



UNIVERSIDADE DO SUL DE SANTA CATARINA
THAIS MACIEL NEVES

A RESPONSABILIDADE DO ESTADO PERANTE
OS ATOS PRATICADOS POR NOTÁRIOS E REGISTRADORES

Araranguá

2019

THAIS MACIEL NEVES

**A RESPONSABILIDADE DO ESTADO PERANTE
OS ATOS PRATICADOS POR NOTÁRIOS E REGISTRADORES**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito da Universidade do Sul de Santa Catarina, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Nádila da Silva Hassan, Esp.

Araranguá

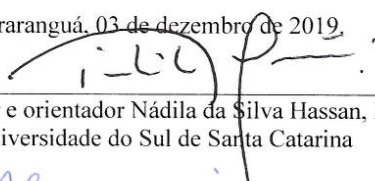
2019

THAIS MACIEL NEVES

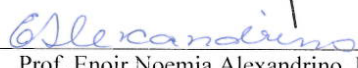
**A RESPONSABILIDADE DO ESTADO PERANTE
OS ATOS PRATICADOS POR NOTÁRIOS E REGISTRADORES**

Este Trabalho de Conclusão de Curso foi julgado adequado à obtenção do título de Bacharel em Direito e aprovado em sua forma final pelo Curso de Graduação em Direito da Universidade do Sul de Santa Catarina.

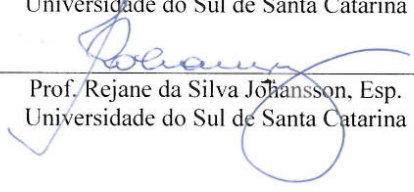
Araranguá, 03 de dezembro de 2019.



Professor e orientador Nádila da Silva Hassan, Esp.
Universidade do Sul de Santa Catarina



Prof. Enora Noemia Alexandrino, Esp.
Universidade do Sul de Santa Catarina



Prof. Rejane da Silva Johansson, Esp.
Universidade do Sul de Santa Catarina

Dedico esta pesquisa aos meus pais, que sempre apoiaram meus estudos, acreditaram em mim, e tiveram participação importante não só neste trabalho, mas em minha vida.

AGRADECIMENTOS

Meus agradecimentos especiais vão para minha orientadora Nádila da Silva Hassan, que me orientou de maneira ímpar, agradeço pela paciência, dedicação e ensinamentos que possibilitaram a realização deste trabalho.

Agradeço também a todos os meus familiares em especial aos meus pais, amigos especialmente Amanda, Jéssica e Edenise, pela paciência que tiveram comigo nessas horas de dedicação, sempre me motivando, dando os melhores conselhos, apoiando e compartilhando os conhecimentos necessários para o desenvolvimento do presente trabalho.

Por fim, resta-me agradecer a minha chefe Claudete Araújo da Cunha Medeiros, pela compreensão nos momentos de ausência, apoio, além de compreender e concordar com minha ausência semanal, durante o período de estágios.

“Aqueles que se sentem satisfeitos sentam-se e nada fazem. Os insatisfeitos são os únicos benfeitores do mundo.” (Walter S. Landor)

RESUMO

Este trabalho foi conduzido por meio de pesquisa bibliográfica e documental, com foco no tema da responsabilidade civil do Estado nos atos praticados por notários e registradores. O questionamento base para o desenvolvimento do estudo foi: Se e como, o Estado irá responder pelos atos praticados pelos notários e registradores que ensejaram reparação de dano a terceiro? O objetivo geral foi verificar como o ordenamento jurídico brasileiro trata a responsabilidade das serventias extrajudiciais na atualidade. Como objetivos específicos pautou-se em analisar conceitualmente a responsabilidade civil do Estado; analisar o sistema notarial e registral brasileiro, e o posicionamento jurisdicional contemporâneo sobre o assunto. O presente estudo, permitiu a compreensão da responsabilidade civil do Estado, bem como, por meio das análises doutrinárias e jurisprudenciais, constatou-se a responsabilidade civil de maneira objetiva do Estado para reparar danos causados a terceiros por tabeliães e oficiais de registro no exercício de suas funções cartoriais.

Palavras-chave: Estado. Notários. Registradores. Responsabilidade civil.

ABSTRACT

This work was conducted through bibliographical research, focusing on the theme of civil liability of the State in acts performed by notaries and registrars. The basic question for the development of the study was: If, and how, the State will respond for acts performed by notaries and registrars that caused damage to the third. The general objective was to verify how the Brazilian legal system deals with the liability of extrajudicial services today. The specified objectives are to conceptually analyze the civil liability of the State; analyze the Brazilian notarial and registry system, and the contemporary jurisdictional position on the subject. The present study allowed the understanding of State civil liability, as well, through doctrinal and jurisprudential analysis, it was stated the objective civil liability of the State to repair damages caused to third parties by notaries and registry officers in the exercise of their notary duties.

Keywords: State. Notaries. Registers. Civil Responsibility

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO.....	11
2.1	CONCEITO.....	11
2.2	EVOLUÇÃO HISTÓRICA.....	12
2.3	TEORIAS SOBRE A EVOLUÇÃO DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO 14	
2.3.1	Teoria da irresponsabilidade estatal	14
2.3.2	Teoria da responsabilidade subjetiva.....	15
2.3.3	Teoria da responsabilidade objetiva.....	17
2.4	ESPÉCIES DE RESPONSABILIDADE.....	19
2.4.1	Responsabilidade objetiva e subjetiva.....	19
2.4.2	Responsabilidade contratual e extracontratual.....	21
2.5	DAS CONDUTAS ENSEJADORAS DA RESPONSABILIDADE DO ESTADO	22
2.6	POR AÇÃO E OMISSÃO.....	22
2.7	CAUSAS EXCLUDENTES	24
2.7.1	Culpa exclusiva da vítima.....	25
2.7.2	Culpa de terceiro	26
2.7.3	Força maior	26
2.7.4	Caso fortuito.....	27
3	ATIVIDADE NOTARIAL E REGISTRAL	29
3.1	ATRIBUIÇÕES, FUNÇÕES E NATUREZA JURÍDICA DO SERVIÇO NOTARIAL E REGISTRAL	29
3.2	PRINCÍPIOS DO DIREITO NOTARIAL E REGISTRAL.....	34
3.2.1	Princípio da legalidade	35
3.2.2	Princípio da impessoalidade.....	36
3.2.3	Princípio da publicidade.....	37
3.2.4	Princípio da eficiência.....	38
3.2.5	Princípio da rogação ou demanda	39
3.2.6	Princípio da presunção e fé pública.....	39
3.2.7	Princípio da segurança jurídica.....	40
3.3	INGRESSO NA ATIVIDADE NOTARIAL E REGISTRAL	41

4 A RESPONSABILIDADE DO ESTADO PERANTE ATOS PRATICADOS POR NOTÁRIOS E REGISTRADORES.....	44
4.1 ANÁLISE JURISPRUDENCIAL.....	44
5 CONCLUSÃO	51
REFERÊNCIAS.....	56

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho destina-se a apresentar os resultados da pesquisa que versou sobre a responsabilidade do Estado perante os atos praticados por notários e registradores quando no exercício da atividade delegada pelo Poder Público.

A temática dos serviços notariais e registrais, de maneira geral, sempre foi pacífica na doutrina brasileira.

A responsabilidade civil do Estado evoluiu ao longo da história de forma extrema, iniciando com uma irresponsabilidade total do Estado, até a atual concepção de responsabilidade objetiva do Estado, uma vez que tem sido aplicada, em nosso ordenamento jurídico, a teoria objetiva na modalidade de risco administrativo.

Podemos afirmar que, até o advento da Constituição Federal de 1988, a única legislação que regulava a matéria era a Lei de Registros Públicos de 1973.

O objetivo do presente trabalho foi analisar a responsabilidade civil do Estado e seu comportamento perante os atos que os notários e registradores praticam.

Por sua vez, os objetivos específicos foram o de apresentar um conhecimento sobre a responsabilidade civil extracontratual do Estado, trazendo as diversas teorias que a definiram; apresentar a atividade notarial e registral e, por fim, explorar a responsabilidade civil objetiva do Estado e como este se porta ante os atos de oficiais de serventias extrajudiciais que tenham como resultado o dano a terceiro.

O método de abordagem aplicado foi o dedutivo, partindo-se da análise de argumentos gerais para se chegar a argumentos particulares, onde se encontra o problema da presente pesquisa. A pesquisa desenvolveu-se a partir da leitura de artigos, doutrinas e jurisprudências que compuseram o material bibliográfico e documental inerente ao tema.

Este estudo foi dividido em três capítulos. No primeiro capítulo, apresenta-se a responsabilidade civil do Estado e as teorias a ela correlatas. No segundo, desenvolveu-se o conhecimento acerca da atividade notarial e registral, seu conceito, atribuições, natureza jurídica, princípios fundamentais e meio de ingresso. No terceiro e último capítulo apresentou-se a responsabilidade civil do Estado perante os atos praticados por tabeliães e registradores, contando com uma análise jurisprudencial acerca do tema.

2 RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

Um dos mais consagrados institutos existentes em nosso ordenamento jurídico, sem sombra de dúvidas, é o da responsabilidade civil, ramo do direito que se desenvolve de maneira muito rápida, “tornando-se um palco fértil a inovações ditadas, em última análise, pela crescente prodigalização dos próprios eventos danoso” (FARIAS; ROSENVALD; NETTO, 2015, p. 2).

No decorrer deste capítulo, são apresentadas a conceituação, a evolução, as espécies, as condutas ensejadoras e excludentes da responsabilidade civil do Estado.

2.1 CONCEITO

A responsabilidade civil apresenta-se como um ramo do Direito Civil, podendo ser descrita como “obrigação de reparar danos patrimoniais e se exaure com a indenização” (MEIRELLES, 1990, p. 656).

Segundo Alexandrino e Paulo (2013, p. 803), esta obrigação resulta tanto de um dano patrimonial como de um dano moral, derivado de um fato humano.

A responsabilidade civil da Administração ou a responsabilidade civil do Estado será aquela que irá decretar a obrigação da Fazenda Pública de indenizar (ressarcir) os danos que foram causados por seus agentes, na qualidade de agentes públicos, a terceiros, ou seja, a reparação do dano que for causado em razão da atuação ou da omissão de agentes públicos (MEIRELLES, 2008, p. 656; ALEXANDRINO; PAULO, 2013, p. 80; MAZZA, 2018, p. 465).

Conforme Carvalho Filho (2011, p. 1), “a responsabilidade civil tem como pressuposto o dano (ou prejuízo). Significa dizer que o sujeito só é civilmente responsável se sua conduta, ou outro fato, provocar dano a terceiro. Sem dano, inexistente responsabilidade civil”.

O tema encontra-se previsto no § 6 do art. 37 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (doravante CRFB), que afirma a responsabilidade objetiva do Estado:

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 (BRASIL, CRFB, 2019).

Segundo Farias, Rosenvald e Netto (2015, p. 561), “[...] o Estado responde sem culpa, porém fica livre de responsabilização se conseguir demonstrar que não existe nexo causal entre o dano e a ação ou omissão imputada a ele [...]”.

De acordo com Nader (2016, p. 1), não será qualquer indenização devida pelo Estado que advirá “da prática de ato ilícito”, podendo resultar de uma prática estribada pela lei. Sendo que o presente trabalho limitar-se-á à responsabilidade civil proveniente de um ato lesivo a terceiro praticado por um agente público.

Segundo Alexandre e Deus (2017, p. 645), consiste na obrigação que o Estado possui, em indenizar “os danos patrimoniais, morais ou estéticos que seus agentes”, ocasionarem a terceiros, “podendo ser dividida em dois grandes grupos: a contratual, decorrente do descumprimento de cláusulas constantes em contratos administrativos, e a extracontratual (ou aquiliana), que abrange as demais situações”.

Para Justen Filho (2005, p. 791-792), não podemos confundir a responsabilidade administrativa do Estado com a responsabilidade civil do Estado, podendo conceituar a primeira da seguinte forma: “A responsabilidade administrativa do Estado consiste na submissão da organização estatal ao dever jurídico-político de prestar informações e contas por suas ações e omissões e de corrigir as imperfeições verificadas em sua conduta”. Já a responsabilidade civil do Estado, objeto do presente trabalho, segundo o autor, pode ser definida da seguinte maneira: “A responsabilidade civil do Estado consiste no dever de indenizar as perdas e danos materiais e morais sofridos por terceiros em virtude de ação ou omissão antijurídica imputável ao Estado” (JUSTEN FILHO, 2005, p. 791-792).

O Estado, o agente público no exercício de sua função e um particular, que terá sido lesado por algum comportamento do agente, são os três envolvidos que sempre devem estar presentes para que fique caracterizada a responsabilidade civil do Estado (ALEXANDRE; DEUS, 2017, p. 645).

2.2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA

A evolução da responsabilidade deu-se de maneira pluridimensional, visto que sua disseminação “se deu quanto à sua história, aos seus fundamentos, à sua extensão ou área de incidência [...], e à sua profundidade ou densidade” (DINIZ, 2009, p. 11).

Segundo Luvizzoto (2010, p. 23), no decorrer da história, a responsabilidade civil do Estado foi estudada conforme diversas teorias, que foram e são desenvolvidas pela doutrina e pela jurisprudência para elucidar e embasar tal instituto.

O desenvolvimento de tais teorias acompanha a evolução tanto do conceito como da estrutura do Estado de Direito, visto que “a responsabilidade, por ser uma forma de garantir a invulnerabilidade dos direitos do indivíduo, evoluiu de acordo com a construção da noção de Estado como instrumento criado pelo indivíduo para realizar a justiça material” (LUVIZZOTO, 2010, p. 23).

A responsabilidade civil ganhou destaque, primeiramente, com a Lei de Talião, em que a reparação do dano dava-se com o pagamento do mal pelo mal, [...]. Após essa fase, em que a reparação do dano consistia apenas em vingança, surge, então, a *Lex Aquilia de damno* que é considerada a base da responsabilidade civil extracontratual fundada na culpa, bem como, consagrou a ideia de reparação pecuniária do dano, na qual o patrimônio do causador do dano poderia responder pelo ato cometido (CARVALHES, 2019, p. 1).

Em sua evolução histórica, conta com uma frequente mutação, um aprimoramento constante, que, segundo Nader, foi “ditado pela crescente consciência da dignidade da pessoa natural, dos deveres inerentes ao Estado, e de uma sensibilidade maior quanto à perene fórmula do justo: *suum cuique tribuere*¹” (2016, p. 1).

No passado longínquo, o Estado, além de não assumir a sua condição de mentor da justiça nos casos de danos interindividuais, entregues à reação instintiva das vítimas, não reconhecia a responsabilidade própria. A visão estreita de soberania impedia a compreensão da compatibilidade entre a função de reger a vida jurídica, instituindo leis e aplicando-as, e a condição de titular de obrigações (NARDER, 2016, p. 1).

Para Hemprich, “a responsabilidade civil do Estado já recebeu diversos tratamentos ao longo da evolução da sociedade” (2014, p. 1).

Assim, segundo Mazza (2018, p. 466), para chegar ao momento atual foram necessários percorrer três principais fases, representadas, respectivamente, pelas seguintes teorias: teoria da irresponsabilidade estatal, teoria da responsabilidade subjetiva e teoria da responsabilidade objetiva.

Sendo que, cada fase representa alterações importantes “de pensamento e atuação estatal” (HEMPRICH, 2014, p. 1).

¹ “Dar a cada um o que é seu” (PARK; GUILLAUMON, 2015, p. 349).

2.3 TEORIAS SOBRE A EVOLUÇÃO DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

Ao longo do tempo, a responsabilidade civil do Estado não tem ganhado um tratamento de maneira uniforme nos profusos ordenamentos jurídicos.

A doutrina descreve a existência de três teorias relacionadas ao assunto: a teoria da irresponsabilidade estatal, a teoria da responsabilidade subjetiva e a teoria da responsabilidade objetiva. Tais teorias serão melhor abordadas a seguir.

2.3.1 Teoria da irresponsabilidade estatal

Segundo Mazza (2018, p. 466, grifo do autor), conhecida também como “**teoria feudal, regalista ou regaliana**, a teoria da irresponsabilidade do Estado era própria dos **Estados Absolutistas** nos quais a vontade do Rei tinha força de lei”.

Baseava-se esta teoria na ideia de que não era possível ao Estado, literalmente personificado na figura do rei, lesar seus súditos, uma vez que o rei não cometia erros, tese consubstanciada na parêmia “*the king can do no wrong*”², conforme os ingleses, ou “*ler oi ne peut mal faire*”, segundo os franceses (ALEXANDRINO; PAULO, 2013, p. 804).

Tal teoria sobreveio “da teoria do direito divino dos reis, elaborada por Bossuet para justificar o poder absoluto dos monarcas a impossibilitar qualquer tentativa de responsabilizá-lo, pois o rei, designado por Deus, era infalível” (MONTENEGRO, 2006, p. 1).

Diversas convicções amparavam a referida isenção, como: “o monarca ou o Estado não erram; o Estado atua para atender ao interesse de todos e não pode ser responsabilizado por isso; a soberania do Estado, poder incontestável, impede seja reconhecida sua responsabilidade perante um indivíduo” (MEDAUAR, 2018, p. 365).

Segundo Medauar (2018, p. 365), a ideia de irresponsabilidade do Estado deixou de imperar em decorrência do progressivo reconhecimento, diante do Estado, dos direitos individuais, além da disseminação da ideia de submissão ao Estado de Direito.

O Estado foi assemelhado ao indivíduo em razão da forte influência do liberalismo, de modo, “que pudesse ser responsabilizado pelos atos culposos” praticados por seus agentes em razão da sua função (MEIRELLES 2008, p. 657).

De acordo com Silva (1995, p. 1), a teoria da irresponsabilidade do Estado, no Brasil, tem, como ponto inicial, o Brasil Colônia. Todavia, a partir da independência altera-se

² O rei não pode fazer nada errado (tradução nossa).

rapidamente a situação e tem como resultado a aceitação do Estado como responsável “pelos atos ou omissões ilícitas de seus agentes” (SILVA, 1995, p. 1).

2.3.2 Teoria da responsabilidade subjetiva

A teoria da responsabilidade subjetiva, designada igualmente como “**teoria da responsabilidade com culpa, teoria intermediária, teoria mista ou teoria civilista**” (MAZZA, 2018, p. 467, grifo do autor), é considerada a tentativa inicial de explicação sobre a atribuição do Estado de recompensar os particulares pelos prejuízos resultantes da prestação de serviços públicos (MAZZA, 2018, p. 467).

Indispensável para a admissibilidade da responsabilização estatal foi uma nova concepção política chamada de **teoria do fisco**. A teoria do fisco sustentava que o Estado possuía **dupla personalidade**: uma **pessoa soberana**, infalível, encarnada na figura do monarca e, portanto, insuscetível a condenação indenizatória; e outra **pessoa exclusivamente patrimonial**, denominada “fisco”, capaz de ressarcir particulares por prejuízos decorrentes da atuação de agentes públicos (MAZZA, 2018, p. 467-468, grifo do autor).

Com o término da Revolução Francesa e a quebra da forma autoritária do exercício do poder público, surge a teoria inicial justificadora da responsabilidade estatal, no final do século XVIII. Tal conjuntura requeria um posicionamento que refutasse os valores e princípios de não responsabilização, atuais naquele momento, porém, que não concedesse um ressarcimento integral do dano, tendo em vista que isso seria capaz de levar os cofres públicos à falência (LUVIZZOTO, 2010, p. 25).

Somente haveria responsabilização do Estado se decorresse de culpa no ato de gestão. A pessoa lesada não necessitaria especificar o agente que foi responsável por causar o dano, precisaria unicamente constatar o imperfeito funcionamento da atividade pública, conquanto, pertencia ao particular lesado o ônus de provar a culpa pelo dano ocasionado (D'ANDREA, 2010, p. 1).

Segundo Medauar (2018, p. 365), a partir desse momento, identifica-se a responsabilidade do Estado pelos chamados atos de gestão³, em contraste aos atos de império⁴, impassíveis de gerar responsabilidade.

³ “É o ato administrativo editado pela Administração para tratar de assuntos referentes a seu patrimônio bem como a gestão de seus serviços, em situação análoga a dos particulares” (NOHARA, 2015, p. 1).

⁴ São “os atos praticados pela Administração Pública com todas as prerrogativas exorbitantes do direito comum. São impostos de forma unilateral e coercitiva, independentemente de autorização judicial” (NOHARA, 2015, p. 1).

Na época se afirmava que, ao praticar atos de gestão, o Estado teria atuação equivalente à dos particulares em relação aos seus empregados ou prepostos: como para os particulares vigorava a regra da responsabilidade, nesse plano o Estado também seria responsabilizado, desde que houvesse culpa do agente. Ao editar atos de império, estreitamente vinculados à soberania, o Estado estaria isento de responsabilidade. Essa teoria, inspirada no direito civil, representou passo importante nessa evolução, ao abrir alguma possibilidade de responsabilizar o Estado, mesmo em pequena escala, o que seria antes inadmissível (MEDAUAR, 2018, p. 365-366).

De acordo com Carvalho Filho (2011, p. 1), tal teoria foi uma maneira de atenuar a teoria anterior de irresponsabilidade do Estado, de modo que acarretou em um demasiado inconformismo, pois, na prática, não era habitualmente simples fazer a distinção entre os atos de império e os atos de gestão e, concomitantemente, “a jurisprudência procurava distinguir, de um lado, as faltas do agente atreladas à função pública e, de outro, as faltas dissociadas de sua atividade”.

Na prática, esta teoria não foi muito utilizada e o Estado continuou sendo poupado, ou seja, sem responder por seus atos. Ademais, não há como falar em distinção de atos, ao passo que um agente público não deixará de representar o Estado no gozo de suas atribuições. A ideia de aproximação com o direito civil foi paulatinamente abandonada, havendo cada vez mais a necessidade de se fundar um instituto baseado nas normas e princípios de direito público (CARVALHAES, 2019, p. 1).

Carvalhes (2019, p. 1) afirma que foi nesta fase que se verificou a ocorrência da separação do Direito Público e do Direito Privado, de modo que, gradualmente descarta-se as normas definidas pelo Direito Civil.

O Código Civil (doravante CC) de 1916 trouxe, em seu artigo 15, a confirmação da teoria da culpa no campo da responsabilidade civil do Estado. *In verbis*:

Art. 15. As pessoas jurídicas de direito público são civilmente responsáveis por atos dos seus representantes que nessa qualidade causem danos a terceiros, procedendo de modo contrário ao direito ou faltando a dever prescrito por lei, salvo o direito regressivo contra os causadores do dano (BRASIL, CC, 1916).

Segundo D’Andrea (2010, p. 1), foi o Código Civil de 1916 que trouxe, pela primeira vez, a previsão legal de maneira específica da responsabilização do Estado, ademais, incluiu as teorias tanto da culpa como da representação, “colocando o funcionário na condição de representante do ente estatal, então assumindo a responsabilização direta, primária, do Estado, reforçando a corrente dos que defendiam a ampla responsabilidade do Estado por atos de seus servidores”.

2.3.3 Teria da responsabilidade objetiva

Segundo Mazza (2018, p. 468), igualmente chamada de “**teoria da responsabilidade sem culpa** ou **teoria publicista**”, (2018, p. 468, grifo do autor), esta teoria é mais compatível com o direito administrativo, sendo que não há mais a necessidade de demonstração da culpa ou do dolo do agente público, fundamentando a responsabilidade do Estado na concepção do risco administrativo.

[...] formulou-se a teoria do risco, segundo a qual, ante as inúmeras e variadas atividades da Administração, existe a probabilidade de danos serem causados a particulares. Embora a Administração realize suas atividades para atender ao interesse de toda a população, é possível que alguns integrantes da população sofram danos por condutas ativas ou omissivas dos seus agentes. Desse modo, se, em princípio, todos se beneficiam das atividades administrativas, todos devem compartilhar do ressarcimento dos danos causados a alguns. Daí se atribuir ao Estado o encargo de ressarcir os danos que seus agentes, nessa qualidade, por ação ou omissão, causarem a terceiros (MEDAUAR, 2018, p. 366).

De acordo com Meaudar (2018, p. 366), com essa teoria não se aduz mais o “dolo ou culpa do agente, o mau funcionamento ou falha da Administração”, tornando-se necessário haver vinculação “de causa e efeito entre ação ou omissão administrativa e dano sofrido pela vítima”, de modo que se abandona a questão do dolo ou da culpa, de tratar-se de uma conduta lícita ou ilícita, ou se ocorre um funcionamento adequado da administração para fins de ressarcimento do dano. O Estado tem a obrigação de ressarcir se for constatado o nexo de causalidade.

A responsabilidade objetiva sucedeu de um evidenciado processo de evolução, passando a conceder benefícios melhores à pessoa que sofreu o dano e dispensando a comprovação de determinados fundamentos que dificultavam a manifestação do direito/dever de satisfação dos prejuízos (CARVALHO FILHO, 2011, p. 1).

De acordo com Montenegro (2006, p. 1), manifesta-se, dessa forma, o dever de ressarcimento pelo Estado por ter lesionado o bem jurídico do administrado e por haver a presença do nexo causal entre o dano sofrido e a atividade administrativa.

Hemprich (2014, p. 1) afirma que essa teoria foi reconhecida, no Brasil, desde a Constituição Federal de 1946.

No Brasil, a responsabilidade objetiva foi tratada pela primeira vez na Constituição dos Estados Unidos do Brasil (doravante CEUB), em 1946, sendo prevista em seu art. 194. *In verbis*:

Art. 194 As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis pelos danos que os seus funcionários, nessa qualidade, causem a terceiros.

Parágrafo único - Caber-lhes-á ação regressiva contra os funcionários causadores do dano, quando tiver havido culpa destes (BRASIL, CEUB, 1946).

De acordo com D'Andrea (2010, p. 1), essa grande mudança deu-se em seguida à redemocratização do país, sendo que se extingue a solidariedade, podendo o funcionário responder, se sua culpa fosse comprovada, por meio de ação regressiva contra os agentes da Administração.

A responsabilidade civil do Estado foi ratificada na Constituição Federal de 1988, além de ampliar o alcance para “pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público, conforme se observa do § 6º art. 37” (CARVALHES, 2019, p. 1):

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 (BRASIL, CRFB, 2019).

“O legislador incluiu também as concessionárias e permissionárias de serviços públicos, bem como, as autarquias e fundações. Ainda, estão contidos neste rol todos os entes federativos, tais como: União, Estados, Municípios e Distrito Federal” (CARVALHES, 2019 p. 1).

Mazza (2018, p. 476) afirma que “existem **duas correntes** distintas da teoria objetiva: teoria do risco integral e teoria do risco administrativo” (2018, p. 476, grifo do autor).

A **teoria do risco integral** é uma **variação radical** da responsabilidade objetiva, que sustenta ser devida a indenização sempre que o Estado causar prejuízo a particulares, **sem qualquer excludente**. Embora seja a visão **mais favorável à vítima**, o carácter absoluto dessa concepção **produz injustiça** [...] Não há notícia de nenhum país moderno cujo direito positivo tenha adotado o risco integral como regra geral aplicável à responsabilidade do Estado [...] Sua admissibilidade transformaria o **Estado** em verdadeiro **indenizador universal** (MAZZA, 2018, p. 476, grifo do autor).

Atualmente, a teoria do risco integral é aplicável apenas em casos excepcionais, como: “acidentes de trabalho (infortunistica), indenização coberta pelo seguro obrigatório para automóveis (DPVAT), atentados terroristas em aeronaves, e dano ambiental” (MAZZA, 2018, p. 46-477).

No Brasil, adota-se a responsabilidade objetiva na modalidade da teoria do risco administrativo, sendo esta teoria menos vantajosa para a vítima, uma vez que se reconhece excludentes da responsabilidade estatal, ou seja, situações que afastam o dever do Estado de

indenizar, sendo elas: culpa exclusiva da vítima, força maior e culpa de terceiro (MAZZA, 2018, p. 477- 478).

2.4 ESPÉCIES DE RESPONSABILIDADE

A seguir será tratado o tema das espécies de responsabilidade. Em um primeiro momento, faz-se necessária a diferenciação entre a responsabilidade objetiva e a subjetiva, posteriormente, passa-se à discussão acerca da responsabilidade contratual e extracontratual.

2.4.1 Responsabilidade objetiva e subjetiva

É incorreta a afirmação que a responsabilidade civil objetiva e a subjetiva são espécies diferentes, ambas enquadram-se na obrigação de reparação do dano gerado, diferenciando-se apenas em relação à existência da culpa do agente público (BRITO, 2014, p. 1).

[...] é razoável que se discuta sobre as duas formas de responsabilidade, mencionando a subjetiva, como aquela pela qual o dano contra a vítima foi causado por culpa do agente, enquanto que a objetiva, por sua vez, configura-se como sendo aquela que tem, por fundamento, a teoria do risco, onde não existe a obrigação de provar culpa para que prevaleça o dever de indenizar (BRITO, 2019, p. 1).

Segundo Figueiredo (2017, p. 1), na doutrina e na jurisprudência, há uma grande discussão acerca das formas de responsabilidade subjetiva e objetiva.

Na compreensão de Bolzan (2011, p. 1), a responsabilidade objetiva do Estado percebe-se apenas ante “uma conduta comissiva (ação) praticada pelo agente público responsabilidade objetiva do Estado (que é independente da existência de dolo ou culpa)”.

Parafraseando Polaino (2014, p. 1), não é necessário o elemento culpa, por esse motivo essa modalidade é denominada “como responsabilidade independentemente de culpa”.

[...] aplica-se [...] a todas as pessoas jurídicas de direito público – não importa sua área de atuação – e às pessoas jurídicas de direito privado prestadoras e serviços públicos, o que inclui tanto as empresas públicas e as sociedades de economia mista prestadora de serviços públicos (mas não as empresas públicas e as sociedade de economia mista exploradoras de atividades econômicas), quanto as pessoas privadas delegatárias de serviços públicos (concessionárias, permissionárias e autorizadas) (ALEXANDRINO; PAULO, 2013, p. 809).

Soares, Genovez e Silva (2015 p. 45) afirmam que “a responsabilidade do Estado trata-se de responsabilidade objetiva, deixando portanto, de ser relevante se o ato praticado é lícito ou ilícito, levando em consideração apenas a existência do dano causado por um agente público em face de um particular.”

Segundo a teoria da responsabilidade subjetiva, esta somente será imputável, “a título de culpa, aquele que praticou o fato culposo possível de ser evitado. Não há responsabilidade quando o agente não pretendeu e nem podia prever, tendo agido com a necessária cautela” (RIZZARDO, 2015, p. 1).

Não se pode, de maneira alguma, ir além do ato ilícito para firmar a responsabilidade subjetiva, contrariamente ao que alguns pretendem, com superficialidade, a ponto de ver em tudo o que acontece a obrigação de indenizar, sustentando que, verificado o dano, nasce tal obrigação, sem indagar da culpa do lesado, e impondo, como único pressuposto, o nexos causal entre o fato e o dano (RIZZARDO, 2015, p. 1).

Conforme Gonçalves (2017, p. 47), considera-se “ser “subjetiva” a responsabilidade quando se esteia na ideia de culpa. A prova da culpa do agente passa a ser pressuposto necessário do dano indenizável”. De modo que, nessa visão, configurar-se-á a responsabilidade do agente que cometeu o dano somente se atuou com dolo ou culpa (2017, p. 47).

A lei impõe, entretanto, a certas pessoas, em determinadas situações, a reparação de um dano independentemente de culpa. Quando isto acontece, diz-se que a responsabilidade é legal ou “objetiva”, porque prescinde da culpa e se satisfaz apenas com o dano e o nexos de causalidade. Esta teoria, dita objetiva, ou do risco, tem como postulado que todo dano é indenizável, e deve ser reparado por quem a ele se liga por um nexos de causalidade, independentemente de culpa (GONÇALVES, 2017, p. 47).

Gonçalves caracteriza a responsabilidade objetiva como aquela que não necessita de culpa, podendo existir ou não, contudo, continuamente, será irrelevante para originar o dever de indenizar, todavia será fundamental “a relação de causalidade entre a ação e o dano, uma vez que, mesmo no caso de responsabilidade objetiva, não se pode acusar quem não tenha dado causa ao evento” (2017, p. 48).

“Nessa classificação, os casos de culpa presumida são considerados hipóteses de responsabilidade subjetiva, pois se fundam ainda na culpa, mesmo que presumida” (GONÇALVES, 2017, p. 48).

Podemos concluir, afirmando que, na responsabilidade objetiva, não há preocupação se o dano decorreu de uma ato lícito ou ilícito e, sim, se há nexos de causalidade entre a ação praticada e o dano realizado. Já na responsabilidade subjetiva, é necessária a comprovação de que o agente agiu com dolo ou com culpa para que seja possível a indenização do dano.

2.4.2 Responsabilidade contratual e extracontratual

Na afirmação de Gonçalves (2017, p. 42), “uma pessoa pode causar prejuízo a outrem por descumprir uma obrigação contratual”.

[...] quem toma um ônibus tacitamente celebra um contrato, chamado contrato de adesão, com a empresa de transporte. Esta, implicitamente, assume a obrigação de conduzir o passageiro ao seu destino, são e salvo. Se, no trajeto, ocorre um acidente e o passageiro fica ferido, dá-se o inadimplemento contratual, que acarreta a responsabilidade de indenizar as perdas e danos, nos termos do art. 389 do Código Civil (GONÇALVES, 2017, p. 42).

No ensinamento de Carvalhes (2019, p. 1), a diferença entre a responsabilidade contratual e a extracontratual dá-se da seguinte forma: “a primeira advém da inexecução de um pacto realizado entre as partes, já a segunda, pode-se dizer que é aquela derivada de qualquer ato que venha causar dano a outrem”.

Segundo Gonçalves (2017, p. 43), “todo aquele que causa dano a outrem, por culpa em sentido estrito ou dolo, fica obrigado a repará-lo. É a responsabilidade derivada de ilícito extracontratual, também chamada aquiliana”.

Na responsabilidade extracontratual, o agente infringe um dever legal, e, na contratual, descumpre o avençado, tornando-se inadimplente. Nesta, existe uma convenção prévia entre as partes que não é cumprida. Na responsabilidade extracontratual, nenhum vínculo jurídico existe entre a vítima e o causador do dano, quando este pratica o ato ilícito. [...] Além dessas hipóteses, a responsabilidade contratual abrange também o inadimplemento ou mora relativos a qualquer obrigação, ainda que proveniente de um negócio unilateral (como o testamento, a procuração ou a promessa de recompensa) ou da lei (como a obrigação de prestar alimentos). E a responsabilidade extracontratual compreende, por seu turno, a violação dos deveres gerais de abstenção ou omissão, como os que correspondem aos direitos reais, aos direitos da personalidade ou aos direitos de autor (à chamada propriedade literária, científica ou artística, aos direitos de patente ou de invenções e às marcas (GONÇALVES, 2017, p. 43).

Rizzardo (2015, p. 1) preceitua que a responsabilidade contratual baseia-se, usualmente, em virtude “dos prejuízos trazidos pelo inadimplemento, comportando também a anulação da espécie, e incumbindo-se que se faça a prova da mera falta de cumprimento; já na extracontratual, requer-se a prova da culpa e dos danos, tarefa que incumbe ao ofendido”.

De modo geral, podemos afirmar que a responsabilidade contratual como o próprio nome remete, decorrerá de uma obrigação firmada em alguma forma de contrato, já na responsabilidade extracontratual, não existe um contrato e, sim, um dever legal que está sendo descumprido, seja um dever de agir ou de não agir.

2.5 DAS CONDUTAS ENSEJADORAS DA RESPONSABILIDADE DO ESTADO

Gandini e Salomão (2002, p. 212) afirmam que a responsabilidade civil do Estado pode originar-se de duas circunstâncias diversas, sendo elas: “de conduta positiva do Estado, isto é. comissiva, no sentido de que o agente público é o causador imediato do dano; [...] de conduta omissiva, em que o Estado não atua diretamente na produção do evento danoso, mas tinha o dever de evitá-lo [...]”.

No mesmo sentido, ensina Justen Filho (2005, p. 795) que, para configurar-se a responsabilidade civil do Estado deve existir uma conduta por parte do Estado, podendo ser ativa ou passiva, devendo gerar um dano a terceiro.

2.6 POR AÇÃO E OMISSÃO

Na compreensão de Mazza, há “situações em que o comportamento comissivo de um agente público causa prejuízo ao particular [...] chamados danos por ação. Noutros casos o Estado deixa de agir e, devido a tal inação, **não consegue impedir um resultado lesivo.** [...] fala-se em dano por omissão [...]” (2018, p. 481, grifo do autor).

Alexandrino e Paulo (2013, p. 808, grifo do autor) afirmam que o art. 37, §6º da CRFB regulamenta a “responsabilidade objetiva da Administração, na modalidade **risco administrativo**” devido os prejuízos provocados pela atuação de seus agentes, de modo que, não alcança os danos que são promovidos pela omissão, de maneira que a indenização, se for cabível, será “regulada pela teoria da culpa administrativa”. Para os autores,

A Constituição de 1988 não traz qualquer regra expressa relativa à responsabilidade civil por eventuais danos ocasionados por omissão do Poder Público. Nossa jurisprudência, entretanto, com amplo respaldo da doutrina administrativista, construiu o entendimento de que é possível, sim, resultar configurada responsabilidade extracontratual do Estado nos casos de danos ensejados por omissão do Poder Público. Nessas hipóteses, segundo a citada jurisprudência, responde o Estado com base na **teoria da culpa administrativa**. Trata-se, portanto, de modalidade de responsabilidade civil **subjéctiva**, mas à pessoa que sofreu o dano basta provar (o ônus da prova é dela) que houve falta na prestação de um serviço que deveria ter sido prestado pelo Estado, provando, também, que existe nexo causal entre o dano e essa omissão estatal (ALEXANDRINO; PAULO, 2012, p. 813-814, grifo do autor).

Segundo Mello (2012, p. 1026), a menção a situações em que a conduta do Estado gera o dano refere-se a uma conduta positiva por parte do Estado, que se diz comissiva. Já nos casos em que o Poder Público tem o dever de evitar um dano, que se consolida por uma não atuação do Estado, por uma omissão sua, trata-se de uma conduta omissiva do Estado ensejadora de dano. Sendo a omissão, ensejadora do dano, não sua causadora.

Quando o Estado produz o dano e causa o evento lesivo, será aplicada da responsabilidade objetiva.

Se houve conduta estatal lesiva a bem jurídico garantido de terceiro, o princípio da igualdade – inerente ao Estado de Direito – é suficiente para reclamar a restauração do patrimônio jurídico lesado. Qualquer outra indagação será despicienda, por já haver configurado situação que reclama em favor do atingido o patrocínio do preceito da isonomia (MELLO, 2012, p. 1027).

Com fundamento no art. 37, §6º da CRFB, o Estado responderá objetivamente pelos danos que causar a terceiros que decorram “de comportamentos lícitos ou ilícitos, enquanto seu agente causador direto do dano responde, sempre, *subjetivamente*” (GASPARINI, 2010, p. 1118, grifo do autor).

Para Mello, será aplicada a teoria da responsabilidade subjetiva quando o dano decorreu de uma omissão por parte do Estado, ou seja, “o serviço não funcionou, funcionou tardia ou ineficientemente” (2012, p. 1029).

Se o Estado não agiu, não pode, logicamente, ser ele o autor do dano. E, se não foi autor, só cabe responsabilizá-lo caso esteja “*obrigado a impedir*” o dano. Isto é: só faz sentido responsabilizá-lo se “*descumpriu o dever legal*” que lhe impunha obstar o evento lesivo (MELLO, 2012, p. 1029, grifo do autor).

[...] caso o Poder Público não estivesse obrigado a impedir o acontecimento danoso, faltaria razão para impor-lhe o encargo de suportar patrimonialmente as consequências da lesão. Logo, a responsabilidade estatal por ato omissivo é sempre responsabilidade por comportamento *ilícito*. E, sendo responsabilidade por *ilícito*, é necessariamente responsabilidade subjetiva, pois não há conduta ilícita do *Estado* [...] que não seja proveniente de negligência, imprudência ou imperícia (culpa) ou, então, deliberado propósito de violar a norma que o constituía em dada obrigação (dolo). Culpa e dolo são justamente as modalidades de responsabilidade subjetiva (MELLO, 2012, p. 1029, grifo do auto).

Gasparini (2010, p. 1119) afirma que, nos casos de conduta omissiva do Estado, não ocorrerá a responsabilidade objetiva, devendo a vítima provar a culpa do Estado, pois nessas situações sua responsabilidade será subjetiva.

“O Estado só pode ser condenado a ressarcir prejuízos atribuídos à sua omissão quando a legislação considera obrigatória a prática da conduta omitida. Assim, a omissão que gera responsabilidade é aquela violadora de um dever de agir” (MAZZA, 2018, p. 482).

Para Mazza, serão indenizados somente os danos que decorrerem de omissão, ou seja, aqueles em que ficar demonstrada uma omissão dolosa, (aquela em que o “agente público encarregado de praticar a conduta decide omitir-se, por isso não evita o prejuízo”), ou uma omissão culposa (aquela em que “a falta de ação do agente público não decorre de sua

intenção deliberada de omitir-se, mas **deriva da negligência** na forma de exercer a **função administrativa**”) (2018, p. 482, grifo do autor).

2.7 CAUSAS EXCLUDENTES

De acordo com Mello (2012, p. 1040), “o Estado só se exime de responder se faltar o nexo entre seu comportamento comissivo e o dano [...] exime-se apenas se não produziu a lesão que lhe é imputada ou se a situação de risco inculcada a ele inexistiu ou foi sem relevo decisivo para eclosão do dano”.

No ensinamento de Pimentel (2015, p. 1), extingue-se a responsabilidade do Estado quando ficarem configuradas determinadas situações que excluem o nexo causal entre a conduta do Estado e o dano ocasionado ao particular.

Conforme Di Pietro, “o nexo causal é o fundamento para a responsabilidade civil do Estado, deixando de existir ou incidindo de maneira mais moderada quando o serviço público não for a **causa** do dano ou quando estiver aliado a outras circunstâncias, ou seja, **quando não for a causa única**” (2013, p. 712, grifo do autor).

De acordo com Alexandre e Deus (2017, p. 665), existe apenas uma situação que diminui ou atenua a responsabilidade, ou seja, a existência de culpa concorrente da vítima, de modo que, não existe culpa exclusiva do Estado.

Mazza (2018, p. 478) afirma que, nesses casos “a questão será resolvida com a produção de provas periciais para determinar o maior culpado” de modo que, será descontado da maior culpa para a menor, por meio de um processo chamado de compensação de culpas.

Para o autor, “[...] A culpa concorrente é um **fator de mitigação** ou **causa atenuante** da responsabilidade. Diante da necessidade de discussão sobre culpa ou dolo, nos casos de culpa concorrente aplica-se a **teoria subjetiva**” (MAZZA, 2018, p. 478, grifo do autor).

Como situações que irão excluir a responsabilidade estatal citam-se: a culpa exclusiva da vítima, a força maior e a culpa de terceiro.

Mazza (2018, p. 478), Di Pietro (2013, p. 712-713) e Mello (2012, p. 1040) afirmam que o caso fortuito não é uma excludente de responsabilidade estatal.

Do ponto de vista de Mello (2012, p. 1040), “o caso fortuito não é utilmente invocável pois, sendo um acidente cuja raiz é tecnicamente desconhecida, não elide o nexo entre o comportamento defeituoso do Estado e o dano assim produzido”.

A contrassenso, Gasparini (2010, p. 1107-1108), Moraes (2005, p. 243-244) e Deus (2017, p. 665) afirmam que os casos de caso fortuito excluem a responsabilidade do Estado.

Alguns autores denominam “força maior” os eventos naturais, como as tempestades, os furacões e os raios, entre outros, reservando a expressão “caso fortuito” para os eventos humanos, como as guerras, as greves, os “arrastões” etc. Outros fornecem conceitos diametralmente opostos, utilizando a “força maior” para os eventos imputáveis aos homens e o “caso fortuito” para os eventos naturais (DEUS, 2017, p. 665).

Para Moraes (2005, p. 243-244), o caso fortuito “[...] ocorrerá quando o dano for causado, exclusivamente, por conduta culposa ou dolosa de terceiro, igualmente independente da vontade das partes”.

Importante salientar que Moraes não cita como excludente de responsabilidade a culpa de terceiro, porém, ao descrever o caso fortuito como meio de exclusão, caracteriza a situação em que a conduta do terceiro causou o dano.

2.7.1 Culpa exclusiva da vítima

Acontece a “culpa exclusiva da vítima quando o prejuízo é consequência da **intenção deliberada do próprio prejudicado**. São casos em que a vítima utiliza da prestação do serviço público para causar um dano a si própria” (MAZZA, 2018, p. 477-478, grifo do autor).

Quando houver culpa da vítima, há que se distinguir se é sua culpa exclusiva ou concorrente com a do Poder Público; no primeiro caso, o Estado não responde; no segundo, atenua-se a responsabilidade, que se reparte com a da vítima. Essa solução [...] está hoje consagrada no Código Civil, cujo artigo 945 [...] (DI PIETRO, 2013, p. 714).

O Código Civil determina:

Art. 945. Se a vítima tiver concorrido culposamente para o evento danoso, a sua indenização será fixada tendo-se em conta a gravidade de sua culpa em confronto com a do autor do dano (BRASIL, CC, 2019).

Venosa (2013, p. 56), afirma que, “com a culpa exclusiva da vítima, desaparece a relação de causa e efeito entre o dano e seu causador”.

Alexandre e Deus (2017, p. 665) afirmam que “não é cabível a invocação de culpa (ou dolo) exclusiva da vítima na hipótese de suicídio de detento. Como o preso se encontra sob a custódia do Estado, este tem o dever de manter-lhe a integridade física e moral, protegendo-o inclusive do suicídio”.

Com base no entendimento acima exposto, podemos afirmar que, mesmo quando o dano é causado pela vítima, se o Estado tinha com aquele alguma obrigação/dever, não é possível a invocação dessa excludente, pois, mesmo sendo o dano causado pelo particular, o Estado deveria prestar o serviço de maneira apropriada, como no caso do suicídio de detento, em que era obrigação do Estado assegurar sua integridade física, moral e psíquica.

2.7.2 Culpa de terceiro

Ocorrerá culpa de terceiro quando o dano puder ser atribuído a um terceiro estranho à Administração pública. Mazza (2018, p. 478) cita, como exemplo de um dano causado por terceiro que exclui a responsabilidade do Estado, os prejuízos causados por atos de multidão, sendo que, se ficar comprovada a culpa do Estado, neste caso, ele pode responder.

Para Alexandre e Deus (2017, p. 665), “se a culpa é exclusiva de terceiro, não há nexos causal entre a conduta do agente público e o dano provocado, razão pela qual não haveria a responsabilidade civil do Estado”.

[...] a passeata, que se iniciou de modo pacífica, acabou violenta, com depredação de carros e lojas de comerciantes. Tradicionalmente, a solução é simples. O Estado não responde, se o dano foi causado por terceiro [...]. Hoje, porém, essa simplicidade (aparente) desapareceu. O Estado não poderá, liminarmente, afastar essas situações como sendo fato de terceiro. Eventualmente, esses danos, ainda que praticados por particulares, podem fazer surgir a responsabilidade civil do Estado. Lembremos ser pacífico, na jurisprudência atual, o dever do Estado indenizar certos danos, ainda que causados por particulares (morte de presos por companheiros de cela [...])” (FARIAS; ROSENVALD; NETTO, 2015, p. 584).

Justen Filho (2005, p. 804) sustenta que, “se o dano foi acarretado por conduta antijurídica alheia, não cabe a responsabilização civil do Estado pela inexistência da infração ao dever de diligência – exceto quando a ele incumbia um dever de diligência especial, destinado a impedir a concretização do dano”.

Em suma, pode haver a responsabilização do Estado nos casos de omissão, dependendo da situação.

2.7.3 Força maior

A força maior, caracteriza-se como um evento “**involuntário, imprevisível e incontrolável** que rompe o nexo de causalidade entre a ação estatal e o prejuízo sofrido pelo particular. Exemplo: erupção de vulcão que destrói vila de casas” (MAZZA, 2018, p. 478).

Nas hipóteses de força maior (chuvas torrenciais que acabam provocando inundações no Município) [...] geradora de danos a terceiros, em regra exclui-se a responsabilidade civil do Estado, salvo, porém, se a essa ocorrência [...] somar-se a omissão do Estado (por exemplo: não limpeza da cidade que acarretou entupimento dos bueiros e galerias pluviais (MORAIS, 2005, p. 244).

Se o dano foi gerado por força maior, “então não foi produzido pelo Estado. O que exime o Poder Público de responder é sempre a não configuração dos pressupostos. Por isso é que responde se criou situação perigosa, mesmo quando a força maior interfere atualizando o perigo potencial” (MELLO, 2012, p. 1040).

De modo geral, podemos afirmar que, para haver obrigação de reparação do dano, é necessário possuir o nexo de causalidade entre o dano e o ato praticado. No caso de força maior, o dano acarretado não decorre de ato praticado pelo Estado, de forma que não lhe pode ser imputada a obrigação de indenizar o dano.

2.7.4 Caso fortuito

O caso fortuito pode ser descrito como um incidente que possui uma “raiz tecnicamente desconhecida” (MELLO, 2012, p. 1041).

Contrariamente, Moraes (2005, p. 1) afirma que o caso fortuito dar-se-á “quando o dano for causado, exclusivamente, por conduta culposa ou dolosa de terceiro, igualmente independente da vontade das partes”.

O Superior Tribunal de Justiça (doravante STJ), em decisão, declara ser o caso fortuito causa de excludente de responsabilidade civil do Estado:

AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. REAÇÃO ADVERSA À VACINA. DANOS MORAIS E MATERIAIS. INEXISTÊNCIA DO NEXO DE CAUSALIDADE. AUSÊNCIA DE IRREGULARIDADE NO SERVIÇO PRESTADO. CASO FORTUITO. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. [...]
CIVIL E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS E MATERIAIS. REAÇÃO ADVERSA À VACINA. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. REQUISITOS. INEXISTÊNCIA DE NEXO DE CAUSALIDADE. AUSÊNCIA DE IRREGULARIDADE NO SERVIÇO PRESTADO. CASO FORTUITO. OCORRÊNCIA. SENTENÇA REFORMADA. 1 - O Estado será responsável pelos atos danosos que os seus agentes praticarem, quando atuarem na qualidade de agentes públicos, conforme dispõe o artigo 37, § 6o. da Constituição Federal, e, para tanto, é necessário haver ato comissivo ou omissivo, dano e nexo causal entre a conduta e o resultado lesivo. [...] 4 - A reação adversa à vacina amolda-se à denominada lesão iatrogênica *strito sensu*, ou seja, **consequência danosa extraordinária e excepcional, alheias à vontade e à ação** do médico ou do Hospital, decorrente de fatores individuais e próprios do paciente não de falha na prestação de serviços médicos. 5 - **Verifica-se a ocorrência de caso fortuito, causa excludente da responsabilidade civil do Estado**, uma vez que a reação adversa rara observada não era prevista nas Normas de Vacinação do Ministério da Saúde, sendo ainda controversa a sua existência na literatura médica, consubstanciando fato isolado e inesperado afeto às condições

pessoais do Autor, não havendo falha na prestação de serviços por parte do ente público. 6 - Ante a **ocorrência de caso fortuito apto a afastar o nexo de causalidade entre o dano e a atuação do Estado, incabível a condenação do ente público ao pagamento de indenização** por danos materiais e morais, tampouco ao pagamento de pensão vitalícia. [...] **No caso dos autos, verifica-se a ocorrência de caso fortuito, causa excludente da responsabilidade civil do Estado**, uma vez que a reação adversa rara observada não era prevista nas Normas de Vacinação do Ministério da Saúde, sendo ainda controversa a sua existência na literatura médica, consubstanciando fato isolado e inesperado afeto às condições pessoais do Autor, não havendo falha na prestação de serviços por parte do ente público (fls. 725/727). [...] Brasília (DF), 10 de maio de 2018. NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO MINISTRO RELATOR (STJ – AREsp: 1267524 DF 2018/0067136-5, Relator: Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Data de Publicação: DJ 18/05/2018) (BRASIL, STJ, 2018, grifo nosso).

A contrassenso, alguns autores, como Di Pietro (2013, p.713) e Mazza (2018, p.478), afirmam que o caso fortuito não será excludente de responsabilidade do Estado

Alexandrino e Paulo (2013, p. 818-821) afirmam que, atualmente, em nosso ordenamento, não há distinção entre força maior e caso fortuito, sendo ambos os institutos tratados de maneira demasiadamente genérica. No entendimento dos autores, a jurisprudência pátria acaba por, do mesmo modo, não distingui-las. O STF, em determinados julgados, sem diferenciá-las acabou por enquadrar ambas como excludentes de responsabilidade civil objetiva. Para os citados autores, apenas “as situações caracterizadoras de força maior excluem a responsabilidade civil objetiva da administração pública e suas delegatárias” (ALEXANDRINO; PAULO, 2013, p. 822).

3 ATIVIDADE NOTARIAL E REGISTRAL

Segundo Ferreira e Rodrigues (2018, p. 14), “a origem do notariado é muito remota. A Bíblia, em inúmeros versículos, cita o papel de escribas que eram incumbidos da redação, da instrumentação, dos atos na Antiguidade. A primeira compra e venda que narra a Bíblia está relatada no Gênesis”.

É provável que a atividade notarial seja uma instituição que antecede a própria formação do Direito e do Estado. A necessidade de documentar e registrar certos fatos da vida, das relações e dos negócios deve ter propiciado o surgimento de pessoas que detinham a confiança dos seus pares para redigir os negócios. Surgia assim o notário (FERREIRA; RODRIGUES, 2018, p. 14).

Para Lima, a atividade notarial é uma das atividades jurídicas mais antigas realizadas pelo ser humano, surgindo “da necessidade de mediação nos relacionamentos sociais primitivos” (2011, p. 1).

No ensinamento de Machado e Amaral (2019, p. 1), “em decorrência do aumento das relações sociais que se tornava mais exigente, para que estabelecesse e perpetuassem as vontades de forma eficaz, [...] foi necessário disciplinar estas relações por meio de pessoas, em decorrência da confiança que inspiravam”.

Schmoller e Franzoi (2019, p. 1) afirmam que tal atividade alcançou “especial independência no âmbito de sua atuação, que é confiada pelo Estado, para assumir a prática e formalização de atos jurídicos extrajudicialmente, sem intervenção do Poder Judiciário”.

No decorrer do presente capítulo, será abordada a temática de maneira mais aprofundada.

3.1 ATRIBUIÇÕES, FUNÇÕES E NATUREZA JURÍDICA DO SERVIÇO NOTARIAL E REGISTRAL

A Lei nº 8.935/94 (doravante Lei dos Cartórios), conceitua os serviços notariais e de registro em seu artigo 1º:

Art. 1º Serviços notariais e de registro são os de organização técnica e administrativa destinados a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos (BRASIL, Lei dos Cartórios, 2019).

A definição dessa função está estabelecida no art. 236 da CRFB:

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 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 (BRASIL, CRFB, 2019).

“O sistema jurídico brasileiro prevê a existência de ofícios notariais e registrais, com leis específicas, cujas são regulamentadas pelo Conselho Nacional de Justiça e pelas Corregedorias de Justiça, a nível estadual” (BLASKESI, 2018, p. 1).

Parizatto (1995, p. 13) esclarece que é possível descrevê-las como: “as atividades desempenhadas por oficiais públicos, a quem se confere o encargo de instrumentar na forma legal, os atos jurídicos e os contratos elaborados pelas partes interessadas” (1995, p. 13).

Tais serviços evidenciam-se como uma forma de intervenção nos negócios jurídicos, efetivados no âmbito privado, pelo Estado (DUARTE; VALGOI, 2018, p. 18). São exercidos em serventias, habitualmente chamadas de “cartórios ou tabelionatos. A partir da Constituição Federal de 1988, os profissionais responsáveis pelos serviços registrais e notariais passaram a ser investidos nos seus cargos por meio de concurso público” (2018, p. 16).

O objetivo primário desses serviços “é dar efetividade à vontade das partes e trazer publicidade aos atos praticados”, tornando os negócios jurídicos mais céleres, tanto na esfera pessoal como na patrimonial (BLASKESI, 2018, p. 1).

Uma das principais funções dos registros é conferir fé pública e autenticidade a diversos documentos de ordem pública e privada. Pautados em vários princípios, eles asseguram publicidade, autenticidade, segurança e eficácia de atos jurídicos. Além disso, a atuação dos serviços notariais se faz importante por auxiliar o Poder Judiciário, uma vez que reduz o número de processos a serem analisados em juízo e os tornam mais céleres, pois atuam orientando as partes sobre muitos atos. Alguns desses atos foram retirados da esfera judicial, como, por exemplo, os divórcios que preenchem os requisitos (DUARTE; VALGOI, 2018, p. 17).

Uma incumbência essencial dos Ofícios de registros será de possibilitar, nas relações negociais, segurança jurídica, garantindo assim uma maior estabilidade. “Assim, asseguradas perfectibilidade, validade e eficácia aos atos jurídicos” (DUARTE; VALGOI, 2018, p. 17).

Pedroso e Lamanauskas (2015, p. 3, grifo do autor) afirmam que “a figura responsável pela serventia é o Tabelião ou Notário e o *Oficial de Registro ou Registrador Público, profissionais do direito, dotados de fé pública*, aprovados em concurso público e delegados do Poder Público por autoridade competente”.

A atividade notarial e registral surgiu, no Brasil, de maneira efetiva, “a partir do chamado registro do vigário (Lei 601/1850 e Dec. 1318/1854” (LIMA, 2011, p. 1), de modo que:

[...] a Igreja Católica passou a obrigar a legitimação da aquisição pela posse, através do registro em livro próprio, passando a diferenciar as terras públicas das terras privadas. A aludida transmissão, com o tempo, passou a ser realizada através de contrato e, não raras vezes, necessitava de instrumento público, confeccionado por um tabelião. Finalmente, com a ampliação do atos registráveis, passaram a se submeter ao Registro Geral (Lei n. 1237/1864) todos os direitos reais sobre bens imóveis (LIMA, 2011, p. 1).

A contrassenso, César afirma que “a origem dos Cartórios no Brasil advém do período colonial, logo no início da colonização com as capitânicas hereditárias, no qual os agraciados com porções de terras foram incumbidos de nomear Tabeliães” (2019, p. 1).

Tal evolução passou, ainda, “pelas “sesmarias” que eram levadas a registro perante as paróquias, associadas ao Estado em caráter oficial”. Sendo que, a igreja católica possuía uma competência ao realizar o ato de registro que se assemelhava à dos oficiais de registro na atualidade (CÉSAR, 2019, p. 1).

As Serventias extrajudiciais exercem grande função social no tocante à desburocratização e à desjudicialização, cada dia mais em pauta. A doutrina e jurisprudência pátria pouco discutem a respeito dessa função social desempenhada pelos Cartórios, como exemplos o auxílio ao combate da corrupção e à lavagem de dinheiro, fiscalizar arrecadação de tributos inerentes à atividade, além de ser o *locus* adequado para a promoção da desjudicialização/extrajudicialização (CÉSAR, 2019, p. 1).

Para Lima (2011, p. 1), é correto afirmar que essas atividades têm, como finalidade, “[...]assegurar a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos de modo preventivo, evitando, com isso, o acúmulo de processos no judiciário e atuando como meio de pacificação social”.

O sistema registral e notarial brasileiro, tem como atribuições de modo geral, registrar os imóveis, as garantias reais e averbar suas alterações; registrar as pessoas jurídicas (sociedades simples) e averbar suas alterações; registrar as pessoas naturais (nascimento, casamento, óbito, interdição) e averbar suas alterações; registrar os contratos e documentos marítimos e averbar suas alterações; registrar os protestos de títulos e documentos de dívida e averbar suas alterações; e a função notarial de transcrever atos de vontade unilateral ou não das pessoas físicas e jurídicas, como (escrituras de venda e compra, procurações, testamentos, atas notariais, contratos, reconhecimento de firma e assinatura, autenticação) garantindo a autenticidade e segurança jurídica e registrar quaisquer títulos e documentos para garantir sua própria conservação, publicidade e assegurar direitos (TEIXEIRA, 2009, p. 1).

Teixeira (2009, p. 1) afirma, ainda, que os serviços notariais e registrais brasileiros compõem o sistema latino, assemelhando-se ao sistema da maioria dos países ocidentais democráticos, tais como Portugal, Itália, França, Espanha e Alemanha, sendo que, em países

que não se utilizam deste tipo de sistema (sistema latino), tais como, Reino Unido Austrália e Estados Unidos da América, não se alcança a mesma segurança jurídica ou a mesma eficiência, de modo que, tais documentos (contratos) serão garantidos por hipotecas e seguros e, em decorrência disso, seus valores serão muito superiores.

As atribuições e as competências dos notários estão definidas na Lei dos Cartórios, conforme seu art. 6º:

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 (BRASIL, Lei dos Cartórios, 2019, grifo nosso).

Sendo que cada espécie de serventia extrajudicial terá competências e atribuições diferentes. A dos tabeliães de notas está definida na Lei dos Cartórios seu art. 7º. *In verbis*:

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 (BRASIL, Lei dos Cartórios, 2019, grifo nosso).

O artigo 10 da Leis dos Cartórios traz a competência dos tabeliães e oficiais de registro de contratos marítimos, sendo que, no Brasil, atualmente, existem apenas quatro serventias: Rio de Janeiro (estado do Rio de Janeiro), Belém (estado do Pará), Manaus (estado do Amazonas) e Caucaia (estado do Ceará) (KÜMPEL, 2014, p. 1).

Art. 10 Aos tabeliães e oficiais de registro de contratos marítimos compete:

- I - lavrar os atos, contratos e instrumentos relativos a transações de embarcações a que as partes devam ou queiram dar forma legal de escritura pública;
- II - registrar os documentos da mesma natureza;
- III - reconhecer firmas em documentos destinados a fins de direito marítimo;
- IV - expedir traslados e certidões (BRASIL, Lei dos Cartórios, 2019, grifo nosso).

O artigo 11 da Leis dos Cartórios traz a competência privativa dos tabeliães de protesto de título:

Art. 11. Aos tabeliães de protesto de título compete privativamente:

- I - protocolar de imediato os documentos de dívida, para prova do descumprimento da obrigação;
- II - intimar os devedores dos títulos para aceitá-los, devolvê-los ou pagá-los, sob pena de protesto;
- III - receber o pagamento dos títulos protocolizados, dando quitação;
- IV - lavrar o protesto, registrando o ato em livro próprio, em microfilme ou sob outra forma de documentação;
- V - acatar o pedido de desistência do protesto formulado pelo apresentante;
- VI - averbar:
 - a) o cancelamento do protesto;
 - b) as alterações necessárias para atualização dos registros efetuados;

VII - expedir certidões de atos e documentos que constem de seus registros e papéis (BRASIL, Lei dos Cartórios, 2019, grifo nosso).

Segundo a mesma lei, aos oficiais de registro compete:

Art. 12. Aos oficiais de registro de imóveis, de títulos e documentos e civis das pessoas jurídicas, civis das pessoas naturais e de interdições e tutelas compete a prática dos atos relacionados na legislação pertinente aos registros públicos, de que são incumbidos, independentemente de prévia distribuição, mas sujeitos os oficiais de registro de imóveis e civis das pessoas naturais às normas que definirem as circunscrições geográficas.

Art. 13. Aos oficiais de registro de distribuição compete privativamente:

I - quando previamente exigida, proceder à distribuição equitativa *[sic]* pelos serviços da mesma natureza, registrando os atos praticados; em caso contrário, registrar as comunicações recebidas dos órgãos e serviços competentes;

II - efetuar as averbações e os cancelamentos de sua competência;

III - expedir certidões de atos e documentos que constem de seus registros e papéis (BRASIL, Lei dos Cartórios, 2019, grifo nosso).

Segundo César, “nosso ordenamento jurídico atual comporta 5 (cinco) espécies de serventias extrajudiciais, cada uma delas recebe a sua atribuição” (2019, p. 1).

Sendo as espécies de serventias, segundo César,

[...] o CARTÓRIO DE REGISTRO CIVIL é o responsável pelos atos que afetam a relação jurídica entre diferentes cidadãos. Assim, é possível registrar nascimento, casamento, óbito, entre outros. [...] o CARTÓRIO DE NOTAS, [...] responsável por trazer fé pública aos documentos, com garantia de publicidade, segurança e eficácia jurídica. Nele é possível realizar escrituras públicas, testamentos, atas notariais, reconhecimento de firmas e demais serviços. [...] o CARTÓRIO DE REGISTRO DE IMÓVEIS, que é competente para arquivar todo o histórico dos imóveis da região na qual se encontra, fornecendo publicidade, autenticidade e segurança sobre as informações constantes em seu arquivo. A ele é atribuída a responsabilidade dos atos de registro do imóvel, de averbações relativas ao bem imóvel, de conhecer do pedido de Usucapião Extrajudicial. [...] o CARTÓRIO DE PROTESTO tem como atribuição dar publicidade a inadimplência de uma obrigação. É o local onde o credor deve se dirigir para pleitear o recebimento de dívidas oriundas de cheques, notas promissórias, duplicatas, dentre outros. [...] o CARTÓRIO DE REGISTRO DE TÍTULOS E DOCUMENTOS, cujos os documentos que não foram atribuídos competência para as outras espécies de Cartórios são todos registrados. Nesse sentido, podem ser registrados músicas, notificações extrajudiciais, [...] entre outros serviços (2019, p. 1).

Galter e Monteiro Filho (2017, p. 1) afirmam que, “as serventias extrajudiciais vão muito além de sua função de registrar. Estão sempre muito próximas à população que é, sem dúvida, a sua razão de existir”.

Para Ceneviva (2014, p. 39), as atribuições decorreram “da necessidade de investir uma pessoa de fé pública, para que os atos praticados por ela ou com a sanção dela se revistam de tais características, que passem a ter aptidão plena para a produção de efeitos jurídicos”.

Em relação à natureza jurídica desses serviços, Pedrosa e Lamanauskas (2015, p. 5) preceituam que os mesmos possuem duas características, “uma pública, regrada pelo

direito administrativo que advém da delegação pelo Poder Público da fé pública e uma privada, regrada pelo direito privado que sujeita as relações do delegado internamente, ou seja, tudo aquilo que diz respeito à gestão administrativa, financeira e pessoal da serventia”.

[...] embora exercidas em caráter privado, as atividades dos registradores e dos notários contam com características típicas do serviço público, de modo que se conclui assim que a atividade é de natureza pública. Dessa maneira, os indivíduos que exercem atividades notariais e de registros são considerados agentes públicos em colaboração com o Poder Público (DUARTE; VALGOI, 2018, p. 36).

Para Duarte e Valgoi (2018, p. 37), “a natureza jurídica dos serviços notariais e registrais é de serviço público, contudo eles são exercidos em caráter privado por delegação, o que não anula o seu caráter público”, sendo o serviço prestado por pessoas físicas mediante a delegação estatal. Tal delegação afastaria a aplicação do art. 37, §6º da CRFB, tornando os delegatários apenas auxiliares do Poder Público, ou seja, pessoas físicas que exercem/detêm funções públicas, de modo a não serem considerados funcionários públicos, devendo serem equiparados a eles para fins penais (2018, p. 37).

Serra e Serra (2018, p. 14), entendem que, atualmente, tem a predominância o entendimento de que a natureza jurídica dessas atividades são de serviço público, todavia, sua gestão é exercida de maneira particular.

Do caráter privado do exercício destas atividades, extrai-se, ainda, que os prepostos (funcionários contratados para auxiliar na prestação dos serviços) deverão ser contratados diretamente pelo delegado, por meio do regime previdenciário comum (INSS) e pelas normas contidas na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) (SERRA; SERRA, 2018, p. 14-15).

Concluimos com o ensinamento de Ceneviva (2014, p. 47), que afirma que “o notário e o registrador não exercem cargo público, mas são agentes públicos. Agem como representantes da autoridade pública, eles mesmos providos de autoridade, posto que substituem, por delegação, o Estado, em serviços deste”.

No entanto, há certos princípios inerentes à atividade notarial que devem ser respeitados pelo notário, o que trataremos na sequência.

3.2 PRINCÍPIOS DO DIREITO NOTARIAL E REGISTRAL

Os princípios servem de suporte ao Direito, em seus diversos ramos, compreendidos como preceitos fundamentais à sua prática, de modo que representam um “conjunto de regras aplicáveis a toda espécie de ação jurídica e, logo, norteiam também o exercício da atividade registral e notarial” (DUARTE; VALGOI, 2018, p. 26).

Sendo tais atividades públicas, a elas aplicar-se-ão os princípios constitucionais descritos no art. 37 da CRFB, ou seja, os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência. *In verbis*:

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: [...] (BRASIL, CRFB, 2019, grifo nosso).

Gonçalves (2019, p. 1) afirma que a “a doutrina maciça assevera a aplicação dos princípios inerentes à administração pública para a atividade notarial com importância ainda mais evidente, haja vista a parca legislação que regulamenta o agir dos Tabeliães.”

Há doutrinadores, ainda, que sustentam a não aplicação do Código de Defesa do Consumidor, com argumentação de “que os princípios da administração pública que regem a atividade são muito mais exigentes e imperativos dos que as normas constantes do diploma civilista” (GONÇALVES, 2019, p. 1).

Os principais princípios norteadores das atividades notariais e registras serão tratados nos subtítulos que se seguem, sendo que, além dos princípios tratados no presente trabalho, serão aplicados a notários e registradores outros princípios a eles inerentes.

3.2.1 Princípio da legalidade

Duarte e Valgoi (2018, p. 26) nomeiam este princípio também como princípio da qualificação ou da legitimidade.

No ensinamento de Maria Sylvia Zanella DI Pietro, o princípio da legalidade nasceu com o Estado de Direito, sendo uma das principais garantias dos direitos individuais. “É aqui que melhor se enquadra aquela ideia de que, na relação administrativa, a vontade da Administração Pública é a que decorre da lei. Segundo o princípio da legalidade, a Administração Pública só pode fazer o que a lei permite” (DI PIETRO, 2019, p. 12).

Sob o enfoque da atividade notarial, tal princípio pode ser analisado sob vários prismas. Primeiramente, a legalidade impõe ao notário o dever de praticar apenas os atos de acordo com a especialidade de seu ofício. Determina ainda que, para a prática destes atos, ele deve observar todos os requisitos de validade previstos em lei. Finalmente, referido princípio estabelece que o Tabelião só pode exigir das partes o que está expressamente previsto em Lei, ou seja, qualquer exigência deverá possuir embasamento legal (GONÇALVES, 2019, p. 1).

Conforme ensinamento de Gonçalves (2019, p. 1), não podendo, dessa maneira, serem aceitas exigências feitas sob justificativa de maior segurança jurídica que não estejam previstas em lei, tendo em vista que “a maior segurança jurídica para um agente delegado e

para o negócio jurídico é o cumprimento da Lei”. Requerendo somente “as exigências previstas em Lei, o Tabelião estará cumprindo seu maior mister, que é de garantir a segurança jurídica às partes integrantes da relação negocial (GONÇALVES, 2019, p. 1).

3.2.2 Princípio da impessoalidade

Duarte e Valgoi (2018, p. 26) nomeiam esse princípio também como princípio da imparcialidade ou da independência.

Mazza (2018, p. 118, grifo do autor) conceitua esse princípio da seguinte maneira: “um dever de **imparcialidade** na defesa do interesse público, **impedindo discriminações (perseguições) e privilégios (favoritismo)** indevidamente dispensados a particulares no exercício da função **administrativa**”.

No que tange ao princípio da impessoalidade aplicado ao Tabelião de Notas, tem-se a vedação de beneficiar ou prejudicar alguma pessoa por razões pessoais. Este princípio decorre da igualdade material prevista na Constituição, que determina que os iguais devem ser tratados igualmente e os desiguais tratados de forma desigual, na medida de suas desigualdades. Este princípio é aplicado na vedação de atuação do Oficial quando do ato praticado for parte seu cônjuge ou parentes na linha reta ou na colateral, consanguíneos ou afins, até o terceiro grau, conforme previsto no artigo 27 da Lei 8935/94. [...] **O princípio da impessoalidade está intimamente ligado ao princípio da moralidade que determina uma atuação proba, honesta, íntegra por parte do agente delegado.** Não basta o cumprimento frio da lei, mas é cogente um comportamento voltado para o bem comum, para o interesse público (GONÇALVES, 2019, p. 1, grifo nosso).

Tal princípio relaciona-se com o dever do notário de realizar a assessoria das partes, reproduzindo “suas vontades sem qualquer dependência hierárquica na prestação dos serviços”, pertencendo a ele o dever de “tratar a todos com presteza e urbanidade, assim como manter a imparcialidade ante um possível conflito, atuando como terceiro desinteressado na relação e, portanto, indivíduo no qual as partes podem e devem confiar” (DUARTE; VALGOI, 2018, p. 27).

Dessa forma, o notário agrega segurança ao ato. Trata-se do clássico princípio da finalidade, que impõe que só se pratique o ato com vistas a cumprir o seu objetivo legal, ou seja, que a norma indica como objetivo. Isso deve suceder de maneira impessoal, evitando-se a promoção pessoal de autoridades ou servidores sobre as suas realizações. Afinal, a finalidade é a mesma de qualquer ato administrativo: o interesse público (DUARTE; VALGOI, 2018, p. 27)

Com base no ensinamento de Duarte e Valgoi (2018, p. 27), conclui-se que a prática do referido princípio trata-se de realizar um tratamento igualitário às partes, de modo a não prejudicar ou oferecer privilégios a nenhuma delas.

3.2.3 Princípio da publicidade

Mazza (2018, p. 128) conceitua o princípio da publicidade como o dever de realizar divulgação oficial dos atos administrativos.

A publicidade é princípio básico da Administração Pública, [...] permite credibilidade pela transparência. É pela publicidade que os cidadãos têm conhecimento das ações dos administradores no trato da coisa pública. Ela também garante a defesa de direitos quando estes são violados pelo Poder Público, viabilizando a proteção da moralidade e a estabilidade das relações jurídico-administrativas (NOHARA, 2019, p. 84).

Tratando-se de serventias extrajudiciais, o mencionado princípio possui uma relevância ainda maior, “pois além de ser um princípio informador, também é a finalidade da própria atividade” (GONÇALVES, 2019, p. 1). Tendo em vista o disposto no artigo 1º da Lei dos Cartórios:

Art. 1º Serviços notariais e de registro são os de organização técnica e administrativa destinados a garantir a **publicidade**, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos (BRASIL, Lei dos Cartórios, 2019, grifo nosso).

A publicidade notarial será indireta, tendo em vista que, “em regra, não se permite a consulta dos interessados diretamente aos livros da serventia, sendo as informações prestadas por meio de certidões e informações” (GONÇALVES, 2019, p. 1), com fulcro nos artigos 16 e 17 da Lei 6.015/73 Lei dos Registros Públicos (doravante LRP).

Art. 16. Os oficiais e os encarregados das repartições em que se façam os registros são obrigados:

1º a lavrar certidão do que lhes for requerido;

2º a fornecer às partes as informações solicitadas.

Art. 17. Qualquer pessoa pode requerer certidão do registro sem informar ao oficial ou ao funcionário o motivo ou interesse do pedido [...] (BRASIL, LRP, 2019).

De modo que, conforme os artigos acima expostos, não existe obrigação de tornar conhecido o ato ao ser elaborado, porém dever ser tornado público, de modo que, quando necessário, qualquer pessoa tenha acesso.

Outro viés do princípio da publicidade está ligado ao acervo da serventia. Todo o acervo é do Estado e está somente sob a guarda do Oficial. Aqui se incluem os livros oficiais, documentos acessórios e, principalmente o acervo digital. Tais documentos são tidos como documentos públicos e, numa eventual troca de titularidade da serventia devem ser repassados sem qualquer ônus ao novo Oficial (GONÇALVES, 2019, p. 1).

Duarte e Valgoi (2018, p. 28) afirmam que o citado princípio refere-se “à divulgação oficial do ato com o intuito de conhecimento público, dando efeito externo ao pretendido e produzindo efeitos e consequências jurídicas fora dos órgãos e, ainda assim, válidos perante as partes e terceiros”.

3.2.4 Princípio da eficiência

Hely Lopes Meirelles (2016, p. 105, grifo do autor), afirma que “o *princípio da eficiência* exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional”. A partir do referido princípio, a administração pública não aceita que a atividade administrativa seja efetuada meramente com legalidade, ordenando “resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros” (2016, p. 105).

A Lei nº 8.935/94 (Lei dos Cartórios), objetivando o cumprimento do referido princípio pelos serviços notariais e de registro, incluiu em seu artigo 4º o seguinte:

Art. 4º Os serviços notariais e de registro serão prestados, de modo eficiente e adequado, em dias e horários estabelecidos pelo juízo competente, atendidas as peculiaridades locais, em local de fácil acesso ao público e que ofereça segurança para o arquivamento de livros e documentos [...] (BRASIL, Lei dos Cartórios, 2019).

O artigo 30, da citada Lei, traz também a eficiência como dever dos delegatários:

Art. 30. São deveres dos notários e dos oficiais de registro:
 I - manter em ordem os livros, papéis e documentos de sua serventia, guardando-os em locais seguros;
II - atender as partes com eficiência, urbanidade e presteza;
 [...]
 V - proceder de forma a dignificar a função exercida, tanto nas atividades profissionais como na vida privada;
 VI - guardar sigilo sobre a documentação e os assuntos de natureza reservada de que tenham conhecimento em razão do exercício de sua profissão;
 [...]
X – observar os prazos legais fixados para a prática dos atos do seu ofício;
 XI – fiscalizar o recolhimento dos impostos incidentes sobre os atos que devem praticar;
XII – facilitar, por todos os meios, o acesso à documentação existente às pessoas legalmente habilitadas [...] (BRASIL, Lei dos Cartórios, 2019, grifo nosso).

Para Gonçalves (2018, p. 1), verifica-se “a eficiência com um atendimento rápido, de qualidade, com mobiliários confortáveis, equipamentos de informática modernos e, principalmente, com a prática dos atos em prazo inferior ao máximo fixado em Lei”.

Em suma, a eficiência, de que o princípio trata, não é apenas sobre realizar os serviços de maneira lícita, dentro dos ditames da lei, mas, sim, que este serviço seja realizado da melhor maneira possível, de modo competente ágil e efetivo.

3.2.5 Princípio da rogação ou demanda

Segundo esse princípio, o oficial não deve agir de ofício, devendo praticar suas funções e atribuições, conferidas por lei, apenas no momento em que for procurado ou demandado pela parte (LOUREIRO, 2016, p. 133).

“Trata-se de um princípio ligado à organização procedimental dos serviços registrais. Todas as atividades registrais devem ser feitas mediante requerimento do interessado; o notário ou registrador é profissional imparcial e não pode atuar de ofício” (PEDROSO; LAMANAUSKAS, 2015, p. 6).

O artigo 13 da Lei de Registros Públicos, demonstra o princípio da rogação de forma clara:

Art. 13. Salvo as anotações e as averbações obrigatórias, os atos do registro serão praticados:
 I - por ordem judicial;
 II - a requerimento verbal ou escrito dos interessados;
 III - a requerimento do Ministério Público, quando a lei autorizar. [...] (BRASIL, LRP, 2019).

Devendo haver a provocação para que se possa ter uma atuação do delegatário. Não podendo, o notário ou registrador, agir sem que haja a rogação ou pedido da parte.

3.2.6 Princípio da presunção e fé pública

Duarte e Valgoi (2018, p. 28) afirmam que, “quando um agente de autoridade ou delegado praticar um ato estatal, ele estará revestido de fé pública devido à presunção de legitimidade da prática dos atos estatais, ou seja, existe a presunção de veracidade nesses atos”.

Referente à fé pública dos registradores de imóveis, Serra e Serra (2018, p. 169), afirmam que

[...] a fé pública visa transmitir à sociedade confiança sobre a verdade dos assentos feitos pelo registrador e sobre as informações por este fornecidas. Quando falamos na verdade em relação aos assentos, não estamos tratando da análise do direito e sua possível invalidação, mas, sim, sob o ponto de vista do trabalho realizado pelo registrador. Ou seja, existe fé pública de que o registrador viu o título e realizou o assento de acordo com os elementos nele constantes

Loureiro (2017, p. 1022), em relação à fé pública dos notários, define-a como “verdade, confiança ou autoridade que a lei atribui aos notários (e outros agentes públicos) no que concerne à verificação ou atestação de fatos, atos e contratos ocorridos ou produzidos em sua presença ou com sua participação”.

No Brasil, a fé pública atribuída aos notários vai muito além da atribuída por meio da delegação e da lei, a população, em geral, atribui muita credibilidade aos atos por eles praticados, possuindo demasiada confiança nos atos praticados e nas informações prestadas.

3.2.7 Princípio da segurança jurídica

Segundo Nohara (2019, p. 111), “a segurança em sentido amplo é um dos anseios mais elementares do ser humano. Para o desenvolvimento sadio de uma vida, faz-se necessário um mínimo de estabilidade e proteção”.

Esta segurança, no universo jurídico, retrata “um valor que todo Direito deve cumprir pelo fato de sua mera existência, pois um mínimo de segurança é condição para que haja justiça” (NOHARA, 2019, p. 111).

“É um princípio que visa informar a finalidade dos serviços notariais e registrais, uma vez que oferecer segurança sobre os atos que tutela é uma das finalidades destes atos” (SERRA; SERRA, 2018, p. 142).

Esse princípio é tão importante que vem disposto, prontamente, no primeiro artigo da Lei nº 8.935/94 (Lei dos Cartórios).

Art. 1º Serviços notariais e de registro são os de organização técnica e administrativa destinados a garantir a publicidade, autenticidade, **segurança** e eficácia dos atos jurídicos (BRASIL, Lei dos Cartórios, 2019, grifo nosso).

Na esfera dos ofícios de registros de imóveis, a segurança jurídica irá asseverar a estabilidade das relações, de modo a favorecer a pacificação social mediante a prevenção de litígios (SERRA; SERRA, 2018, p. 142).

Na esfera de tabelionatos, Loureiro (2016, p. 138) afirma que, segundo esse princípio, o notário deverá “garantir a segurança jurídica das transações, notadamente pela definição precisa dos direitos e obrigações de cada uma das partes contratantes, Ele deve velar pelo equilíbrio dos acordos contidos no atos que estabelece, bem como verificar a legalidade dos documentos que legitima” (2016, p. 138).

Como citado acima, no Brasil, os cartórios, em geral, possuem muita credibilidade, de modo que a própria população busca as serventias com o conhecimento e a certeza de que, lá, seu negócio será realizado, visando à segurança jurídica, motivo principal pelo que o buscam.

3.3 INGRESSO NA ATIVIDADE NOTARIAL E REGISTRAL

Segundo Duarte e Valgoi (2018, p. 53), com o advento da Constituição Federal de 1988, preconizou-se “que o ingresso na atividade notarial e registral depende de concurso público de provas e títulos, o que alterou radicalmente a forma de preenchimento dos cargos de tabeliães e de registradores, bastante distinta antes do seu advento” (2018, p. 53).

Na época em que o Brasil era colônia de Portugal, o nosso sistema notarial era basicamente o mesmo que o utilizado pelos portugueses. Dessa forma, o preenchimento do cargo de tabelião ocorria mediante nomeação do rei e era vitalício, uma vez que o beneficiário era investido do direito para o resto da sua vida. Antes de a Constituição Federal de 1988 entrar em vigor, os titulares de delegação estatal herdavam o posto, transmitido hereditariamente de pai para filho ou, então, por testamento. Assim, eles continuavam exercendo as atividades como delegados (DUARTE; VALGOI, 2018, p. 54).

No mesmo viés, César (2019, p. 1) declara que, com a entrada em vigor da CRFB/88,

a mudança foi significativa e acompanhou a tendência da época”, de modo que, no período anterior à vigência da atual constituição “os notários e registradores eram nomeados pelos Governadores dos Estados para exercerem a titularidade da serventia. Esse tipo de nomeação por vezes privilegiava poucos e recebia diversas críticas.

Sendo os titulares das serventias nomeados pelos governadores de Estado, eles eram “literalmente passados por meio de herança, esse fato se assemelhava muito a privilégios da época colonial, o que não tinha espaço no ordenamento jurídico do final dos anos 80” (CÉSAR, 2019, p. 1).

Como citado acima, com a entrada em vigor da CRFB/88, tornou-se necessária, para ingresso no serviço notarial e registral, a aprovação em concurso público.

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

[...]

§ 3º **O ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público** de provas e títulos, não se permitindo que qualquer serventia fique vaga, sem abertura de concurso de provimento ou de remoção, por mais de seis meses (BRASIL, CRFB, 2019, grifo nosso).

Para melhor compreensão do tema, faz-se necessário um breve relato em relação à delegação do Poder Público.

A delegação caracteriza-se por ser a transferência de forma temporária “de competência administrativa de seu titular a outro órgão ou agente público subordinado a autoridade delegante (**delegação vertical**) ou fora da linha hierárquica (**delegação horizontal**)”, trata-se de delegação vertical aquela que irá “beneficiar agentes e órgãos

públicos [...] à autoridade delegante” e delegação horizontal será aquela que não beneficiara a autorizada delegante (MAZZA, 2018, p. 423-424, grifo do autor).

No ensinamento de Hely Lopes Meirelles, “delegar é conferir a outrem atribuições que originariamente competiam ao delegante” (2016, p. 144).

A Constituição Federal, em seu artigo 236, como vimos, determinou que tanto os serviços notariais como os registrais serão exercícios em natureza privada por meio de delegação do Poder público.

De acordo com Alexandrino e Paulo, “a delegação confere ao delegado o **mero exercício** de uma competência; nunca o agente delegante pode renunciar a suas competências, ou transferir a titularidade delas, pois esta decorre sempre e diretamente da lei” (2013, p. 230, grifo dos autores).

Os artigos 14 a 19 da Lei 8.935/94 (Lei dos Cartórios) regulamentam a matéria. *In verbis*:

Art. 14. A delegação para o exercício da atividade notarial e de registro depende dos seguintes requisitos

I - habilitação em concurso público de provas e títulos;

II - nacionalidade brasileira;

III - capacidade civil;

IV - quitação com as obrigações eleitorais e militares;

V - diploma de bacharel em direito;

VI - verificação de conduta condigna para o exercício da profissão.

Art. 15. Os concursos serão realizados pelo Poder Judiciário, com a participação, em todas as suas fases, da Ordem dos Advogados do Brasil, do Ministério Público, de um notário e de um registrador. [...]

Art. 16. As vagas serão preenchidas alternadamente, duas terças partes por concurso público de provas e títulos e uma terça parte por concurso de remoção, de provas e títulos, não se permitindo que qualquer serventia notarial ou de registro fique vaga, sem abertura de concurso de provimento ou de remoção, por mais de seis meses. [...]

Art. 17. Ao concurso de remoção somente serão admitidos titulares que exerçam a atividade por mais de dois anos.

Art. 18. A legislação estadual disporá sobre as normas e os critérios para o concurso de remoção. [...]

Art. 19. Os candidatos serão declarados habilitados na rigorosa ordem de classificação no concurso (BRASIL, Lei dos Cartórios, 2019).

Conforme o artigo 16 da Lei dos Cartórios, percebe-se que há duas formas de ingresso na atividade. Assim, Pereira (2008 p. 1) ressalta “a existência de dois tipos de concurso público para o ingresso na atividade notarial e de registro: concurso de provimento e concurso de remoção”, definindo-os da seguinte forma:

O concurso de provimento é aquele realizado mediante prova de conhecimentos e títulos, podendo concorrer a ele qualquer interessado, desde que bacharel em direito ou que tiver completado dez anos de serviço notarial e registral até a data da primeira publicação do edital. Já no concurso de remoção, realizado através de prova de títulos, somente serão admitidos os titulares que exerçam a atividade notarial ou de registro por mais de dois anos. Trata-se, na espécie, de um "concurso interno" em

que a legislação estadual disporá sobre suas normas e critérios (PEREIRA, 2008, p. 1).

Verificada uma absoluta impossibilidade de se prover a titularidade da serventia, mediante concurso público, seja por desinteresse, seja por inexistência de concorrentes, “o juízo competente proporá à autoridade competente a extinção do serviço e a anexação de suas atribuições ao serviço da mesma natureza mais próximo ou àquele localizado na sede do respectivo Município ou de Município contíguo” (LOUREIRO FILHO; LOUREIRO, 2012, p. 33).

4 A RESPONSABILIDADE DO ESTADO PERANTE ATOS PRATICADOS POR NOTÁRIOS E REGISTRADORES

Com base no anteriormente exposto, podemos concluir que notários e registradores são agentes públicos que, após a devida aprovação em concurso público, são-lhes delegados, pelo Poder Público, as de serventias extrajudiciais.

Mazza (2018, p. 494) afirma que não é possível demandar judicialmente a serventia extrajudicial, tendo em vista que não possuem personalidade jurídica própria.

Há divergência da jurisprudência em relação “a quem seria o responsável direto pela reparação do dano” (MAZZA, 2018, p. 495).

4.1 ANÁLISE JURISPRUDENCIAL

Este tópico do trabalho destina-se a realizar análise jurisprudencial acerca do tema, sendo realizado de maneira sucinta, a partir de uma linha cronológica de decisões proferidas pelos tribunais nacionais a respeito do tema.

O julgado abaixo trata-se de decisão proferida no ano de 1990 no primeiro grupo de Câmaras Cíveis do Tribunal de Justiça do RS, sendo relator Arnaldo Rizzardo. À época da decisão ainda não havia sido promulgada a Lei nº 8.935/94 (Lei dos Cartórios), de modo que o entendimento, naquele momento, era de que, até a promulgação da lei que regulasse a atividade e disciplinasse a responsabilidade dos notários e registradores, quem seria responsável seria o Estado.

RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR ATOS DE TABELIÃES. ATO FALHO DO TABELIÃO, QUE NAO EXIGE CERTIDÃO DO REGISTRO IMOBILIÁRIO DE IMÓVEL TRANSFERIDO. ENQUANTO NÃO PROMULGADA A LEI PRÓPRIA QUE REGULARÁ A ATIVIDADE E DISCIPLINARA A **RESPONSABILIDADE DE NOTÁRIOS E DOS OFICIAIS DO REGISTRO DE IMÓVEIS, PERDURA A ATUAÇÃO DO ESTADO NO CONTROLE FUNCIONAL DE TAIS AGENTES E DAS ATIVIDADES QUE EXERCEM O QUE SE EFETIVA ATRAVES DA EXPEDIÇÃO DE NORMAS DISCIPLINARES PELA CORREGEDORIA-GERAL DA JUSTIÇA E OUTROS ÓRGÃOS DO PODER JUDICIÁRIO, LEVANDO A RESPONDER O ESTADO PELOS ATOS PREJUDICIAIS A PARTES DE REFERIDOS AGENTES.** EMBARGOS INFRINGENTES ACOLHIDOS POR MAIORIA. (Embargos Infringentes Nº 589014919, Primeiro Grupo de Câmaras Cíveis, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Arnaldo Rizzardo, Julgado em 03/08/1990) (TJ-RS - EI: 589014919 RS, Relator: Arnaldo Rizzardo, Data de Julgamento: 03/08/1990, Primeiro Grupo de Câmaras Cíveis, Data de Publicação: Diário da Justiça do dia) (RIO GRANDE DO SUL, TJRS, 1990, grifo nosso).

O Tribunal de Justiça do Espírito Santo proferiu decisão no ano 2017, ficando caracterizado que seguiu entendimento do Superior Tribunal de Justiça (STJ) de que “a responsabilidade dos notários e oficiais de registro é objetiva e intransferível e que o Estado somente responde de forma subsidiária” (ESPÍRITO SANTO, TJES, 2017). Segue a ementa:

APELAÇÃO CÍVEL – AÇÃO INDENIZATÓRIA – AUSÊNCIA DE REGISTRO DE CASAMENTO - DANOS CAUSADOS POR TITULAR DE SERVENTIA EXTRAJUDICIAL – ATIVIDADE DELEGADA - RESPONSABILIDADE OBJETIVA E PESSOAL DO DELEGATÁRIO – LEI Nº 8.935/94, ARTIGO 22 - RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA DO ESTADO – PRECEDENTES DO STJ – MATÉRIA COM RECONHECIDA REPERCUSSÃO GERAL NO STF – RE 842.846 – AINDA NÃO JULGADA E SEM DETERMINAÇÃO DE SUSPENSÃO – APELO IMPROVIDO – HONORÁRIOS RECURSAIS – AUSÊNCIA DE FIXAÇÃO EM PRIMEIRO GRAU – NÃO INCIDÊNCIA DO § 11 DO ARTIGO 85 DO CPC/15. 1. **Os notários e registradores atuam em caráter de delegação de serviço público, nos termos do que dispõe o artigo 236 da Constituição Federal. Além disso, a Lei nº 8.935/94, conhecida como Lei dos Cartórios, que regulamentou o artigo 236 da Constituição Federal e dispõe sobre serviços notariais e de registro, dispõe sobre a responsabilidade civil dos notários e oficiais de registro, e estabelece a responsabilidade pessoal e objetiva destes.** 2. A interpretação do referido dispositivo, segundo a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, se consolidou para concluir **que a responsabilidade dos notários e oficiais de registro é objetiva e intransferível e que o Estado somente responde de forma subsidiária, quando demonstrada a incapacidade financeira do delegatário.** 3. A matéria ainda não se encontra pacificada no âmbito do Excelso STF, que, embora tenha reconhecido a repercussão geral do tema, ainda não julgou o caso afetado, sem ter, igualmente, determinado a suspensão dos processos correlatos. 4. Por conseguinte, não havendo, ainda, resolução da questão no âmbito da Corte Suprema, deve ser seguida a orientação já consolidada na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, segundo a qual **a responsabilidade do tabelião por danos causados a terceiro no exercício de sua função pública é objetiva e pessoal e a do Estado, subsidiária, desde que comprovada a incapacidade financeira do delegatário.** [...] 6. Recurso improvido. (TJ-ES - APL: 00027582720148080045, Relator: MANOEL ALVES RABELO, Data de Julgamento: 18/09/2017, QUARTA CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 25/09/2017) (ESPÍRITO SANTO, TJES, 2017, grifo nosso).

Importante ressaltar que, nessa decisão, foi constatado que o Estado responderá de forma subsidiária, todavia, responderá apenas quando ficar “demonstrada a incapacidade financeira do delegatário” (ESPÍRITO SANTO, TJES, 2017).

Em decisão proferida no ano de 2018, pelo ministro Marco Aurélio Bellizze, o STJ afirmou que os oficiais de serventias extrajudiciais (notários e registradores) assumem a atividade por conta e risco, de modo a responderem diretamente pelos danos causados a terceiros. Conforme a ementa:

AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MATERIAIS E MORAIS. VIOLAÇÃO A DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS. IMPOSSIBILIDADE DE EXAME PELO STJ. **RESPONSABILIDADE OBJETIVA DOS NOTÁRIOS E OFICIAIS DE REGISTRO.** ACÓRDÃO EM HARMONIA COM A JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE. SÚMULA 83/STJ. REVISÃO DAS CONCLUSÕES ESTADUAIS. IMPOSSIBILIDADE. NECESSIDADE DE REEXAME DE FATOS E PROVAS DOS AUTOS. SÚMULA 7/STJ. AGRAVO CONHECIDO PARA NEGAR PROVIMENTO AO RECURSO ESPECIAL.

DECISÃO Trata-se de agravo (art. 1.042 do CPC/2015) interposto por JÉSSICA THAMARA STARKE contra a decisão de fls. 435-438 (e-STJ), proferida em juízo provisório de admissibilidade, a qual negou seguimento ao recurso especial. O apelo extremo foi deduzido com base no art. 105, III, a, da Constituição Federal, em desafio a acórdão prolatado pelo Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina assim ementado (fl. 287, e-STJ): **AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS E MATERIAIS. SENTENÇA DE PARCIAL PROCEDÊNCIA. APELOS DE AMBAS AS PARTES, E RECURSO ADESIVO. CERTIDÃO DE NASCIMENTO COM AVERBAÇÃO INVERÍDICA DE FALECIMENTO. FALHA NA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO. ILEGITIMIDADE PASSIVA DO ESTADO. ATIVIDADE DELEGADA. DEVER DE RESPONDER SOLIDARIAMENTE. IMPOSSIBILIDADE. RESPONSABILIDADE CIVIL DO OFICIAL DE REGISTRO, ART. 22 DA LEI 8.935/94. DANO MORAL CARACTERIZADO. MAJORAÇÃO. CABIMENTO, ATENÇÃO AO PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. CONHECIMENTO DE AMBOS OS APELOS, PARCIAL PROVIMENTO AO RECURSO DA AUTORA E PROVIMENTO AO APELO DO ENTE ESTATAL, CONHECIMENTO E DESPROVIMENTO DO RECURSO ADESIVO. "A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça tem assentado que o exercício de atividade notarial delegada (art. 236, § 1º, da CF/88) deve se dar por conta e risco do delegatário, de modo que é do notário a responsabilidade objetiva por danos resultantes dessa atividade delegada (art. 22 da Lei 8.935/1994), cabendo ao Estado apenas a responsabilidade subsidiária. Precedentes do STJ e do STF. 6. Agravo Regimental provido."** (AgRg no AREsp n. 474.524/PE, Relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 6/5/2014, DJe 18/6/2014.) Os embargos de declaração opostos foram desacolhidos (fls. 311-316, e-STJ). Nas razões do recurso especial (e-STJ, fls. 358-381), a insurgente alegou que o acórdão impugnado incorreu em violação dos seguintes normativos: [...] (ii) legitimidade passiva do Estado de Santa Catarina para figurar na presente demanda, de forma solidária, tendo em vista que, apesar de a atividade notarial ter sido delegada a particular, a entidade delegatária permanece responsável pelos atos de seus delegados; [...] Brevemente relatado, decido. [...]. No tocante à dita ofensa ao art. 236, § 2º, da Constituição Federal, cabe salientar que a competência desta Corte, restringe-se à interpretação e uniformização do direito infraconstitucional federal, não sendo cabível o exame de eventual ofensa a dispositivos e princípios constitucionais, sob pena de usurpação da competência atribuída ao Supremo Tribunal Federal, nos termos do art. 102 da Constituição Federal. Não fosse isso, **a jurisprudência desta Corte firmou-se no sentido de que a responsabilidade nos notários e oficiais de registro por danos a terceiros, não permitindo a interpretação de haver responsabilidade solidária do ente estatal[...]** (BRASIL, STJ, 2018, grifo nosso).

Na decisão acima, foram citadas duas decisões relacionadas ao assunto em tela. A primeira delas é uma decisão proferida em 2015, pelo ministro Humberto Martins da segunda turma do STJ, em que se entendeu que “o art. 22 da Lei 8.935/1994 é claro ao estabelecer a responsabilidade dos notários e oficiais de registro por danos causados a terceiros, não permitindo a interpretação de que deve responder solidariamente o ente estatal” (BRASIL, STF, 2015). Eis a decisão:

ADMINISTRATIVO. DANOS MATERIAIS E MORAIS CAUSADOS POR TITULAR DE SERVENTIA EXTRAJUDICIAL. ATIVIDADE DELEGADA. RESPONSABILIDADE DO NOTÁRIO. PRECEDENTES. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO ACOLHIDOS SEM EFEITOS INFRINGENTES. 1. O óbice da Súmula 187/STJ foi afastado, conforme esclarecimento do Tribunal de origem, oportunizando o pagamento das custas conforme legislação em vigor. 2. **A jurisprudência mais recente desta Corte foi firmada no sentido da responsabilidade dos notários e oficiais de registro por danos causados a**

terceiros, não permitindo a interpretação de que há responsabilidade pura do ente estatal. 3. Em hipóteses como a dos autos, em que houve delegação de atividade estatal, verifica-se que o desenvolvimento dessa atividade se dá por conta e risco do delegatário, tal como ocorre com as concessões e as permissões de serviços públicos, nos termos do que dispõem a Lei 8.987/95. 4. "O art. 22 da Lei 8.935/1994 é claro ao estabelecer a responsabilidade dos notários e oficiais de registro por danos causados a terceiros, não permitindo a interpretação de que deve responder solidariamente o ente estatal." (REsp 1087862/AM, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 02/02/2010, DJe 19/05/2010.) Embargos de declaração acolhidos sem efeitos infringentes. (EDcl no AgRg nos EDcl no AREsp 561.317/PR, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 27/10/2015, DJe 12/11/2015) (BRASIL, STJ, 2015, grifo nosso)

Outro precedente citado na decisão do STJ, de 2017, foi proferido em 2016 pelo ministro Benedito Gonçalves da primeira turma do STJ, que manteve o entendimento da Corte de que “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”. Eis a ementa da decisão:

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) (BRASIL, STJ, 2016, grifo nosso).

Ao final, o agravo regimental não foi provido, mantendo o entendimento do STJ acerca da ilegitimidade do Estado no polo passivo em ações de danos causados por delegatários de serviços notariais e de registro. Sendo a interpretação do artigo 236, §1º do CRFB no sentido de que, ao desempenhar tal serviço, o delegatário assume o risco, não podendo, por consequência, atribuir a responsabilidade solidária ao Estado. Veja-se a decisão:

Na hipótese ora em análise, o Tribunal de origem, em consonância com a jurisprudência desta Casa, concluiu pela ilegitimidade passiva do ente estatal para figurar no polo passivo da presente demanda, pelos seguintes fundamentos (fls. 290-294, e-STJ): (...) Consoante o preconizado no art. 37, § 6º, da Constituição Federal, o Estado responde objetivamente pelo atos ilícitos perpetrados por agentes públicos no exercício da função. Para isso, é necessário comprovar o nexo de causalidade entre o ato e o dano. Não haverá, entretanto, a responsabilização estatal nas hipóteses em que for demonstrada alguma das excludentes do dever de indenizar, quais sejam, culpa exclusiva da vítima, caso fortuito, força maior, fato exclusivo de terceiro ou se o ato for praticado no estrito cumprimento de um dever legal, sem a ocorrência de abusos. (...) **Serviços notariais e de registro são atividades delegadas e se '0 enquadram no quadro de serviço público. E pela**

interpretação do preconizado no U art. 236, § 1º, da Constituição Federal, tal atividade deve ser desempenhada por conta e risco do delegatário, não sendo possível atribuir responsabilidade solidária do Estado. Nesse sentido, é assente a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça: (...) Assim, afasta-se a responsabilidade do ente estatal. [...] 4. Agravo Regimental não provido. (AgRg no AREsp 122.925/PR, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 8/5/2012, DJe 22/5/2012) Diante do exposto, conheço do agravo para negar provimento ao recurso especial. Publique-se. Brasília (DF), 1º de agosto de 2018. MINISTRO MARCO AURÉLIO BELLIZZE, Relator (STJ - AREsp: 1321735 SC 2018/0165879-2, Relator: Ministro MARCO AURÉLIO BELLIZZE, Data de Publicação: DJ 23/08/2018) (BRASIL, STJ, 2018, grifo nosso).

O Supremo Tribunal Federal proferiu decisão pelo tribunal pleno em 27/02/2019, publicada em 18/08/2019, tendo como relator o ministro Luiz Fux, no Recurso Extraordinário (RE) 842846, com repercussão geral reconhecida, decidindo 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” (BRASIL, STF, 2019a). Eis o teor da ementa:

DIREITO ADMINISTRATIVO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. DANO MATERIAL. ATOS E OMISSÕES DANOSAS DE NOTÁRIOS E REGISTRADORES. TEMA 777. ATIVIDADE DELEGADA. RESPONSABILIDADE CIVIL DO DELEGATÁRIO E DO ESTADO EM DECORRÊNCIA DE DANOS CAUSADOS A TERCEIROS POR TABELIÃES E OFICIAIS DE REGISTRO NO EXERCÍCIO DE SUAS FUNÇÕES. SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS. ART. 236, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO ESTADO PELOS ATOS DE TABELIÃES E REGISTRADORES OFICIAIS QUE, NO EXERCÍCIO DE SUAS FUNÇÕES, CAUSEM DANOS A TERCEIROS, ASSEGURADO O DIREITO DE REGRESSO CONTRA O RESPONSÁVEL NOS CASOS DE DOLO OU CULPA. POSSIBILIDADE. 1. **Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público. Tabeliães e registradores oficiais são particulares em colaboração com o poder público que exercem suas atividades in nomine do Estado**, com lastro em delegação prescrita expressamente no tecido constitucional (art. 236, CRFB/88). 2. **Os tabeliães e registradores oficiais exercem função munida de fé pública, que destina-se a conferir autenticidade, publicidade, segurança e eficácia às declarações de vontade.** [...] 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.** [...] notários e tabeliães respondem civilmente enquanto pessoas naturais delegatárias de serviço público, consoante disposto no art. 22 da Lei nº 8.935/94. 6. A própria constituição determina que lei regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, e definirá a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário (art. 236, CRFB/88), não competindo a esta Corte realizar uma interpretação analógica e extensiva, a fim de equiparar o regime jurídico da responsabilidade civil de notários e registradores oficiais ao das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos (art. 37, § 6º, CRFB/88). 7. **A responsabilização objetiva depende de expressa previsão normativa e não admite interpretação extensiva ou ampliativa, posto regra excepcional, impassível de presunção.** 8. A Lei 8.935/94 regulamenta o art. 236 da Constituição

Federal e fixa o estatuto dos serviços notariais e de registro, predicando no seu art. 22 que os notários e oficiais de registro são civilmente responsáveis por todos os prejuízos que causarem a terceiros, por culpa ou dolo, pessoalmente, pelos substitutos que designarem ou escreventes que autorizarem, assegurado o direito de regresso. (Redação dada pela Lei nº 13.286, de 2016), **o que configura inequívoca responsabilidade civil subjetiva dos notários e oficiais de registro, legalmente assentada.** 9. O art. 28 da Lei de Registros Públicos (Lei 6.015/1973) contém comando 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. [...] **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.** [...] 13. Recurso extraordinário CONHECIDO e DESPROVIDO [...] **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.** (STF - RE: 842846 SC - SANTA CATARINA, Relator: Min. LUIZ FUX, Data de Julgamento: 27/02/2019, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-175 13-08-2019).

Contudo, em relação ao julgado acima exposto, salienta-se o entendimento do ministro Luís Roberto Barroso, para quem Estado, tabeliães e registradores devem responder de maneira subjetiva, porém não se deve, “transferir o ônus da prova totalmente para o demandante. Sugeriu, assim, uma reavaliação do ônus da prova, de forma a não ficar tão desigual um dissídio entre um particular e o cartório” (STF, 2019, p. 1).

Em seu voto, a ministra Cármen Lúcia ressaltou “que tirar do Estado a reponsabilidade de reparação deixaria o cidadão desprotegido, pois caberia a ele a incumbência de comprovar a culpa ou dolo do agente” (STF, 2019, p. 1).

Para o ministro Ricardo Lewandowski, os serviços notariais, embora exercidos por particulares, são delegados. “Portanto, o Estado, em última análise, é responsável sim por esse serviço

Significativo acentuar, similarmente, o voto do ministro Marco Aurélio, sendo ele o único a efetuar seu voto pelo provimento integral do recurso. Segundo o ministro o “cartório deverá responder pelos prejuízos causados a terceiros no exercício da atividade notarial, pois os serviços cartoriais são exercidos em caráter privado” (STF, 2019, p. 1, grifo nosso), de modo que o Estado responderá apenas de maneira subjetiva “no caso de falha do Poder Judiciário em sua função fiscalizadora da atividade cartorial” (STF, 2019, p. 1).

Como apontado anteriormente, Alexandre Mazza, afirma que “os cartórios e ofícios em si são delegações **sem personalidade jurídica própria**, razão pela qual é impossível acionar judicialmente a serventia [...]” (2018, p. 495, grifo nosso).

Corroborando o entendimento de Mazza, diversos julgados entendem que o cartório não tem personalidade jurídica e também não possui capacidade para ser parte em processo, como por exemplo:

Agravo de Instrumento. Fase de cumprimento de sentença. Condenação em desfavor da tabeliã. Penhora de parte da renda mensal de Cartório de Ofício de Notas. Possibilidade. Recurso parcialmente provido. 1. **O cartório não tem personalidade jurídica e nem judiciária. É empresa. A responsabilidade é do tabelião, pessoa física, porque delegatário é ele e não o cartório. O cartório, como já dito, é mera empresa cujo titular é o notário/registrator.** [...] (TJ-RJ - AI: 00432249020178190000 RIO DE JANEIRO CAPITAL 13 VARA CIVEL, Relator: HORÁCIO DOS SANTOS RIBEIRO NETO, Data de Julgamento: 07/11/2017, DÉCIMA QUINTA CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 09/11/2017) (, TJRJ, 2017, grifo nosso).

Diante do exposto, constatamos que, o Estado irá responder de forma objetiva pelos danos que seus delegatários (tabeliães e registradores) causarem a terceiros, entendimento esse advindo da tese em relação ao tema 777 do STF, em que constata: “ 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” (BRASIL, STF, 2019b, p. 1).

5 CONCLUSÃO

O instituto da responsabilidade civil, atualmente, é um dos principais em nosso ordenamento jurídico, tratando-se da responsabilidade civil do Estado. Sua evolução passou por diversos momentos, em especial três fases, representadas por três teorias.

Em um primeiro momento tem-se uma irresponsabilidade total do Estado em relação a seus atos. Nessa fase, emprega-se a teoria de que o rei não erra, de modo que decisões e atitudes tomadas pelo monarca não poderiam estar viciadas ou trajadas de ilicitude.

A segunda teoria evolutiva da responsabilidade do Estado denomina-se teoria subjetiva. Essa teoria foi uma tentativa inicial de atribuição ao Estado do dever de recompensar os particulares pelos prejuízos resultantes da prestação de serviços públicos.

Nessa segunda teoria, haveria uma responsabilização do Estado, mas, para que ela ocorresse, a parte lesada deveria comprovar que o funcionamento da atividade pública não ocorreu de maneira correta, ou seja, caberia ao lesado o ônus da prova. Ao lesado cabia o ônus de comprovar o mau funcionamento da máquina pública.

Essa teoria surgiu a partir da quebra da forma autoritária do exercício do Poder Público após o término da Revolução Francesa. Naquele momento, era necessária uma forma de ressarcimento do dano que demonstrasse os novos valores e princípios da administração, porém esse ressarcimento não poderia levar os cofres públicos à falência, por esse motivo, tão importante, o ônus da prova era do lesado.

A terceira e última teoria trata-se da teoria da responsabilidade sem culpa, ou teoria publicista. A maioria dos autores afirma que essa teoria é a mais compatível com o Direito Administrativo.

Nessa teoria, diferentemente da teoria subjetiva, não há necessidade de demonstração de culpa ou de dolo do agente público. É cerne dessa teoria a conduta lícita ou ilícita, ou o fato de ocorrer um funcionamento inadequado da administração para fins de ressarcimento do dano. Assim, o Estado tem a obrigação de ressarcir se for constatado o nexo de causalidade entre a ação ou a omissão e o dano causado a terceiro.

Essa teoria possui duas ramificações. A primeira refere-se à a teoria do risco integral, que sustenta ser devida a indenização sempre que o Estado causar prejuízo a particulares, de modo a não haver qualquer excludente. Esta corrente possui uma visão mais favorável à vítima e seu caráter absoluto (de não haver qualquer excludente em relação aos casos em que o Estado deve indenizar) pode transformar o Estado em um indenizador universal, de forma que não há notícia de algum país moderno cujo direito positivo tenha

adotado o risco integral como regra geral aplicável à responsabilidade do Estado. No Brasil, essa teoria será aplicada em casos excepcionais como: acidentes de trabalho (infortunistica), indenização coberta pelo seguro obrigatório para automóveis (DPVAT), atentados terroristas em aeronaves e dano ambiental.

A segunda corrente da teoria objetiva é a teoria do risco administrativo. Essa teoria é menos vantajosa para a vítima, sendo que se reconhecem excludentes da responsabilidade, ou seja, situações que afastam o dever do Estado de indenizar, sendo elas: culpa exclusiva da vítima, força maior e culpa de terceiro. Alguns autores afirmam que caso fortuito é causa de exclusão de responsabilidade do Estado, porém esse tema não é pacífico.

A responsabilidade civil do Estado pode ser: objetiva ou subjetiva e contratual ou extracontratual.

A responsabilidade civil objetiva e a subjetiva são espécies de responsabilidade, que se enquadram na obrigação de reparação do dano gerado, diferenciando-se em relação à existência da culpa do agente público.

A subjetiva será aquela pela qual o dano contra a vítima foi causado por culpa do agente, sendo que somente será imputável, a título de culpa, àquele que praticou o fato culposos possível de ser evitado. Não há responsabilidade quando o agente não pretendeu e nem podia prever, tendo agido com a necessária cautela. Existirá quando se esteia na ideia de culpa. A prova da culpa do agente passa a ser, assim, pressuposto necessário do dano indenizável. De modo que, nessa visão, configurar-se-á a responsabilidade do agente que cometeu o dano somente se atuou com dolo ou com culpa.

Já a responsabilidade objetiva configura-se como sendo aquela que tem, por fundamento, a teoria do risco, onde não existe a obrigação de provar culpa para que prevaleça o dever de indenizar. Será percebida apenas ante uma conduta comissiva (ação) praticada pelo agente público (que é independente da existência de dolo ou culpa), ou seja, caracteriza-se como aquela que não necessita de culpa, podendo esta existir ou não, contudo continuamente será irrelevante para originar o dever de indenizar. Todavia, será fundamental a relação de causalidade entre a ação e o dano, uma vez que, mesmo no caso de responsabilidade objetiva, não se pode acusar quem não tenha dado causa ao evento.

As responsabilidades contratual e extracontratual distinguem-se da seguinte maneira: a responsabilidade contratual será aquela que resulta da inexecução de um pacto realizado entre as partes, irá abranger inclusive o inadimplemento ou mora relativos a qualquer obrigação, ainda que proveniente de um negócio unilateral tais como testamentos, procurações ou promessas de recompensa, ou da lei, como a obrigação de prestar alimentos.

A responsabilidade extracontratual, será aquela derivada de qualquer ato que venha a causar dano a outrem, sendo que, nesse tipo de responsabilidade, o agente infringe um dever legal, sendo que nenhum vínculo jurídico existe entre a vítima e o causador do dano quando este pratica o ato ilícito.

A responsabilidade do Estado pode se originar de duas formas, ou de conduta positiva, isto é, comissiva, no sentido de que o agente público é o causador imediato do dano; ou de conduta omissiva, em que o Estado não atua diretamente na produção do evento danoso, mas tinha o dever de evitá-lo. Ou seja, para configurar-se a responsabilidade civil do Estado deve existir uma conduta por parte deste, podendo ser ativa ou passiva, devendo gerar um dano a terceiro, de modo que, a mera consumação do dano na órbita individual de um terceiro é insuficiente para o surgimento da responsabilidade civil do Estado.

A atividade notarial é uma das atividades jurídicas mais antigas realizadas pelo ser humano, surgindo da necessidade de mediação nos relacionamentos sociais primitivos.

Alguns autores descrevem essa atividade como atividades desempenhadas por oficiais públicos, a quem é conferido o encargo de instrumentar, na forma legal, os atos jurídicos e os contratos elaborados pelas partes interessadas.

Esses serviços demonstram ser uma forma de intervenção nos negócios jurídicos, efetivados no âmbito privado, pelo Estado.

O objetivo primário desses serviços é dar efetividade à vontade das partes e trazer publicidade aos atos praticados, tornando os negócios jurídicos mais céleres, tanto na esfera pessoal como na patrimonial.

A partir da Constituição Federal de 1988, os profissionais responsáveis pelos serviços registrares e notariais passaram a ser investidos nos seus cargos por meio de concurso público, estando disciplinada tal matéria no artigo 236, §3º da CRFB/88.

Atualmente, nosso ordenamento jurídico comporta cinco espécies de serventias extrajudiciais:

- a) **Ofício de Registro Civil:** esta espécie é responsável pelos atos que afetam a relação jurídica entre diferentes cidadãos. Nele serão realizados os registros de nascimento, casamento, óbito, entre outros.
- b) **Tabelionato de Notas:** será a espécie de cartório responsável por trazer fé pública aos documentos, com garantia de publicidade, segurança e eficácia jurídica. Nele é possível realizar escrituras públicas, testamentos, atas notariais, reconhecimento de firmas entre outros serviços.

- c) **Ofício de Registro de Imóveis:** é a espécie de cartório competente para arquivar todo o histórico dos imóveis da região na qual se encontra, fornecendo publicidade, autenticidade e segurança sobre as informações constantes em seu arquivo, sendo que, caberá a essa espécie de serventia a responsabilidade dos atos de registro do imóvel e de averbações relativas ao bem imóvel.
- d) **Tabelionato de Protesto:** possui, como atribuição, dar publicidade à inadimplência de uma obrigação. É o local onde o credor deve se dirigir para pleitear o recebimento de dívidas oriundas de cheques, notas promissórias, duplicatas, dentre outros.
- e) **Ofício de Registro de Títulos e Documentos:** será nele que os documentos cuja competência não foram atribuídos às outras espécies de serventia são todos registrados, podendo ser objeto de registro, nesse cartório, músicas e notificações extrajudiciais.

A natureza jurídica desses serviços goza de duas características, a primeira característica é uma pública, regada pelo Direito Administrativo e que advém da delegação pelo Poder Público da fé pública.

Sendo a segunda característica uma privada, regada pelo Direito Privado que sujeita as relações do delegado internamente, ou seja, tudo aquilo que diz respeito à gestão administrativa, financeira e pessoal da serventia.

De modo a concluir que os oficiais dessas serventias não exercem cargo público, mas são agentes públicos. Agem como representantes da autoridade pública, sendo providos de autoridade, posto que substituem, por delegação, o Estado e em serviços deste.

Serão aplicados, nesses serviços, os princípios constitucionais descritos no artigo 37 da CRFB, sendo eles: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Além dos princípios constitucionais acima citados, a cada uma das espécies de serventias aplicam-se princípios próprios, podendo ser citados com base nos doutrinadores estudados como principais princípios a serem aplicados a todas as espécies de serventias extrajudiciais os princípios: da rogação ou da demanda, da presunção e fé pública e da segurança jurídica.

Esses serviços são regulados pela Constituição Federal, em seu artigo 236, e nas Leis: nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 – Lei dos Registros Públicos e nº 8.935, de 18 de novembro de 1994 – Lei dos Cartórios.

Realizando análise jurisprudencial acerca do tema, de maneira cronológica, iniciou-se com decisão proferida no ano de 1990 pelo Tribunal de Justiça do RS. O entendimento naquele momento era de que, até a promulgação da Lei que regulasse a atividade e disciplinasse a responsabilidade dos notários e registradores, quem seria responsável seria o Estado, ou seja, o Estado responderia da maneira objetiva. À época da decisão ainda não havia sido promulgada a Lei nº 8.935/94 (Lei dos Cartórios).

Em um segundo julgamento, com decisão proferida, em 2017, pelo Tribunal de Justiça do Espírito Santo, prevaleceu um entendimento similar ao que o Superior Tribunal de Justiça entendia na época, ou seja, de que a responsabilidade dos notários e oficiais de registro é objetiva e intransferível, e que o Estado somente responde de forma subsidiária, percebendo-se que o entendimento nesse ano já havia sido alterado. Sendo que, nessa decisão, restou constatado que o Estado responderá de forma subsidiária, todavia, responderá apenas quando ficar demonstrada a incapacidade financeira do delegatário (notário e registrador).

Em decisão proferida no ano de 2018, no Supremo Tribunal de Justiça, ficou constatado que os oficiais de serventias extrajudiciais assumem a atividade por conta e risco, de modo a responderem diretamente pelos danos causados a terceiros. O Estado, nessas situações, torna-se parte ilegítima no polo passivo, sendo esclarecido, pelo tribunal, que a interpretação do artigo 236, §1º da CRFB deve ser no sentido de que, ao desempenhar tal serviço o delegatário assume o risco, não podendo, por consequência, atribuir a responsabilidade solidária ao Estado.

No ano corrente, o Supremo Tribunal Federal proferiu decisão com repercussão geral reconhecida, decidindo 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” (BRASIL, STF, 2019b).

Encerramos este trabalho com a conclusão de que: o Estado irá responder de forma objetiva pelos danos que os delegatários de serventias extrajudiciais (tabeliães e registradores), causarem a terceiros. Tal entendimento advém da tese de repercussão geral em relação ao tema 777 do Supremo Tribunal Federal.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, Ricardo; DEUS, João de. **Direito administrativo**. 3. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2017.

ALEXANDRINO, Marcelo; VICENTE, Paulo. **Direito administrativo descomplicado**. 21. ed. rev. e atual. São Paulo: Método, 2013.

BLASKESI, Eliane. **Cartórios: competência dos serviços notariais e registrais**. 2018. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/68266/cartorios-competencia-dos-servicos-notariais-e-registrais>. Acesso em: 31 out. 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 26 ago. 2019.

BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição dos estados unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)**. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 26 ago. 2019.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. **Código civil**. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406.htm. Acesso em: 8 ago. 2019.

BRASIL. Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994. **Lei dos cartórios**. 1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8935.htm. Acesso em: 5 nov. 2019.

BRASIL. Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973. **Lei dos registros públicos**. 1973. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6015compilada.htm. Acesso em: 5 nov. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AREsp 1267524 DF 2018/0067136-5**. Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, 10 de maio de 2018. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/583978729/agravo-em-recurso-especial-aresp-1267524-df-2018-0067136-5/decisao-monocratica-583978732?ref=serp>. Acesso em: 1 nov. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (segunda turma). **AREsp: 1321735 SC 2018/0165879-2**. Relator: Ministro Marco Aurélio Bellizze, 23 de agosto de 2018. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/617566206/agravo-em-recurso-especial-aresp-1321735-sc-2018-0165879-2>. Acesso em: 8 nov. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 842846**. Recorrente Estado de Santa Catarina, recorrido Sebastião Vargas. Relator: Min. Luiz Fux, 27 de fevereiro de 2019a. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28RE%24%2ESCLA%2E+E+842846%2ENUME%2E%29+OU+%28RE%2EACMS%2E+ADJ2+842846%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/mvmqqed>. Acesso: 8 nov. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tema 777**. Responsabilidade civil do Estado em decorrência de danos causados a terceiros por tabeliães e oficiais de registro no exercício de suas funções. Relator: Min. Luiz Fux. RE 842846. 2019b. Disponível em:

<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4650160&numeroProcesso=842846&classeProcesso=RE&numeroTema=777>. Acesso em: 25 out. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (primeira turma). **AgRg no REsp 1377074**. Relator Min. Benedito Gonçalves, 16 de fevereiro de 2016. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/123965515/stj-29-08-2016-pg-4443>. Acesso em: 10 nov. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (segunda turma). **EDcl no AgRg nos EDcl no AREsp 561.317**. Relator Min. Humberto Martins, 27 de outubro de 2015. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/123965515/stj-29-08-2016-pg-4443>. Acesso em: 10 nov. 2019.

BRITO, Eduardo César Vasconcelos Brito. **Teorias e espécies de responsabilidade civil: subjetiva, objetiva, pré-contratual, contratual, pós-contratual e extracontratual**. 2014. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/38396/teorias-e-especies-de-responsabilidade-civil-subjetiva-objetiva-pre-contratual-contratual-pos-contratual-e-extracontratual>. Acesso em: 15 out 2019.

CARVALHAES, Tatiane Marques da Silva. **Responsabilidade civil do Estado**. 2019. Disponível em: http://revistacientifica.facmais.com.br/wp-content/uploads/2015/08/artigos/responsabilidade_civil_do_estado.pdf. Acesso em: 31 ago. 2019.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 23. ed., rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. E-book. Disponível em: http://lelivros.love/book/baixar-livro-manual-de-direito-administrativo-jose-dos-santos-carvalho-filho-em-pdf-epub-mobi-ou-ler-online/#tab-additional_information. Acesso em: 8 set. 2019.

CENEVIVA, Walter. **Lei dos notários e dos registradores comentada: lei nº 8.935/94**. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014.

CÉSAR, Gustavo Sousa. **A função social das serventias extrajudiciais e a desjudicialização**. 2019. Disponível em: <http://www.notariado.org.br/blog/notarial/funcao-social-das-serventias-extrajudiciais-e-desjudicializacao>. Acesso em: 8 de nov. 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

DUARTE, Melissa de Freitas. VALGOI, Gabriele. **Sistema registral e notarial brasileiro**. Porto Alegre: SAGAH, 2018.

D'ANDREA, Giovanni. **Histórico da responsabilidade civil do Estado**. 2010. Disponível em: <https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/5929/Historico-da-responsabilidade-civil-do-Estado>. Acesso em: 8 ago. 2019.

ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Justiça do Espírito Santo (Quarta Câmara Cível). **Apelação nº 0002758-27.2014.8.08.0045**. Apelantes Jaqueline Aparecida Mauri Vial Manfiolete e Thiago Manfiolete, Apelado Estado do Espírito Santo. Relator Des. Manoel Alves Rabelo. 18 de Setembro de 2017. Disponível em: http://aplicativos.tjes.jus.br/sistemaspublicos/consulta_jurisprudencia/det_jurisp.cfm?edProcesso=00027582720148080045&Justica=Comum&CFID=5480660&CFTOKEN=90357618. Acesso em: 8 nov. 2019.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson; NETTO, Felipe Peixoto Braga. **Curso de direito civil: responsabilidade civil**. 2. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2015.

FERREIRA, Paulo Roberto Gaiger; RODRIGUES, Felipe Leonardo Rodrigues. **Tabelionato de notas** teoria geral do direito notarial e minutas. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. v. 1.

FIGUEIREDO, Heitor Cavalcante. **Responsabilidade civil subjetiva e responsabilidade civil objetiva**. 2017. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/62363/responsabilidade-civil-subjetiva-e-responsabilidade-civil-objetiva>. Acesso em: 9 set. 2019.

GALTER, Jéssica; MONTEIRO FILHO, Ralpho de Barros. **O papel das serventias extrajudiciais nos serviços prestados para a população**. 2017. Disponível em: <http://iregistradores.org.br/o-papel-das-serventias-extrajudiciais-nos-servicos-prestados-para-populacao/>. Acesso em: 8 nov. 2019.

GASPARINI, Diogenes. **Direito administrativo**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

GANDINI, João Agnaldo Donizeti; SALOMÃO, Diana Paola da Silva. **A responsabilidade civil do Estado por conduta omissiva**. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45692/45070>. Acesso em: 29 out. 2019.

GONÇALVES, Luis Flávio Fidelis. **A incidência dos princípios da administração pública na atividade notarial**. 2019. Disponível em: <http://www.concursodecartorio.com.br/a-incidencia-dos-principios-da-administracao-publica-na-atividade-notarial/>. Acesso em: 5 nov. 2019.

HEMPRICH, Mariana. **Evolução teórica da responsabilidade civil do Estado: uma breve abordagem da evolução teórica da responsabilidade civil do Estado, com análise das teorias consideradas mais relevantes**. 2014. Disponível em: <https://marianahemprich.jusbrasil.com.br/artigos/130587915/evolucao-teorica-da-responsabilidade-civil-do-estado>. Acesso em: 1 set. 2019.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.

KÜMPPEL, Vitor Frederico. **Tabelionato e ofício de contratos marítimos**. 2014. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/Registralhas/98,MI209294,21048-Tabelionato+e+oficio+de+contratos+maritimos>. Acesso em: 10 nov. 2019.

LIMA, Lucas Almeida de Lopes. **A atividade notarial e registral e sua natureza jurídica**. 2011. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/a-atividade-notarial-e-registral-e-sua-natureza-juridica/>. Acesso em: 8 nov. 2019.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Manual de direito notarial**: da atividade e dos documentos notariais. Salvador: Juspodivm, 2016.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros públicos**: teoria e prática. 8. ed. rev., atual e ampl. Salvador: Juspodivm, 2017.

LOUREIRO FIHO, Lair da Silva; LOUREIRO, Claudia Regina de Oliveira Magalhães da Silva. **Notas e registros públicos**. 4. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2012.

LUVIZOTTO, Juliana Cristina. **Responsabilidade civil do Estado legislador**: atos legislativos inconstitucionais e constitucionais. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-02082011-121952/pt-br.php>. Acesso em: 29 ago. 2019.

MACHADO, Ana Amélia Marquezi; AMARAL, Sérgio Tibiriçá. **Evolução histórica do direito notarial**. 2019. Disponível em: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:1UUWLzT86pQJ:intertemas.toledoprudente.edu.br/index.php/ETIC/article/download/1619/1543+&cd=5&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 6 nov. 2019.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 34. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de direito administrativo**. 30. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2012.

MONTENEGRO, Thalita Macedo. **A evolução histórica da responsabilidade civil do Estado**. 2006. Uberaba/MG. Disponível em: https://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/artigo/1511/a-evolucao-historica-responsabilidade-civil-estado#_edn3. Acesso em: 8 set. 2019.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional administrativo**. 2. ed. atual. São Paulo: Editora Atlas, 2005.

NADER, Paulo. **Curso de direito civil**: responsabilidade civil. 6. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2016. v. 7. E-book. Disponível em: https://www.academia.edu/35756418/Curso_de_Direito_Civil_-_Vol._7_-_Responsabilidade_Civil_-_2016_-_Paulo_Nader.pdf. Acesso em: 29 ago. 2019.

NOHARA, Irene Patrícia. **Ato de gestão**. 2015. Disponível em: <https://direitoadm.com.br/93-ato-de-gestao/>. Acesso em: 8 ago. 2019.

NOHARA, Irene Patrícia. **Atos de império**. 2015. Disponível em: <https://direitoadm.com.br/96-atos-de-imperio/>. Acesso em: 8 ago. 2019.

- NOHARA, Irene Patrícia. **Direito administrativo**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2019.
- PARK, Thais Hae Ok Brandini; GUILLAUMON, Talita Hae Sun Brandini Park. **Dicionário jurídico**. 4. ed. Leme-SP: Cronus, 2015.
- PEDROSO, Regina; LAMANAUSKAS, Milton. **Direito notarial e registral atual**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015.
- PEREIRA, Rafael D'Ávila Barros. **A atividade notarial e de registro e o princípio do concurso público**. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/11210/a-atividade-notarial-e-de-registro-e-o-principio-do-concurso-publico>. Acesso em: 6 nov. 2019.
- PIMENTEL, Katia da Rosa. **As excludentes da responsabilidade do Estado**. 2015. Disponível em: <https://dellakat.jusbrasil.com.br/artigos/301545670/as-excludentes-da-responsabilidade-do-estado>. Acesso em: 29 out. 2019.
- RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (Décima Terceira Câmara Cível). **AI: 00432249020178190000**. Agravante: Adriano da Rocha Pereira. Agravados: Olívia Motta Scisinio Dias e Antônio Fernando Gomes Barbosa. Relator: Horácio dos Santos Ribeiro Neto, 07 de novembro de 2017. Disponível em: <https://tj-rj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/519069680/agravo-de-instrumento-ai-432249020178190000-rio-de-janeiro-capital-13-vara-civel/inteiro-teor-519069715?ref=juris-tabs>. Acesso em: 8 nov. 2019.
- RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (Primeiro Grupo de Câmaras Cíveis). **Embargos Infringentes nº 589014919**. Relator: Arnaldo Rizzardo, 03 de agosto de 1990. Disponível em: <https://tj-rs.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/8837976/embargos-infringentes-ei-589014919-rs-tjrs?ref=serp>. Acesso em: 8 nov. 2019.
- SANTOS, Paulo Cesar Batista dos. **A improbidade administrativa e os notários e registradores**. 2018. Disponível em: <https://www.irib.org.br/noticias/detalhes/artigo-a-improbidade-administrativa-e-os-notarios-e-registradores-por-paulo-cesar-batista-dos-santos>. Acesso em: 9 nov. 2019.
- SCHMOLLER, Francielli; FRANZOI, Fabrisia. **A importância da atividade notarial e registral**. 2019. Disponível em: <https://www.anoreg.org.br/site/2018/07/04/artigo-a-importancia-da-atividade-notarial-e-registral-por-francielli-schmoller-e-fabrisia-franzoi/>. Acesso em: 6 nov. 2019.
- SERRA, Márcio Guerra; SERRA, Monete Hipólito. **Registro de imóveis 1: parte geral**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.
- SILVA, Almiro do Couto e. **A responsabilidade extracontratual do Estado no direito brasileiro**. In: Congresso "Responsabilidade Civil - o presente e o futuro, Universidade Católica de Portugal, 1995, Porto, p.20-41. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46614>. Acesso em: 27 ago. 2019.
- SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. STF. **Plenário reafirma jurisprudência sobre responsabilidade civil do Estado pelas atividades de cartórios**. 2019. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=404603&caixaBusca=N>. Acesso em: 8 de nov. 2019.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. STF. **STF inicia julgamento sobre responsabilidade objetiva do Estado por danos cometidos por tabeliães e oficiais de registro.** Julgamento de recurso com repercussão geral reconhecida discute se cabe ao Estado reparar danos causados a terceiros por tabeliães e oficiais de registro no exercício de suas funções cartoriais. 2019. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=404571>. Acesso em: 8 nov. 2019.

TEIXEIRA, Bruno do Valle Couto. **A função do tabelião e do registrador.** 2009. Disponível em: <https://www.cartorioserra.com.br/artigos,141,a-funcao-tabeliao-do-registrador.html>. Acesso em: 5 nov. 2019.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito civil: responsabilidade civil.** 13. ed, São Paulo: Editora Atlas, 2012.