caso concreto alcança a mesma dimensão que o resultado proposto por Vossa Excelência.

Eu não estou alterando a decisão no caso concreto. Na verdade, estamos apreciando a tese a ser aqui, eventualmente, fixada.

27/02/2019

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 842.846 SANTA CATARINA

ANTECIPAÇÃO AO VOTO

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER - Começo cumprimentando os advogados que ocuparam a tribuna e cumprimento ainda o eminente Ministro Luiz Fux pelo percuciente voto que proferiu.

O contexto fático em que a lide se estabeleceu e foi declarada esta repercussão geral foi extremamente bem explicitado pelo eminente Relator e pelos votos dos Ministros que me antecederam. Eu apenas, Senhor Presidente, vou me permitir rememorar, em função da suspensão do julgamento e para que eu possa explicitar o meu pensamento. Há aspectos muitos interessantes e que estão a demandar uma reflexão. Tanto é que, em quatro votos proferidos, encontramos três posições distintas: o eminente Relator, negando provimento ao recurso; o Ministro Luís Roberto, no que foi acompanhado pelo Ministro Alexandre, negando provimento ao recurso extraordinário, no caso concreto, mas propondo que o Tribunal revise a sua jurisprudência e altere a sua compreensão - justamente, por entender que a alteração de jurisprudência atentaria contra a segurança jurídica -, propondo efeitos prospectivos a essa nova compreensão; e o eminente Ministro Fachin, com uma terceira posição em que, como acabou de relembrar, propõe provimento parcial ao recurso.

Relembro que se trata de recurso extraordinário do Estado de Santa Catarina, no bojo de uma ação de procedimento comum ajuizada pelo recorrido, visando justamente à condenação do Estado ao pagamento de indenização por danos materiais, em decorrência de erro cometido pelo Cartório de Registro Civil das Pessoas Naturais, na elaboração da certidão de óbito da esposa do recorrido. Na verdade, o erro em que incorreu o cartório consiste no registro equivocado do nome da falecida esposa do recorrido. Na certidão de óbito, consta o nome Angelina Pinto Vargas, quando o correto seria Ângela Pinto Vargas. Esse fato impediu que o recorrido recebesse, por quase três anos, o benefício previdenciário a que tinha direito.

RE 842846 / SC

A controvérsia constitucional, como ficou também explicitada, está na natureza e nos limites da responsabilidade civil do Estado, em decorrência desses danos causados a terceiros por tabeliães e oficiais de registro, no exercício de suas funções, a partir da interpretação de dois dispositivos constitucionais: o art. 37, § 6º; e o art. 236, da nossa Lei Fundamental. O tema é o de nº 777 da repercussão geral, que diz - repito - com a responsabilidade civil do Estado, em decorrência desses danos.

Eu faço esse registro porque o eminente Relator, ao apresentar o seu voto, até referiu à delimitação do seu voto ao exato tema da repercussão geral que, neste caso, diz com a responsabilidade civil do Estado. Sua Excelência, pelo que eu entendi, ficou restrito a essa temática, dizendo que nada impediria viesse esta Corte a apreciar as demais questões em outro feito, mas não nesta repercussão geral.

Eu relembro que a ação foi julgada procedente, em primeiro grau. A sentença foi mantida pelo Tribunal de Justiça de Santa Catarina, em sede de apelação. A Procuradoria-Geral da República também opina pelo não provimento do recurso extraordinário.

Feitas essas considerações, Senhor Presidente, em benefício do tempo, para viabilizar que todos possam votar nesta assentada, e porque as teses já foram bem expostas, desde logo, eu me manifesto no sentido de acompanhar o voto do eminente Relator.

O que faz o eminente Relator? Ele reconhece que a responsabilidade civil do Estado, neste caso, é objetiva; assenta a responsabilidade, que seria solidária e objetiva; e garante o exercício do direito de regresso, pelo Estado, contra os tabeliães e notários, na hipótese de responsabilidade subjetiva - porque aí a conduta teria que ser informada por dolo ou culpa.

Na verdade, essa é a jurisprudência tradicional do Supremo. Cogitamos de que o exercício do direito de regresso do Estado contra os cartorários não deveria ficar restrito a uma faculdade; deveria corresponder a uma obrigação, deveria ter caráter cogente. Com relação a esse aspecto, eu estaria absolutamente de acordo com uma proposição dessa natureza a respeito.

Eu tenho-me pautado, neste Plenário, pelo prestígio às decisões e à

RE 842846 / SC

jurisprudência da Corte, mas não vejo nenhuma dificuldade em que voltemos a revisitar o tema, com todas as cautelas aventadas pelo Ministro Luís Roberto, quantos aos efeitos prospectivos de uma outra tese.

Entretanto, neste caso específico - e pedindo todas as vênias às compreensões contrárias -, parece-me que tenhamos sim que ficar circunscritos ao tema da repercussão geral, que diz justamente com essa responsabilidade do Estado, que seria primária, objetiva, apenas com um novo viés: a obrigatoriedade do exercício do direito de regresso, porque não é possível que os cofres públicos paguem e não se ressarcam posteriormente.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Vossa Excelência entende que é possível demandar, então, diretamente o Estado, sem demandar o oficial?

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER - Perfeito. Eu acompanho o eminente Relator, quando nega provimento ao recurso.

Neste caso, o Ministro Fux lembrou - até em função do voto do Ministro Fachin, que dá provimento parcial -, para trazer à lide a tabeliã. A ação foi proposta contra o Estado de Santa Catarina, exclusivamente, o que reputo possível justamente justamente compreender que a responsabilidade é solidária. É hipótese de responsabilidade direta e solidária.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Do Estado?

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER - Do Estado. Limito-me ao enfoque da responsabilidade estatal por esses danos causados.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - É porque há uma questão associada - de fora, à parte, a responsabilidade do Estado -, ínsita à repercussão geral, que é a de saber se pode demandar apenas o Estado - é a posição que eu entendo que Vossa Excelência está sustentando.

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER - Não. Pode demandar apenas o Estado. Contudo, como reconheço que a responsabilidade é solidária, nada impede que sejam demandados os dois, Estado e tabelião,

RE 842846 / SC

ou que a ação se volte exclusivamente contra o tabelião.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Eu entendi; entendi.

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER - Eu tenho voto escrito, inclusive examinando posições doutrinárias, de várias naturezas, na mesma linha esposada pelo Ministro Fachin, que conclui que o art. 22 da lei de regência atual estaria eivado de inconstitucionalidade, na medida em que consagra a responsabilidade subjetiva dos tabeliães e notários.

Essa é a questão e, por isso, o Ministro Fachin declara, incidentalmente, a inconstitucionalidade desse art. 22, com a atual redação. Eu não vou a tanto.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Entendi, entendi. Eu só estou pontuando a divergência do voto de Vossa Excelência em relação ao meu. O meu voto é no sentido de que a ação deve ser, primariamente, ajuizada contra o oficial.

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER - Sim, compreendi perfeitamente.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - E, facultativamente, contra o Estado. No caso concreto, acompanhei o Ministro Luiz Fux, na conclusão, porque – como Sua Excelência expôs no voto – essa era a jurisprudência, e o Tribunal de Santa Catarina seguiu a jurisprudência. Porém – nem o Ministro Fux se manifestou ainda, nem nós voltamos a debater –, uma coisa é resolver o caso concreto; a outra coisa é saber se vamos manter a jurisprudência de responsabilidade civil direta e solidária. Na verdade, direta primária, porque, se Vossa Excelência entende que pode demandar diretamente o Estado, é solidária, mas é mais do que solidária, é primária - pode demandar só o Estado.

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER - Eu tenho por configurada hipótese de responsabilidade solidária, não de responsabilidade subsidiária.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Exatamente. Portanto, nós todos estamos de acordo até agora, os quatro que votamos – nem todos, o Ministro Fachin divergiu –; a decisão de

RE 842846 / SC

Santa Catarina prevalece. Assim, acompanhamos o Ministro Fux.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Perdão, Ministro, Vossa Excelência me permite? O Ministro Fachin mantém a decisão da responsabilidade do Rio Grande do Sul no caso.

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER - São duas questões jurídicas distintas. O Ministro Fux circunscreveu o nosso exame à responsabilidade civil do Estado.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Há um ponto em que não há divergência nem extrapolação da repercussão geral, porque estamos mantendo a decisão de origem.

Agora, eu considero que está embutido na repercussão geral definir se a ação pode ser proposta só contra o Estado ou se necessariamente a ação primária tem que ser contra o oficial. Eu acredito que isso está embutido na nossa discussão.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Ministro Luís Roberto Barroso, eu fiz uma observação do seguinte: a repercussão geral consiste em saber se o Estado responde civilmente em decorrência dos danos. Então, na verdade, fiz toda uma premissa teórica sobre a responsabilidade civil do Estado. E, ao final, julguei o caso concreto, porque, em repercussão geral, temos um aspecto objetivo na votação que é a tese jurídica, a questão jurídica constitucional, e temos a solução do caso concreto à luz da tese jurídica constitucional fixada. Sempre fazemos isso. Tanto assim o é que aqui já julgamos o caso concreto em dissonância com a tese fixada.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Como é a minha proposta. Mas é porque a questão não é saber se é objetivo e subjetivo; é saber se é primária ou subsidiária.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Aí nós vamos acabar incluindo pessoas que não participaram do processo.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Não, porque nós estamos mantendo a decisão. Não vamos afetar a decisão do caso concreto, mas vamos estabelecer – assim eu proponho – que, doravante, a responsabilidade do Estado, objetiva que seja, será, todavia,

RE 842846 / SC

subsidiária. Essa é a minha proposta.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Apenas algo que o Ministro Barroso falou e também o Ministro Fux. Tem-se na manifestação de Vossa Excelência, no caso do reconhecimento da repercussão geral:

"Pois bem, o thema decidendum versado nos autos, diz respeito, em síntese, a saber, qual a extensão da responsabilidade civil dos tabeliães e oficiais de registros por danos causados a terceiros no exercício de suas funções, se direta ou subsidiária e se subjetiva ou objetiva. É salutar que se pacifique, no âmbito desta Corte, a controvérsia sobre qual a responsabilidade civil do Estado pelos danos causados pelos seus delegatários."

No início do voto, Vossa Excelência afirmou: *"Eu refiz a ementa, que tinha sido até distribuída, para ficar adstrito à responsabilidade civil do Estado."* É isso para o que a Ministra Rosa chama a atenção mais uma vez. É importante, porquanto o Ministro Barroso afirma que estaria embutido na questão da responsabilidade do Estado pelos danos causados pela atuação dos tabeliães e notários a própria responsabilidades desses agentes. Então, isso precisa ficar muito claro para que a gente tenha também uma explicitação do que estamos votando.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Ministra Rosa, me permite uma parte? Eu, quando votei, entendi e reitero aqui que realmente são essas duas questões independentemente do caso concreto. Porém, a própria análise do caso concreto traz, primeiro, de quem seria a responsabilidade objetiva. O Ministro Fachin, inclusive, citou no seu voto a questão da inconstitucionalidade do art. 22. E, segundo, se é solidário ou subsidiário, ou seja, se a pessoa pode escolher o Estado, seria objetiva. Ou o cartório, o serviço notarial ou de registro e, se lá, é objetiva ou subjetiva. São as duas questões sobre as quais, no meu voto, eu já me posicionei. Entendo que a responsabilidade é objetiva do Estado, principal, com direito de regresso subsidiário em relação aos serviços notariais e de registro, nos casos de dolo ou culpa.

E aqui - Ministra Rosa colocou essa questão, que havíamos conversado inclusive com o Ministro Ricardo Lewandowski - entendo também, e estaria propenso a aderir, já aderindo, que o Estado

RE 842846 / SC

obrigatoriamente deve ingressar com a ação, porque tantas e tantas vezes o Estado deixa de acionar, em caso de dolo ou culpa, de exercer o seu direito de regresso. O dinheiro é público. É um dever.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Porque aí é dever, dever de regresso. Tanto é dever que hoje nós já temos no Brasil ação popular contra procurador ou governador que não tomou as providências devidas. E acho que caberia até ação de improbidade, se fosse o caso, porque o dinheiro é público por ato particular.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Exatamente. Ministro Alexandre, Vossa Excelência me permite um aparte?

Se, porventura, aderir à corrente que parece que está se formando de modo majoritariamente, entendo que, uma vez caracterizada a culpa, a responsabilidade objetiva do Estado, é um dever do próprio Estado acionar regressivamente o agente estatal por culpa ou dolo, sob pena inclusive de improbidade administrativa.

Nós, que lidamos, enfim, nesse nosso meio forense, estamos cansados de saber que, muitas vezes, senão na maioria das vezes, as procuradorias do Estado não acionam regressivamente o agente eventualmente responsável.

Então, se essa tese prosperar, confirmando a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, eu penso que nós precisamos acionar ou assentar, na tese, esta obrigatoriedade do Estado em acionar regressivamente o agente.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Presidente, um segundo de intervenção.

As palavras mudam o mundo. Dizem, por exemplo, que Saddam Hussein, conversando com George Bush sobre o Kuwait, Jorge Bush teria dito para ele: "Keep Quiet!" Ele foi lá e pegou o Kuwait. Na verdade, ele queria uma calma. Então, aqui, é mais ou menos a mesma coisa. Quando digo "assegurado o direito de regresso", deixarei assentado o dever de regresso.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Perfeito.

RE 842846 / SC

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (PRESIDENTE):

Vamos ouvir a Ministra **Rosa**.

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER - Mas eu o ouço com o maior prazer, Ministro Luís Roberto.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Não, é porque há Colegas que não estavam presentes, e eu, então, apenas gostaria de colocar, pois acredito que essa é uma discussão vital, e há uma questão filosófica por trás disso.

Estamos discutindo aqui, Ministro Celso, Ministro Gilmar, que chegaram agora, um caso de Santa Catarina em que o cometimento de um erro pelo Registro Civil impediu que o viúvo de uma senhora, que havia falecido, recebesse o benefício do INSS por pouco mais de dois anos. Ele demandou o Estado de Santa Catarina para ser indenizado desse proveito, que não teve ao longo daquele período.

A jurisprudência tradicional do Supremo é que é possível demandar não o tabelião, que cometeu o erro, mas diretamente o Estado, por responsabilidade objetiva e primária. Esse era o entendimento de precedentes.

Eu propus manter, no caso concreto, a decisão de origem, porque ela seguiu a jurisprudência do Supremo e, portanto, acho que não devemos reformar retroativamente. Contudo, propus revisitarmos a tese de que é possível demandar primariamente o Estado, independentemente de se demandar o oficial que tenha cometido o erro, porque há uma lógica injusta por trás disso, que é o tabelião ou registrador, aquilo é privado e as receitas são dele, mas quando chega a hora de indenizar quem paga é o Estado. Esta é uma conta que não pode fechar. Portanto, estamos desenvolvendo, no Brasil, uma nova cultura de responsabilidade fiscal, porquanto penso que responsabilidade fiscal tem como contrapartida justiça social, pois, se você não arrecada, você não consegue investir socialmente. Assim, acho incongruente dizermos "a receita é do cartório e a dívida é do Estado na indenização".

Ministro Celso e Ministro Gilmar, eu propus que a responsabilidade primária, ainda que subjetiva, seja do tabelião ou do registrador, se ele

RE 842846 / SC

tiver cometido erro; e a responsabilidade do Estado, objetiva como seja, é subsidiária. Portanto, a parte pode demandar o oficial do registro e o Estado, mas o Estado é facultativamente, para que o Estado subsidiariamente o indenize se o tabelião não for solvente. Acho que esta é uma solução que tem lógica jurídica, protege a vítima e não onera injustamente o Estado, porque dinheiro que vai para pagar indenização é dinheiro que não vai para educação, que não vai para saúde, etc.

Desculpe, Ministra Rosa, e agradeço a compreensão generosa de Vossa Excelência.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Na condição de Relator, queria só esclarecer também ao Ministro Gilmar e ao Ministro Celso, que não estavam presentes, que adotei um novo perfil da responsabilidade civil pela nova concepção solidarista da Constituição Federal: a vítima não pode deixar de ser indenizada. Então, o que também assentei, no meu voto, é que temos dois sujeitos, temos o Estado, com potência patrimonial, e temos a pessoa natural.

Logo, há dois problemas aqui. Em primeiro lugar, o art. 37, § 6º, fala em pessoa jurídica. Aqui, é uma pessoa natural. Em segundo lugar, sob a ótica da vítima - o Ministro Alexandre citou exemplos de cartórios que registram óbitos, como esse, que não têm rendimento nenhum -, é possível que essa pessoa natural não tenha como satisfazer, e o Estado vai satisfazer da forma que ele puder, mas ele tem mais potência no sentido da defesa da própria vítima, que é uma nova concepção da responsabilidade civil, que sai do campo da responsabilidade para entrar no campo da teoria da solidariedade e da justiça das decisões.

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER - Senhor Presidente, em resumo, mantenho o reconhecimento da responsabilidade objetiva, da responsabilidade solidária, e da responsabilidade direta do Estado pelos danos causados por tabeliães e notários, por qualquer erro. Basta a comprovação do nexo de causalidade entre o ato e o prejuízo para que eu entenda que o Estado deva responder. O cidadão está se valendo de um serviço de natureza pública, ele não pode viver em sociedade se não tiver os atos da sua vida civil objeto de registro. Nesse caso, o erro perdurou

RE 842846 / SC

por quase três anos. Teria ele de demonstrar o dolo ou culpa do tabelião para conseguir o ressarcimento? Trata-se de questão de visão de mundo. Quando digo que são duas questões constitucionais, elas passam justamente pela incidência ou não do art. 236 e do art. 37, § 6º. Eu entendo que, como o art. 37, § 6º, da Constituição Federal só fala na responsabilidade das pessoas jurídicas, e os cartórios não são pessoas jurídicas - na verdade, nós estamos tratando de tabeliães e notários, que são pessoas naturais, são pessoas físicas -, a regra de regência é o art. 236, e o art. 236 remete à lei os limites, o estabelecimento da responsabilidade civil e criminal. Aí que entra a tese do Ministro Fachin, no sentido da inconstitucionalidade da lei, em que, no art. 22, na sua atual redação, consagra a responsabilidade subjetiva dos tabeliães e notários. Para o Ministro Fachin, a responsabilidade seria também objetiva, tanto do Estado quanto dos tabeliães e notários. Aí tem que modular ou interpretar de forma conjunta os dois preceitos.

Eu estou - por isso é que disse - adstrita ao tema, como trazido pelo eminente Relator, a acompanhar Sua Excelência no sentido da responsabilidade direta, primária, e objetiva do Estado.

E não tenho dificuldade alguma em tornar obrigatório o regresso, parece-me que é providência que se impõe. Adiro integralmente a essa compreensão.

É como voto, pedindo vênias às compreensões em contrário.

27/02/2019

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 842.846 SANTA CATARINA

VOTO

A Senhora Ministra Rosa Weber: 1. Senhor Presidente, eminentes pares, cumprimento os advogados que ocuparam a tribuna e em especial o eminente Relator pelo percuciente voto proferido. Ainda que já explicitado o contexto fático retratado nos votos qe me antecederam, obrigo-me a rememorá-lo diante da suspensão do julgamento.

2. Trata-se de Recurso Extraordinário interposto pelo Estado de Santa Catarina, com fundamento no art. 102, inciso III, da Constituição Federal, no bojo de ação de procedimento comum, ajuizada pelo recorrido Sebastião Vargas visando à condenação do Estado ao pagamento de indenização por danos materiais em decorrência de erro cometido pelo Cartório de Registro Civil das Pessoas Naturais na elaboração de certidão de óbito de sua esposa.

3. *A controvérsia constitucional relevante consiste na natureza e limites da responsabilidade civil do Estado em decorrência de danos causados a terceiros por tabeliães e oficiais de registro no exercício de suas funções, a partir da interpretação dos arts. 37, §6º, e 236 da Constituição Federal.* Em exame, portanto, o tema 777 da Repercussão Geral, que diz com a responsabilidade civil do Estado em decorrência de danos causados a terceiros por tabeliães e oficiais de registro no exercício de suas funções, no viés do “*caráter primário, solidário ou subsidiário da responsabilidade estatal, responsabilidade objetiva ou subjetiva*”.

4. No caso concreto subjacente ao recurso extraordinário, o erro em que incorreu o Cartório consistiu no registro equivocado do nome da falecida esposa do recorrido na certidão de óbito. Constou o nome “Angelina Pinto Vargas”, quando o correto seria “Ângela Pinto Vargas”, fato este que impediu o recorrido de obter benefício previdenciário junto ao INSS.

A ação foi julgada procedente no juízo de primeiro grau e, em sede de apelação, o Tribunal de Justiça de Santa Catarina negou provimento ao

RE 842846 / SC

recurso, atribuindo ao Estado, na condição de delegante dos serviços notariais, a responsabilidade objetiva direta por atos praticados por tabeliães e oficiais de registro no exercício de suas funções, por força do art. 37, §6º, da Constituição Federal.

5. Inconformado, o Estado de Santa Catarina recorreu do acórdão a este Supremo Tribunal, alegando violação do próprio art. 37, §6º, da Carta Republicana. Afirma que *“o acórdão recorrido nada mais faz do que eximir de responsabilidade a pessoa que efetivamente praticou o ato danoso (o particular cartorário), atribuindo ao Estado responsabilidade pelos atos praticados por quem a ele absolutamente estranho, já que não se qualifica como seu agente”*.

6. A Procuradoria-Geral da República, em seu parecer, afirma que, em caso de danos causados a terceiros por tabeliães e oficiais de registro, *a responsabilidade civil do Estado é solidária e objetiva*, enquanto que os delegatários respondem direta e subjetivamente por seus próprios atos funcionais e pelos de seus prepostos. Nesse contexto normativo, opina pelo não provimento do recurso extraordinário, em manifestação assim ementada:

DIREITO ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. TEMA 777. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO EM DECORRÊNCIA DE DANOS CAUSADOS A TERCEIROS POR TABELIÃES E OFICIAIS DE REGISTRO NO EXERCÍCIO DE SUAS FUNÇÕES. REGIME DE RESPONSABILIZAÇÃO DESSES DELEGATÁRIOS. ART. 236, §1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. DELIMITAÇÃO EM BASES INFRACONSTITUCIONAIS. RESPONSABILIDADE SUBJETIVAE DIRETA COM RELAÇÃO AOS PRÓPRIOS ATOS E AOS DOS PREPOSTOS. SOLIDÁRIA EM RELAÇÃO À RESPONSABILIDADE CONSTITUCIONAL E OBJETIVA DO ESTADO. ART. 37, §6º, DA CONSTITUIÇÃO. PRECEDENTES. DESPROVIMENTO.

1 - A melhor interpretação do ordenamento jurídico, no que diz respeito à responsabilidade civil do Estado em decorrência de danos causados a terceiros por tabeliães e

RE 842846 / SC

oficiais de registro, conduz ao entendimento de que o Estado é solidariamente responsável e os delegatários respondem direta e subjetivamente por seus próprios atos funcionais e pelos de seus prepostos.

2 – Parecer pelo desprovimento do recurso extraordinário.

7. Admitidos como *amici curiae* a Associação dos Notários e Registradores do Brasil – ANOREG-BR e o Instituto de Estudos de Protesto de Títulos do Brasil – IEPTB.

8. **Relembrados os elementos argumentativos relevantes da controvérsia constitucional**, ponto que a função precípua e histórica dos cartórios é prover a garantia de determinados atos jurídicos por meio de registros com a finalidade de controle, publicidade, segurança e eficácia de atos e negócios jurídicos. Mais recentemente, tem-se atribuído aos cartórios extrajudiciais, com as reformas legislativas processuais, a função preventiva dos litígios e, ainda, a de atos de jurisdição voluntária, como método de política estatal de desjudicialização de questões menos controversas.

9. A jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, que já apreciou sob várias perspectivas o regime jurídico dos cartórios extrajudiciais, tem interpretação jurídica firmada no sentido de que os cartórios não possuem personalidade jurídica e sua criação ocorre por meio de lei, por delegação do Poder Público.

Nesse sentido, os seguintes precedentes judiciais:

Numa frase, então, serviços notariais e de registro são típicas atividades estatais, mas não são serviços públicos, propriamente. Inscrevem-se, isto sim, entre as atividades tidas como função pública lato sensu, a exemplo das funções de legislação, diplomacia, defesa nacional, segurança pública, trânsito, controle externo e tantos outros cometimentos que, nem por ser de exclusivo domínio estatal, passam a se confundir com serviço público. ADI 3.643, voto do rel. min. Ayres Britto, j. 8-11-2006, P, DJ de 16-2-2007.]

RE 842846 / SC

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

Atividade notarial. Natureza. Lei 9.534/1997. (...) A atividade desenvolvida pelos titulares das serventias de notas e registros, embora seja análoga à atividade empresarial, sujeita-se a um regime de direito público. Não ofende o princípio da proporcionalidade lei que isenta os "reconhecidamente pobres" do pagamento dos emolumentos devidos pela expedição de registro civil de nascimento e de óbito, bem como a primeira certidão respectiva. ADI 1.800, rel. p/ o ac. min. Ricardo Lewandowski, j. 11-6-2007, P, DJ de 28-9-2007.

Regime jurídico dos servidores notariais e de registro. Trata-se de atividades jurídicas que são próprias do Estado, porém exercidas por particulares mediante delegação. Exercidas ou traspassadas, mas não por conduto da concessão ou da permissão, normadas pelo caput do art. 175 da Constituição como instrumentos contratuais de privatização do exercício dessa atividade material (não jurídica) em que se constituem os serviços públicos. A delegação que lhes timbra a

RE 842846 / SC

funcionalidade não se traduz, por nenhuma forma, em cláusulas contratuais. A sua delegação somente pode recair sobre pessoa natural, e não sobre uma empresa ou pessoa mercantil, visto que de empresa ou pessoa mercantil é que versa a Magna Carta Federal em tema de concessão ou permissão de serviço público. Para se tornar delegatária do poder público, tal pessoa natural há de ganhar habilitação em concurso público de provas e títulos, e não por adjudicação em processo licitatório, regrado, este, pela Constituição como antecedente necessário do contrato de concessão ou de permissão para o desempenho de serviço público. Cuida-se ainda de atividades estatais cujo exercício privado jaz sob a exclusiva fiscalização do Poder Judiciário, e não sob órgão ou entidade do Poder Executivo, sabido que por órgão ou entidade do Poder Executivo é que se dá a imediata fiscalização das empresas concessionárias ou permissionárias de serviços públicos. Por órgãos do Poder Judiciário é que se marca a presença do Estado para conferir certeza e liquidez jurídica às relações inter partes, com esta conhecida diferença: o modo usual de atuação do Poder Judiciário se dá sob o signo da contenciosidade, enquanto o invariável modo de atuação das serventias extraforenses não adentra essa delicada esfera da litigiosidade entre sujeitos de direito. Enfim, as atividades notariais e de registro não se inscrevem no âmbito das remuneráveis por tarifa ou preço público, mas no círculo das que se pautam por uma tabela de emolumentos, jungidos esses a normas gerais que se editam por lei necessariamente federal. (...) As serventias extrajudiciais se compõem de um feixe de competências públicas, embora exercidas em regime de delegação a pessoa privada. Competências que fazem de tais serventias uma instância de formalização de atos de criação, preservação, modificação, transformação e extinção de direitos e obrigações. Se esse feixe de competências públicas investe as serventias extrajudiciais em parcela do poder estatal idônea à colocação de terceiros numa condição de servil acatamento, a modificação dessas competências estatais (criação, extinção,

RE 842846 / SC

acumulação e desacumulação de unidades) somente é de ser realizada por meio de lei em sentido formal, segundo a regra de que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei. (...) Tendo em vista que o STF indeferiu o pedido de medida liminar há mais de dez anos e que, nesse período, mais de setecentas pessoas foram aprovadas em concurso público e receberam, de boa-fé, as delegações do serviço extrajudicial, a desconstituição dos efeitos concretos emanados dos Provimentos 747/2000 e 750/2001 causaria desmesurados prejuízos ao interesse social. Adoção da tese da norma jurídica "ainda constitucional". Preservação: a) da validade dos atos notariais praticados no Estado de São Paulo, à luz dos provimentos impugnados; b) das outorgas regularmente concedidas a delegatários concursados (eventuais vícios na investidura do delegatário, máxime a ausência de aprovação em concurso público, não se encontram a salvo de posterior declaração de nulidade); c) do curso normal do processo seletivo para o recrutamento de novos delegatários. ADI 2.415, rel. min. Ayres Britto, j. 10-11-2011, P, DJE de 9-2-2012.]. Vide ADI 4.140, rel. min. Ellen Gracie, j. 27-11-2008, P, DJE de 20-9-2009.

10. A disciplina jurídica dos serviços notariais e de registro está prevista na Constituição Federal, especificamente no art. 236, cujo teor transcrevo:

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.

§2º Lei federal estabelecerá normas gerais para fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro.

§3º O ingresso na atividade notarial e de registro depende

RE 842846 / SC

de concurso Público de provas e títulos, não se permitindo que qualquer serventia fique vaga, sem abertura de concurso de provimento ou de remoção, por mais de seis meses.

11. Ainda, de acordo com o art. 37, §6º, da Constituição, as pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos respondem de forma objetiva pelos danos causados a terceiros.

Embora os cartórios não sejam pessoas jurídicas, tradicionalmente aplicava-se tal dispositivo às pessoas físicas titulares dos serviços notariais e registrais, como forma de proteger o administrado e assegurar a sua indenização.

Tal entendimento foi reforçado com o advento da Lei nº 8.935/94, cujo art. 22 disciplina o regime de responsabilidade civil dos notários:

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.
(redação original)

12. Posteriormente, a redação deste art. 22 foi alterada, passando a dispor sobre a matéria com o seguinte texto:

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. (Redação dada pela Lei nº 13.137/2015).

O texto legal ocasionou discussões a respeito da natureza da responsabilidade civil ali estabelecida, se objetiva ou subjetiva, tendo em vista que não assumiu uma posição inequívoca.

13. Com relação à redação original deste dispositivo, Demades Mario

RE 842846 / SC

Castro identificou cinco grandes correntes doutrinárias, a saber:

(i) os que entendiam ser a responsabilidade dos notários e registradores, de natureza *objetiva*, por aplicação direta do art. 37, § 6º, da CF/1988, dando ou não importância ao disposto na Lei Ordinária (...);

(ii) os que viam a responsabilidade do art. 22 da Lei 8.935/1994, como *direta e objetiva*, fundada no *risco* e em *paralelismo* com o disposto na responsabilidade do Estado, da qual trata o art. 37, § 6º, da CF/1988 (...); (iii) os que compreendiam a responsabilidade do art. 22 como *direta e objetiva*, fundada na *Teoria da Culpa do Serviço (faute du service)* (...);

(iv) os que viam a responsabilidade do art. 22, como *direta e objetiva*, de forma autônoma, pela simples *literalidade* do texto do dispositivo, em contraposição à exigência do elemento subjetivo exigido para o exercício do direito de regresso em face do preposto (...) e, finalmente,

(v) os que compreendiam ser a responsabilidade do art. 22 da Lei Federal 8.935/1994, em sua redação original, já como *direta e subjetiva*, fundada na *culpa* (...). (CASTRO, Demades Mario. A Responsabilidade Civil dos notários e registradores e a edição da Lei 13.286, de 10 de maio de 2016. *Revista de Direito Imobiliário*. v. 81, jul./dez. 2016. P. 343-346).

14. A Lei nº 13.286/2016 promoveu nova mudança no referido artigo, a fim de instituir de maneira explícita, dessa vez, a **responsabilidade subjetiva** para os notários e oficiais de registro, *verbis*:

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.

Parágrafo único. Prescreve em três anos a pretensão de reparação civil, contado o prazo da data de lavratura do ato

RE 842846 / SC

registral ou notarial.

15. Em face desta alteração legislativa, parcela da doutrina afirmou a tese de que a Lei nº 13.286/2016 seria inconstitucional, porquanto teria fixado a responsabilidade subjetiva em descumprimento ao art. 37, §6º da Constituição, que determina a modalidade de responsabilidade objetiva para os prestadores de serviços públicos. Nesse sentido, em caso de prejuízos causados a terceiros pelos notários e tabeliães, os mesmos responderiam de forma objetiva e direta, e não apenas o Estado, que teria a responsabilidade objetiva, embora subsidiária (FARIA, Edimur Ferreira; SOUSA, Simone Leticia Severo (org.) *Responsabilidade Civil do Estado no Ordenamento Jurídico e na Jurisprudência atuais*. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2014, p. 220). Inclusive, nessa linha, é o voto proferido pelo Min. Edson Fachin, que entende pela inconstitucionalidade do aludido art. 22.

De acordo com essa linha de interpretação do cenário normativo, apenas em caso de exercício irregular da função pelo delegatário, que venha a causar dano a algum usuário, é que o Estado deverá responder por eventuais prejuízos. O usuário prejudicado deverá, portanto, buscar ser ressarcido pelo responsável delegatário e, somente em caso de sua impossibilidade econômica, é que a vítima poderá procurar a responsabilidade do Estado.

Nessa toada, Edimur Ferreira de Faria, em obra coletiva organizada em conjunto com Simone Letícia Sousa, expõe razões pelas quais a responsabilidade do Estado, nos casos envolvendo atos notariais, deve ser subsidiária:

A um, tendo em vista a proteção ao cidadão, que tem nos Registros Públicos a sua maior segurança jurídica.

A dois porque, sendo o Estado o ente público destinado a distribuir riquezas e fazer a justiça e sendo responsável pela organização e pelo controle social e que se dirige, em última análise, a possibilitar o exercício da cidadania, não seria lógico nem justo que respondesse de forma objetiva pelos atos de seus servidores e que os tabeliães, como delegatários, respondessem apenas subjetivamente pelos atos de seus funcionários.

RE 842846 / SC

A três, porque não acarreta prejuízo aos tabeliães essa conclusão, visto que, respondendo de forma objetiva, têm o direito de regresso contra o funcionário culpado, o que os obriga a uma seleção e designação mais eficaz e cuidadosa na escolha de seus empregados.

E por último porque, se não conseguir o tabelião comprovar a culpa de seu funcionário, é porque falhou ele na eleição, pelo que responderia pela culpa *in eligendo*, ou falhou na fiscalização (culpa *in vigilando*), ou foi negligente na prestação do serviço público, caso em que não poderá transferir a responsabilidade pessoal. (CANCHERINI, Carlos Eduardo. A responsabilidade civil subsidiária do Estado por atos cartorários. In: FARIA, Edimur Ferreira; SOUSA, Simone Leticia Severo (org.) *Responsabilidade Civil do Estado no Ordenamento Jurídico e na Jurisprudência atuais*. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2014, p. 222).

16. Não obstante a pertinência normativa de tais argumentos, parcela da literatura jurídica sustenta interpretação no sentido de que os notários e registradores, apesar de exercerem suas atividades em caráter privado, prestam serviço público e, portanto, permanecem com status de servidor público em sentido *lato*, devendo o Estado responder diretamente pelos atos dos titulares de serventias extrajudiciais. Ademais, afirma-se que eles desempenham função pública em nome do Estado, e não em nome próprio, e que limitada sua autonomia pela extensa fiscalização realizada pelo Poder Judiciário, identificado o Estado como o verdadeiro controlador das atividades notariais e registrais (BENUCCI, Renato Luís. A responsabilidade civil pelos atos notariais e de registro. *Revista de Direito Imobiliário*, v. 36, n. 74, jan./jun. 2013, p. 244).

Por conseguinte, a responsabilidade civil dos notários dependeria da comprovação de culpa ou dolo, a teor do que dispõe o vigente art. 22 da Lei nº 8.935/94, após sucessivas modificações legislativas:

Assim, se preferir propor a ação indenizatória em face do agente público, o ofendido estará obrigado à comprovação da

RE 842846 / SC

culpa ou do dolo do titular da serventia, ou de seu preposto. Estaria dispensado dessa prova, contudo, bastando que demonstrasse a existência do dano e do nexu causal, caso resolvesse direcionar a demanda contra o Estado. A contrapartida desta dispensa de prova da culpa em face do Estado viria com o processo executivo, sabidamente muito mais dificultoso quando intentado em face do Poder Público.

Por tal entendimento, na hipótese de dirigir sua pretensão contra o preposto, o prejudicado deve, assim como quando dirige sua pretensão contra o agente público, arcar com o ônus da prova da culpa ou do dolo, e também com o risco de sua solvência (BENUCCI, A responsabilidade civil pelos atos notariais e de registro..., p. 246).

17. Em outras palavras, obrigado o Estado a indenizar o dano, independentemente de comprovação de culpa ou dolo, bastando a existência do nexu causal entre o ato lesivo e o dano causado, segundo a teoria do risco administrativo. Na visão de Luis Manuel Fonseca Pires,

(...) a norma constitucional, ao prescrever a dispensa do elemento subjetivo pelos danos *causados* a terceiros, não se refere à *ação*, mas sim à capacidade do ato ou do fato, da Administração Pública Direta e Indireta, do Estado em geral, e de quem faça as suas vezes (particulares em delegação do serviço público), de ser a *causa adequada* do *efeito danoso* segundo a imputação normativa (na ação), ou simplesmente, a despeito da ausência da causa física, existir a imputação normativa (na omissão) (PIRES, Luiz Manuel Fonseca. Responsabilidade Civil e Funcional dos Notários e Registradores. *Direito Notarial e Registral Avançado*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 65).

18. Nessa linha de raciocínio jurídico, o Estado de Santa Catarina é parte legítima para figurar no polo passivo na demanda, uma vez que responde por atos ilícitos de notários e registradores de forma direta e

RE 842846 / SC

objetiva, considerada a responsabilidade solidária e primária do Estado. Assim, a busca pela responsabilização dos notários ou tabeliães e registradores não é condicionante necessária para que a vítima seja indenizada pelo Estado, podendo vir a demandá-lo diretamente, mesmo na ausência de culpa do agente que lhe causou o dano.

19. Com relação ao problema jurídico constitucional posto, a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal é consistente no sentido da responsabilização objetiva do Estado pelos atos dos notários, assegurado o direito de regresso contra o responsável, nos casos de dolo e culpa, conforme os precedentes judiciais abaixo identificados:

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. DANOS CAUSADOS A TERCEIROS EM DECORRÊNCIA DE ATIVIDADE NOTARIAL. PRECEDENTES. 1. Nos termos da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, “o Estado responde, objetivamente, pelos atos dos notários que causem dano a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável, nos casos de dolo ou culpa (C.F., art. 37, § 6º)” (RE 209.354-AgR, da relatoria do ministro Carlos Velloso). 2. Agravo regimental desprovido. (RE 518894 AgR, Relator(a): Min. AYRES BRITTO, Segunda Turma, julgado em 02/08/2011, DJe-183 DIVULG 22-09-2011 PUBLIC 23-09-2011 EMENT VOL-02593-01 PP-00091)

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. RESPONSABILIDADE EXTRA CONTRATUAL DO ESTADO. TABELIÃO. AGENTE PÚBLICO. ART. 37, § 6º, DA CF/88. 1. A função eminentemente pública dos serviços notariais configura a natureza estatal das atividades exercidas pelos serventuários titulares de cartórios e registros extrajudiciais. RE 209.354/PR. 2. Responsabilidade extracontratual do Estado caracterizada. 3. Reexame de fatos e provas para eventual desconstituição do acórdão recorrido. Incidência da Súmula STF 279. 4.

RE 842846 / SC

Inexistência de argumento capaz de infirmar o entendimento adotado pela decisão agravada. 5. Agravo regimental improvido. (RE 551156 AgR, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Segunda Turma, julgado em 10/03/2009, DJe-064 DIVULG 02-04-2009 PUBLIC 03-04-2009 EMENT VOL-02355-05 PP-01015 LEXSTF v. 31, n. 364, 2009, p. 205-209)

EMENTA: - Agravo regimental em agravo de instrumento. 2. Responsabilidade civil do Estado. Danos morais. Ato de tabelionato. CF, art. 37, § 6º. Cabimento. Precedentes. 3. Agravo regimental a que se nega provimento. (AI 522832 AgR, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 26/02/2008, DJe-055 DIVULG 27-03-2008 PUBLIC 28-03-2008 EMENT VOL-02312-09 PP-01646)

EMENTA: - CONSTITUCIONAL. SERVIDOR PÚBLICO. TABELIÃO. TITULARES DE OFÍCIO DE JUSTIÇA: RESPONSABILIDADE CIVIL. RESPONSABILIDADE DO ESTADO. C.F. , art. 37, § 6º. I. - Natureza estatal das atividades exercidas pelos serventuários titulares de cartórios e registros extrajudiciais, exercidas em caráter privado, por delegação do Poder Público. Responsabilidade objetiva do Estado pelos danos praticados a terceiros por esses servidores no exercício de tais funções, assegurado o direito de regresso contra o notário, nos casos de dolo ou culpa (C.F., art. 37, § 6º). II. - Negativa de trânsito ao RE. Agravo não provido. (RE 209354 AgR, Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO, Segunda Turma, julgado em 02/03/1999, DJ 16-04-1999 PP-00019 EMENT VOL-01946-07 PP-01275).

20. Em resumo: a resolução para o problema constitucional ora posto passa pela pela incidência ou não do art. 236 e do art. 37, § 6º, da Constituição Federal. Entendo que, como o art. 37, § 6º, da Constituição Federal prescreve a responsabilidade das pessoas jurídicas, e os cartórios não são pessoas jurídicas - na verdade, trata-se de tabeliães e notários, que são pessoas naturais, são pessoas físicas -, a regra de regência é a do

RE 842846 / SC

art. 236, e o art. 236 remete à lei, os limites, o estabelecimento da responsabilidade civil e criminal.

Quanto ao ponto, pode-se questionar a constitucionalidade da lei, especificamente o art. 22, que consagra a responsabilidade subjetiva dos tabeliães e notários, como propõe o Ministro Fachin, que argumenta que a responsabilidade seria também objetiva, tanto do Estado quanto dos tabeliães e notários, pela incidência.

Todavia, considerada a repercussão geral, tal como reconhecida e trazida pelo Relator, entendo que, neste momento, à vista do contexto do caso concreto, a responsabilidade é direta, primária e objetiva do Estado, na esteira dos precedentes já formados por essa Suprema Corte.

Conclusão

21. Ante o exposto, o pedido recursal do Estado de Santa Catarina, justificado no argumento de que *“a responsabilidade do Estado nele prevista, somente existirá em existindo prova de ato praticado pro agente público, causador de dano a terceiros e, mais, em existindo prova de nexo de causalidade, entre a atuação do agente estatal e o dano dela decorrente”*, não merece acolhida.

Por conseguinte, nego provimento ao Recurso Extraordinário, acompanhando o eminente Relator Luiz Fux, inclusive quanto à justificação elaborada no voto condutor, que equacionou de forma adequada e correta o problema constitucional em análise, quando conclui que *“o Estado responde objetivamente pelos atos praticados pelos tabeliães e oficiais registradores que, no exercício de suas funções, a atividade notarial e registral, causem danos a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa”*. Cabendo ao Estado agir de forma vinculado nesse dever-poder de regresso.

22. Acompanho a tese proposta pelo Ministro Relator, que reflete a opinião majoritária da Corte.

É como voto.

27/02/2019

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 842.846 SANTA CATARINA**VOTO**

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Presidente, como já foi dito aqui, além de cumprimentar os Senhores Advogados e o Ministro-Relator, no caso dos advogados, pela defesa feita, e o Relator, também tenho ser matéria da maior importância, porque é uma possibilidade de não apenas reexaminarmos a matéria e as teses assentadas, uma jurisprudência pacificada, por isso o Ministro Barroso assenta a necessidade de mantermos a decisão.

Entretanto, tenho para mim que, neste caso, estamos falando de responsabilidade que se impõe ao Estado, porque também houve aqui, pelo menos até agora, pelos votos tomados, a afirmação ou a reafirmação de que se trata de um serviço público. A Ministra Rosa acaba de enfatizar a circunstância de não se poder cogitar dos atos da vida em sociedade sem que o Estado compareça.

É certo, Presidente, que como foi acentuado pelo Ministro Barroso, de maneira muito objetiva, talvez tenhamos de visitar a responsabilidade geral e ver a responsabilidade nesse caso dos agentes que atuam por delegação.

No caso de cartórios, tema muito difícil de se lidar pela persistência cultural do modelo adotado em relação a esses serviços, algo que vem de capitães hereditárias e que prevaleceu até praticamente a atual Constituição. Trinta anos depois da Constituição, é uma das matérias sobre as quais nós não conseguimos atuar, "nós" digo o Estado brasileiro, para ultimar, por exemplo, os concursos públicos.

Vossa Excelência, agora como Presidente do Conselho Nacional de Justiça, sabe que quase 40% das questões que temos lá dizem respeito a cartórios, concursos, problemas em cartórios. Não se consegue levar em alguns Estados sequer a finalização dos concursos nesses cartórios, dada as dificuldades que se impõem.

Acho que, em algum momento, vai acabar essa instituição cartorial no Brasil. Com a tecnologia que temos, se conseguimos fazer um imposto

RE 842846 / SC

de renda sem precisar de nenhum intermediário por uma ação do Estado, vai-se chegar a hora em que esses atos vão poder ser praticados com o auxílio de uma tecnologia, da Administração Pública, valendo-se de dados que estão devidamente armazenados e com segurança, para que não seja mais preciso o serviço cartorial, o que, de resto, em alguns Estados nacionais não existe mais. Mas, enquanto não há essa situação, enquanto dependermos de cartório, e é certo que, no Brasil, ainda dependemos, é preciso que se afirme realmente a responsabilidade.

Temo pela circunstância que, como diz a Ministra Rosa, uma pessoa, como nesse caso agora apreciado, por um ato equivocado que provoque danos no seu patrimônio e no seu acervo de bens jurídicos, acabe ficando longo tempo sem exercer os seus direitos, e isso no cumprimento de uma atividade de um serviço público delegado. Porém, nesse caso, o agente a quem foi delegado errou.

Retirar o Estado desse polo, em que pese todos os argumentos muito justos no sentido de que é preciso repensar a responsabilidade patrimonial do Estado e do titular do cartório - porque não se pode admitir que alguém tenha todos os bônus e não tenha os ônus decorrentes do exercício daquele desempenho, daquela atividade, é via que ainda não me animo a trilhar. Responsabilizar apenas o agente notarial é deixar o usuário do serviço em condição de maior dificuldade. Ele não escolhe se pode ou não se valer do serviço. É obrigado a fazê-lo. O Estado o obriga a valer-se do serviço e, quando o agente delegado erra, ele teria a condição de ter de ir apenas contra ele, com dificuldades maiores. O cidadão que precisa desse serviço é que teria de provar, portanto, nos termos da legislação hoje vigente, a culpa ou dolo do agente. E, como lembra agora a Ministra Rosa, imagina o tempo que isso levaria para que acontecesse, se é que haveria sucesso nesse intento.

Portanto, ainda mantenho e quero acentuar, Senhor Presidente, que estou mantendo a jurisprudência até agora prevalecente sem fechar as portas para uma reinterpretção possível, acompanhando o Relator no caso, para negar provimento ao recurso do Estado de Santa Catarina, mantendo a decisão do tribunal recorrido, no sentido, portanto, de ser

RE 842846 / SC

possível ajuizar a ação contra o Estado. Tenho por legítima a atuação do tribunal de responsabilização do Estado de Santa Catarina, sem embargo de continuar pensando o tema para se saber, e também sem qualquer embaraço a que possa ser acionado também o agente.

Quanto à obrigatoriedade, ao dever do notário, mesmo nas decisões que proferi, nesta matéria, acolhendo a jurisprudência pacificada, até aqui, do Supremo, tenho sempre enfatizado ser obrigatório o regresso nos casos de dolo, ou culpa, ou de apuração. E é assim que algumas procuradorias, desde a década de 90, já vêm atuando. A dificuldade que sempre se alega, aqui no Tribunal, é de não haver ação de regresso, porque, para ela, é preciso uma delegação específica do governador, no caso para a AGU, e neste caso não viria. Como se considera dever, em vários Estados isso já vem acontecendo, ou seja, os órgãos de advocacia têm atuado no sentido do regresso. E nem é de agora, já desde a década de 90, como disse, há ações populares contra omissões, decorrentes exatamente de não se ajuizar a ação de regresso. Haveria dinheiro público despendido para o pagamento dessa indenização, e esse dinheiro não sendo proveniente do próprio cartório impõe-se a ação regressiva. E, se há aqueles casos de ganho menor, há muitos casos de ganhos enormes desses cartórios na prestação de um serviço público. .

Por essa razão, Presidente, continuando a examinar a matéria e aberta aos argumentos apresentados, considerando a correção de muitos dos argumentos que foram aqui levantados no sentido de se dever voltar a responsabilização ao próprio titular do cartório, ainda não me animo a votar no sentido de alterar a jurisprudência do Supremo, firme no sentido de considerar a responsabilidade do Estado também objetiva incidindo sobre este caso, portanto, devendo, sendo obrigado o Estado e, nos casos de dolo ou culpa, a regressar contra o agente. E neste sentido acompanho o voto do Ministro-Relator.

27/02/2019

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 842.846 SANTA CATARINA

VOTO

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Senhor Presidente, Senhores Ministros, Senhoras Ministras.

Aprendi com o eminente Ministro Marco Aurélio que nós, como Ministros Vogais, não devemos vir com o voto pronto, escrito, preparado adrede, nós precisamos ouvir os debates para firmarmos nossa convicção. Eu, obviamente, como deveria fazê-lo, estudei o assunto, trouxe algumas anotações, mas, depois dos debates, acabo optando pela solução alvitrada pelo eminente Relator.

Senhor Presidente, e o faço pelo seguinte, é porque a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, como não poderia deixar de ser, reafirma aquilo que está contido, assentado, consignado no artigo 236 da Constituição Federal, que assenta que os serviços notariais e de registros são exercidos por particulares, mas por delegação do Estado. Portanto, o Estado, em última análise, é responsável por esses serviços.

E também é da jurisprudência desta Corte, e aqui se trouxe à colação vários acórdãos, inclusive da lavra do nosso eminente Decano, no sentido de dizer que se trata de uma atividade submetida ao regime de Direito Público. Isso me parece muito importante. E não poderia ser diferente porque, agora, a Ministra Rosa Weber traz uma achega muito importante, ao dizer que se trata de um serviço obrigatório para o particular. O particular não pode fugir de obter uma certidão de nascimento, ou uma certidão de óbito, ou, ao transferir o imóvel, de munir-se de uma escritura pública devidamente registrada. Portanto, é um serviço público de natureza obrigatória. É por isso que o Estado estabelece que o provimento de cargos cartorários se dá por concurso público e as atividades são fiscalizadas pelo Judiciário, por meio de corregedorias especializadas dos Tribunais de Justiça estaduais.

O Direito Público brasileiro, como já foi dito, com muita pertinência, especialmente pelo Ministro Alexandre de Moraes e, depois, pelo

RE 842846 / SC

Ministro Barroso, desde há muito tempo, evoluiu para a Teoria do Risco Administrativo Integral, ou seja, a responsabilidade objetiva do Estado no que tange ao dano causado aos particulares. E essa teoria, como nós todos sabemos, e já foi reafirmado, aqui, várias vezes, foi agasalhada no art. 37, § 6º, da nossa Carta Magna. E essa teoria, sem dúvida nenhuma, é mais favorável ao particular, especialmente ao hipossuficiente econômico.

Eu poderia trazer aqui inúmeros exemplos de pessoas humildes que adquirem, ingenuamente, parcelas de loteamentos fictícios, baseados em escrituras falsas, que, depois, realmente, se veem frustradas naquele seu desejo muito humano de obter o imóvel para a sua sobrevivência, a sobrevivência de sua família. E, nesse caso, essas pessoas mais humildes, as pessoas que são hipossuficientes do ponto de vista econômico, não têm como, muitas vezes, provar o elo subjetivo entre a ação, relativamente à ação do cartorário, mas têm mais facilidade para acionar o Estado, no que diz respeito à sua responsabilidade objetiva.

Observo também, com a devida vênia dos que pensam em contrário, isso foi assentado, de forma muito pertinente, pela Procuradora-Geral da República, em seu douto parecer ofertado a esta Corte, que não há como se estabelecer a responsabilidade objetiva do notário ou do registrador, porque o dispositivo constitucional que rege a matéria, que é o art. 37, § 6º, da Constituição Federal, refere-se apenas à pessoa jurídica de direito público ou de direito privado. O notário ou o registrador é uma pessoa física, não é uma pessoa jurídica, como todos nós sabemos.

De outra parte, como disse o Ministro Barroso, o constituinte estabeleceu, com muita clareza, dois regimes distintos: um regime em que se estabelece, em que se fixa a responsabilidade objetiva do Estado, que é o regime do art. 37, § 6º, da Constituição Federal, e o regime que é relegado à lei ordinária, do art. 236 da nossa Carta Magna. Nesse sentido, entendo que, num primeiro momento, emerge a responsabilidade objetiva do Estado e, num segundo momento, a responsabilidade subjetiva do registrador ou do notário, desde que acionado regressivamente pelo Estado.

Fazendo coro àqueles que me precederam, e tendo em conta até as

RE 842846 / SC

conversas informais que tivemos no intervalo, entendo que essa responsabilização ou essa ação regressiva é de natureza obrigatória, sob pena até de caracterizar-se uma responsabilidade do agente público que deixa de fazê-lo ou, eventualmente, até de caracterizar-se uma improbidade administrativa.

Então, Senhor Presidente, em resumo, sem querer alongar-me mais, acompanho integralmente o voto do Relator, confirmando a jurisprudência da Casa, para negar provimento ao recurso do Estado de Santa Catarina.

É como voto.

27/02/2019

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 842.846 SANTA CATARINA

VOTO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES -

Presidente, de maneira muito breve, vou acompanhar o voto do eminente Relator, na linha da jurisprudência, sem prejuízo de, eventualmente, proceder a outras considerações, que são extremamente relevantes.

A responsabilidade é do Estado e, eventualmente, como agora ressalta o Ministro Lewandowski, há possibilidade de regresso em caso de dolo ou culpa.

27/02/2019

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 842.846 SANTA CATARINA

V O T O

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Presidente, vejo que, a esta altura, não pode sequer o Estado definir se entrará ou não com a ação de regresso. A ação passa a ser obrigatória.

O Estado pode exercer, pode implementar, na via direta ou na via indireta, um serviço público. Isso decorre dos ditames constitucionais, especialmente do disposto no artigo 175 da Constituição Federal. O que nos vem dessa mesma Constituição Federal, em termos de responsabilidade do Estado? Vem-nos regra que é de clareza meridiana: a do § 6º do artigo 37 da Lei das leis, a Constituição Federal, que precisa, no Brasil – e se sobrepõe a precedentes do Supremo –, ser um pouco mais amada:

“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” – um direito que pode ser acionado ou não pelo Estado – “de regresso contra o responsável nos casos de dolo culpa.”

Vem-nos de Carlos Maximiliano regra do conhecimento de todos: não há, em qualquer diploma, preceito isolado. Daí ter-se, como método de interpretação, o sistemático.

É dado estender, à situação dos cartórios notariais, à situação dos cartórios de registro, o disposto no § 6º do artigo 37 da Constituição Federal? Sob o meu olhar – talvez seja simplista, simplório –, não, Presidente. Não podemos porque o Constituinte dito originário introduziu, nesse mesmo documento básico da República, regra

RE 842846 / SC

específica quanto aos cartórios. Refiro-me ao artigo 236 contido na Lei Maior.

Está, em bom vernáculo, nesse artigo 236:

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

Dispôs-se, Presidente – afastando-se o que se contém no § 6º do artigo 37 da Constituição Federal –, sobre a responsabilidade dos notários, de oficiais de registro e de seus prepostos.

E, então, apontou-se que a atividade é desenvolvida sob fiscalização pelo Poder Judiciário. Caso tenha falhado o Poder Judiciário – e aqui a responsabilidade é subjetiva, não objetiva –, poderá o Estado ser acionado. Mas em relação à responsabilidade civil e criminal dos notários, dos registradores e prepostos, remete o § 1º do artigo 236, afastando, portanto, a incidência do § 6º do artigo 37, a lei.

E veio à balha a lei. A lei foi editada e o foi versando, como está em vigor nos dias atuais, a responsabilidade, por culpa ou dolo – e não se tem atuação de agente político em que se pode cogitar da responsabilidade por dolo ou fraude, e não por culpa, se não, aqueles que prolatam decisão, reformada posteriormente, estariam perdidos. Tem-se que a lei dispôs sobre a mesma responsabilidade – responsabilidade, repito, do titular do cartório. Não vejo legitimação passiva concorrente do Estado, a não ser que se demonstre – e é preciso fazê-lo – que teria havido a culpa do próprio Poder Judiciário.

Não creio que se possa dizer da riqueza do Estado, a não ser que, olvidando as despesas, potencialize-se a carga tributária vivenciada nos dias atuais. De qualquer forma, a segurança jurídica pressupõe observância irrestrita ao arcabouço normativo, e é esse o preço módico, ao alcance de todos, que se paga por se viver em um Estado Democrático de Direito.

Não posso desconhecer o artigo 236 da Constituição Federal e sapecar, cegamente, na situação tratada nesse processo, o que se contém no § 6º do artigo 37 dessa mesma Constituição em termos de

RE 842846 / SC

responsabilização do Estado.

E há mais. Estamos a julgar processo subjetivo e, em todo processo subjetivo, tem-se causas de pedir e pedidos definidos. A ação foi proposta tendo em conta a responsabilidade objetiva apenas – pelo que percebi e também considerado o cabeçalho do recurso extraordinário – contra o Estado. De duas, uma: ou concludo que existe responsabilidade do Estado e desprovejo o extraordinário por ele interposto, ou concludo que não responde – a não ser na situação por mim figurada de deficiência da fiscalização – por atos de notários e registradores, pouco importando a receita do cartório respectivo.

Por isso, peço vênua, Presidente, para prover integralmente o recurso – e não cumprimento com chapéu alheio, penalizado pela situação de quem deixou de receber certa pensão – e julgar improcedente o pedido formulado na inicial da ação.

27/02/2019

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 842.846 SANTA CATARINA

V O T O

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: CANCELADO.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Ministro Celso, se Vossa Excelência me permite, eu penso que, quando o art. 37, § 6º, da Constituição Federal, fala em "assegurado o direito de regresso", na verdade, aqui se está assinalando um "poder-dever" do Estado de ingressar com ação de regresso.

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: *Trata-se, na realidade, de um **dever-poder**, muito mais do que um **poder-dever**, considerado o que dispõe o próprio art. 37, § 6º, da Constituição da República, que impõe ao Estado o **ajuizamento de ação de regresso contra** o agente público, sempre que este, responsável pelo dano causado a terceiros, **tiver agido com dolo ou culpa.***

Tenho para mim, Senhor Presidente, que o eminente Ministro LUIZ FUX, **Relator** da presente causa, **bem apreciou** a controvérsia ora em exame, **concluindo, acertadamente, com apoio em inúmeros precedentes** desta Corte, **no sentido** de que "*O Estado responde, objetivamente, pelos atos dos tabeliães e registradores oficiais que, no exercício de suas funções, causem dano a terceiros, assentado o dever de regresso contra o responsável, nos casos de dolo ou culpa, sob pena de improbidade administrativa*".

Sendo assim, **peço vênia** para, **acompanhando, integralmente**, o substancioso voto do eminente Relator, **negar provimento** ao presente recurso extraordinário.

É o meu voto.

27/02/2019

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 842.846 SANTA CATARINA

RELATOR : **MIN. LUIZ FUX**
RECTE.(S) : **ESTADO DE SANTA CATARINA**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA**
RECDO.(A/S) : **SEBASTIÃO VARGAS**
ADV.(A/S) : **CESAR JOSE POLETTO**
AM. CURIAE. : **ASSOCIAÇÃO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES DO BRASIL - ANOREG-BR**
ADV.(A/S) : **RAFAEL THOMAZ FAVETTI**
ADV.(A/S) : **GUILHERME MOACIR FAVETTI**
AM. CURIAE. : **INSTITUTO DE ESTUDOS E PROTESTO DE TÍTULOS DO BRASIL - IEPTB**
ADV.(A/S) : **MAURÍCIO ZOCKUN**
AM. CURIAE. : **COLÉGIO NOTARIAL DO BRASIL - CONSELHO FEDERAL**
ADV.(A/S) : **RUI CELSO REALI FRAGOSO**

OBSERVAÇÃO

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Presidente, Vossa Excelência me permite só para ficar registrado?

Eu sou um bom perdedor e a vida brasileira exige uma certa resiliência mesmo. Mas eu gostaria de deixar consignada a minha posição, a essa altura, minoritária. Quando eu era bem jovem, dizia-se assim: "Tão burrinho para matemática, vai ter que fazer Direito". Essa era a frase que se falava. Creio que esse tempo mudou e que juristas têm que fazer contas também.

Portanto, o meu raciocínio aqui, que é jurídico, trabalha com as seguintes premissas: o Brasil tem um déficit fiscal estimado, para 2019, de R\$ 139 bilhões; o Brasil paga, por ano, US\$ 100 bilhões de juros - o Ministro Paulo Guedes gosta de dizer que uma reconstrução da Europa, por ano, é o que nós pagamos de juros.

Quando nós damos uma interpretação que aumenta a

RE 842846 / SC

responsabilidade civil do Estado, estamos acrescentando uns trocados a esse déficit e a esses juros. Evidentemente, se esta solução for justa, paciência! A gente tem que pagar a conta. A minha posição é que não é justa, porque, quando a gente diz que é o Estado que vai pagar, estamos dizendo que são os 75% da população brasileira que ganha menos de um salário e meio – como todos ficamos sabendo, agora, na discussão da reforma da Previdência. O que acho justo, aqui? O cartório, que tem o lucro da atividade cartorária, é que tem o dever primário de indenizar. Se, por acaso, ele for insolvente, o Estado entra subsidiariamente.

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.

Portanto, considero que é injusto do ponto de vista social, que é equivocada do ponto de vista econômico e é uma má utilização do Poder Judiciário, pedindo todas as desculpas e todas as vênicas aos ilustres Colegas, para deixar registrado a minha posição.

27/02/2019

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 842.846 SANTA CATARINA

RELATOR : **MIN. LUIZ FUX**
RECTE.(S) : **ESTADO DE SANTA CATARINA**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA**
RECDO.(A/S) : **SEBASTIÃO VARGAS**
ADV.(A/S) : **CESAR JOSE POLETTO**
AM. CURIAE. : **ASSOCIAÇÃO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES DO BRASIL - ANOREG-BR**
ADV.(A/S) : **RAFAEL THOMAZ FAVETTI**
ADV.(A/S) : **GUILHERME MOACIR FAVETTI**
AM. CURIAE. : **INSTITUTO DE ESTUDOS E PROTESTO DE TÍTULOS DO BRASIL - IEPTB**
ADV.(A/S) : **MAURÍCIO ZOCKUN**
AM. CURIAE. : **COLÉGIO NOTARIAL DO BRASIL - CONSELHO FEDERAL**
ADV.(A/S) : **RUI CELSO REALI FRAGOSO**

OBSERVAÇÃO

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Senhor Presidente, evidentemente sem querer polemizar e sempre respeitando a balizada posição do meu prezado Colega e Professor Luís Roberto Barroso, eu até me sensibilizei, e não é de hoje, é desde há muito, minha querida colega aposentada da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, a Professora Maria Zanella di Pietro, num excerto doutrinário, quando ela pontifica sobre o advento da Teoria do Risco Integral em matéria de responsabilidade do Estado, ela coloca a seguinte posição:

“Essa doutrina baseia-se no princípio da igualdade dos ônus e encargos sociais: assim como os benefícios decorrentes da atuação estatal repartem-se por todos, também os prejuízos por alguns membros da sociedade devem ser repartidos”.

Portanto, essa doutrina do risco do Estado, a responsabilidade objetiva me parece uma doutrina que promove a isonomia no que diz

RE 842846 / SC

respeito aos ônus e aos bônus da atividade estatal.

É apenas uma observação que queria fazer *a latere*.

27/02/2019

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 842.846 SANTA CATARINA

PROPOSTA

(s/ tese em repercussão geral)

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Senhor Presidente, eu levei em consideração tudo quanto aqui foi debatido, notadamente essa questão a que se referiu a Ministra Cármen e o Ministro Celso de Mello, agora, quanto ao dever do regresso.

Quando a Constituição assegura o direito de regresso, pode parecer que aí esteja em jogo uma faculdade da qual o Estado pode abrir mão. Então, é ótimo que fique claro que isso é um dever, passível de responsabilização até mesmo por improbidade administrativa. Eu levei isso em consideração e estou lavrando a seguinte tese, que submeto ao egrégio Colegiado:

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

27/02/2019

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 842.846 SANTA CATARINA**VOTO S/ PROPOSTA**

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Presidente, antes de falar da tese, eu queria fazer uma complementação em relação à reflexão feita pelo Ministro Luís Roberto Barroso. Acho que a questão de preocupação com a responsabilidade fiscal nem é uma questão de matemática, é uma questão de cidadania. E entendo que todos os Ministros do Supremo Tribunal Federal têm essa preocupação com a responsabilidade fiscal, mas com a real responsabilidade fiscal. Não é obviamente a responsabilidade civil objetiva do Estado - que foi colocada, como bem salientou o Ministro Ricardo Lewandowski, na Constituição para garantir àqueles que sofrem prejuízo por parte do Estado - que levou ao descalabro de irresponsabilidade fiscal. Talvez tenha sido - e vamos analisar isso - os 4.1% do PIB dados em desoneração tributária. 4.1% do PIB no Brasil são de desonerações tributárias. Os juros cobrados dos Estados-membros e dos Municípios pela dívida interna levaram a uma dívida muito maior que toda a questão previdenciária interna, que hoje é muito discutida. Os juros fixados pelo Governo Federal. Ou seja, essas preocupações são importantíssimas para questão de responsabilidade fiscal e não é simplesmente uma questão consagrada na Constituição.

Acompanho integralmente a tese.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - O oceano é feito de gotas d'água. Se você diz: quem arrecada é o cartório e tem o lucro, e quem paga o prejuízo é o Estado, você acrescentou um balde ao déficit, evidentemente.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - É que, às vezes, é mais fácil fixar na gota d'água do que no oceano.

27/02/2019

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 842.846 SANTA CATARINA

RELATOR : **MIN. LUIZ FUX**
RECTE.(S) : **ESTADO DE SANTA CATARINA**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA**
RECDO.(A/S) : **SEBASTIÃO VARGAS**
ADV.(A/S) : **CESAR JOSE POLETTO**
AM. CURIAE. : **ASSOCIAÇÃO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES DO BRASIL - ANOREG-BR**
ADV.(A/S) : **RAFAEL THOMAZ FAVETTI**
ADV.(A/S) : **GUILHERME MOACIR FAVETTI**
AM. CURIAE. : **INSTITUTO DE ESTUDOS E PROTESTO DE TÍTULOS DO BRASIL - IEPTB**
ADV.(A/S) : **MAURÍCIO ZOCKUN**
AM. CURIAE. : **COLÉGIO NOTARIAL DO BRASIL - CONSELHO FEDERAL**
ADV.(A/S) : **RUI CELSO REALI FRAGOSO**

OBSERVAÇÃO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Senhor Presidente, só queria corrigir. Eu falei "responsabilidade administrativa", mas é "sob pena de improbidade administrativa", como se referiu a Ministra Cármen Lúcia.

Então: *"O Estado responde objetivamente pelos atos dos tabeliães 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."*

27/02/2019

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 842.846 SANTA CATARINA

VOTO S/ PROPOSTA

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Senhor Presidente, a tese é coerente com a vontade majoritária. Fico vencido, e não convencido.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Como é a tese?

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - "*O Estado responde objetivamente pelos atos dos tabeliães 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.*"

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Acho que é o que foi decidido.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (PRESIDENTE):

Ministro Edson Fachin, quanto à tese?

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Entendo que ela é coerente com a vontade majoritária. Fico vencido.

27/02/2019

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 842.846 SANTA CATARINA

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Presidente, o entendimento que sustentei é diametralmente oposto à tese sugerida pelo ministro relator, Luiz Fux.

Por isso, voto contra a aprovação.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 842.846

PROCED. : SANTA CATARINA

RELATOR : MIN. LUIZ FUX

RECTE.(S) : ESTADO DE SANTA CATARINA

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA

RECDO.(A/S) : SEBASTIÃO VARGAS

ADV.(A/S) : CESAR JOSE POLETTO (20644/SC)

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES DO BRASIL - ANOREG-BR

ADV.(A/S) : RAFAEL THOMAZ FAVETTI (DF015435/)

ADV.(A/S) : GUILHERME MOACIR FAVETTI (48734/DF)

AM. CURIAE. : INSTITUTO DE ESTUDOS E PROTESTO DE TÍTULOS DO BRASIL - IEPTB

ADV.(A/S) : MAURÍCIO ZOCKUN (0156594/SP)

AM. CURIAE. : COLÉGIO NOTARIAL DO BRASIL - CONSELHO FEDERAL

ADV.(A/S) : RUI CELSO REALI FRAGOSO (60332/SP)

Decisão: Após os votos dos Ministros Luiz Fux (Relator) e Alexandre de Moraes, que conheciam do recurso extraordinário e negavam-lhe provimento; do voto do Ministro Edson Fachin, que o provia parcialmente; e do voto do Ministro Roberto Barroso, que negava provimento ao recurso, nos termos e limites do seu voto, o julgamento foi suspenso. Falaram: pelo recorrente, o Dr. Fernando Filgueiras, Procurador do Estado de Santa Catarina; pelo *amicus curiae* Associação dos Notários e Registradores do Brasil - ANOREG-BR, o Dr. Dixmer Vallini Netto; pelo *amicus curiae* Colégio Notarial do Brasil - Conselho Federal, o Dr. Rui Celso Reali Fragoso; e, pelo *amicus curiae* Instituto de Estudos e Protesto de Títulos do Brasil - IEPTB, o Dr. Maurício Garcia Pallares Zockun. Ausentes, justificadamente, os Ministros Celso de Mello e Gilmar Mendes. Presidência do Ministro Dias Toffoli. Plenário, 27.2.2019.

Decisão: O Tribunal, por maioria, apreciando o tema 777 da repercussão geral, negou provimento ao recurso extraordinário, nos termos do voto do Relator, vencidos, em parte, nos termos e limites de seus votos, os Ministros Edson Fachin e Roberto Barroso, e, integralmente, o Ministro Marco Aurélio. Em seguida, por maioria, fixou-se a seguinte tese: "O Estado responde, objetivamente, pelos atos dos tabeliães e registradores oficiais que, no exercício de suas funções, causem dano a terceiros, assentado o dever de regresso contra o responsável, nos casos de dolo ou culpa, sob pena de improbidade administrativa", vencido o Ministro Marco Aurélio. Não participou da votação da tese o Ministro Gilmar Mendes. Presidência do Ministro Dias Toffoli. Plenário, 27.2.2019.

Presidência do Senhor Ministro Dias Toffoli. Presentes à sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Ausentes, justificadamente, os Senhores Ministros Celso de Mello e Gilmar Mendes.

Procuradora-Geral da República, Dra. Raquel Elias Ferreira Dodge.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário