

A TUTELA DA PROBIDADE APLICADA AOS CARTÓRIOS: REFLEXOS DA PROBIDADE ADMINISTRATIVA NA NOVA RESPONSABILIDADE CIVIL DOS CARTÓRIOS FIRMADA PELO STF EM 2019

Por Mariângela Ariosi¹

RESUMO

Este artigo visa a demonstrar a relação entre atos de improbidade administrativa e a normativa da responsabilidade civil aplicada aos cartórios. Demonstra-se, ademais, que dos atos lesivos provocados pelos cartórios decorre o dever de indenizar. Inicia-se com um resumo sobre a atividade cartorária; natureza jurídica dos cartórios, sua organização e fiscalização, arcabouço legal e natureza jurídica dos titulares. Neste tópico, verifica-se que o cartório não pode ser polo passivo nas ações que buscam a responsabilidade sobre a falha na prestação do serviço; que somente o oficial, responsável pela serventia à época do dano, é quem pode ser responsabilizado. Da atividade cartorária podem decorrer falhas na sua execução ensejando diferentes repercussões legais. Diferenciam-se as diversas esferas de responsabilidade: civil, penal, administrativa e aquela que decorre da Lei de Improbidade - LIA. Considera-se neste trabalho que a LIA seria um *tertium genus*, pois possui requisitos e características próprios. Distinguem-se o processo disciplinar da ação de improbidade pelo fato daquele ter natureza administrativa, e não fazer coisa julgada material, ao passo que na LIA há coisa julgada. Acredita-se que existe uma relação necessária entre a conduta improba dos oficiais e o seu dever de indenizar. Por fim, apresenta-se um estudo acurado sobre a responsabilidade civil dos cartórios ao longo das últimas Constituições até se chegar ao atual posicionamento do STF, defendido neste artigo como sendo o melhor posicionamento para o cidadão e o mais coerente com a exegese normativa sobre o tema. Por fim, pretende-se comprovar, por uma exegese histórica do tema, que este posicionamento recente do STF sempre foi o majoritário na doutrina e na jurisprudência e o mais coerente e justo para o Estado e para o cidadão.

Palavras-chave: improbidade administrativa; cartórios; serventias extrajudiciais; responsabilidade civil dos cartórios; STF sobre a responsabilidade civil dos cartórios.

INTRODUÇÃO

Acredita-se que o tema da probidade nunca esteve tão em voga quanto neste momento histórico pelo qual passa o Brasil. Reconhecido é por todos o fato de o novo governo empossado em janeiro de 2019, ter tido sua campanha eleitoral pautada pelo combate à corrupção. Com efeito, a probidade administrativa está na ordem do dia e a agenda governamental também vem sendo estruturada com essa preocupação. Tanto é verdade, que nunca se discutiu tanto na mídia a organização administrativa de um órgão tal qual ocorreu com o Ministério da Justiça e Segurança Pública, quanto à proposta do governo de anexar o COAF à sua estrutura. O COAF - Conselho de

¹ Titular de cartório em SP. Graduada em Letras, Relações Internacionais, Direito. Mestre em Direito – UERJ. Doutorado em Direito – USP (interrompido).

Controle de Atividades Financeiras - é um órgão administrativo que foi criado pela Lei nº 9.613/98, durante as reformas econômicas feitas pelo governo de Fernando Henrique Cardoso.

Uma das primeiras medidas do atual governo foi editar uma Medida Provisória para retirar o COAF do Ministério da Economia e o anexar ao Ministério da Justiça e Segurança Pública.² Contra a vontade do atual governo, o COAF acabou, depois de muita discussão no Congresso Nacional, sendo anexado ao Banco Central e mudou seu nome para UIF – Unidade de Inteligência Financeira.

Há uma promessa política de se implantar políticas públicas visando ao controle e à fiscalização da probidade administrativa, entendendo-se que essa política pública seria capaz de prevenir e combater a corrupção no Brasil.

Assim, o tema da probidade administrativa vem sendo estudado e discutido também pela classe acadêmica, fato que tem estimulado a produção de muitos artigos científicos recentemente. Com o presente artigo, espera-se contribuir com esse compêndio de iniciativas, incitar a reflexão crítica e trocar experiências com os leitores.

Considerando todo esse contexto atual, o objetivo desse trabalho é apresentar um estudo sobre a responsabilidade civil dos cartórios e sua necessária relação com o dever de probidade. Assevera-se que existe uma relação intrínseca entre os estudos da responsabilidade civil e da improbidade administrativa. Os cartórios, ou serventias extrajudiciais, são o objeto deste estudo e o ambiente dentro do qual se dão as relações jurídicas controladas sob o manto da probidade administrativa.

Foi dedicado, ainda, um espaço especial para o estudo dos cartórios, posto que se entende necessário ao desenvolvimento do tema. Nesta seara, serão analisados os aspectos normativos, funcionais e práticos que envolvem a atividade notarial e registral. Por fim, este artigo traz uma breve análise da aplicação das diversas espécies de responsabilidade e sua relação com os atos de improbidade dos cartórios.

1. Panorama legal dos cartórios

Nos termos do art. 1º da Lei n.8.935/94, serviços notariais e de registro, tecnicamente intitulados serventias extrajudiciais, mas popularmente conhecidos simplesmente como cartórios, são aqueles serviços de organização técnica e administrativa destinados a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos. De acordo com o disposto no art. 3º da mesma Lei, notário, ou tabelião, e oficial de registro, ou registrador, são profissionais do Direito, dotados de fé pública, a quem é delegado o exercício da atividade notarial e de registro. Por serem os notários e registradores profissionais

² Medida Provisória nº 893/2019.

dotados de fé pública, ocupantes de cargos criados por lei e providos mediante concurso público de provas e títulos, estão sujeitos à fiscalização disciplinar do Poder Judiciário e só perdem essa condição mediante processo administrativo ou sentença judicial transitada em julgado. A atividade é remunerada por emolumentos, que têm natureza jurídica de taxa, cuja fixação tem seus parâmetros previstos em lei federal regulamentada por leis estaduais³. Por fim, é consenso na doutrina e na jurisprudência que os agentes delegatários, notários e registradores, equiparam-se a agentes públicos.

Hely Lopes Meirelles situa os tabeliões e registradores entre os agentes públicos delegados, ao lado dos concessionários e permissionários de obras e de serviços públicos, dos leiloeiros e dos tradutores, caracterizando-os como particulares que recebem a incumbência da execução de determinada atividade, obra ou serviço público e o realizam em nome próprio, por sua conta e risco, mas segundo as normas do Estado e sob a permanente fiscalização do delegante, constituindo uma categoria à parte de colaboradores do Poder Público⁴.

No mesmo sentido, é o ensinamento de Celso Antônio Bandeira de Mello⁵; e, ainda, o de Toshio Mukai, que os inclui entre os agentes privados em cooperação com o Poder Público⁶. A orientação doutrinária foi reiteradamente confirmada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal - STF, que, ainda sob a égide da Constituição de 1969, considerava estarem os notários e oficiais de registro incluídos na expressão “funcionários”, constante de seu art. 107⁷, expressão que abrange todo e qualquer agente que atue em nome do Estado⁸.

Já há muito tempo, na vigência da Carta de 1988, o Pleno do STF extinguiu todas as dúvidas imagináveis a respeito da natureza da atuação dos notários e registradores, na apreciação do RE n. 178.236/RJ, Relator Min. Octávio Gallotti, DJ de 11/4/1997. Neste precedente, com base na investigação da natureza das funções desempenhadas pelos notários e registradores e das condições da prestação do serviço, anotou o Min. Celso de Mello em seu voto que: “(...) Os emolumentos, na realidade, representam modalidade de remuneração de serviços estatais prestados por agentes públicos (os Tabeliões e os oficiais

³ **Emolumentos – natureza jurídica de taxa.** Representação de inconstitucionalidade. Custas e emolumentos judiciais e extrajudiciais. Sua natureza jurídica. Decreto n. 16.685, de 26 de fevereiro de 1981, do governo do Estado de São Paulo. – não sendo as custas e os emolumentos judiciais ou extrajudiciais preços públicos, mas, sim, taxas, não podem eles ter seus valores fixados por decreto, sujeitos que estão ao princípio constitucional da legalidade (par. 29 do artigo 153 da emenda constitucional n. 1/69), garantia essa que não pode ser ladeada mediante delegação legislativa. Representação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do Decreto 16.685, de 26 de fevereiro de 1981, do governo do Estado de São Paulo. STF, Rp 1094-SP, j. 8.8.1984, Rel. Min. Soares Munoz. Relator para acórdão Min. Moreira Alves. Pleno.

⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo brasileiro*. 27^a ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

⁵ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 15^a ed. São Paulo: Malheiros, 2003, pp. 232-233.

⁶ MUKAI, Toshio. *Direito Administrativo sistematizado*. 2^a ed. São Paulo: Saraiva, 2000, p. 153.

⁷ Art. 107. As pessoas jurídicas de direito público responderão pelos danos que seus funcionários, nessa qualidade, causarem a terceiros. Parágrafo único. Caberá ação regressiva contra o funcionário responsável, no caso de culpa ou dolo.

⁸ STF, RE 175.739-6/SP, Segunda Turma, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ de 26/2/1999.

13 CENEVIVA, Walter. *Lei dos registros públicos comentada*. 14^a ed. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 54.

registradores), no desempenho de delegação outorgada pelo Poder Público, com fundamento no texto constitucional (art. 236).”⁹.

Impõe-se enfatizar que as serventias extrajudiciais, instituídas pelo Poder Público para o desempenho de funções técnico-administrativas e destinadas “a garantir a publicidade, eficácia e segurança dos atos jurídicos” (Lei n. 8.935/94, art. 1º), constituem órgãos públicos titularizados por agentes que se qualificam, na perspectiva das relações que mantêm com o Estado, como típicos servidores públicos. Não se pode desconsiderar, nesse ponto, a *communis opinio doctorum*, que classifica os serventuários entre os servidores públicos, eis que – conforme adverte Aguiar Dias – “(...) só por supersticioso apego a essa tradição abandonada (a da atribuição dos cartórios a título de propriedade), continuaríamos a negar ao serventuário de Justiça a condição de funcionário público.”¹⁰.

Vale transcrever a decisão do STF sobre o tema: “(...) O Pleno do Supremo Tribunal Federal, refletindo em seu magistério jurisprudencial esse entendimento, deixou positivado que os notários públicos e os oficiais registradores “são órgãos da fé pública instituídos pelo Estado” desempenham, nesse contexto, “função eminentemente pública”, qualificando-se, em consequência, “como servidores públicos”¹¹.

Pelo próprio exame do vigente texto constitucional, permite-se concluir pela estatalidade dos serviços notariais e registrais, autorizando-se, ainda, o reconhecimento de que os serventuários incumbidos do desempenho dessas relevantes funções qualificam-se como típicos servidores públicos, pois: só podem exercer as atividades em questão por delegação do Poder Público (CF, art. 236, caput); estão sujeitos, no desempenho de suas atribuições funcionais, à permanente fiscalização do Poder Judiciário (CF, art. 236, § 1º); e dependem, para o ingresso na atividade notarial e de registro, de prévia aprovação em concurso público de provas e títulos (CF, Art. 236, § 3º).

Os serviços notariais e de registro, sobretudo por sua relevante função social de formalizar e conferir autenticidade a instrumentos que consubstanciam atos jurídicos extrajudiciais dos interesses dos solicitantes, bem como de assentar títulos de interesse privado ou público para garantir oponibilidade a todos os terceiros, podem, eventualmente, causar danos a terceiros particulares e ao Poder Público¹².

2. O dever de probidade dos Oficiais de cartório e suas repercussões jurídicas

A responsabilidade do agente público, de acordo com a doutrina administrativista, vem sendo analisada por 3 prismas: a civil, a criminal e a administrativa. Ao lado desta classificação, é possível

⁹ CEJ, Brasília, n. 30, p. 87-93, jul./set. 2005 .

¹⁰ DIAS, José de Aguiar. **Da Responsabilidade Civil.** 10^a ed. Rio de Janeiro: Forense, 1995, p. 2.

¹¹ RTJ 67/327, Rel. Min. Djaci Falcão.

¹² DIAS, José de Aguiar. **Da Responsabilidade Civil.** 10^a ed. Rio de Janeiro: Forense, 1995, p. 155.

identificar uma quarta esfera de responsabilidade do agente público, aquela decorrente da aplicação da Lei de Improbidade Administrativa – LIA, Lei nº 8.429/1992, lei regulamentadora do Art. 37, § 4º, da Constituição Federal: “Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”.

De acordo com o Art. 2º da Lei nº 8.429/1992, podem praticar atos de improbidade administrativa todos aqueles considerados agentes públicos. Como foi explanado acima, os titulares de cartório e os responsáveis (não concursados que respondem pelo cartório) são considerados agentes públicos, logo estão submetidos a LIA.

A LIA indica quem pode ser sujeito passivo das práticas de improbidade em seu Art. 1º: “(...) a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja ocorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei.”, O parágrafo único deste artigo também inclui como sujeito passivo do ato de improbidade administrativa, as entidades que recebam subvenção, benefício ou incentivo fiscal ou creditício de órgão público e, ainda, empresa incorporada ao patrimônio público. Contudo, o sujeito passivo direto será sempre o Estado.

A LIA estabelece 3 categorias de improbidade administrativa. O Art. 9º tipifica os atos que importam em enriquecimento ilícito; o Art. 10 trata dos atos que causam prejuízo ao erário; e o Art. 11 traz os atos que atentam contra os princípios da administração pública. É pacífico na doutrina que o rol das condutas tipificadas nestes artigos é exemplificativo e não taxativo. Ademais, o Art. 11 é interpretado como um tipo subsidiário ou de reserva, incidindo apenas se não ocorrer enriquecimento ilícito (Art. 9º) ou lesão ao patrimônio público (Art. 10). Cumpre notar, ainda, que há grande debate na doutrina quanto à possibilidade de os atos de improbidade exigirem culpa ou dolo, sobretudo porque somente o Art. 10 da LIA menciona expressamente estes requisitos.

Em artigo intitulado *A Incidência da Lei de Improbidade Administrativa nas Notas e nos Registros Públicos*, o titular de cartório Moacyr Petrocelli de Ávila Ribeiro colaciona alguns exemplos de julgados do Tribunal de Justiça de São Paulo quanto ao enquadramento de atos de improbidade no serviço extrajudicial, dos quais dois merecem ser citados: fraudes praticadas por cartorário sobre as guias de ITBI e fraude praticada por interino nos processos de habilitação para casamento para reter fraudulentamente o valor pago pelos nubentes e declarando o casamento como gratuito¹³

¹³ *A Incidência da Lei de Improbidade Administrativa nas Notas e nos Registros Públicos* . Por Moacyr Petrocelli de Ávila Ribeiro. *Portal do RI*. Postado em 1º de abril de 2015 às 14:24. Disponível em:

2.1 Fraudes de guias de ITBI

Este caso traz um exemplo de como é importante o “olho” do titular sobre todas as atividades de sua serventia:

FRAUDES DE GUIAS DE ITBI NÃO ERAM FACILMENTE CONSTATÁVEIS PELO TABELIÃO. A conduta que leva à culpa in vigilando, naturalmente, apura-se depois de ocorrida a irregularidade. Mas o que se deve perquirir é se a omissão ou deficiência no dever de supervisão era tal que permitiria antever a possibilidade de prática não detectada de ilícitos. (...) O dever de vigilância não significa dever de onisciência. (TJSP, apelação cível nº 0003476.2014.8.26.0575).

O trecho acima se refere à Decisão da 2ª Câmara de Direito Público do TJSP, de 13 de setembro de 2016, em sede de Ação de Improbidade Administrativa, que abordou com excelência a responsabilidade de tabelião por ato de preposto seu. Conforme o relatório nos Autos, o preposto (empregado do titular) recebia o valor dos interessados para pagar as guias de ITBI que eram regularmente emitidas pelo sistema eletrônico do Município e, em momento posterior, requeria no mesmo sistema o seu cancelamento, apropriando-se indevidamente das importâncias. Na decisão acima, se decidiu que o titular não cometeu ato de improbidade, pois restou provado que não tinha como detectar a fraude de seu preposto. Nos Autos, se analisou a condição do preposto que era funcionário antigo do cartório, sem histórico algum de comportamento duvidoso que motivasse a desconfiança no titular. Além disso, a fiscalização realizada pelo titular sobre as guias de ITBI pagas detectava legalidade, já que a fraude praticada pelo preposto consistia em solicitar o cancelamento do pagamento destas guias *a posteriori*. A decisão aborda com exaustão os tipos de culpa, de dolo, e de tipicidade da conduta de improbidade, apresentando-se como uma fonte de estudo relevante para o estudo da improbidade administrativa aplicada aos titulares de cartório.

Nesse contexto, vale ilustrar a questão do elemento subjetivo com a menção a entendimento do STJ que merece ser citado, visto que é o posicionamento adotado pelo Tribunais de Justiça/SP, acerca da culpa nos processos de improbidade:

A conduta do agente, nos casos dos arts. 9º e 11 da Lei 8.429/92, há de ser sempre dolosa, por mais complexa que seja a demonstração desse elemento subjetivo; nas hipóteses do art. 10 da Lei 8.429/92, cogita-se que possa ser culposa, mas em nenhuma das hipóteses legais se diz que possa a conduta do agente ser considerada apenas do ponto de vista objetivo, gerando a responsabilidade objetiva (...). Não há, pois, violação culposa dos princípios explicitados no art. 11. Ninguém é desonesto, desleal ou parcial por negligência. Ou o agente público labora movido pelo dolo (e pratica ato de improbidade) ou não se aperfeiçoa a figura do art. 11. Seja in vigilando, seja in committendo, seja in omittendo, seja in custodiendo, a culpa não cabe na consideração dos atos de improbidade alocados no art. 11, conforme orienta a doutrina.¹⁴

<https://www.portaldori.com.br/2015/04/01/artigo-a-incidencia-da-lei-de-improbidade-administrativa-nas-notas-e-nos-registros-publicos-por-moacyr-petrocelli-de-avila-ribeiro/>. Acessado em 17/09/2019.

¹⁴ REsp 1530234/SP, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho.

2.2 Fraude sobre os emolumento de casamento

Outro exemplo, citado pelo competente Oficial e autor, Moacyr Petrocelli de Ávila Ribeiro, acima mencionado, trata-se de conduta fraudulenta do Interino responsável pela serventia:

PREPOSTO INTERINO APRESENTAVA DECLARAÇÕES DE POBREZA PARA OS NUBENTES ASSINAREM, MAS COBRAVA, INDEVIDAMENTE, AS TAXAS E EMITIA RECIBOS FALSOS constando que não houve o pagamento de qualquer valor pelas custas e emolumentos, como também de que encaminhava ao sindicato dos Notários e Registradores do Estado de São Paulo planilhas dos atos gratuitos praticados, instruindo-as com as declarações de pobreza emitidas pelos nubentes e recibos constando que não foram pagas as custas ou emolumentos, atos que ensejou o recebimento¹⁵.

No caso acima, foi instaurada uma Ação Civil Pública de Improbidade administrativa pelo Ministério Público de Lucélia, São Paulo, em face de preposto interino - aquele que ocupa interinamente a titularidade do cartório na ausência de concursado -, que respondia pelo Registro Civil das Pessoas Naturais e de Interdições e Tutelas e pelo Registro Civil das Pessoas Naturais e Tabelionato de Notas, respectivamente pertencentes ao Município de Lucélia e Pracinha, ambos de jurisdição da Comarca de Lucélia, SP. O Interino, nos procedimentos de casamento, exigia que os nubentes assinassem declarações de pobreza, mas cobrava, indevidamente, dos mesmos os emolumentos integrais e ainda lhes fazia assinar recibos falsos constando que não houve o pagamento de qualquer valor pelo casamento.

Além de receber indevidamente dos nubentes, o Interino ainda encaminhava ao Sindicato dos Notários e Registradores do Estado de São Paulo – SINOREG/SP - planilhas dos atos gratuitos praticados, instruindo-as com as declarações de pobreza emitidas pelos nubentes, acompanhadas de recibos constando que o ato fora gratuito. O SINOREG/SP é uma entidade gestora e privada que reembolsa os atos gratuitos praticados pelos cartórios em SP. Desta forma, o Interino recebia duas vezes o valor do casamento: pelos nubentes e depois pelo reembolso do SINOREG. O Interino foi condenado pelo Juízo *a quo* e *ad quem* por improbidade administrativa fundada na existência de dolo na conduta fraudulenta do mesmo.

2.3 Responsabilidades fracionadas

¹⁵ TJ-SP 0001321-43.2015.8.26.0326, Relator: Jarbas Gomes, Data de Julgamento: 03/10/2017, 11^a Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 06/10/2017.

Nos dois exemplos colacionados acima, foram ajuizadas ações que apuravam atos de improbidade à luz da LIA. Cumpre destacar que somente o agente público pode figurar como sujeito ativo para a LIA e, por este motivo, ambas as ações foram propostas em face dos responsáveis pela serventia: a do ITBI em face do titular e a da fraude à gratuidade em face do interino, que na condição de responsável pela serventia, se equipara ao agente público. Na ação proposta em face do titular para apurar a fraude ao ITBI praticada pelo empregado, o titular foi absolvido da condenação por improbidade, já que se reconheceu no processo que não houve dolo ou culpa do mesmo, pois quem cometeu a conduta foi o preposto do titular. Quanto ao interino que fraudou a gratuidade do casamento, foi condenado e apenado pela LIA.

Tanto no caso da fraude ao ITBI quanto na fraude à falsa gratuidade, os lesados ainda poderiam ajuizar uma ação de responsabilidade civil em face do Estado (de acordo com o STF) para reparar seu prejuízo.

Quanto à possibilidade de ação disciplinar, esta seria possível apenas no caso do Interino e do titular e não em face do substituto que fraudou o ITBI. Isto porque o interino responde pela serventia, fazendo a vez do titular. No caso do substituto que fraudou o ITBI, não seria possível apurar esta responsabilidade disciplinar por não estar sujeito ao controle correccional dos Tribunais.

Além destas ações, caberia também ação penal em face do interino que fraudou a gratuidade e do preposto do titular que fraudou o ITBI. Nestes 2 casos colacionados, se pode observar a possibilidade da concomitância e da independência entre as ações.

Conforme prevê a LIA, pode haver ato de improbidade mesmo que não haja enriquecimento ilícito do titular. Por exemplo, supondo que o titular, por motivos de foro íntimo, conferisse a gratuidade no casamento para quem ele sabe não ser pobre; ou, se manipulasse o valor do imóvel em uma operação de compra e venda para conseguir um valor de ITBI mais abaixo.

Em suma, não se pode confundir os procedimentos administrativos de responsabilidade disciplinar do titular com a ação de improbidade administrativa regida pela LIA. Contudo, se o titular cometesse práticas ensejadoras de condenação por improbidade, à luz da LIA, estas práticas, certamente, estariam amoldadas a uma das violações dos deveres funcionais da profissão, dando azo também a um processo disciplinar. Nesse marco, não se pode deixar de mencionar a Lei 8935/94, conhecida como a Lei dos Cartórios, que regula a atividade, sobretudo seu Art. 31 que positiva as infrações disciplinares praticadas pelos titulares ou interinos:

Art. 31. São infrações disciplinares que sujeitam os notários e os oficiais de registro às penalidades previstas nesta lei:

- I – a inobservância das prescrições legais ou normativas;
- II – a conduta atentatória às instituições notariais e de registro;
- III – a cobrança indevida ou excessiva de emolumentos, ainda que sob a alegação de urgência;
- IV – a violação do sigilo profissional;

V – o descumprimento de quaisquer dos deveres descritos no art. 30.

Como argumentado acima, tomando por modelo as duas decisões colacionadas, tanto no primeiro caso, como no segundo estão presentes também as condições que caracterizam infrações disciplinares pelo Art. 31, acima citado. Sendo assim, a mesma conduta pode caracterizar infração disciplinar prevista na Lei 8935/94 e simultaneamente ato de improbidade da LIA.

O que vai diferenciar uma da outra é o procedimento. As infrações disciplinares são apuradas em processo disciplinar judicial de natureza administrativa, presidido pelo Juiz Corregedor Permanente, cuja decisão, malgrado produzida por um juiz, terá natureza administrativa. Quanto aos atos de improbidade, estes devem ser apurados em ações judiciais de improbidade administrativa ou ações civis públicas, ou seja, em processos judiciais *stricto sensu*.

Desta forma, a probidade é um dever funcional dos Oficiais de cartório e sua inobservância pode ensejar a responsabilidade penal, administrativa disciplinar, judicial por improbidade e civil indenizatória. Pode ainda, ensejar todas ou apenas uma delas. Por esta razão não se pode confundir as espécies de responsabilidade. E, seguindo os estudos sobre o dever de probidade dos Oficiais de cartório, segue, abaixo, um estudo sobre a responsabilidade civil destes profissionais.

Isto porque, utilizando-se mais uma vez dos exemplos acima, e considerando a decisão recente do STF, tanto no caso da fraude do ITBI, quanto no caso da fraude da gratuidade no casamento, o lesado poderia açãoar o Estado para reparar seu prejuízo. Existe, portanto, uma interligação necessária nos estudos sobre o dever de probidade, seja na esfera disciplinar, penal, ou de improbidade pela LIA, e todas repercutem na esfera da responsabilidade civil dos cartórios.

O tema da responsabilidade civil dos cartórios é nevrágico, porque é nesse momento que há a discussão pecuniária de quem vai pagar a conta. Desde sempre, o Estado e o titular vêm se ilidindo da obrigação atribuindo o dever de indenizar um para o outro. Afinal, ninguém quer pagar a conta.

3. A responsabilidade civil dos cartórios

O dever de probidade é o pilar sobre o qual a atividade cartorária se desenvolve; quando este dever é descumprido, podem surgir repercuções em diversas esferas. No tópico acima, foi apresentado um breve relato sobre estas repercuções e demonstrado que o descumprimento dos deveres funcionais enseja uma ação própria. Seja na apuração da responsabilidade disciplinar ou da responsabilidade decorrente da LIA, o lesado poderá ajuizar ação para a reparação do dano provocado pelo descumprimento funcional do Oficial ou seu preposto.

A responsabilidade civil dos cartórios terá lugar dentro de uma ação indenizatória de reparação de dano, seja material ou moral. Questão sensível é de se saber quem responde pela conduta danosa praticada por oficial ou seu preposto, o próprio oficial ou o Estado? E se haveria uma ordem de benefício entre eles.

3.1 A responsabilidade civil do Estado

A Constituição Federal, em seu Art. 37, § 6º, consagra a responsabilidade objetiva do Estado, nos seguintes termos: “§ 6º. As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa”. A Constituição adota a “teoria do risco administrativo”, que se baseia no risco que a atividade pública gera para os administrados e na possibilidade de acarretar dano a certos membros da comunidade, impondo-lhes um ônus não suportado pelos demais. Para compensar essas desigualdades individuais, criadas pela própria Administração, todos os outros componentes da coletividade devem concorrer para a reparação do dano, através do erário, representado pela Fazenda Pública, preleciona Meirelles¹⁶.

Diante disso, à configuração do dever de indenizar do Poder Público, bem assim daqueles a quem é atribuída parcela dessa potestade, bastam três elementos: o dano, isto é, o prejuízo decorrente da lesão a um interesse tutelado pela ordem jurídica, que pode ser de natureza patrimonial ou extrapatrimonial, ou moral; a conduta comissiva ou omissiva do agente; e, o nexo de causalidade, vale dizer, o vínculo entre a conduta positiva ou omissiva e o dano causado. O afastamento da responsabilidade objetiva do Estado somente ocorre em função de circunstâncias que eliminam o nexo de causalidade entre a conduta e o dano: a culpa exclusiva da vítima e a força maior, ou caso fortuito, a depender da doutrina adotada¹⁷.

A expressão “nessa qualidade”, expressa no §6º, Art. 37, indica a limitação da responsabilidade do Estado aos danos provocados pelo agente no desempenho de suas atividades junto à Administração¹⁸. O art. 37, § 6º, da Constituição Federal, prevê ainda uma segunda relação de responsabilidade, ao lado daquela estabelecida entre a vítima e o Estado, ao assegurar a este último o direito de regresso contra o agente causador do dano, caso tenha agido com dolo ou culpa. Cuida-se, como se vê, de responsabilização subjetiva do agente público, de proposição obrigatória, tendo em vista o princípio da indisponibilidade do interesse público, porém somente nos casos em que se apure culpa ou dolo do servidor.

¹⁶ MEIRELLES, *op. cit.*, p. 619.

¹⁷ MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo moderno*. 8ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. pp. 441-442.

¹⁸ Idem, p. 439.

3.2 A responsabilidade civil dos notários e registradores

Como foi dissertado no início deste artigo, os notários e os registradores são agentes públicos na qualidade de delegatários de serviços públicos. Contudo, o que se pretende adiante é distinguir a responsabilidade destes agentes *vis à vis* a responsabilidade do Estado, positivada no §6º, do Art. 37, da Constituição Federal, também acima comentado.

Apesar de se falar em “responsabilidade dos cartórios”, se quer dizer, na verdade, a responsabilidade de seus titulares, pois o cartório nem pode figurar como polo passivo nestas ações.

Cumpre notar que o tema da responsabilidade dos titulares de cartório sempre gerou muita discussão na doutrina e na jurisprudência, porém, recentemente, o tema ganhou destaque com a alteração da Lei 8935/94, em 2015 e 2016, e por decisão do STF de 2019.

A responsabilidade dos titulares de cartório está positivada no Art. 22, da Lei 8935/94, a Lei dos Cartórios, desde a sua redação original da seguinte forma:

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.

A Lei 13.137/15 alterou o Art. 22 trazendo uma nova hipótese de responsabilidade:

Art. 22. Os notários e oficiais de registro, *temporários ou permanentes*, responderão pelos danos que eles e seus prepostos causem a terceiros, *inclusive os relacionados a direitos e encargos trabalhistas*, na prática de atos próprios da serventia, assegurado aos primeiros direito de regresso no caso de dolo ou culpa dos prepostos. (grifos sobre o texto alterado)

Novamente, em 2016, surge outra alteração trazida pela Lei 13.286/16 que foi elaborada especialmente para alterar o Art. 22:

Art. 22. Os notários e oficiais de registro são civilmente responsáveis por todos os prejuízos que causarem a terceiros, *por culpa ou dolo*, pessoalmente, pelos substitutos que designarem ou escreventes que autorizarem, assegurado o direito de regresso.

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

Com esta última redação, a discussão sobre ser a responsabilidade dos titulares objetiva ou subjetiva fica resolvida afinal. De fato, a redação original precisava ser redefinida para esclarecer se a responsabilidade seria objetiva ou subjetiva por meio de uma redação mais clara, tal qual ocorreu com a última revisão de 2016. Nesse sentido, vale trazer um breve histórico da discussão anterior à alteração do Art. 22, para comprovar que realmente a alteração era necessária.

3.3 Escorço histórico da responsabilidade civil dos cartórios

Em princípio, como dito acima, os cartórios, ou serventias extrajudiciais, não podem figurar como autores ou réus em ações judiciais. Apesar de se utilizar a expressão “responsabilidade dos cartórios”, se quer dizer, na verdade, a responsabilidade do agente público, no caso o oficial titular ou interino (concursado e não concursado, respectivamente), como delegatário de serviço público.

Logo após a edição da Lei 8935, em 1994, se iniciou um debate doutrinário acerca da aplicação do seu Art. 22. Nesse contexto, Rui Stoco¹⁹, em 1995, logo após a vigência da Lei 8935, publicou um artigo muito oportuno naquela época, trazendo uma das correntes doutrinárias, que se firmou ao longo dos anos, sobre a interpretação do Art. 22. Segundo o autor, sob uma estrita “exegese gramatical” da norma, o regime de responsabilidade dos titulares de cartório seria o da responsabilidade objetiva, conforme salienta o autor:

(...) à configuração do dever de indenizar do Poder Público, bem assim daqueles a quem é atribuída parcela dessa potestade, bastam dois elementos: o dano, isto é, o prejuízo decorrente da lesão a um interesse tutelado pela ordem jurídica, que pode ser de natureza patrimonial ou extrapatrimonial, também dito moral; e o nexo de causalidade, vale dizer, o vínculo entre a ação ou omissão e o mal causado da apenas na parte final do texto, e para assegurar a ação regressiva do titular da serventia em face do preposto, razão pela qual haveria dispensa da investigação do elemento subjetivo para a imputação de responsabilidade aos notários e registradores, que responderiam pelo dano em qualquer hipótese²⁰.

Lembrando, que a redação original do Art. 22 dispunha que os notários e oficiais de registro responderiam pelos danos que eles e seus prepostos causarem a terceiros, na prática de atos próprios da serventia, assegurado aos primeiros direito de regresso no caso de dolo ou culpa dos prepostos.

Malgrado a letra da lei se referisse à responsabilidade objetiva dos titulares, Rui Stoco já se posicionava contrário à interpretação literal do Art. 22, sustentando ser inviável ao legislador ordinário a responsabilização objetiva do agente, por contrariar mandamento constitucional. Já propunha o Autor uma interpretação “teleológica” do Art. 22, afirmando que apenas e tão-somente se estabeleceria uma cadeia de direitos de regresso, de modo que, condenado o Estado, exsurge a obrigação de exigir do titular da serventia aquilo que pagou, e como, ao contrário do titular, os demais funcionários ou prepostos do cartório submetem-se ao regime privado, assegurou-se àquele o direito de regresso contra o funcionário causador direto do dano a terceiro, e nada mais²¹.

Na vigência da Constituição de 1969, o STF firmou entendimento no qual os titulares de cartório seriam equiparados a servidores públicos e por seus atos praticados, nessa qualidade, responderia o Estado, com base no art. 107 da Constituição de 1967, pelos danos por eles causados a terceiros; embora

¹⁹ STOCO, Rui. *Responsabilidade civil dos notários e registradores: comentários à Lei n. 8.935, de 18/11/94*. In: Revista dos Tribunais, n. 714/44, p. 49, abr. 1995.

²⁰ Idem, p. 49.

²¹ Idem, p. 51.

esse dispositivo constitucional não impedisse que a vítima do dano, se preferisse, acionasse diretamente o servidor público com fundamento no art. 159 do Código Civil.²²

Apenas para ilustrar, o precedente jurisprudencial anterior à publicação da Lei 8935, em 1994, no RE 99.214/RJ²³, de 1983, já reconhecia a responsabilidade objetiva dos Estados e subjetiva do titular do cartório:

(...) Nego-lhe, porém, provimento, com base nos precedentes desta Corte. Com efeito, já o acórdão recorrido se baseou no RE 77169, da Primeira Turma, em que se decidiu que não houvera violação dos arts. 15 do Código Civil e 107 da Constituição Federal, porque a responsabilidade objetiva do Estado pelos prejuízos causados por seus agentes não afasta o direito que tem o prejudicado de postular a necessária reparação diretamente do funcionário que causou o dano (...)²⁴.

Desta forma, se aduz dessa decisão que ao propor ação em face do Estado, compete ao lesado provar apenas a conduta, o fato danoso e o nexo de causalidade entre eles, isto é, que do ato praticado pelo agente público lhe adveio dano e nada mais. Ao passo que, se dirigisse o pleito contra o agente, teria que demonstrar também sua culpa ou dolo.

A decisão acima colacionada, que é anterior à edição da Lei 8935/94, e anterior aos comentários do doutrinador Rui Stoco, já pregava a responsabilidade objetiva do Estado e a subjetiva do titular de cartório. Pela leitura da Ementa acima, extrai-se a tese dominante sobre a responsabilidade dos cartórios: “há, pois, uma única dívida e duas responsabilidades: a da Administração perante o lesado, baseada na teoria do risco administrativo, e a do autor do dano, com fundamento na teoria da culpa. Quem deve ao lesado, em princípio, é aquela; mas este também é responsável pela dívida, desde que tenha agido com culpa ou dolo”.²⁵

Com a promulgação da nova Constituição, em 1988, manteve-se o entendimento consolidado anteriormente. Segue, abaixo, um extrato de decisão do STF, de 1999, que deixa claro que a responsabilidade do Estado é objetiva e a do titular subjetiva:

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 (CF, art. 37, § 6º). II. Negativa de trânsito ao RE. Agravo não-providão.²⁶

A responsabilidade subjetiva se explica pelo fato de ser impossível ao Estado, no regime de delegação, a realização de suas atribuições funcionais de forma pessoal e direta. A Lei 8935/94 facilita

²² (RE 116.662/PR, Primeira Turma, Relator Min. Moreira Alves, DJ de 16/10/1998).

²³ Segunda Turma, Relator Min. Moreira Alves, DJ de 20/5/1983.

²⁴ RE 99.214/RJ, Segunda Turma, Relator Min. Moreira Alves, DJ de 20/5/1983.

²⁵ É a seguinte a ementa do precedente referido: “RESPONSABILIDADE CIVIL. EXEGESE DO ARTIGO 107 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Ação direta contra o servidor público com base no artigo 159 do Código Civil. O artigo 107 da Constituição Federal não impede que a vítima de dano decorrente de ato de servidor público — como o é o serventuário da justiça, ainda que de serventia não oficializada — proponha contra este ação direta, com fundamento no artigo 159 do Código Civil. recurso extraordinário conhecido, mas não provido.”. RE 99.214/RJ, STF.

²⁶ Ag Rg no RE 209.354/PR, Segunda Turma, Relator Min. Carlos Velloso, DJ de 16/4/1999.

aos notários e registradores a livre organização dessas atividades, observadas as disposições legais aplicáveis e as determinações do juízo competente: “Art. 21. O gerenciamento administrativo e financeiro dos serviços notariais e de registro é da responsabilidade exclusiva do respectivo titular, inclusive no que diz respeito às despesas de custeio, investimento e pessoal, cabendo-lhes estabelecer normas, condições e obrigações relativas à atribuição de funções e de remuneração de seus prepostos, de modo a obter a melhor qualidade na prestação dos serviços.”.

Já se entendia à época, que o direito de regresso assegurado pela Constituição ao ente estatal, poderia ser exercido em face do titular do ofício sempre que se caracterizasse atuação culposa ou dolosa sua ou de preposto seu. Neste caso, o agente público delegado terá, por sua vez, ação regressiva contra o empregado, para reaver o que desembolsou. Restam harmonizados, assim, os comandos dos Arts. 37, § 6º da Constituição, e do Art. 22 da Lei 8935/94.

Segundo entendimento dominante à época, não haveria qualquer espécie de “benefício de ordem” entre os sujeitos obrigados à reparação do dano imputável ao serviço notarial ou registral (Estado e titular do serviço, ou Estado, titular do serviço e preposto). A jurisprudência dotava o lesado de liberdade para escolher a quem açãonar, devendo considerar, porém, os requisitos e condições segundo os quais responde cada um dos obrigados. Assim, se preferisse propor a ação indenizatória em face do agente público, o ofendido estaria obrigado a comprovar a culpa ou o dolo do titular da serventia, ou de preposto seu. Caso o lesado resolvesse direcionar a demanda contra o Estado, estaria dispensada a comprovação do elemento subjetivo do agente, bastando que demonstrasse a existência do dano, conduta do agente e nexo causal. A execução nas ações estatais, entretanto, sujeita o credor a procedimento sabidamente mais difícil e moroso²⁷. Todavia, a hipótese de dirigir sua pretensão contra o preposto, deve, assim como em relação ao titular do cartório, também acarreta dificuldades ao autor na medida em que deve arcar com o ônus da prova da culpa ou do dolo, como também com o risco de sua solvência.

3.4 Posição do STF de 2019 sobre a responsabilidade civil dos cartórios

Decisão recente do STF, de fevereiro de 2019, foi fundamentada na nova redação do Art. 22, da Lei 8935/94, que assenta de forma clara e incontroversa que a responsabilidade do titular de cartório é

²⁷ Registrhou o Relator, Min. Moreira Alves, por ocasião do julgamento do RE 99.214-6/ RJ, Segunda Turma, DJ de 20/5/1983, em que se discutia sobre a possibilidade de que a vítima acionasse diretamente o servidor (na hipótese, serventuário da justiça, de serventia não-oficializada): (...) o preceito constitucional, ao distinguir a responsabilidade do Estado como objetiva e a do funcionário como subjetiva, dando àquela ação regressiva contra este, viso, apenas a facilitar a composição do dano à vítima, que pode açãonar o Estado independentemente de culpa do funcionário, não tendo, portanto, em mira impedir ação direta contra este, se se preferir arcar com os ônus da demonstração de culpa do servidor, para afastar os percalços da execução contra o Estado.

subjetiva. A demanda chegou ao STF por meio de Recurso Extraordinário²⁸, com repercussão geral conhecida. O recurso foi interposto pelo Estado de Santa Catarina contra acórdão do Tribunal de Justiça/SC que entendeu que o Estado, na condição de delegante dos serviços extrajudiciais, responde objetivamente pela reparação de tais danos em decorrência do parágrafo 6º do artigo 37 da Constituição Federal. Segundo a argumentação do Recorrente, o Estado de SC, o titular de cartório é quem deveria responder pelos prejuízos causados a terceiros no exercício da atividade cartorária na modalidade subjetiva. O caso concreto envolve uma ação indenizatória em face do Estado de SC ajuizada por um cidadão lesado por erro do cartório na emissão da certidão de óbito de sua esposa.

Da decisão tomada no RE 842846, STF, acima mencionada, extraem-se 4 posicionamentos:

1ª corrente: Luiz Fux, Alexandre de Moraes, Rosa Weber, Carmen Lúcia, Lewandowski, Celso de Mello, Dias Toffoli e Gilmar Mendes concordam com a decisão do TJ/SC, reafirmando que o dever de indenizar é do Estado na modalidade responsabilidade objetiva; depois, havendo dolo ou culpa do titular ou seu preposto, cabe ação regressiva do Estado em face do titular da serventia.

2ª corrente: Edson Fachin entendeu que a conduta do cartório que provoca dano a terceiro gera ao Estado responsabilidade objetiva, mas apenas subsidiária. Seu voto foi pelo acolhimento da tese da possibilidade de serem simultaneamente demandados tanto o tabelião quanto o Estado. Ao contrário do entendimento anterior, busca-se primeiro a satisfação sobre o titular na modalidade subjetiva, e se este não conseguir reparar o dano, o Estado responde na modalidade objetiva.

3ª corrente: Luís Roberto Barroso adotou uma terceira via para o julgamento da matéria. Tanto a responsabilização do Estado quanto a dos titulares deve ser subjetiva, mas não se deve, segundo seu entendimento, transferir o ônus da prova totalmente para o demandante. Ademais, sugeriu uma reavaliação do ônus da prova, de forma a não ficar tão desigual um dissídio entre um particular e o cartório. Por fim, propôs que novas ações em casos semelhantes sejam ajuizadas contra o titular, sendo facultado ao autor incluir o Estado no polo passivo para fins de responsabilidade civil, aplicada a ambos a responsabilidade subjetiva.

4ª corrente: Marco Aurélio foi o único a votar pelo provimento integral do recurso. Para ele, o titular de cartório deveria responder sob a responsabilidade subjetiva pelos prejuízos causados a terceiros no exercício da atividade, pois os serviços cartoriais são exercidos em caráter privado.

O Plenário do STF aprovou a tese da primeira corrente para fins de repercussão geral: “O Estado responde objetivamente pelos atos dos tabeliões registradores oficiais que, no exercício de suas funções,

²⁸ RE 842846, STF.

causem danos a terceiros, assentado o dever de regresso contra o responsável, nos casos de dolo ou culpa, sob pena de improbidade administrativa”²⁹.

Além de pacificar a responsabilidade dos cartórios (dos agentes delegatários), o STF traz uma imposição ao Poder Público de agir sob pena de responder o agente omissivo por improbidade administrativa com base na LIA.

3.4.1 Decisão do STF privilegia o cidadão lesado

A decisão acima que garante ao lesado que acione o Estado por danos sofridos em cartório na modalidade objetiva exige apenas que o autor da ação comprove a conduta do agente e o dano sofrido com seu nexo de causalidade. As vantagens são muitas. Primeiramente, o autor fica dispensado de provar o dolo ou culpa; segundo, é a garantia de uma condenação solvente.

Quando se fala em responsabilidade dos cartórios, se quer dizer na verdade, responsabilidade dos agentes delegatários, concursados ou não, que pratiquem atos no exercício de sua função dentro dos cartórios, pessoalmente ou por seus prepostos. Tomando o exemplo que foi estudado neste trabalho, um cidadão que se viu prejudicado no seu direito de beneficiário do INSS em razão de erro na certidão de óbito de sua esposa, tem, de acordo com o entendimento predominante, que comprovar apenas a conduta do agente (o erro da certidão) e dano (não recebimento da pensão por morte) e o nexo causal entre eles.

Além disso, responsabilizando o Estado, o autor não precisa se preocupar com o inadimplemento na satisfação do êxito de sua causa, já que o Estado é sempre solvente.

Outro aspecto importante é o fato de que a responsabilidade pelos danos provocados pelo cartório recai sobre a pessoa do titular que à época da conduta danosa estava à frente da titularidade da serventia, seja ele concursado ou não. No caso da certidão de óbito mencionada no exemplo, a responsabilidade recai sobre o titular do cartório à época da emissão da certidão, ainda que tenha se passado muito tempo.

Na prática, pouco demonstrada pela doutrina, ocorre um grande dinamismo na troca de titulares. Isto porque, os titulares de cartório estão sempre realizando concursos para obter cartórios mais rentáveis. O fato de a Lei 8935, em seu Art. 17, prever o concurso de remoção para titulares que já estejam em exercício na função por mais de dois anos, facilita e estimula que estes profissionais busquem uma ascensão na carreira através do concurso de remoção. Pode-se dizer mesmo que a remoção promove um *plano de carreira* na medida em que permite que o titular aufera mais renda no novo cartório, possibilitada pela aprovação em concurso de remoção, cujos participantes são apenas titulares já concursados na função há mais de 2 anos.

²⁹ RE 842846, STF.

Então, por exemplo, se a certidão de óbito foi emitida com erro pelo então interino (titular não concursado), titular ou preposto destes, ainda que não se encontrem mais à frente de nenhuma serventia, são quem tem legitimidade para figurar no polo passivo pessoalmente, respondendo de acordo com o Art. 22 da Lei 8935/94, de forma subjetiva. Na prática, por exemplo, se ocorresse o falecimento do agente responsável pelo ato, o lesado teria que promover a ação indenizatória em face do espólio do *de cuius*. Nessas situações mencionadas, há um enorme risco para o lesado de a execução não ser frutífera por ausência de patrimônio daquele agente.

Outra observação que vale ser trazida é a constatação de que a maioria dos cartórios do Brasil é deficitária; “cartório deficitário” significa que a serventia não pratica atos suficientes para se manter às suas próprias expensas. Para subsidiar os cartórios menos rentáveis, chamados de deficitários, existe um fundo financeiro, organizado e mantido pelos órgãos de classe, que suplementa a renda mínima da serventia. Se o cartório não alcançar a renda mínima de x , o fundo a suplementa. Cada Estado possui valores diferentes para a suplementação da renda mínima. Por exemplo, em São Paulo a renda mínima é de 13 salários mínimos, já em Minas Gerais é de R\$ 3.100,00; se o cartório não conseguir alcançar esta renda, o fundo a suplementa. Por exemplo, um determinado cartório deficitário de MG fecha o mês com uma renda proveniente dos emolumentos de R\$ 1.000,00, o fundo irá suplementá-la com R\$ 2.100,00.

Ao contrário do que se transmite nas mídias, a maioria dos cartórios necessita de ajuda do fundo para se manter. São em sua maioria serventias deficitárias que, a depender do Estado, recebem uma suplementação insignificante, tal qual ocorre com MG. Daí, cabe a indagação: o lesado terá mais segurança na solvência da execução em face de um titular de um cartório deficitário ou em face do Estado? Por esta razão, dentre as outras acima citadas, que se entende neste artigo que a decisão do STF favorece o cidadão lesado.

O STF atribuindo a responsabilidade diretamente ao Estado pelos erros praticados pelos oficiais de cartório, o panorama de riscos, acima demonstrado, fica descartado. Não há dúvidas sobre quem responde, nem riscos na execução, ainda que esta se submeta às regras mais dilatadas de execução do Estado. Por serem os cartórios de organização estadual, quem figura no polo passivo é o Estado-membro, a defesa é feita pela Procuradoria dos Estados, a tramitação na Justiça estadual e a competência é da Vara Cível ou de Registros Públicos, a depender da organização judicial de cada Estado.

CONCLUSÃO

Segundo se demonstrou neste trabalho, os notários e registradores titulares de serventias extrajudiciais, assim como os interinos, são delegatários de um serviço público que prestam sua função em caráter privado com observância estrita às normas aplicáveis e têm *status* de agentes públicos de

acordo com a doutrina e entendimento uniforme do STF. A serventia extrajudicial, ou cartório, não tem titularidade para figurar no polo passivo de qualquer ação indenizatória ou de improbidade; apenas podem responder pelo cartório o próprio titular ou o Estado. Sempre houve grande discussão sobre o sujeito passivo das ações de responsabilidade civil, se Estado ou titular, contudo o posicionamento majoritário já era, desde a edição da Lei 8935 em 1994, favorável à imputação da responsabilidade objetiva ao Estado e subjetiva ao titular; muito embora, a corrente minoritária estivesse sempre combativa.

A prova dessa problemática está no fato de o Art. 22 da Lei 8935/94 ter sofrido 2 alterações desde 1994, ambas tentando esclarecer a imputação da responsabilidade. Foi a última alteração, feita pela Lei 13.286/16, que estabeleceu o consenso sobre a responsabilidade civil dos titulares, deixando claramente positivado que se trata de responsabilidade subjetiva.

Contudo, foi em fevereiro de 2019, por meio de decisão do STF, que venceu a tese sobre a qual as ações de responsabilidade civil podem ser ajuizadas em face do Estado. De acordo com o posicionamento majoritário do STF, o Estado responde objetivamente pelos danos causados a terceiros na execução do serviço delegado, ressalvado o direito de regresso em face do titular, no caso de conduta dolosa ou culposa *stricto sensu* deste ou de preposto seu (CF, Arts 37, § 6º). O titular da serventia, a seu turno, responde subjetivamente em face do Estado e tem ação regressiva contra preposto seu que tenha atuado com culpa ou dolo (CC, Arts. 932 e 933).

Porém, a decisão do STF apenas abordou a legitimidade do Estado como responsável civil pelos atos dos cartórios com direito de regresso sobre o titular da serventia sob a modalidade subjetiva. No Recurso Extraordinário, se discutia se o Estado de Santa Catarina deveria figurar no polo passivo ou se teria que ser o titular, e a decisão foi no sentido de ser legítima sua responsabilização.

Como foi demonstrado no início do trabalho, a atividade notarial e registral é organizada pelos Estados e fiscalizada pelos seus Tribunais, nesse sentido, se atribuir a responsabilidade ao Estado pelos atos de seus delegatários se mostra mais coerente, pois é o Estado quem tem o dever de bem fiscalizar a atividade delegada.

Sobre esta decisão, pode-se extrair a exegese segundo a qual a vítima pode imputar ao Estado a responsabilidade, mas também tem livre escolha contra quem direcionar o pedido de reparação. De onde se aduz que, se quiser e lhe for mais conveniente, o lesado poderá ajuizar a ação em face do titular, ao invés do Estado. Na decisão do STF, tratada neste artigo, o entendimento é sobre a possibilidade de se imputar ao Estado a responsabilidade ao invés do titular, mas não veda a opção do lesado em cobrar diretamente do titular; restando pacificado que a responsabilidade do Estado é objetiva e a do titular subjetiva.

A atividade desenvolvida pelos delegatários é norteada pelo dever de probidade. Desta forma, aplicam-se aos titulares as regras da probidade administrativa à égide da LIA. Foram trazidos à colação 2

exemplos de apuração da responsabilidade do titular em ação de improbidade. Importante notar que a legitimidade de figurar no polo passivo de uma ação de improbidade é restrita ao titular ou interino. Em um dos exemplos apresentados, o preposto do titular cometeu fraude quanto ao pagamento de ITBI. Na ação se perquiria a condenação do titular por improbidade sob a responsabilidade subjetiva, sendo este absolvido pela constatação, por meio das provas trazidas aos Autos, de que a fraude foi cometida pelo preposto de forma tão ardilosa que seria impossível ao titular sua constatação, afastando o elemento culpa do titular.

Sobre este mesmo caso, malgrado a absolvição do titular na ação de improbidade, ainda caberia ao lesado ação de reparação civil para reaver o valor do ITBI. Neste caso, à luz do que dispõe decisão recente do STF, a vítima poderia ajuizar a ação em face do Estado que responderia sob a responsabilidade objetiva.

Sobre as ações de improbidade da LIA, estas visam a apurar e punir a conduta do agente que praticou o ato improbo. A responsabilidade da LIA é subjetiva e são analisados na ação todos os requisitos desta responsabilidade. A LIA também prevê a obrigação de indenizar trazendo uma normativa própria. Sendo ressaltado neste trabalho, que a LIA não exige enriquecimento ilícito do agente para sua condenação, bastando ter havido o dolo.

Ademais, frisou-se que não se pode confundir a responsabilidade buscada pela LIA, daquela firmada pelo STF. Na LIA busca-se punir o agente que cometeu o ato improbo pelo prisma subjetivo; na decisão do STF se estabelece punir o Estado na modalidade objetiva. Tampouco se podem confundir os dois exemplos citados, com as ações disciplinares que visam a apurar a responsabilidade funcional do delegatário. Nestas, o processo tem natureza administrativa, pode haver condenação, inclusive pecuniária, é regido pela Lei 8935/94 e é presidido pelos Juízes Corregedores dos Tribunais Estaduais.

Por fim, cumpre assinalar que na decisão do STF, o Plenário ao aprovar a tese: “O Estado responde objetivamente (...) assentado o dever de regresso contra o responsável, nos casos de dolo ou culpa, sob pena de improbidade administrativa.”³⁰, reconhece uma outra obrigação ao Estado que é o dever de ajuizar ação regressiva em face do delegatário. O descumprimento do dever de ajuizar a ação de regresso, deve ser apurado em ação de improbidade administrativa movida em face do agente público. Em suma, resta provada a interdependência dos estudos sobre a responsabilidade dos cartórios e a LIA visto que a conduta do titular é objeto de tutela de todas as esferas de controle estatal.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

³⁰ RE 842846, STF.

- ALVARENGA, Aristides Junqueira. "Reflexões sobre improbidade administrativa no direito brasileiro". In *Improbidade administrativa: questões polêmicas e atuais*. (BUENO, Cássio Scarpinella; PORTO FILHO, Pedro Paulo de, Coords.). São Paulo: Malheiros, 2001.
- BARROS, Wellington Pacheco. *O município e seus agentes*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.
- BUENO, Cassio Scarpinella. Pedro Paulo Porto Filho (coord.) *Improbidade Administrativa – Questões Polêmicas e Atuais*. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 18 ed. Ampl. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.
- CENEVIVA, Walter. *Lei dos registros públicos comentada*. 14^a ed. São Paulo: Saraiva, 2001.
- , *Lei dos notários e dos registradores comentada: Lei 8.935*. São Paulo: Saraiva, 2002.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 18 ed. São Paulo: Atlas, 2005.
- DIAS, José de Aguiar. *Da Responsabilidade Civil*. 10^a ed. Rio de Janeiro: Forense, 1995.
- DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de Direito Processual Civil*. 3^a ed. São Paulo: Malheiros, 2003. v. 2.
- FAZZIO JÚNIOR, Waldo. *Atos de Improbidade Administrativa. Doutrina, Legislação e Jurisprudência*. São Paulo: Atlas, 2007.
- GONÇALVES, Carlos Alberto. *Responsabilidade civil*. 8^a ed. São Paulo: Saraiva, 2003.
- LOBO, Arthur Mendes. *A ação prevista na lei de improbidade administrativa: competência, legitimidade, interesse de agir e outros aspectos polêmicos*. Revista de Processo, São Paulo, n. 148, ano 32, jun. 2007.
- MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. *Probidade administrativa*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- MAZZILI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo*. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.
- MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo moderno*. 8^a ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo brasileiro*. 27^a ed. São Paulo: Malheiros, 2002.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 15^a ed. São Paulo: Malheiros, 2003.
- MENDES, Gilmar; WALD, Arnoldo. *Competência para julgar ação de improbidade administrativa*. Revista de Informação Legislativa, n. 138, pp. 213/216, abr./jun. 1998. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/378>>. Acesso em: 15 de setembro de 2019.
- MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional Administrativo*. 30 ed. São Paulo: Atlas, 2014.
- MUKAI, Toshio. *Direito Administrativo sistematizado*. 2^a ed. São Paulo: Saraiva, 2000.
- PAZZAGLINI FILHO, Marino. *Lei de Improbidade Administrativa Comentada*. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- STOCO, Rui. *Responsabilidade civil dos notários e registradores: comentários à Lei n. 8.935, de 18/11/94*. In: Revista dos Tribunais, n. 714/44, abr. 1995.
- WALD, Arnoldo; FONSECA, Rodrigo Garcia da. *Ação de improbidade administrativa*. Disponível em: http://www.camara.rj.gov.br/setores/proc/revistaprof/revproc2002/arti_arnild_rodrigo.pdf. Acesso em: 17 de agosto de 2018.