

CENTRO UNIVERSITÁRIO UNIDADE DE ENSINO SUPERIOR DOM BOSCO – UNDB
CURSO DE DIREITO

GUSTAVO BESERRA GUIMARÃES

**A RESPONSABILIDADE CIVIL NA RELAÇÃO ENTRE O
ESTADO-ADMINISTRAÇÃO E O TITULAR DE SERVENTIA CARTORÁRIA: o
elemento obrigacional Solidariedade**

São Luís

2022

GUSTAVO BESERRA GUIMARÃES

**A RESPONSABILIDADE CIVIL NA RELAÇÃO ENTRE O
ESTADO-ADMINISTRAÇÃO E O TITULAR DE SERVENTIA CARTORÁRIA: o
elemento obrigacional Solidariedade**

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em
Direito do Centro Universitário Unidade de Ensino
Superior Dom Bosco como requisito parcial para
obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Arnaldo Vieira Sousa.

São Luís

2022

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Centro Universitário – UNDB / Biblioteca

Guimarães, Gustavo Beserra

A responsabilidade civil na relação entre o estado-administração e o titular de serventia cartorária: o elemento obrigacional solidariedade. / Gustavo Beserra Guimarães. __ São Luis, 2022.
50 f.

Orientador: Prof. Dr. Arnaldo Vieira Sousa
Monografia (Graduação em Direito) - Curso de Direito – Centro Universitário Unidade de Ensino Superior Dom Bosco – UNDB, 2022.

1. Responsabilidade civil. 2. Responsabilidade do cartorário.
3. Responsabilidade do Estado. I. Título.

CDU 347.51

GUSTAVO BESERRA GUIMARÃES

**A RESPONSABILIDADE CIVIL NA RELAÇÃO ENTRE O
ESTADO-ADMINISTRAÇÃO E O TITULAR DE SERVENTIA CARTORÁRIA: o
elemento obrigacional Solidariedade**

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em
Direito do Centro Universitário Unidade de Ensino
Superior Dom Bosco como requisito parcial para
obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Aprovada em: 6 /12 /2022.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Arnaldo Vieira Sousa (Orientador)

Centro Universitário Unidade de Ensino Superior Dom Bosco - UNDB

Prof. Me. Bruno Rocio Rocha

Centro Universitário Unidade de Ensino Superior Dom Bosco - UNDB

Profa. Ma. Teresa Helena Barros Sales

Centro Universitário Unidade de Ensino Superior Dom Bosco - UNDB

Aos meus pais, Clébia e Júlio, que muito me incentivaram, a quem dedico este trabalho.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por guiar o meu caminho.

Aos meus pais, que possibilitaram a minha jornada e me incentivaram.

Aos meus amigos, que tornaram minha jornada mais agradável.

Aos mestres, que pela dedicação, inspiram.

Ao pessoal de apoio desta e de outras instituições, que se dedicam e facilitam a vida dos discentes.

RESUMO

O tema da Responsabilidade Civil encontra várias nuances, principalmente sob a ótica da responsabilização objetiva, acepção teórica contemporânea que domina as discussões no meio acadêmico e jurisprudencial. Ciente disto, o presente trabalho presta-se inicialmente, a efetuar estudo quanto aos elementos essenciais, pilares sobre o qual a Responsabilidade Civil é erigida, eis a análise de toda e qualquer faceta desta orinda demandará o constante resgate destes princípios basilares. A par destes pressupostos, partirá à identificação dos sistemas pelo qual foi regida a responsabilização do Estado e fará a constatação de especificidades e consequências jurídicas decorrentes da relação pelos quais os agentes estatais se vinculam ao Estado-Administração. Por fim, passará à identificação da sistemática aplicável aos agentes cartorários, mediante análise da evolução histórica dos diplomas legislativos e da jurisprudência aplicável, em especial das cortes superiores, para o fim de qualificar a acepção de responsabilização pela qual estes agentes irão se sujeitar e verificar a existência da característica solidária na relação entre o Cartorário e o Estado-Administração.

Palavras-chave: Responsabilidade Civil. Responsabilidade do cartorário. Responsabilidade do Estado.

ABSTRACT

The theme of Civil Responsibility finds several nuances, mainly from the perspective of objective accountability, a contemporary theoretical meaning that dominates discussions in academic and jurisprudential circles. Aware of this, the present work initially lends itself to study the essential elements, pillars on which Civil Liability is built, as the analysis of each and every facet of this origin will demand the constant rescue of these basic principles. Alongside these premises, it will identify the systems by which the State's accountability was governed and will verify specificities and legal consequences arising from the relationship by which state agents are linked to the State-Administration. Finally, it will identify the system applicable to notary agents, through the analysis of the historical evolution of legislative diplomas and the applicable jurisprudence, in particular of the superior courts, in order to qualify the meaning of responsibility for which these agents will be subject and verify the existence of the characteristic of solidarity in the relationship between the Registrar and the State-Administration.

Keywords: Civil responsibility. Responsibility of the notary. State responsibility.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	8
2	A RESPONSABILIDADE CIVIL	13
2.1	Conceituação e Elementos da Responsabilidade Civil	13
2.2	A Responsabilidade Civil Subjetiva	17
2.3	A Solidariedade	18
3	A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO	21
3.1	Teoria da Irresponsabilidade Estatal	21
3.2	Teoria Civilista da Culpa	22
3.3	Teoria da Culpa do Serviço	23
3.4	Teoria da Responsabilidade Objetiva	25
3.5	Desdobramentos da Teoria da Responsabilidade Objetiva (Teoria do Risco Administrativo e do Risco Integral)	27
3.6	A Responsabilização por Conduta Omissiva	29
3.7	O Direito de Regresso e a Solidariedade	32
4	A RESPONSABILIDADE CIVIL DO NOTÁRIO E REGISTRADOR	36
4.1	A Atividade Cartorária	36
4.2	A Responsabilidade Civil Subjetiva do Cartorário	37
4.3	A Responsabilidade Civil Objetiva do Cartorário	39
4.4	O Advento da Lei nº 13.286/2016	41
5	CONCLUSÃO	45
	REFERÊNCIAS	47

1 INTRODUÇÃO

O artigo 37, § 6º da Constituição Federal preceitua que 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 inobstante, direito de regresso contra o responsável (causador direto do dano) quando este agir com dolo ou culpa.

Assim, em contraposição ao que regem os artigos 927. e 186. do Código Civil, que disciplina a tradicional Responsabilidade Civil — calcada nas dimensões do dolo e da culpa, como elementos que se fazem necessários para a configuração do ato ilícito e ensejadores da reparação — o texto constitucional preferiu atribuir ao Estado a obrigação de reparar o dano independentemente destes elementos subjetivos, preceito este aplicado como regra geral, a qual todavia cabe exceção.

Para melhor compreender esta situação, é necessário aprofundar-nos nos conceitos da Teoria da Responsabilidade Civil Objetiva, invariavelmente aqui erigida pelo legislador constituinte, para reger a responsabilidade do Estado quanto a danos causados contra terceiros decorrentes de conduta sob a modalidade comissiva.

Outro ponto que se mostra necessário abordar é como se desenvolve essa responsabilidade objetiva do Estado nas relações com seus agentes, e no que mais pesa ao presente trabalho: contra os Titulares de Serventia Cartorária. Uma vez que a normatividade pátria atribuiu a estes tratamento peculiar, que merece o nosso estudo, e a princípio divergindo do que prescreve o indigitado art. 37 §6º. Assim, diferenciando-os dos demais agentes estatais.

Portanto surge o presente problema, em frente à normatividade pátria, em especial quanto ao regramento próprio destinado aos agentes cartorários: Haverá ou não de ser observado o elemento obrigacional Solidariedade ante a relação entre o Estado-Administração e o Titular de Serventia — quanto a atos deste último e, como qualificar a responsabilidade do Cartorário?

As hipóteses formuladas foram: a Responsabilidade Civil será Subjetiva e, o elemento obrigacional Solidariedade não deve incidir na relação entre Titular de Serventia Cartorária e o Estado-Administração, quando de danos causados por aquele, ao terceiro, em decorrência do exercício da função.

A Responsabilidade Civil será Subjetiva e, o elemento obrigacional Solidariedade deve incidir na relação entre Titular de Serventia Cartorária e o Estado-Administração, quando de danos causados por aquele, ao terceiro, em decorrência do exercício da função.

A Responsabilidade Civil será Objetiva e, o elemento obrigacional Solidariedade não deve incidir na relação entre Titular de Serventia Cartorária e o Estado-Administração, quando de danos causados por aquele, ao terceiro, em decorrência do exercício da função.

A Responsabilidade Civil será Objetiva e, o elemento obrigacional Solidariedade deve incidir na relação entre Titular de Serventia Cartorária e o Estado-Administração, quando de danos causados por aquele, ao terceiro, em decorrência do exercício da função.

A justificativa para a escolha do tema tratado no presente trabalho perpassa a compreensão de que responsabilidade civil do Notário e Registrador é um tema que sofreu inúmeros debates perante a sociedade acadêmica, sendo objeto de obras e artigos almejando estabelecer sua devida qualificação, conforme as visões de seus respectivos autores.

Inobstante, soma-se a farta controvérsia jurisprudencial em volta da temática, demonstrando a inquietude por esta incutida no âmbito dos Tribunais Ordinários e Superiores, evidenciada pelos votos divergentes e fundamentações utilizadas pelos magistrados e ministros que sobre este tema debruçaram-se, conforme a evolução histórica da jurisprudência.

Tudo isto em razão da constante alteração legislativa pelo qual o tema fora sujeito desde a edição da Lei nº 8.935/1994, até a presente data. Que igualmente demonstra a preocupação e dificuldade do legislador ordinário em estabelecer solidamente tal preceito.

Inobstante, ainda que a jurisprudência tenha evoluído para um ponto de convergência em alguns aspectos, atualmente identifica-se posições divergentes quanto a questão referente à Solidariedade entre estas personagens, o que demanda um aprofundamento na temática e identificação de pontos determinantes para a caracterização desta relação obrigacional.

Quanto aos aspectos subjetivos, determinantes para a escolha do tema, pode-se citar o interesse pela qualidade e magnitude que os debates ante a temática demonstraram. Característica do deslinde das questões que geralmente envolvem o Ente Estatal, sob a ótica do Direito Administrativo e da Responsabilidade Civil, eis que o Estado figura no pólo passivo da demanda.

Sendo certo que as questões que envolvem o Direito Público foram, são e serão objeto de grandes discussões, uma vez que o Estado é figura essencial ao contexto

contemporâneo, inserido sistematicamente e cada vez mais nas relações pessoais dos indivíduos, tendo contra estes grandes repercussões.

Inobstante, em face da ausência de consolidação de entendimento perante os tribunais superiores, quanto à Solidariedade, pode-se verificar um terreno fértil para a proliferação de decisões divergentes sobre um mesmo tema. O que por conseguinte implica no enfraquecimento da segurança jurídica, afetando a visão de credibilidade e confiança no sistema judiciário.

O objetivo geral do estudo é firmar entendimento e discorrer quanto à presença do elemento obrigacional Solidariedade, na relação entre Estado e Titular Cartorário. Enquanto os objetivos específicos são por sua vez: apresentar em linhas gerais a Responsabilidade Civil e seus elementos; Discorrer sobre a Responsabilidade Civil do Estado, em especial quanto às Teorias adotadas e sua evolução até o entendimento vigente e identificar, mediante desenvolvimento/acompanhamento normativo, as variadas formas de Responsabilidade Civil adotadas para os Agentes Cartorários no ordenamento pátrio.

A partir de agora passa-se a apresentar a caracterização dos pressupostos teóricos e conceituais essenciais ao desenvolvimento do presente trabalho e nos quais se fundamenta a presente pesquisa.

A responsabilidade civil nos tempos antigos, como observada nas primeiras formas de organização social, nasce e encontra fundamento na ideia de retribuição ou de vingança privada, conforme lecionam Gagliano e Pamplona (2020). Expoente desta premissa pode ser consubstanciada e observada pela conhecida Pena de Talião, em que previa-se para cada ato danoso, uma pena aplicável.

Essa ideia, baseada na retribuição sobre o corpo do ofensor (causador do evento danoso), aos poucos foi substituindo-se por uma concepção de retribuição que recaísse não mais sobre um membro do ofensor, mas sobre seu patrimônio, adotando uma premissa quase reparatória do dano, ainda que nesta época, permanecesse indissociada à punição do agente, segundo Câmara (2021).

Assim, introduz-se aos poucos a concepção da atual responsabilidade patrimonial (que incide sobre o patrimônio), característica no ordenamento jurídico brasileiro. Como todo objeto de estudo de origem secular — portanto sujeito à inúmeras fases de construção, aprofundamento da técnica e aperfeiçoamento, culminando-se em sua complexidade — esta pode ser qualificada e compreendida conforme os elementos que a consubstanciam e, justificam sua caracterização (entenda-se por incidência a um caso concreto).

Um destes elementos, não é por acaso o elemento obrigacional Solidariedade, tema e objeto a ser estudado adiante.

Como dito anteriormente, a responsabilidade civil é um tema complexo, revestido de diversas facetas e com interligação com diversos temas e áreas de estudo, tendo desdobramentos nas mais variadas esferas do Direito.

Consequência desta característica de interdisciplinaridade e presença nos variados ramos do direito, são os reflexos que ela adota no caso concreto, onde as variáveis entre os sujeitos envolvidos na relação obrigacional, influem na forma como ela se revela.

É o caso do que hoje se chama Responsabilidade Civil do Estado, uma forma específica da responsabilidade civil, a qual rege as relações obrigacionais decorrentes do ato ilícito emanado pelo referido Ente. Isto que uma vez que superada a fase despótica, característica ao sistema absolutista que ora adotava o estado, é reconhecida a responsabilidade deste ante os atos estatais emanados, inclusive de seus agentes e seus reflexos na esfera dos governados, segundo Mendes (2017).

Assim, no desenvolvimento do presente trabalho, serão necessárias maiores reflexões acerca de temas que tanto interessam ao Direito Administrativo quanto à Responsabilidade Civil propriamente dita, eis que a Responsabilidade Civil do Notário e Registrador é ponto de encontro das duas áreas do conhecimento jurídico.

Com as considerações feitas anteriormente, chegamos ao ponto focal do presente trabalho, é senão a configuração da responsabilidade civil do Notário e Registrador, na qualidade de agentes estatais.

A configuração do presente demandará primordialmente da análise dos diplomas normativos pelos quais — mediante evolução histórica — fora regida a responsabilidade civil, no que é pertinente à espécie atribuída. Eis que, como afirmado em linhas anteriores esta se desenvolve não de forma unívoca, mas pelo contrário, tem especificidades e reflexos materiais que variam de acordo com, por exemplo, os sujeitos envolvidos na relação jurídica.

Inobstante, a análise da jurisprudência, em especial dos Tribunais Superiores, é de suma importância para a devida compreensão do fenômeno de qualificação da espécie adotada em conformidade com a evolução histórica.

Eis que os motivos determinantes, sejam eles políticos, sociais e econômicos que ensejaram as alterações normativas são fonte de interpretação para norma, restando consignados nos acórdãos que, por ora e por período determinado, pacificaram a matéria.

Sendo certo que os referidos Tribunais têm importância fundamental, uma vez adotada como premissa unificar e uniformizar a interpretação da norma, auxiliando na

atribuição de higidez ao ordenamento jurídico, atuando em nome da segurança jurídica e assim pacificando a sociedade.

Por fim, é exatamente a interpretação dada pelos tribunais o ponto nevrálgico para o presente trabalho, uma vez que qualificação da Solidariedade resta senão, quase exclusivamente contida na interpretação e compatibilização da norma do art. 37, §6º da Constituição Federal e da Lei nº 8.935/1994.

O trabalho utiliza o modelo de pesquisa bibliográfica, conforme Gil (2010), onde serão utilizados para embasar o presente, materiais já publicados, como: livros doutrinários, diplomas legislativos e jurisprudências. Enquadra-se também como pesquisa exploratória uma vez que busca proporcionar maior engajamento com a problemática, com o objetivo de integrar o conhecimento com a sociedade.

Bem como esclarecer pontos obscuros ou pouco conhecidos frente à temática em questão, seja por meio de execução de comparações entre dispositivos normativos ou jurisprudenciais conforme sua evolução temporal, sendo por conseguinte utilizada a técnica procedimental qualitativa.

2 A RESPONSABILIDADE CIVIL

Dado que uma sociedade ao decorrer de sua existência produz o direito que a rege, podemos considerar tanto o que influi nesta num determinado espaço de tempo predecessor, quanto o que pode vir a reger a mesma num momento futuro. Observado o desenvolvimento das relações interpessoais tidas em sociedades, identifica-se inerentemente o surgimento de consequências jurídicas para as mesmas, esta é a responsabilidade, que será estudada adiante.

2.1 Conceituação e Elementos da Responsabilidade Civil

Esta frase inicial, de certa forma sumariza o objeto de estudo do presente artigo, bem como inaugura o entendimento da responsabilidade civil, que será objeto deste capítulo específico, com uma premissa básica à conceituação desta. Sumariza o objeto do trabalho pois nos traz à tona a incidência do preceito da mutabilidade, ou melhor não-inércia, não imutabilidade que incide sobre o direito, estando intimamente relacionado com o fenômeno fático-jurídico-social, a ser entendido pela situação de crise e seus reflexos no âmbito legislativo/normativo perante a sociedade brasileira.

É inaugural ao entendimento da responsabilidade civil à medida que explicita: “Toda manifestação da atividade humana traz em si o problema da responsabilidade” (AGUIAR, 1994, p. 1). Conforme o pensamento supracitado, há de se entender que em decorrência da relação interpessoal, propiciado pela manifestação (voluntária) da vontade humana, surge no mínimo uma responsabilidade ainda que vaga e não específica a primeiro momento, sobre os atos ali tidos.

Passando à compreensão da palavra “responsabilidade”, tal decorre de origem latina no verbo *respondere*, o qual representa “[...] a obrigação assumida que alguém tem de assumir com as consequências jurídicas de sua atividade [...]” (GAGLIANO; PAMPLONA, 2020, p. 32). Decorrente de uma relação simples de causa e efeito, e a título de exemplo: o autor de uma conduta pode posteriormente ser demandado àquilo que ofereceu-se cumprir.

Portanto o entendimento que deve acompanhar o estudo da responsabilidade civil, invariavelmente nas relações jurídicas, perpassa a compreensão e identificação do advento de uma obrigação derivada. Obrigação esta que tacitamente, positivada no ordenamento jurídico corresponde ao princípio fundamental do comprometimento com a “não lesão” ou não

“ofensa”, *neminem laedere*, remetendo à idéia que ninguém deve se prejudicar, segundo Gagliano e Pamplona (2020).

Logo para caracterizar e conceituar a responsabilidade sob a perspectiva do direito ressalta Gagliano e Pamplona (2020, p. 33) que:

Responsabilidade [...], nada mais é, portanto, que uma obrigação derivada-um dever jurídico sucessivo- de assumir as consequências jurídicas de um fato, consequências essas que podem variar (reparação dos danos e/ou punição pessoal do agente lesionante) de acordo com os interesses lesados.

É para tanto que surge, sabendo da lesividade de condutas, e assim o reconhecimento do dano decorrente desta como fato ilícito que o Código Civil traz: “Art. 186. Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito.” (BRASIL, 2002), revelando-se como fonte e legitimador da responsabilização civil.

Ainda na seara da caracterização da responsabilidade civil, deve-se atentar para a natureza jurídica desta, ora já fora mencionado que tal decorre da prática de um ato ilícito, que inevitavelmente implica em uma lesão a bem jurídico qualquer, portanto questiona-se, qual a consequência da realização de ato desta natureza?

A resposta da pergunta em questão tratará de sanar também a dúvida quanto a natureza jurídica da responsabilidade civil. A ver que, em sintonia com a qualificação e análise “semântica” das normas jurídicas (a ser dividida em endonorma e perinorma) a responsabilidade civil e mais específico quanto a norma que trata da responsabilidade civil tratará de estipular, (em grande sintonia com a conceituação de uma perinorma) uma sanção(ou pelo menos sua incidência na relação jurídica) como consequência lógica da atuação lesiva/ilícita, portanto reputa-se como de natureza sancionadora.

Fora mencionado que a responsabilidade civil, invariavelmente decorre de uma conduta ofensiva a bem jurídico, tida por ilícita. Esta por sua vez subdivide-se nos atos que desde o nascedouro encontram-se eivados de ilegalidade, ou seja, seu exercício não encontra respaldo algum no ordenamento jurídico (art. 186) – e aqueles cujo exercício encontra respaldo na legislação vigente, porém seu titular excede/ ultrapassa as balizas para sua fruição (aquela calcada no abuso de direito), como pode-se ver em : ”Art. 187. Também comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes.” (BRASIL, 2002).

Também fora mencionado que a consequência lógica desta é a aplicação de uma sanção, sendo esta sua natureza. Então qual é especificamente a sanção a ser aplicada?

Cabe transcrever o disposto no Código Civil: “Art. 927. Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.” (BRASIL, 2002). A inteligência do referido dispositivo nos leva a crer que a consequência lógica da responsabilidade civil, é a aplicação de uma sanção que caracteriza-se pela compensação do dano causado ao bem jurídico. Portanto temos que o objeto, a natureza e a função da sanção em face da responsabilidade civil, é a reparação do dano causado pela conduta ilícita.

Resta elucidar quanto aos elementos intrínsecos que acompanham a caracterização da responsabilidade civil e que devem ser observados para tal, são estes:

a) A conduta humana, e voluntária, como já fora explicitado anteriormente não sendo a conduta derivada ou influenciada pela volição humana (natureza, acaso, etc) não há que se falar em responsabilidade, pois esta recai somente nos fatos gerados pelo homem. Maiores discriminações quanto a este elemento não serão necessárias neste momento;

b) O dano, já suscitado anteriormente, não havendo dano, não configura-se a responsabilidade civil, pois o fato torna-se sem efeito, não sendo possível observar sua repercussão no bem jurídico.

Quanto ao dano, entende-se que subdivide-se em duas categorias básicas: o dano patrimonial, em que pode ser entendido por uma lesão a direitos e bens economicamente apreciáveis do seu titular, implicando no efetivo prejuízo sofrido pela vítima, ou o que ela perdeu em decorrência do fato ilícito; E dano moral, caracterizado pela conduta que atinge outros bens jurídicos, diversos da natureza pecuniária, mas sim de cunho personalíssimo: direito à vida, integridade, honra, imagem, etc.

c) O nexo de causalidade que interliga as duas categorias acima mencionadas, não havendo relação de causa (conduta) com o efeito (dano) a conduta mostra-se por atípica, e não será caracterizada a responsabilidade civil. Conforme leciona Tartuce (2017, p. 448), “Se houver dano sem que a sua causa esteja relacionada com o comportamento do suposto ofensor, inexistente a relação de causalidade, não havendo a obrigação de indenizar.”

Assim sendo, a inexistência do nexo de causalidade é premissa que fulmina a pretensão indenizatória, nos dizeres de Gagliano e Pamplona (2020) como regra geral, e para tanto há situações previstas no ordenamento capazes de quebrar o nexo causal, são elas as chamadas excludentes de responsabilidade. Suas subdivisões, resumidamente, podem ser compreendidas por:

c.1) Estado de necessidade – a atuação do agente se volta à agressão de um direito alheio, a fim de livrar direito seu ou de outrem de perigo iminente;

c.2) Legítima defesa – o agente atua para afastar agressão injusta a direito seu ou alheio; diferentemente do que ocorre no Estado de necessidade, a legítima defesa pressupõe a existência de uma conduta ilícita a qual se intenta repelir, enquanto naquele, não há conduta ilícita de qualquer das partes envolvidas;

c.3) Exercício regular de direito – hipótese em que o agente tem a conduta resguardada pelo direito vigente, muito embora ela produza um resultado danoso;

c.4) Caso fortuito ou força maior – situação imprevisível no primeiro caso e inevitável no segundo caso, aspectos estes em que parece convergir a doutrina;

c.5) Culpa exclusiva da vítima - esta hipótese está intimamente relacionada com a essência da causalidade. Para fins exemplificativos, o princípio da causalidade tido no âmbito do direito processual dita que aquele que der causa ao processo há de arcar com a verba sucumbencial, ou seja, transpondo-se esta premissa à responsabilidade civil, se a culpa para o evento danoso advém exclusivamente daquele atingido por ele, não se pode admitir atribuição alguma de responsabilidade àquele que nele restou envolvido;

c.6) Fato de terceiro - neste caso o causador direto do dano figura na relação causal apenas como instrumento da ação culposa de terceiro, não podendo vislumbrar à si qualquer conduta volitiva e muito menos culposa, conforme assentado pela jurisprudência de Brasil (1994).

Ainda mostra-se importante mencionar que o ordenamento jurídico pátrio, à despeito de eximir o agente que atua sob algumas circunstâncias acima descritas – do cometimento de um ato ilícito –, não o exime de reparar o dano causado a outrem, quando este não for o causador da situação de perigo ou injusta agressão, é senão a inteligência dos arts. 929 e 930 do Código Civil.

É que o ordenamento não admite para fins de reparação, o efeito diferido, explica-se: os referidos artigos atribuem primariamente o dever de indenizar ao causador direto do dano, cabendo à este pleitear a devida recomposição de seu patrimônio frente ao causador indireto, o verdadeiro culpado.

Dessa forma privilegia-se a integral reparação da vítima, que teve sua esfera violada e sofreu os efeitos do evento danoso (às vezes sobre o próprio corpo), evitando que fique em desamparo, assim fica evidente que “[...] a principal preocupação, antes de qualquer coisa, é reparar as vítimas.” (TARTUCE, 2017, p. 581). Sem inobstante ignorar as circunstâncias fáticas que tornaram o evento imprevisível ou inevitável ao causador primário do dano e a este atribuindo todo o ônus, uma vez que assegura-se o direito de regresso contra

quem efetivamente e determinadamente causou a situação adversa, aquele que sim, cometeu ato ilícito.

2.2 A Responsabilidade Civil Subjetiva

A Responsabilidade Civil Subjetiva pressupõe a existência de culpa (no seu sentido lato) do agente, quando do cometimento do ato danoso. A doutrina diverge quanto a este ser elemento essencial para a caracterização da responsabilidade civil, por sua vez o autor do presente trabalho entende não ser o caso, motivo pelo qual não restou incluída na seção que tratou do tema. Inobstante, a tal pressuposto não merece ser atribuído menos importância, ao passo que reconhece ser este o sistema de responsabilização eleito como regra pelo ordenamento pátrio.

Parece ser esta a sistemática eleita pelo legislador brasileiro, ao teor do art. 186 do Código Civil, à medida que pressupõe para a caracterização do ilícito, a conduta humana dolosa ou mediante negligência ou imprudência, sendo estas últimas entendidas sob a esfera da culpa (culpa em sentido estrito, gênero da qual aquelas são espécie), regra geral, a qual todavia cabe exceção, conforme lecionado por Tartuce (2017, p. 581), sendo devidamente abordada em tópico próprio.

Para a caracterização da culpa exige-se a prévia existência da necessidade de observância a um dever específico e, um desvio da conduta pré-estabelecida que não seria cometido pelo homem médio, conforme leciona Pereira (2000), e aqui o identificamos como aquele diligente, cauteloso e precavido.

Mostra-se importante registrar que o desvio cometido não pode ser tido de forma intencional, proposital ou deliberada. Quer dizer, o agente não pretendeu alcançar o resultado danoso, inobstante as consequências do seu desvio assim revelam-se. Pois se o resultado for almejado, surge o dolo, assim entendido: “Quando existe a intenção deliberada de ofender um direito, ou de ocasionar prejuízo a outrem, há o dolo, isto é, o pleno conhecimento do mal e o direto propósito de o praticar.” (STOCO, 2001, p. 97).

A culpa, tanto quanto a responsabilidade civil propriamente dita compõe-se de elementos, a seguir descritos:

I - Voluntariedade do agente - porém apenas quanto à conduta faltosa, sem que seja almejado qualquer prejuízo ou resultado danoso;

II - Previsibilidade - como dito, o resultado embora não almejado, poderia ser previsto pelo homem médio;

III - Violação a um de um dever de cuidado - cuidado este que se espera do homem médio.

Quanto à forma pela qual a culpa se manifesta, ou como dito anteriormente, as espécies das quais a culpa em sentido estrito é gênero temos, resumidamente:

I - Negligência - é a violação de um dever de cuidado por excelência, mediante uma omissão;

II - Imprudência - revela-se quando um agente ignora o perigo o qual a execução de sua conduta sujeitaria a si ou outrem;

III - Imperícia - é a forma pela qual um agente desqualificado, sem capacitação específica para uma certa competência comete o ato ilícito.

Não por acaso, são estas mesmas as hipóteses elencadas no *caput* do art. 186 do Código Civil conforme Brasil (2002) e tanto destoam da conduta esperada por aquele agente precavido, cauteloso e diligente, a este sim, pode-se atribuir a devida observância ao dever de cuidado, a todos imposto.

Para fins da reparação do dano cabe mencionar que a princípio, a gravidade da culpa não interfere no *quantum* devido, é que por disposição expressa o legislador pátrio resolveu adotar como parâmetro para fixação da indenização a extensão do dano, conforme disciplina o art. 944 do mesmo, conforme Brasil (2002).

2.3 A Solidariedade

A solidariedade não é propriamente dita um elemento da responsabilidade civil, ela é senão um preceito que interessa à classificação das obrigações. Inobstante, a compreensão de tal é imprescindível ao presente trabalho, uma vez identificado que este se relaciona intimamente com a responsabilidade civil, constatado nas palavras de Tartuce (2017, p. 19), quando trata dos elementos obrigacionais:

Na realidade, os pontos que serão a partir de agora abordados não interessam somente ao Direito Contratual ou Obrigacional, mas também à teoria geral da responsabilidade civil – matéria com grande aplicação nos dias atuais –, ao Direito de Empresa e mesmo ao Direito de Família, diante das questões de direito patrimonial relativas às entidades familiares.

A pedra de toque entre as duas esferas consubstancia-se primeiramente pelo vínculo jurídico, elemento obrigacional conceituado como aquele que:

[...] traduz o poder que o sujeito ativo tem de impor ao outro uma ação positiva ou negativa, e exprime uma sujeição [...] refletindo a sujeição da vontade ou da

atividade do devedor ao credor, [...] e importa em uma restrição, sem dúvida, da liberdade do obrigado, mas nunca na sua perda total. (PEREIRA, 2017, p. 40).

A correlação entre as duas torna-se ainda mais evidente quando da análise aprofundada do vínculo jurídico. É que conforme a mais atualizada doutrina em direito obrigacional, tal elemento subdivide-se em duas facetas, são elas o débito e a responsabilidade.

A referida doutrina, denominando tal entendimento de Teoria Dualista, entende o preceito caracterizador do débito como o dever jurídico de prestar, de realizar ou de abster-se de um ato em benefício do credor (*Shuld*). Este não deve ser confundido com o próprio objeto do pagamento. A responsabilidade, por sua vez, como uma sanção de cunho patrimonial com o fito de assegurar o pagamento (*Haftung*), leciona Pereira (2017).

Como pode-se cogitar, a responsabilidade (*Haftung*) aparece mais quando do inadimplemento da obrigação, ou seja, em momento posterior, em um claro paralelo ao dever indenizatório da sanção imposta àquele que comete ato ilícito, já sob o enfoque da responsabilidade civil propriamente dita, podendo ser entendida como uma garantia, acionada quando houver inobservância ao débito (*Shuld*).

À despeito da aparente similitude entre os conceitos, e às nomenclaturas empregadas em seus respectivos âmbitos, recorda-se que a responsabilidade civil tem como objetivo e natureza impor uma sanção, como exposto anteriormente uma sanção que perfaz-se por uma reparação pecuniária àquele acometido pelos efeitos danosos do ato ilícito. Mas e quanto ao elemento subjetivo, ou aquele que deve prestar a reparação, em outras palavras sob quem recai o dever de indenizar?

É aí que, já num segundo momento, mostra-se necessário abordar outro elemento pertinente à classificação das obrigações: o elemento subjetivo. Tal trata das pessoas envolvidas na relação jurídica sob análise e ao que mais interessa ao presente trabalho, quanto ao sujeito passivo.

A solidariedade, no âmbito obrigacional, ocorre quando na mesma obrigação concorrem mais de um devedor obrigado, ou credor com direito, ao todo da dívida. Ou seja, se credor, pode-se exigir de quaisquer dos devedores pelo adimplemento do todo (pelo qual os demais devedores estariam sujeitos), conseqüentemente se devedor, resta obrigado ao pagamento integral da dívida, é esta senão a inteligência do art. 264 do Código Civil, conforme Brasil (2002).

Importante mencionar que em sendo o devedor solidário exigido e tendo adimplido pelo todo da dívida, tal qual o credor solidário exigindo e recebendo o objeto total

da obrigação, será assegurado o direito dos co devedores ou credores à sua quota, como se depreende do disposto perante os arts. 272 e 283 do Código Civil. Nesta hipótese, ocorrerá a sub-rogação legal, prevista no art 346, inciso III do referido diploma, conforme leciona Tartuce (2017), num paralelo a um certo direito de regresso, que será abordado em momento oportuno.

Cabe registrar que diferentemente do que se pensa, não há solidariedade entre fiador e o devedor principal, explica-se: por disposição expressa a legislação brasileira impõe um benefício à ordem em favor do fiador, devendo o devedor primário ser exigido para então e, somente se não satisfeito o crédito, alçar-se dos meios capazes de assegurar o pagamento, direcionados desta vez contra o fiador, conforme disposto mediante o art. 827 do Código Civil, leciona Tartuce (2017). E aqui resta claro um pressuposto que é caro ao presente trabalho, qual seja, fica evidente a preponderante qualidade de devedor subsidiário na relação obrigacional acima descrita.

Por fim é de suma importância registrar que a solidariedade, por expressa dicção legal, não se presume. Somente será incidente mediante lei específica regulando determinada relação jurídica ou estipulada por convenção pelas partes, e nesta segunda hipótese é que se inclui a possibilidade, mediante disposição contratual, da estipulação de solidariedade entre o fiador e o devedor primário.

Finda a parte introdutória ao presente trabalho, passa-se a discorrer especificamente quanto ao regime de responsabilização do Estado e de seus agentes, transpondo-se e compatibilizando as premissas fundamentais da responsabilidade civil ora estudadas, sob a ótica do direito público.

3 A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

O presente capítulo e suas divisões tratarão de elucidar a compreensão da Responsabilidade Civil, quando presente na relação danosa um ente específico: o Estado. Isso se mostra necessário à medida que a responsabilização do referido Ente pressupõe tratamento específico e diferenciado e as peculiaridades deste advindas, haverão de repercutir na ulterior responsabilização do cartorário.

3.1 Teoria da Irresponsabilidade Estatal

Muito se alterou no que pertine a responsabilização do Estado, em verdade pode-se afirmar que ao decorrer da evolução histórica, diversos paradigmas foram adotados, consubstanciando-se por teorias que vigoraram e regeram a temática por certo período de tempo. Tais acepções teóricas podem ser compreendidas em fases, estas intimamente ligadas com o próprio processo de desenvolvimento, transformação e organização do Estado perante os seus governados, como se verá adiante.

A primeira destas fases, como pode-se imaginar, compreende o período de aceção absolutista do Estado onde “[...] não se podia responsabilizar o Estado por seus atos” (MENDES, 2017, p. 770). No Brasil, pode-se verificar faceta desta premissa presente no artigo 99 da Constituição de 1824, que disciplinava estar a pessoa do Imperador (titular do Poder Executivo) isenta a qualquer mecanismo de responsabilização, sendo este sagrado e inviolável, segundo Neto e Sarmiento (2017).

Da mesma forma, na referida Carta havia como expoente máximo do absolutismo brasileiro a previsão do Poder Moderador, previsto em seus artigos 98 a 101. Exercido pelo Imperador, a quem competia decorrente de tal prerrogativa interferir nos demais poderes constituídos, seja mediante nomeação de senadores, dissolução da Câmara dos Deputados, até mesmo a suspensão de magistrados, dentre outras, lecionam Neto e Sarmiento (2017).

A teoria vigente nesta fase, corresponde à Teoria da Irresponsabilidade estatal, compreendida por aquela em que não se admite a possibilidade de responsabilização estatal, uma vez que predominava a ideia de que o Estado jamais poderia ser concebido como agente violador de direitos, nos dizeres de Gagliano e Pamplona (2020), sendo todos os seus atos legais e válidos, eis que decorrentes do seu poder de império e de sua soberania.

Preceito interessante à temática resta disposto no artigo 179 da Carta de 1824, dispondo que os empregados públicos estariam responsáveis pelos abusos e omissões

praticadas pelo exercício de suas funções. Mas veja-se que não há qualquer incongruência com a teoria da irresponsabilidade estatal, eis que tal dispositivo afirma categoricamente ser esta responsabilidade estrita ao empregado, ou seja, ela será individual e não passará da pessoa do funcionário público.

Assim o famoso brocardo *the king can do no wrong*, – expoente da referida teoria e vigente até 1947 na Inglaterra – restava mantido, tanto quanto no Brasil absolutista, uma vez que “[...] o funcionário é que respondia pelos danos causados ao particular.” (DI PIETRO, 2019, p. 86).

Como pôde-se observar, a referida teoria era demasiadamente ríspida com os governados, culminando em uma situação de claro e patente estado de violação de direitos individuais. Motivo pelo qual fora suplantada por teorias mais brandas para com os tutelados e relativizadoras da intangibilidade estatal, estas por sua vez, decorrentes do processo de constitucionalização e limitação dos poderes do Estado.

3.2 Teoria Civilista da Culpa

A segunda fase, é inspirada na premissa de maior igualdade entre o governante e os governados, atrelado à própria concepção do Estado de Direito. Alçando-se ao Estado, outra ora absoluto, direitos e deveres comuns às pessoas jurídicas, aponta Carvalho Filho (2019). Sob este ideário, passa-se a admitir a responsabilização do ente estatal, desta vez calcada na existência de culpa e adotando-se os princípios do Direito Civil, motivo pelo qual foi denominada de Teoria Civilista da Culpa, segundo Di Pietro (2019).

Referida teoria trata de forma sensível a configuração de dois tipos distintos de atos estatais possíveis. Um primeiro, denominado ato de império, pelo qual o ente atua resguardado pelo manto da soberania, onde se aplicarão normas e regulamentos especiais com tratamento condizente à atividade empreendida. Normas estas de cunho eminentemente protetivo, cujo intuito era afastar a responsabilização estatal, segundo Carvalho Filho (2019).

Um segundo, denominado ato de gestão, pelo qual o ente atua “[...] para a conservação e desenvolvimento do patrimônio público e para a gestão de seus serviços” (DI PIETRO, 2019, p. 1457) e portanto igualava-se a figura do Estado aos particulares, aplicando-se por consequência os institutos do Direito Privado, pelo qual poderia ser civilmente responsabilizado.

Sob este enfoque, o ordenamento pátrio previa no art. 15 do Código Civil de 1916 que:

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

Veja-se que a expressão “procedendo de modo contrário ao direito ou faltando a dever prescrito em lei”, remete à ideia de estar o funcionário/representante cometendo um ilícito perante o terceiro. Pelo que já se estudou neste trabalho, sabe-se que o cometimento de um ato ilícito pressupõe o dolo do agente ou a violação de um dever de cuidado, nos remetendo à hipótese de culpa. Relembrando ao leitor que ela pode ser revelada por uma das três espécies da culpa em sentido estrito, quais sejam: negligência, imprudência e imperícia.

Assim condicionava-se para fins de responsabilização do Estado, a precedente e imprescindível apuração de culpa (em sentido lato) do funcionário, hipótese em que se confirmada, haveria direito do lesado a acionar o ente estatal.

De modo contrário, não havendo a conduta do agente estatal incidido em uma das hipóteses de culpa, não haveria responsabilização por parte do Estado e sequer do funcionário. Motivo pelo qual o nome atribuído à referida teoria mostra-se plenamente adequado, uma vez que sujeitava a responsabilização do estado aos preceitos da Responsabilidade Subjetiva, já estudada anteriormente.

É importante mencionar que somente haveria responsabilização do ente estatal se o funcionário em questão houvesse causado o dano no exercício da função ou em decorrência da sua posição como agente estatal, como se depreende da expressão “que nessa qualidade causem danos a terceiros”.

É que o Estado só pode ser considerado como sujeito na relação jurídica se o proposto estatal estiver agindo em seu nome ou exercendo prerrogativas inerentes à sua posição. Isso se dá pois o agente estatal evidentemente toma para si, – no decorrer de sua vida privada – obrigações tanto quanto adquire direitos, decorrentes de relações jurídicas que em nada tem o Estado ingerência ou participação. Hipótese em que resta afastada a responsabilidade do estado, respondendo o sujeito perante tais atos pessoalmente e a relação regida pelo Direito Civil, segundo Carvalho Filho (2019).

3.3 Teoria da Culpa do Serviço

Uma terceira fase pode ser identificada como um período de transição entre as teorias da Culpa Civilística e a subsequente, eis que comumente denominada de fase

publicista. Tal nomenclatura deve-se ao fato que premissas específicas de direito público foram incorporadas à responsabilização do estado, distanciando-se dos institutos de Direito Civil. Neste sentido: “Entendeu-se que a responsabilidade do Estado não pode reger-se pelos princípios do Código Civil, porque se sujeita a regras especiais que variam conforme as necessidades do serviço e a imposição de conciliar os direitos do Estado com os direitos privados.” (DI PIETRO, 2019, p. 1458).

Tal concepção teórica pode ser chamada de Teoria da Culpa do Serviço ou Teoria da Culpa Administrativa. Ponto mais marcante da referida teoria, parte do abandono da prévia premissa de necessidade de apuração de culpa do funcionário, segundo Di Pietro (2019) – no exercício de suas funções – e atribuindo-se não mais a conduta primariamente ao preposto, mas sim, ao próprio Estado, uma vez que “[...] passa-se a encará-lo [o preposto] como parte da própria estrutura estatal, pelo que, se gerar dano, o faz em nome da própria Administração, uma vez que é dela apenas um instrumento.” (GAGLIANO; PAMPLONA, 2020, p. 250).

Para evitar quaisquer confusões, não se quer dizer que a apuração de culpa fora completamente abandonada, não. De forma objetiva, apenas não se mostra mais necessário perpassar um momento prévio de análise sobre a conduta do funcionário, eis que a culpa ou não deste não irá influenciar no desfecho de possível lide.

A suposta aferição de culpa, na concepção desta teoria, transferiu-se diretamente ao Estado, que pode ou não ser considerado responsável pelo prejuízo sofrido pelo particular, que se o for, se dará mediante algumas hipóteses de mau funcionamento do serviço.

Assim, conforme esta teoria, para incidir a responsabilidade do estado portanto, deveria se observar se:

- a) O serviço público inexistente ou não funcionou;
- b) O serviço público funcionou mal;
- c) O serviço público demorou a ser prestado.

Em qualquer destas hipóteses haverá a culpa do Estado (ou melhor – a culpa é do serviço – como bem denomina a nomenclatura da referida teoria), eis que o serviço defeituoso, irregular, inexistente ou atrasado é que implica na responsabilização do ente estatal. E portanto, para que fosse reconhecido direito a reparação ao particular lesado, deveria este provar que o evento danoso originava-se de uma das hipóteses elencadas acima, o que em consequência implicaria em conduta culposa por parte do Estado, leciona Carvalho Filho (2019).

Cabe registrar por oportuno que a referida fase ficou conhecida no Direito estrangeiro, posteriormente aos eventos do caso Blanco, ocorrido em 1873 na França. Em que

uma menina fora atropelada por um vagão da Companhia Nacional de Manufatura de Fumo, tendo seu pai acionado o estado em uma ação indenizatória. Tendo as premissas adotadas na referida fase e teoria servido de inspiração para a fase subsequente.

3.4 Teoria da Responsabilidade Objetiva

A quarta e última fase, tem característica una e ímpar na acepção da responsabilidade civil estatal, pode-se dizer que ela é a antinomia da fase que inaugura este capítulo (irresponsabilidade estatal). Também não é exagero dizer que a principal característica desta fase acaba por inverter a lógica vigente, de modo que fica evidente o embate entre parâmetros, estes diametralmente opostos, outrora utilizados para reger a responsabilização do Estado.

A teoria vigente passa a ser denominada Teoria da Responsabilidade Objetiva do Estado. O motivo dessa quebra histórica com a tradição e até com a própria tradição da Responsabilidade Civil, se dá pelo abandono da responsabilidade civil calcada na ideia basilar da culpa, explica-se:

Para a configuração da responsabilidade do agente causador do dano, não é imprescindível a aferição de sua culpa, segundo Di Pietro (2019). É que a referida teoria se fundamenta na ideia do Risco, risco este inerente e decorrente da atividade desenvolvida pelo agente causador do dano, como se depreende do Art. 927, parágrafo único do Código Civil de Brasil (2002).

A configuração da responsabilidade civil e conseqüente exigência reparatória do dano, passa por uma alteração nos pressupostos de incidência da responsabilidade civil, agora sob a ótica do risco, ou da objetividade – excluída a noção de culpa em sentido estrito (que não custa lembrar, implica violação a um dever de cuidado, que se dá mediante negligência, imprudência e imperícia) –.

Assim os elementos constitutivos desta forma de responsabilização não deixam de ser os mesmos àqueles apresentados no capítulo I deste trabalho, são eles:

- a) Conduta do agente, sem a qual não há cogitação de responsabilidade;
- b) Ocorrência de dano ao particular, sem o qual a conduta é atípica;
- c) Nexó de causalidade.

Inobstante da inalteração dos elementos essenciais – como dito anteriormente a culpa não é elemento de tal natureza – há alteração dos pressupostos gerais de qualificação da

responsabilidade civil, eis que como pode-se ver da Teoria da Responsabilidade Objetiva a culpa é completamente dispensada.

No ordenamento pátrio pode-se identificar tal premissa frente ao disposto perante ao Art. 37, parágrafo 6º da Constituição Federal, assim dispondo: “§ 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.” (BRASIL, 1988).

A constatação do preceito da Responsabilização Objetiva Estatal resta calcada na expressão “responderão pelos danos que seus agentes causarem a terceiros”, sem que seja feita qualquer reserva ou especificação quanto ao tema, limitando-se a dispor que os agente causadores do dano responderão em regresso se incorrerem em dolo ou culpa.

Não bastasse a dicção legal, a análise da evolução histórica dos dispositivos que regularam a matéria, tratam de elucidar a questão, senão vejamos:

Partimos da já mencionada Constituição de 1824, que não previu a responsabilização do Estado. Já sob a vigência de outra Constituição, restava o Art. 15 do Código Civil, que disciplinava a matéria, condicionando a responsabilização do ente à aferição de culpa do funcionário.

Passamos à Constituição de 1934, que trouxe em seu arcabouço o previsto no Art. 171: “Art 171 - Os funcionários públicos são responsáveis solidariamente com a Fazenda nacional, estadual ou municipal, por quaisquer prejuízos decorrentes de negligência, omissão ou abuso no exercício dos seus cargos.” (BRASIL, 1934), com base neste dispositivo podemos categoricamente afirmar que restou senão mantida a responsabilidade estatal, qualificada mediante a aferição de culpa do preposto.

Com a Constituição de 1946, temos a redação mais próxima da atual, assim disciplinando: “Art 194 - As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis pelos danos que os seus funcionários, nessa qualidade, causem a terceiros.” (BRASIL, 1946), não impondo quaisquer condicionantes como outrora havia feito, apenas fazendo ressalva ao direito de regresso quando o agente estatal tiver incidido em culpa.

Hipótese em que ainda restava vigente o Código Civil de 1916, porém suas disposições restavam derogadas mediante lei nova, nos moldes do Art. 2º, parágrafo 1º da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro, uma vez que há total incongruência e incompatibilidade com as disposições ora opostas, segundo entendimento de Carvalho Filho (2019). De nossa parte houve a não recepção pela Constituição de 1946.

A mudança de paradigma deu-se – senão pelos motivos delineados acima –, pela noção de que se o constituinte brasileiro optou por alterar a redação, é porque o fez com o intuito de suprimir a aferição de culpa do preposto para a responsabilização do estado, tal decorre da velha noção de que as palavras tem poder e nenhuma é posta no direito sem que hajam repercussões na semântica do dispositivo.

Não fossem as disposições constitucionais suficientes, o Código Civil de 2002 tratou de positivá-las também em norma de índole infraconstitucional, mediante seu Art. 43 as premissas até aqui tratadas. Enfim, a Constituição de 1988 manteve a interpretação tida pela Constituição de 1946 e apenas aprimorou sua redação.

3.5 Desdobramentos da Teoria da Responsabilidade Objetiva (Teoria do Risco Administrativo e do Risco Integral)

Ainda sobre os aspectos da Teoria da Responsabilidade Objetiva, esta possui uma subdivisão, que se desdobra na Teoria do Risco Integral e na Teoria do Risco Administrativo.

De forma resumida, a Teoria do Risco Integral busca limitar demasiadamente as formas de elisão da responsabilidade do agente “causador do dano”. Significa dizer que somente em ínfimas hipóteses poderá o ente estatal utilizar-se de justificativa para atenuar ou evitar sua responsabilização. É teoria extrema que praticamente relega a possibilidade de defesa por parte do ente estatal, à comprovação que o ato não ocorreu ou que o dano não existe.

Dessa forma, para a caracterização da responsabilidade civil, sob o enfoque da Teoria do Risco Integral, o nexo causal, – elemento essencial da responsabilidade civil – seria dispensado. Sendo prescindível a constatação de causa e consequência entre a conduta e o dano, o que por conseguinte impede a alegação de quaisquer das formas de exclusão de responsabilidade, leciona Meirelles (2003), estudadas no capítulo I deste trabalho.

O elevado extremismo ao qual tal teoria é condicionada fica evidente ao passo que “[...] [a responsabilidade] ocorre até mesmo quando a culpa é da própria vítima. Assim, por exemplo, o Estado teria que indenizar o indivíduo que se atirou deliberadamente à frente de uma viatura pública.” (CARVALHO FILHO, 2019, p. 812).

Sob a premissa de reparação do dano causado, condiciona-se a responsabilidade do agente à uma análise dissociada da realidade, dos motivos/causas determinantes e peculiaridades do caso concreto, neste sentido:

[...] não há por que insistir na teoria da responsabilidade objetiva do Estado e do risco integral, se houver elementos suficientes, no caso concreto, que permitam um exame mais específico acerca da situação fática posta para a apreciação do Judiciário.[...] É necessário, portanto, identificar no Estado Democrático de Direito a formação do interesse público calcado em interesses universalizáveis e publicamente justificáveis. As razões e os interesses forjados em um discurso e uma prática corporativos, sempre no sentido de impor à União ônus a que não deu causa, parecem forjar interesses unilaterais, sectários, e, frequentemente, obscurantistas, o que obviamente não se pode tolerar. (MENDES, 2017, p. 771).

Tal premissa de reparação integral do dano resta calcada na ideia que o Estado atua como se agência de seguro o fosse, sendo portanto devida a reparação ao contribuinte, na ocorrência de um sinistro, leciona Cretella Júnior (1970). Essa atuação do estado como garantidor de um seguro social, é inspirada no ideário de socialização dos riscos, atuando sempre com o intuito de que o lesado não deixe de ter sua esfera pessoal ou patrimonial lesada reparada/reconstituída, aponta Cavalieri Filho (2004).

Se considerada a suposta posição do Estado como garantidor a um seguro social, como pretende a referida teoria, estaríamos diante de um verdadeiro desvio de finalidade da atuação estatal, implicando no desvirtuamento do instituto da Responsabilidade Civil, cujo objetivo é a reparação do dano causado e não a cobertura do risco.

A propósito, já há instituto cuja finalidade pretendida é alcançada, é de se citar a Previdência Social, cujo objetivo é a cobertura do risco. Esta é mantida por recursos públicos e administrada pelo Instituto Nacional de Previdência Social - INSS, que trata de amparar o beneficiário em caso de eventos danosos.

Já a Teoria do Risco Administrativo admite a incidência das excludentes de responsabilidade, nas hipóteses já estudadas anteriormente. É por isso que a doutrina atribui ao nexos causal situação de destaque e elevada importância na configuração da responsabilidade civil objetiva estatal. Quebrado o nexos de causalidade, é possível ao Estado elidir sua responsabilização, como se vê da doutrina:.

Essa responsabilidade objetiva exige a ocorrência dos seguintes requisitos: ocorrência do dano; ação ou omissão administrativa; existência de nexos causal entre o dano e a ação ou omissão administrativa e ausência de causa excludente da responsabilidade estatal. (MORAES, 2018, p. 524).

À propósito, esta é a teoria adotada pela doutrina e jurisprudência brasileira, pois condizente com modelo instituído perante o Art. 37, parágrafo 6º da Constituição Federal.

Em consonância ao entendimento supra, leciona o Eminentíssimo Ministro do Supremo Tribunal Federal, Alexandre de Moraes:

Assim, a responsabilidade civil das pessoas jurídicas de direito público e das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público baseia-se no risco administrativo, sendo objetiva. (MORAES, 2018, p. 524).

A jurisprudência se firmou no mesmo sentido, senão vejamos de aresto oriundo da Suprema Corte:

E M E N T A: INDENIZAÇÃO - RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO PODER PÚBLICO - TEORIA DO RISCO ADMINISTRATIVO - PRESSUPOSTOS PRIMÁRIOS DE DETERMINAÇÃO DESSA RESPONSABILIDADE CIVIL - DANO CAUSADO A ALUNO POR OUTRO ALUNO IGUALMENTE MATRICULADO NA REDE PÚBLICA DE ENSINO - PERDA DO GLOBO OCULAR DIREITO - FATO OCORRIDO NO RECINTO DE ESCOLA PÚBLICA MUNICIPAL - CONFIGURAÇÃO DA RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA DO MUNICÍPIO - INDENIZAÇÃO PATRIMONIAL DEVIDA - RE NÃO CONHECIDO. RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA DO PODER PÚBLICO - PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL. - **A teoria do risco administrativo, consagrada em sucessivos documentos constitucionais brasileiros desde a Carta Política de 1946**, confere fundamento doutrinário à responsabilidade civil objetiva do Poder Público pelos danos a que os agentes públicos houverem dado causa, por ação ou por omissão. Essa concepção teórica, que informa o princípio constitucional da responsabilidade civil objetiva do Poder Público, faz emergir, da mera ocorrência de ato lesivo causado à vítima pelo Estado, o dever de indenizá-la pelo dano pessoal e/ou patrimonial sofrido, independentemente de caracterização de culpa dos agentes estatais ou de demonstração de falta do serviço público. - Os elementos que compõem a estrutura e delinham o perfil da responsabilidade civil objetiva do Poder Público compreendem (a) a alteridade do dano, (b) a causalidade material entre o eventus damni e o comportamento positivo (ação) ou negativo (omissão) do agente público, (c) a oficialidade da atividade causal e lesiva, imputável a agente do Poder Público, que tenha, nessa condição funcional, incidido em conduta comissiva ou omissiva, independentemente da licitude, ou não, do comportamento funcional (RTJ 140/636) e (d) a ausência de causa excludente da responsabilidade estatal (RTJ 55/503 - RTJ 71/99 - RTJ 91/377 - RTJ 99/1155 - RTJ 131/417). - **O princípio da responsabilidade objetiva não se reveste de caráter absoluto, eis que admite o abrandamento e, até mesmo, a exclusão da própria responsabilidade civil do Estado, nas hipóteses excepcionais configuradoras de situações liberatórias - como o caso fortuito e a força maior - ou evidenciadoras de ocorrência de culpa atribuível à própria vítima** (RDA 137/233 - RTJ 55/50). [...] (BRASIL, 1996, grifo nosso).

Assim, não restam dúvidas quanto ao modelo adotado pelo constituinte pátrio, a responsabilidade será objetiva, sendo todavia possível a arguição de causa excludente de responsabilidade.

3.6 A Responsabilização por Conduta Omissiva

Inobstante, uma única exceção é admitida sob a vigência da teoria da responsabilização objetiva do Estado. Nesta hipótese a culpa ressurgue como paradigma e por consequência mostra-se necessária sua apuração.

O temperamento necessário a ser feito repousa quanto à natureza da ação estatal, se comissiva ou omissiva. É que sob a modalidade comissiva, não há dúvidas quanto ao tipo de responsabilidade incidente: objetiva. Porém, quando decorrente de omissão do poder público, seria caso de responsabilização mediante análise de elementos subjetivos, conforme a jurisprudência pacífica do Superior Tribunal de Justiça, veja-se:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. OFENSA AO ART. 535 DO CPC NÃO CONFIGURADA. OMISSÃO. INEXISTÊNCIA. ANÁLISE DE OFENSA A DISPOSITIVO CONSTITUCIONAL. INVIABILIDADE. INÉPCIA DA INICIAL AFASTADA. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. ATO OMISSIVO DA ADMINISTRAÇÃO. CONDENAÇÃO EM DANOS MATERIAIS. CABIMENTO. VIOLAÇÃO A DISPOSITIVO DE LEI ESTADUAL. IMPROPRIEDADE. NÃO-CONHECIMENTO. FUNDAMENTO NÃO IMPUGNADO. SÚMULA 283/STF. PRESCRIÇÃO QUINQUENAL. ART. 1º DO DECRETO 20.910/32. MENOR IMPÚBERE. INAPLICABILIDADE. AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DE DISPOSITIVO LEGAL VIOLADO. SÚMULA 284/STF. 1. Incabível ao STJ a análise de supostas ofensas a dispositivos constitucionais, sob pena de usurpação da competência atribuída ao STF. 2. A solução integral da controvérsia, com argumento suficiente, não caracteriza ofensa ao art. 535 do CPC. 3. Inépcia da inicial afastada, pois decorre de seus fundamentos o pedido formulado. 4. **A jurisprudência do STJ é pacífica no sentido de que, caracterizada a responsabilidade subjetiva do Estado, mediante a conjugação concomitante de três elementos – dano, negligência administrativa e nexa de causalidade entre o evento danoso e o comportamento ilícito do Poder Público –, é inafastável o direito do autor à indenização ou reparação civil dos prejuízos suportados.** 5. O Recurso Especial destina-se à análise de contrariedade, negativa de vigência ou violação a tratado ou lei federal. Assim, constata-se a impropriedade de alegação de ofensa a dispositivo do Código de Normas da Corregedoria Geral do Estado do Espírito Santo. 6. A fundamentação utilizada pelo Tribunal de origem capaz de manter o acórdão hostilizado não foi atacada pelo recorrente. Incidência, por analogia, da Súmula 283/STF. 7. De acordo com o entendimento consolidado pelo STJ, a prescrição não corre contra o absolutamente incapaz. 8. Não se conhece do recurso se a parte não indicar a alínea do permissivo constitucional na qual se embasa a irrisignação. Aplicação da Súmula 284 do STF, por analogia. 9. Recurso Especial parcialmente conhecido e, nessa parte, não provido. (BRASIL, 2010, grifo nosso).

Assim, não basta apenas estar o Estado envolvido na controvérsia que este será responsabilizado, sob pena de uma interpretação destemperada do art. 37, §6º da CF.

É necessário, portanto:

- a) Haver um dever do Estado para com a prevenção do evento danoso, e segundo;
- b) Haver negligência do Poder Público em efetivar o preceito.

O Supremo Tribunal Federal já teve a oportunidade de enfrentar a problemática e o fez, quando lhe foi levado a crivo lide em que pleiteava-se a responsabilização decorrente da omissão estatal em assegurar a integridade física de detentos do regime prisional.

O referido entendimento resta consubstanciado perante o Tema 592/STF:

EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR MORTE DE DETENTO. ARTIGOS 5º, XLIX, E 37, § 6º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 1. A responsabilidade civil estatal, segundo a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, § 6º, subsume-se à teoria do risco administrativo, tanto para as condutas estatais comissivas quanto para as omissivas, posto rejeitada a teoria do risco integral. 2. **A omissão do Estado reclama nexos de causalidade em relação ao dano sofrido pela vítima nos casos em que o Poder Público ostenta o dever legal e a efetiva possibilidade de agir para impedir o resultado danoso.** 3. É dever do Estado e direito subjetivo do preso que a execução da pena se dê de forma humanizada, garantindo-se os direitos fundamentais do detento, e o de ter preservada a sua incolumidade física e moral (artigo 5º, inciso XLIX, da Constituição Federal). 4. O dever constitucional de proteção ao detento somente se considera violado quando possível a atuação estatal no sentido de garantir os seus direitos fundamentais, pressuposto inafastável para a configuração da responsabilidade civil objetiva estatal, na forma do artigo 37, § 6º, da Constituição Federal. 5. Ad impossibilia nemo tenetur, por isso que nos casos em que não é possível ao Estado agir para evitar a morte do detento (que ocorreria mesmo que o preso estivesse em liberdade), rompe-se o nexo de causalidade, afastando-se a responsabilidade do Poder Público, sob pena de adotar-se contra legem e a opinio doctorum a teoria do risco integral, ao arrepio do texto constitucional. 6. A morte do detento pode ocorrer por várias causas, como, v. g., homicídio, suicídio, acidente ou morte natural, sendo que nem sempre será possível ao Estado evitá-la, por mais que adote as precauções exigíveis. 7. A responsabilidade civil estatal resta conjurada nas hipóteses em que o Poder Público comprova causa impeditiva da sua atuação protetiva do detento, rompendo o nexo de causalidade da sua omissão com o resultado danoso. 8. Repercussão geral constitucional que assenta a tese de que: **em caso de inobservância do seu dever específico de proteção previsto no artigo 5º, inciso XLIX, da Constituição Federal, o Estado é responsável pela morte do detento.** 9. In casu, o tribunal a quo assentou que ino correu a comprovação do suicídio do detento, nem outra causa capaz de romper o nexo de causalidade da sua omissão com o óbito ocorrido, restando escorreita a decisão impositiva de responsabilidade civil estatal. 10. Recurso extraordinário DESPROVIDO. (BRASIL, 2016, grifo nosso).

No caso em comento entendeu-se que a responsabilização decorrente de omissão será devida, uma vez que a Constituição Federal estabelece o dever de proteção ao preso sob custódia, como se vê do Art. 5º, inciso XLIX: “[...] é assegurado aos presos o respeito à integridade física e moral”. (BRASIL, 1988). Uma vez violado o referido dever de preservação da integridade física e moral do preso, evidenciando a omissão do poder público, resta configurada a responsabilidade do Estado.

O referido precedente não trata da matéria de forma tão límpida como o fez o Superior Tribunal de Justiça, no sentido que não houve expressa referência à responsabilização subjetiva. Inobstante, extrai-se o seguinte:

- a) A responsabilização do Estado se dará mediante inobservância de um dever específico e;
- b) Verificada a efetiva possibilidade de agir para evitar o resultado (o que implica dizer tanto que não houve negligência quanto poderia ser caso de fortuito ou força maior)

Como pode-se ver as premissas adotadas do aresto, juridicamente, são idênticas àquelas adotadas pelo STJ, mas resta claro estar a responsabilização do ente condicionada à inobservância de um dever de cuidado.

Ora, seria no mínimo contraditório alegar que a responsabilização estatal demanda a inobservância de um dever de cuidado e ao mesmo tempo pregar pela incidência da Responsabilidade Objetiva, uma vez que evidentemente está se condicionando a responsabilização à um elemento subjetivo, – que por consequência dependerá de comprovação –.

Este é o ponto focal, veja-se que se fosse caso de responsabilidade objetiva, não estaria-se, obrigatoriamente perquirindo ante os elementos subjetivos como se está, – se havia ou não um dever de observância para com preceito específico –. Parece-nos que verdadeiramente há uma condição imposta no caso de omissão estatal, qual seja, esteja comprovada a inobservância a um dever de cuidado e a possibilidade de sua efetivação.

E estas indagações tem total cabimento, pois diferentemente do que ocorre nas condutas comissivas, em que é inquestionável a atuação do agente (algo é feito, pelo que é presumível sua concorrência para o evento danoso), nas condutas omissivas (uma inércia, nada é feito) não há ato nenhum, e portanto é que surge a pergunta: mas havia alguma obrigação de fazer algo? – e é nisso que resta a exigência contida em ambos arestos supracitados, referente à comprovação de inobservância de um dever do Estado –.

De forma sintética a doutrina nos traz: “Nem toda conduta omissiva retrata um desleixo do Estado em cumprir um dever legal; se assim for, não se configurará a responsabilidade estatal.” (CARVALHO FILHO, 2019, p. 828). É por isto que o STJ e a doutrina denominam ser a responsabilização do Estado, em ato omissivo, sujeita aos preceitos da Responsabilidade Subjetiva.

3.7 O Direito de Regresso e a Solidariedade

Uma última consideração que merece ser feita antes da finalização deste capítulo é atinente a tema já mencionado neste trabalho, é o citado direito de regresso. O direito de regresso resta disposto tanto da redação do Art. 37 §6º da Constituição Federal de sua parte final, quanto do Art. 43 do Código Civil, conforme BRASIL (1988, 2002).

Consiste no poder-dever do Erário de se ver restituído no prejuízo que sofrera, em decorrência de conduta dolosa ou culposa do agente público causador de dano a terceiro. Para

haver razão de ser do direito regressivo necessita-se obrigatoriamente haver prévia condenação do Poder Público a ressarcir o particular mediante ação indenizatória.

Tendo sido procedente a ação indenizatória deverá o ente público acionar o agente causador do dano e comprovar deste, culpa ou dolo. Portanto, tem-se que tal relação será regida pelos preceitos da Responsabilidade Subjetiva, como exposto em linhas anteriores.

Da forma como foi exposto parece evidente que há uma ordem lógica imposta para se exercer o direito regressivo, como em verdade deve ser (e isso nos traz algumas consequências).

A razão de tal ordem cronológica decorre da Responsabilidade Primária a qual é imposta ao Estado, que responde primeiro, mesmo os atos sendo do agente público – a pessoa natural –, inteligência do Art. 37 §6º da Constituição Federal, parte inicial, conforme Brasil (1988).

Esse conceito parece ser muito simples, – mas pergunta-se se não haveria possibilidade de o sujeito lesado acionar diretamente o agente causador do dano –, imagine a situação: o agente causa o dano e é confesso, poderia então o particular acioná-lo diretamente? – A resposta é não, pois parece evidente que norma erigida pretendeu realmente atribuir a responsabilidade primária ao ente estatal que respondendo inicialmente, poderia eventualmente acionar o agente público, concluir de modo diverso implicaria atribuir elasticidade interpretativa demasiada a uma norma, para o fim de dar a ela significações as quais ela não a comporta.

No sentido esposado em linhas anteriores a doutrina:

[...] a responsabilidade do Estado será primária quando o dano tiver sido provocado por um de seus agentes. Assim, se um servidor, ou qualquer outro agente, estiver atuando em nome da União, do Estado, do Município, do Distrito Federal ou de uma autarquia ou fundação autárquica, o dano que causar será atribuído, primariamente, à pessoa jurídica estatal a cujo quadro pertencer. (CARVALHO FILHO, 2019, p. 831).

De igual modo a jurisprudência pátria não destoia do entendimento supra, a ver de:

EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO ESTADO: § 6º DO ART. 37 DA MAGNA CARTA. ILEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM. AGENTE PÚBLICO (EX-PREFEITO). PRÁTICA DE ATO PRÓPRIO DA FUNÇÃO. DECRETO DE INTERVENÇÃO. O § 6º do artigo 37 da Magna Carta autoriza a proposição de que somente as pessoas jurídicas de direito público, ou as pessoas jurídicas de direito privado que prestem serviços públicos, é que poderão responder, objetivamente, pela reparação de danos a terceiros. Isto por ato ou omissão dos respectivos agentes, agindo estes na qualidade de agentes públicos, e não como pessoas comuns. Esse mesmo dispositivo constitucional consagra, ainda, dupla garantia: uma, em favor do particular, possibilitando-lhe ação indenizatória contra a pessoa jurídica de direito

público, ou de direito privado que preste serviço público, dado que bem maior, praticamente certa, a possibilidade de pagamento do dano objetivamente sofrido. Outra garantia, no entanto, em prol do servidor estatal, que somente responde administrativa e civilmente perante a pessoa jurídica a cujo quadro funcional se vincular. Recurso extraordinário a que se nega provimento. (BRASIL, 2006).

A exceção, resta também prevista no mesmo dispositivo, restando disposto que as pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos seus agentes empregados tanto quanto o Estado pelos seus agentes estatais. Ou seja, há na verdade autonomia jurídica (decorrente da personalidade própria) e também patrimonial das prestadoras de serviço público frente ao Poder Público.

Nesse caso, sendo o ato danoso cometido por empregado destas prestadoras responderão elas primariamente, admitindo todavia a responsabilização subsidiária do Estado, eis que a função eminentemente estatal foi meramente delegada, sendo o ente estatal o titular do direito originário. Pelo que se obriga repita-se, subsidiariamente, pelos danos oriundos das prestadoras aos particulares e somente se, o patrimônio destas não forem suficientes para cobrir a reparação devida.

Todo esse percurso nos leva à constatação de um preceito que remonta ao capítulo antecedente: tanto na relação Estado-Agente Público quanto na relação Estado-Prestadora de Serviço Público, não há solidariedade, eis que não se permite acionar qualquer um dos devedores, sem antes respeitar o benefício à ordem ora imposto, – aqui decorrente da Responsabilidade Primária –.

Este entendimento resta consolidado perante o Supremo Tribunal Federal, a ver de:

RESPONSABILIDADE - SEARA PÚBLICA - ATO DE SERVIÇO - LEGITIMAÇÃO PASSIVA. Consoante dispõe o § 6º do artigo 37 da Carta Federal, respondem as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, descabendo concluir pela legitimação passiva concorrente do agente, inconfundível e incompatível com a previsão constitucional de ressarcimento - direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa. (BRASIL, 2008).

Não custa lembrar ao caro leitor que a solidariedade não se presume, ela decorre de preceito legal ou convenção das partes, – como pode-se ver não é caso de qualquer uma –, mais um motivo que evidencia a impossibilidade de acionamento direto do Estado quando causado dano por agente público à particular ou quando causado dano por prestadora de serviço público a particular.

Findas estas considerações e compreendido o contexto contemporâneo, passa-se a discorrer especificamente sobre as normas específicas que regulam a atividade dos agentes cartorários.

4 A RESPONSABILIDADE CIVIL DO NOTÁRIO E REGISTRADOR

O presente capítulo e suas divisões tratarão de elucidar a compreensão da Responsabilidade Civil, quando presente na relação danosa um agente específico: o titular de serventia cartorária. Para tanto, será necessário resgatar os conceitos já abordados neste trabalho relativos à responsabilização do Estado, tanto quanto os conceitos fundamentais da Responsabilidade Civil e do Direito das Obrigações. Sendo inobstante, discorrido sobre os regulamentos específicos que se aplicam à categoria.

4.1 A Atividade Cartorária

A atividade cartorária conta com previsão constitucional no ordenamento brasileiro, como se pode notar do Art. 236 da Constituição Federal, assim dispendo: “Art. 236. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público.” (BRASIL, 1988).

Da redação legal extrai-se que a titularidade dos serviços notariais e de registro pertence originariamente ao Poder Público, sendo todavia atribuído a um particular ou privado o exercício da respectiva função. No ordenamento vigente, tal atribuição ou destinação da atividade a um terceiro se dá mediante a delegação pelo poder público.

O processo de delegação por sua vez observará a exigência constitucional de habilitação mediante concurso público de provas e títulos. O que implica dizer que somente os candidatos aprovados poderão ingressar na atividade, forma pela qual efetua-se a delegação.

Uma vez em exercício da atividade, os aprovados, agora denominados titulares de serventia, passarão a exercê-la em caráter privado, sendo suas relações regidas em parte pelo Direito Civil, notadamente o regime de contratação de prepostos para o auxílio nas suas funções e pelo Direito Público, havendo diversos estatutos e regulamentos aos quais estes se sujeitam.

Os titulares de serventia, por sua vez, passarão a desempenhar atribuições e realizar atos com o fim de garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos, conforme Brasil (1994). Os atos notariais e de registro prestam-se então à garantia e promoção da segurança jurídica, efetivada mediante o arquivamento e disponibilização pública dos instrumentos jurídicos que veiculam os atos, sua autenticação e constituição como meio de prova.

A exemplo da função autenticadora exercida pelos titulares de serventia cartorária, pode-se citar o reconhecimento de firma, ato pelo qual a manifestação de vontade das partes convenientes em um determinado negócio jurídico pode ser atestada. Ato o qual cabe exclusivamente aos tabeliães de notas, como se depreende do Art. 7º, inciso IV da Lei nº 8.935 de 1994, denominada Lei dos Cartórios, conforme Brasil (1994).

Cabe também aos titulares de serventia, o registro de imóveis e títulos de transmissão *inter vivos*, para fins de validação e efetivação da transmissão de propriedade, como exigido pela codificação civil, presente no Art. 1.245 do Código Civil. Neste caso caberá ao oficial de registro desempenhar com exclusividade tal função, conforme regido pela própria Lei nº 8.935 e especificamente pela Lei nº 6.015 de 1973, conforme Brasil (1973, 1995).

4.2 A Responsabilidade Civil Subjetiva do Cartorário

As atividades notariais e de registro nem sempre tiveram as feições pelas quais se revela nos dias atuais. Em verdade, pode-se dizer que antes da vigência da Constituição de 1988, a atribuição de competência para exercê-las era dada de forma precária e rudimentar maculada pela discricionariedade, eis que o provimento destas funções era efetivada mediante nomeação direta do soberano português, sem a observância a preceitos objetivos ou pré-existentes que o servisse de baliza, leciona Pimentel (2006).

Durante este período, pode-se dizer que a responsabilização destes agentes dava-se conforme os preceitos da tradicional Responsabilidade Subjetiva, intimamente ligada com a noção de que a atividade tradicionalmente fora exercida em caráter privado. Em contornos ainda mais visíveis que os atuais, eis que os titulares eram comumente chamados de donos de cartório, segundo Magalhães (2006), sendo por conseguinte incidentes os princípios do Direito Civil, adequados conforme o momento histórico, como se pôde observar do capítulo 1 deste trabalho.

Pois bem, a despeito das considerações esposadas acima, podemos utilizar como substrato interpretativo norma efetivamente positivada no ordenamento, correspondente à Lei nº 6.015/73, igualmente anterior à Carta de 1988.

Tal dispunha em seu bojo: "Art. 28. Além dos casos expressamente consignados, os oficiais são civilmente responsáveis por todos os prejuízos que, pessoalmente, ou pelos prepostos ou substitutos que indicarem, causarem, por culpa ou dolo, aos interessados no registro." (BRASIL, 1973). Referida lei é direcionada aos oficiais de registro, titulares de

serventias cartorárias de registro mas por oportuno cite-se que inexistia lei federal vigente que igualmente dispusesse sobre os titulares de serventia notarial.

Evidenciada a lacuna legislativa, deve o aplicador do direito socorrer-se de métodos integrativos da norma ora omissa, pelo que atrai-se a interpretação analógica, a fim de extensão à categoria similar: aos notários. Portanto resta assente que a responsabilização dos notários e registradores, à época, daria-se de forma subjetiva, uma vez condicionada à análise de culpa ou dolo, como depreende-se da dicção legal.

Outro argumento que serve de embasamento para a acepção defendida acima resta na possibilidade interpretativa de atribuir-se à expressão “registros públicos”, significação abrangente também aos serviços notariais, eis que a atividade desempenhada por ambos encontra conceituação legal idêntica, a ver do Art. 1º da Lei 6.015/73 e do Art. 1º da Lei nº 8.935/94. Devendo ser, no que couber, regidos pela Lei nº 6.015/73, como prevê o *caput* de seu artigo 1º.

Parece ser esta também a significação adotada pela Constituição de 1988, uma vez que determina ser competência privativa da União legislar sobre registros públicos, sem fazer menção aos serviços notariais, presente em seu Art. 22, inciso XXV, como bem aponta o Ex-Ministro Carlos Ayres Britto, do julgamento da ADI 2.602-MG, conforme Brasil (2005).

Não fossem estas razões suficientes, vê-se que Lei nº 6.015/73, expressamente dispõe sobre a atividade do notário, a ver da norma contida no seu Art. 4º, parágrafo único, aplicável à escrituração a ser realizada perante a respectiva serventia.

Durante a preponderância do entendimento supra, entendia o Supremo tribunal Federal, mesmo antes de 1988 como apontado por Velter (2018), que a responsabilidade civil do Estado seria objetiva e direta, uma vez que eram os agentes cartorários entendidos como “servidores públicos” e “ocupantes de cargos públicos”, como se denota dos arestos:

EMENTA: - Titular de Ofício de Notas da Comarca do Rio de Janeiro. Sendo ocupantes de cargo público criado por lei, submetido à permanente fiscalização do Estado e diretamente remunerado à conta de receita pública (custas e emolumentos fixados por lei), bem como provido por concurso público - estão os serventuários de notas e de registro sujeitos à aposentadoria por implemento de idade (artigos 40, II, e 236, e seus parágrafos, da Constituição Federal de 1988). Recurso de que se conhece pela letra c, mas a que, por maioria de votos, nega-se provimento. (BRASIL, 1997)

EMENTA: - CONSTITUCIONAL. SERVIDOR PÚBLICO. TABELIÃO. TITULARES DE OFÍCIO DE JUSTIÇA: RESPONSABILIDADE CIVIL. RESPONSABILIDADE DO ESTADO. C.F. , art. 37, § 6º. I. - Natureza estatal das atividades exercidas pelos serventuários titulares de cartórios e registros extrajudiciais, exercidas em caráter privado, por delegação do Poder Público. Responsabilidade objetiva do Estado pelos danos praticados a terceiros por esses servidores no exercício de tais funções, assegurado o direito de regresso contra o

notário, nos casos de dolo ou culpa (C.F., art. 37, § 6º). II. - Negativa de trânsito ao RE. Agravo não provido. (BRASIL, 1999).

E portanto, entendia o STF à época, que aplicava-se em sua integralidade o Art. 37, §6º.

4.3 A Responsabilidade Civil Objetiva do Cartorário

Com o advento da Constituição de 1988, surgem as previsões contidas no Art. 236, *caput* e seu parágrafo primeiro, respectivamente:

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

§ 1º Lei regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, e definirá a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário. (BRASIL, 1988).

Decorrente da previsão contida nas normas constitucionais, o legislador pátrio finalmente edita o diploma normativo responsável por regular expressamente e até hoje, a responsabilidade civil tanto do registrador quanto a do notário: é ela a Lei nº 8.935/94. Trazendo da sua redação original o seguinte: “Art. 22. Os notários e oficiais de registro responderão pelos danos que eles e seus prepostos causem a terceiros, na prática de atos próprios da serventia, assegurado aos primeiros direito de regresso no caso de dolo ou culpa dos prepostos.” (BRASIL, 1994).

Sob a vigência da Carta de 1988, parece que dela retirou-se evidente inspiração (como dispõe o Art 37, §6º), decorrente da supressão das expressões “dolo e culpa” quanto à conduta do titular, apenas dispondo que tais deveriam ser observados fosse o caso de exercício de direito de regresso quanto ao preposto contratado.

Era o surgimento da responsabilização objetiva do titular de serventia cartorária, que passaria a responder pelos prejuízos causados aos particulares, mesmo sem a comprovação de dolo ou culpa.

Coaduna ao referido entendimento o abandono do prévio posicionamento do STF quanto a qualidade de “servidor público” e “ocupante de cargo público”, decorrência do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.602-MG, trazendo em seu bojo que:

Os notários e os registradores exercem atividade estatal, entretanto não são titulares de cargo público efetivo, tampouco ocupam cargo público. Não são servidores públicos, não lhes alcançando a compulsoriedade imposta pelo mencionado artigo

40 da CF/88 — aposentadoria compulsória aos setenta anos de idade.” (BRASIL, 2005).

Como se sabe, em nosso ordenamento jurídico as decisões oriundas do Controle Concentrado ocupam mais alta posição hierárquica no ordenamento brasileiro, sendo suas disposições de eficácia contra todos e vinculantes ao Poder Judiciário e à Administração Pública de todas as esferas, conforme o Art. 28, § único da Lei n° 9.868/99, conforme Brasil (1999). Eficácia esta, de índole constitucional, como se depreende do Art. 102 §2° da CF/88 conforme Brasil (1988).

Não fosse suficiente, o próprio Supremo Tribunal Federal já contava com precedente específico ante a matéria, consignando expressamente a Responsabilidade Objetiva dos titulares cartorários sujeitos ao regime de delegação, como se depreende do aresto:

RESPONSABILIDADE OBJETIVA - ESTADO - RECONHECIMENTO DE FIRMA - CARTÓRIO OFICIALIZADO. Responde o Estado pelos danos causados em razão de reconhecimento de firma considerada assinatura falsa. **Em se tratando de atividade cartorária exercida à luz do artigo 236 da Constituição Federal, a responsabilidade objetiva é do notário, no que assume posição semelhante à das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos** - § 6° do artigo 37 também da Carta da República. (BRASIL, 2001, grifo nosso).

De igual modo, o Superior Tribunal de Justiça passou a adotar o mesmo posicionamento, como se pode ver do precedente:

ADMINISTRATIVO. DANOS MATERIAIS CAUSADOS POR TITULAR DE SERVENTIA EXTRAJUDICIAL. ATIVIDADE DELEGADA. RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA DO ESTADO. 1. Hipótese em que o Tribunal de origem julgou procedente o pedido deduzido em Ação Ordinária movida contra o Estado do Amazonas, condenando-o a pagar indenização por danos imputados ao titular de serventia. 2. No caso de delegação da atividade estatal (art. 236, § 1°, da Constituição), seu desenvolvimento deve se dar por conta e risco do delegatário, nos moldes do regime das concessões e permissões de serviço público. 3. 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. 4. Tanto por se tratar de serviço delegado, como pela norma legal em comento, não há como imputar eventual responsabilidade pelos serviços notariais e registrais diretamente ao Estado. Ainda que objetiva a responsabilidade da Administração, esta somente responde de forma subsidiária ao delegatário, sendo evidente a carência de ação por ilegitimidade passiva ad causam. 5. Em caso de atividade notarial e de registro exercida por delegação, tal como na hipótese, a responsabilidade objetiva por danos é do notário, diferentemente do que ocorre quando se tratar de cartório ainda oficializado. Precedente do STF. 6. Recurso Especial provido. (BRASIL, 2010).

A jurisprudência em comento, além de deixar evidente o novo regime imposto à responsabilização dos cartorários – agora em sua acepção objetiva –, vai além, ao estabelecer

corretamente ser a responsabilidade do notário ou registrador primária ou direta. Não cabendo falar-se em acionamento direto do Estado (que inobstante responde objetivamente), eis que a este a responsabilidade seria apenas subsidiária (na hipótese de insolvência do cartorário), preceito já estudado no decorrer deste trabalho.

Sendo ainda considerado o fato que a atividade, uma vez objeto de delegação, será exercida em caráter privado, assemelhando-se ao regime imposto às pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público que assumem os riscos do exercício da atividade.

Nesse sentido, decorrente da observância aos princípios norteadores do Direito Privado a que o exercício da atividade cartorária se submete, pode-se citar a não sujeição do titular de serventia ao teto remuneratório constitucional, uma vez que que são remunerados mediante a percepção de emolumentos, decorrentes da própria atividade cartorária e não pagos pelos cofres públicos, inteligência do Art. 28 da Lei nº 8.935/94, conforme Brasil (1994).

Ademais a contratação de prepostos será regida pela legislação trabalhista, obrigações pelas quais o titular se obriga pessoalmente e exclusivamente, bem como será de sua competência o gerenciamento administração e financeiro da serventia, como se depreende do Art. 21 da referida lei.

4.4 O Advento da Lei nº 13.286/2016

A responsabilização de forma objetiva dos cartorários restou pacificada até meados do ano de 2016, quando a Lei nº 13.286/2016 foi sancionada alterando a redação do Art. 22 da Lei nº 8.935/94, segue a reprodução do dispositivo: “Art. 22. Os notários e oficiais de registro são civilmente responsáveis por todos os prejuízos que causarem a terceiros, por culpa ou dolo, pessoalmente, pelos substitutos que designarem ou escreventes que autorizarem, assegurado o direito de regresso.” (BRASIL, 2016).

Como pode-se ver, a redação adotada em muito se assemelha àquela responsável por reger a responsabilidade dos oficiais de registros, prévia a edição da própria Lei nº 8.935/94. Em verdade, o legislador pátrio optou por restabelecer o regime de responsabilização subjetiva outrora destinado aos titulares de serventia cartorária, como se depreende da mais recente construção jurisprudencial emanada pelo Supremo Tribunal Federal, em seu tema de repercussão geral nº 777:

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. [...] 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. [...] 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.** [...] 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”. (BRASIL, 2019, grifo nosso).

O precedente em comento tem algumas peculiaridades que merecem ser abordadas individualmente. A princípio, tratava-se de Recurso Extraordinário interposto contra decisão do tribunal local de Santa Catarina que reconheceu a responsabilidade objetiva do Estado face a danos causados por titular de serventia. O Estado de Santa Catarina recorreu sob o fundamento que a responsabilidade dos titulares seria objetiva e portanto deveria ser acionado diretamente, sob pena de ofensa ao Art. 37, § 6º da CF/88.

Acertadamente, a corte entendeu que a partir da alteração promovida pela Lei nº 13.286/2016 a responsabilidade destes agentes passaria a ser subjetiva e não mais objetiva. Faculdade esta expressamente prevista no Art. 236, §1º da CF/88, atribuindo à lei a disciplina aplicável. Assim, a responsabilidade dos cartorários passa a ser subjetiva, exigindo-se comprovação e análise da culpa a fim de possibilitar o direito de regresso, pacificando a matéria neste ponto.

Quanto à qualidade de agente público, parece ser condizente com o entendimento previamente adotado pelo STF, de que o cartorário não se enquadra como servidor público eis que não ocupante de cargo público. Inobstante, entendeu-se que seria inaplicável o regime destinado às pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos, contida no Art. 37 § 6º, o que se concorda em parte.

Entendemos que a disciplina que rege a responsabilidade destes atores não pode ser no todo descartada. É que embora trate-se de pessoa natural, há extrema similitude nas atividades desenvolvidas por ambos atores, exercidas preponderantemente sob os preceitos da atividade privada, sendo inobstante sujeitas à fiscalização do Poder Público, inteligência do Art. 175, § único, inciso I e Art. 236, §1º da CF/88, conforme Brasil (1988).

Da mesma forma não se pode crer que a delegação da atividade pública exercida em caráter privado, trará todos os benefícios advindos deste (nomeadamente a percepção da receita oriunda da prestação de serviços, não sujeita ao teto remuneratório do funcionalismo público), concomitantemente ao gozo de todas as prerrogativas protetivas atreladas a uma equiparação, para fins de responsabilização civil, de um servidor público tradicional (assalariado). Parece-nos ser uma solução que carece de isonomia e não resta disposta no texto constitucional.

É de se notar que o titular da serventia não figurou no pólo passivo da lide, sendo o Estado acionado diretamente. O que denota ter fundado-se o *decisum* na concepção de responsabilidade primária ou na concepção de responsabilidade solidária do ente Estatal ante a conduta danosa do cartorário.

O que igualmente não se pode admitir, ante as considerações acima esposadas e a noção, consubstanciada em farta jurisprudência já apresentada neste trabalho inclusive da própria corte, que inexistente solidariedade entre o Estado-Prestador de Serviços Públicos e Estado-Agente Público. Decorrente por sua vez da inexistência de expresse preceito legal que assim o determine ou convenção das partes.

A propósito, pode-se citar que já houve disposição expressa neste sentido, veja-se o que dispunha a Constituição de 1934 em seu Art. 171: “Art 171 - Os funcionários públicos são responsáveis solidariamente com a Fazenda nacional, estadual ou municipal, por quaisquer prejuízos decorrentes de negligência, omissão ou abuso no exercício dos seus cargos.” (BRASIL, 1934). Aqui restava previsão expressa, que autorizava o credor lesado a acionar tanto o ente público quanto o causador do dano e inexistindo disposição semelhante aplicável no ordenamento vigente não se pode, sob pena de firmar entendimento *contra legem*, concluir de modo diverso, eis que a previsão expressa contida no Art. 265 do Código Civil a repudia.

Neste sentido prevalece o entendimento consolidado do Superior Tribunal de Justiça, devendo o titular de serventia responder direta e primariamente pelos atos danosos a particulares, veja-se precedente recente que reafirma a jurisprudência dominante daquela corte:

ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. RESPONSABILIDADE CIVIL SUBSIDIÁRIA DO ENTE ESTATAL POR ATO DANOSO COMETIDO POR SERVENTUÁRIO DE CARTÓRIO DE DISTRIBUIÇÃO. IMPOSSIBILIDADE DE APENAS O ESTADO COMPOR O POLO PASSIVO DA DEMANDA. AGRAVO INTERNO DO PARTICULAR A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. O art. 236 da CF/1988, combinado com o art. 5º, VII da Lei 8.935/1994 (Lei dos Cartórios), determina que os oficiais de registro de distribuição são exercidos em caráter privado, por delegação de serviço público. 2. **O exercício das atividades desses agentes delegados é feito por própria conta e risco, devendo o Cartório ser responsabilizado diretamente pelos atos desses agentes. A responsabilidade civil do Ente Federativo, assim, não é solidária, mas subsidiária.** 3. Este Superior Tribunal de Justiça entende, por questão de simples lógica processual, não ser possível atribuir responsabilidade a quem é subsidiariamente responsável sem que haja prévia condenação imposta em desfavor do responsável principal, sendo necessário também que o último não cumpra a condenação (EDcl no REsp. 1.655.852/MG, Rel. Min. HERMAN BENJAMIN, DJe 19.12.2017; AgRg no REsp 1.377.074/RJ, Rel. Min. BENEDITO GONÇALVES, DJe 23.2.2016). 4. Agravo Interno do Particular a que se nega provimento. (BRASIL, 2018, grifo nosso).

A propósito e apenas a título argumentativo, tem-se que a disciplina atinente à solidariedade, encontra-se preponderantemente na legislação infraconstitucional, pelo que atrai a competência constitucionalmente posta àquela corte superior.

Parece-nos que a solução adotada pelo Supremo Tribunal Federal, como pode-se subsumir do voto vencedor do acórdão em comento, caminha para adoção da Teoria do Risco Integral, cegamente preocupado com a reparação da vítima, utilizando-se de uma análise dissociada da realidade e em detrimento da coletividade, para os quais o recurso público poderia ter sido destinado. Nesse assunto nos elucida parte integrante do acórdão, enxerto do voto do Eminentíssimo Ministro Luís Roberto Barroso:

Portanto, essa ideia que se criou no Brasil, antiga, de que o Estado pode tudo, tem dinheiro para tudo, que o "público" não é de ninguém, é um equívoco. Quer dizer, tudo o que o Estado paga de indenização é dinheiro que não vai para a educação, saúde e transporte. Então, nós precisamos desfazer essa ideia de que o dinheiro público não é de ninguém e que ele é infinito. Por isso, sempre que estamos atribuindo uma responsabilidade ao Estado, temos de partir do pressuposto de que alguém não vai receber remédio, o leito de hospital. É claro, se o Estado tiver a responsabilidade, terá de assumi-la, mas essa interpretação ampliativa da responsabilidade do Estado é falsamente generosa e verdadeiramente perversa. Portanto, creio que temos de recolocá-la na dimensão adequada. (BRASIL, 2019).

Verdadeiramente, os motivos pelos quais a improcedência do Recurso Extraordinário fora imposta, culminando na manutenção da condenação do ente estatal, parece escorar-se na adoção da Teoria da Socialização dos Riscos ou da Teoria do Risco Integral, veementemente e reiteradamente rechaçada pela jurisprudência pátria.

5 CONCLUSÃO

Por tudo que foi visto no presente trabalho pode-se concluir que a Responsabilidade Civil do Cartorário é tema complexo, demandando do intérprete e aplicador do direito um olhar atento às peculiaridades impostas pela análise conjunta das esferas cíveis, administrativas e constitucionais pertinentes.

No decorrer do trabalho foi constatado que a Responsabilidade Civil do Estado perpassou fases de desenvolvimento com características que amoldam-se ao contexto histórico a que estavam vinculadas. Partindo da irresponsabilidade estatal à completa inversão de paradigma, uma vez vigente a fase da responsabilidade sem culpa, ou responsabilização objetiva. Sem contudo, abandonar-se em alguns casos a necessidade de apuração de culpa.

A preponderância destas acepções modernas e contemporâneas, não se dissociaram completamente dos fundamentos e bases que sustentam a Responsabilidade Civil. Sendo assente que seus elementos essenciais restaram inalterados, motivo pelo qual compreende-se que a responsabilização apenas revestiu-se de novos contornos para adequar-se às demandas e anseios sociais.

Sob estas novas vestes, o elemento de maior relevância voltou-se para o nexo causal. Vínculo o qual, quebrado mediante oposição de uma das excludentes de responsabilidade, com especial destaque ao caso fortuito e à força maior, restaria por elidir o agente, – por vezes o Estado –, da responsabilização. Pelo que restou assente ser a Teoria do Risco Administrativo, a vertente da Responsabilidade Objetiva, compatível com a norma insculpida perante o Art. 37, §6º da Constituição Federal.

Também foi constatado que a responsabilização civil do notário e registrador, mediante a evolução normativa encontrou feições inicialmente subjetivas, perpassou período em que a concepção do modelo objetivo de imputação foi adotado e finalmente tem-se que com o advento da Lei nº 13.286/2016, o legislador pátrio optou por filiar-se à tradicional teoria da responsabilidade baseada na culpa.

Portanto, a Responsabilidade Civil dos Titulares de Serventia Cartorária será Subjetiva, impondo-se necessariamente a aferição de culpa, assegurado todavia o direito de regresso.

Neste ponto, fora igualmente constatado que a responsabilidade do Estado – frente a dano oriundo de conduta do notário ou registrador –, será necessariamente subsidiária e não solidária. Sendo necessário impor uma diferenciação no regime de responsabilização aplicável aos agentes cartorários frente àquele destinado aos servidores públicos (em sentido estrito), e

igualmente ao regime destinado às pessoas jurídicas prestadoras de serviço público, sob pena de ofensa à isonomia e aos ditames constitucionais e infraconstitucionais que sujeitam a atividade ora desenvolvida aos princípios do Direito Civil e Privado.

Ademais, infere-se que a concomitância entre o sistema de responsabilização objetiva estatal e a responsabilização subjetiva do agente cartorário não são incompatíveis, eis que a responsabilidade do Estado, ainda que subsidiária, será objetiva.

Portanto, deverá o titular de serventia ser acionado primeiramente, eis que sua responsabilidade será direta ou primária, não se podendo concluir pela existência de solidariedade, face à expressa dicção legal contida no Art. 269 do Código Civil e jurisprudência das cortes de precedentes.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, José De. **Da Responsabilidade Civil**, 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1994

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (De 16 De Julho De 1934)**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 28 nov 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 28 nov 2022.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (De 18 De Setembro De 1946)**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 28 nov 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei N° 4.657, de 4 de Setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 28 nov 2022.

BRASIL. **Lei N° 3.071, de 1° De Janeiro De 1916**. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm. Acesso em 28 nov 2022.

BRASIL. **Lei N° 6.015, de 31 de Dezembro de 1973**. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm. Acesso em: 20 nov 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.935/1994, de 18 de novembro de 1994**. Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispendo sobre serviços notariais e de registro. (Lei dos cartórios), 29. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

BRASIL. **Lei N° 9.868, de 10 de Novembro de 1999**. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9868.htm. Acesso em: 28 nov 2022.

BRASIL. **Lei N° 10.406, de 10 de Janeiro de 2002**. Código Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 25 set 2022.

BRASIL. **Lei N° 13.286, de 10 de Maio de 2016**. Dispõe sobre a responsabilidade civil de notários e registradores, alterando o art. 22 da Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13286.htm. Acesso em: 28 nov 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 54444/SP**. Relator Ministro Sálvio de Figueiredo Teixeira, 18 de outubro de 1994. Disponível em:

https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=199400291710&dt_publicacao=21/11/1994. Acesso em: 25 set 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1087862/AM**. Relator Ministro Herman Benjamin, 2 de fevereiro de 2010. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200802048019&dt_publicacao=19/05/2010. Acesso em: 28 nov 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1191462/ES**. Relator Ministro Herman Benjamin, 5 de setembro de 2010. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201000799463&dt_publicacao=14/09/2010. Acesso em: 20 nov 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1685063/PR**. Relator Napoleão Nunes Maia Filho, 23 outubro de 2018. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201701710842&dt_publicacao=30/10/2018. Acesso em: 28 nov 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 2.602/MG**. Relator Min. Eros Grau, 24 de novembro de 2005. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266859>. Acesso em: 28 nov 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 109615**. Relator Min. Celso de Melo, 20 maio 1996. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=200815>. Acesso em 28 nov 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 178236**. Relator Min. Octavio Gallotti, 7 de março de 1996. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=223605>. Acesso em: 28 nov 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 201595/SP**. Relator Min. Marco Aurélio, 28 de novembro de 2000. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=237907>. Acesso em: 28 nov 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 209354 AgR**. Relator Min. Carlos Velloso, 2 de março de 1999. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=331007>. Acesso em: 28 nov 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 327904**. Relator Min. Carlos Britto, 15 de agosto de 2006. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=260882>. Acesso em: 20 nov 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 344133**. Relator Min. Marco Aurélio, 9 de setembro de 2008. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=561259>. Acesso em: 28 nov 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 841526**. Relator Min. Luiz Fux, 30 de março de 2016. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11428494>. Acesso em: 28 nov 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 842846**. Relator Min. Luiz Fux, 27 de fevereiro de 2019. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=750504507>. Acesso em: 28 nov 2022.

CARVALHO FILHO. José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de responsabilidade civil**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

CRETELLA JÚNIOR. José. **Tratado de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1970.

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

GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Novo Curso de Direito Civil: responsabilidade civil**. 18. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

GIL, Antonio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4. ed.. São Paulo:Atlas, 2002.

MAGALHÃES, Maria Lúcia Cardoso de. **A Responsabilidade Trabalhista dos Notários e Registradores de Imóveis**. Disponível em:

https://www.trt3.jus.br/escola/download/revista/rev_74/Maria_Magalhaes.pdf. Acesso em 28 nov 2022.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MENDES. Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 12. ed. São Paulo : Saraiva, 2017.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 34. ed. São Paulo : Atlas, 2018.

NETO, Cláudio Pereira de Souza; SARMENTO, Daniel. **Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho**. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

PEREIRA. Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil**. 29. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

PIMENTEL, Fabrício Andrade Ferreira Girardin. **Registro de títulos e documentos: Aspectos históricos e pontos contemporâneos relevantes.** Direito notarial e registral. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

STOCO. Rui. **Tratado de Responsabilidade Civil.** 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

TARTUCE, Flávio. **Direito civil: direito das obrigações e responsabilidade civil.** 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

TURMA - PRÁTICA CUMPRIMENTO DE SENTENÇA - ALEXANDRE CÂMARA, 2021, Rio de Janeiro. **Curso.** Rio de Janeiro: Fórum, 2021.

VELTER JUNIOR, Maureci Marcelo. **Responsabilidade Civil por Atos Praticados por Notários e Registradores.** Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/189501/PDPC1361-D.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 28 nov 2022.