

22/06/2020

PLENÁRIO

EMB.DECL. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 842.846 SANTA CATARINA

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

EMENTA: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO 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. AMBIGUIDADE, OBSCURIDADE, CONTRADIÇÃO OU OMISSÃO. INEXISTÊNCIA. ERRO MATERIAL. INOCORRÊNCIA. EFEITOS INFRINGENTES. IMPOSSIBILIDADE. EMBARGOS DE

RE 842846 ED / SC

DECLARAÇÃO DESPROVIDOS.

1. A omissão, contradição, obscuridade ou erro material, quando incoerentes, tornam inviável a revisão da decisão em sede de embargos de declaração, em face dos estreitos limites do artigo 1.022 do CPC/2015.

2. *In casu*, o Plenário desta Suprema Corte, apreciando o Tema 777 da repercussão geral, negou provimento ao recurso extraordinário e fixou a tese nos seguintes termos: “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”.

3. O dever de regresso das pessoas jurídicas de direito público contra seus agentes responsáveis por danos, nos casos de dolo ou culpa, foi objeto de profundo e reiterado exame pelos Ministros da Corte no âmbito do acórdão embargado, inexistindo qualquer vício de omissão quanto ao tópico.

4. As questões alusivas à (i) compatibilidade entre o dever de regresso previsto no art. 37, § 6º, da Constituição Federal e as leis estaduais que fixam um valor mínimo para a proposição de ações de regresso e (ii) à modalidade de culpa que inaugura a responsabilidade civil do Estado, consubstanciam matérias inéditas, que refogem à discussão posta nestes autos e ultrapassam o *thema decidendum*.

5. A ausência de vícios elencados no art. 1.022 do CPC/2015 torna inviável o acolhimento dos presentes embargos.

6. Embargos de declaração **DESPROVIDOS**.

A C Ó R D Ã O

O Plenário do Supremo Tribunal Federal, na conformidade da ata de julgamento virtual de 12 a 19/6/2020, por unanimidade, negou provimento aos embargos de declaração, nos termos do voto do Relator.

Brasília, 22 de junho de 2020.

Ministro **LUIZ FUX - RELATOR**

Documento assinado digitalmente

22/06/2020

PLENÁRIO

EMB.DECL. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 842.846 SANTA CATARINA

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

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR): Trata-se de embargos de declaração opostos pelo Estado de Santa Catarina em face do acórdão do Plenário desta Corte assim ementado:

“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

RE 842846 ED / SC

PELOS ATOS DE TABELIÃES E REGISTRADORES OFICIAIS QUE, NO EXERCÍCIO DE SUAS FUNÇÕES, CAUSEM DANOS A TERCEIROS, ASSEGURADO O DIREITO DE REGRESSO CONTRA O RESPONSÁVEL NOS CASOS DE DOLO OU CULPA. POSSIBILIDADE.

1. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público. Tabeliães e registradores oficiais são particulares em colaboração com o poder público que exercem suas atividades in nomine do Estado, com lastro em delegação prescrita expressamente no tecido constitucional (art. 236, CRFB/88).

2. Os tabeliães e registradores oficiais exercem função munida de fé pública, que destina-se a conferir autenticidade, publicidade, segurança e eficácia às declarações de vontade. 3. O ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público e os atos de seus agentes estão sujeitos à fiscalização do Poder Judiciário, consoante expressa determinação constitucional (art. 236, CRFB/88). Por exercerem um feixe de competências estatais, os titulares de serventias extrajudiciais qualificam-se como agentes públicos.

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

5. Os serviços notariais e de registro, mercê de exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público (art. 236, CF/88), não se submetem à disciplina que rege as pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos. É

RE 842846 ED / SC

que esta alternativa interpretativa, além de inobservar a sistemática da aplicabilidade das normas constitucionais, contraria a literalidade do texto da Carta da República, conforme a dicção do art. 37, § 6º, que se refere a “*peças jurídicas*” prestadoras de serviços públicos, ao passo que notários e tabeliães respondem civilmente enquanto pessoas naturais delegatárias de serviço público, consoante disposto no art. 22 da Lei nº 8.935/94.

6. A própria constituição determina que “*lei regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, e definirá a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário*” (art. 236, CRFB/88), não competindo a esta Corte realizar uma interpretação analógica e extensiva, a fim de equiparar o regime jurídico da responsabilidade civil de notários e registradores oficiais ao das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos (art. 37, § 6º, CRFB/88).

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

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

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

10. Deveras, a atividade dos registradores de protesto é análoga à dos notários e demais registradores, inexistindo

RE 842846 ED / SC

discrímen que autorize tratamento diferenciado para somente uma determinada atividade da classe notarial.

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

12. *In casu*, tratando-se de dano causado por registrador oficial no exercício de sua função, incide a responsabilidade objetiva do Estado de Santa Catarina, assentado o dever de regresso contra o responsável, nos casos de dolo ou culpa, sob pena de improbidade administrativa.

13. Recurso extraordinário CONHECIDO e DESPROVIDO para reconhecer que o Estado responde, objetivamente, pelos atos dos tabeliães e registradores oficiais que, no exercício de suas funções, causem dano a terceiros, assentado o dever de regresso contra o responsável, nos casos de dolo ou culpa, sob pena de improbidade administrativa. TESE: “O Estado responde, objetivamente, pelos atos dos tabeliães e registradores oficiais que, no exercício de suas funções, causem dano a terceiros, assentado o dever de regresso contra o responsável, nos casos de dolo ou culpa, sob pena de improbidade administrativa” (Doc. 44).

O embargante alega, em síntese, que o acórdão seria omissivo, porquanto *“não apresentou fundamentação fática e jurídica acerca da responsabilização por ato de improbidade administrativa caso o Estado não exerça o seu direito de regresso”*. Aduz que a leitura de trechos do acórdão embargado revela que *“a obrigatoriedade de ajuizamento bem como a responsabilização por ato de improbidade administrativa não faziam parte da discussão originariamente posta nos presentes autos. Essas questões foram levantadas por razões de ordem prática relacionadas com a responsabilidade fiscal do Estado”*.

RE 842846 ED / SC

Sustenta que a obrigação de regresso foi imposta sem o amplo debate em torno de sua legitimidade, sob a égide do contraditório e da ampla defesa. Pleiteia, assim, a exclusão de trecho na tese de repercussão geral que assenta o dever de regresso contra o responsável, nos casos de dolo ou culpa, sob pena de improbidade administrativa. Isso porque *“alguns Estados possuem peculiaridades locais que justificam o trato diferenciado em relação ao ajuizamento de ações de cobrança”*. Aduz que o Estado de Santa Catarina, nos termos da Lei Estadual nº 14.265/2007, autoriza que os Procuradores do Estado abstenham-se de propor ações de reparação de danos quando o valor for igual ou inferior ao valor atualizado de R\$ 3.488,41 (três mil, quatrocentos e oitenta e um reais e quarenta e um centavos), em homenagem a princípios financeiros e de economicidade e de políticas administrativa, legislativa e judiciária. Tece, ainda, os seguintes argumentos:

“o próprio Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina impõe restrições à procedência das ações de regresso, com apoio no argumento da gradação de culpa (culpa leve e culpa grave), afastando o dever de indenizar para os casos de culpa leve do agente público. (...)”

Nesse contexto, a obrigatoriedade de ajuizamento das ações de ressarcimento por danos causados pelos notários e registradores, além de esbarrar na legislação, acabarão sendo certamente julgadas improcedentes pelo Tribunal de Justiça local, caso seja afastada a aplicação da norma estadual que confere ao Procurador do Estado a competência para, anteriormente ao ajuizamento da ação, selecionar os casos que preenchem os requisitos da legislação estadual e da jurisprudência da Corte de Justiça local.

Logo, não parece razoável a obrigação imposta pela r. decisão embargada ao Procurador de Estado, de ajuizar ação de regresso, sob pena de incorrer em ato de improbidade administrativa, afastando-se a Lei e sem que se dê a ele qualquer possibilidade de filtrar as demandas que tenham chance de prosperarem!

RE 842846 ED / SC

Assim sendo, a obrigatoriedade de propositura de ações de regresso constantes na tese firmada por essa Corte acabaria por neutralizar a liberdade conferida pelo legislador estadual aos Procuradores dos Estado, ensejando o completo esvaziamento da lei estadual, bem como o desrespeito aos precedentes firmados pelo e. Tribunal de Justiça. Daí porque torna-se imprescindível que, ainda que seja mantida a tese firmada, seja feita a ressalva de que a obrigatoriedade do ajuizamento das demandas se dê nos limites impostos pela legislação local de cada ente federativo”.

Ao final, requer o conhecimento e provimento dos presentes embargos de declaração, a fim de que seja sanada a omissão e obscuridade apontadas, atribuindo-se ao julgado efeitos infringentes, para determinar a exclusão do trecho *“assentado o dever de regresso contra o responsável, nos casos de dolo ou culpa, sob pena de improbidade administrativa”* da tese de repercussão geral ou, caso assim não se entenda, para acrescentar à tese a ressalva quanto às peculiaridades da legislação local e jurisprudência.

É o relatório.

22/06/2020

PLENÁRIO

EMB.DECL. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 842.846 SANTA CATARINA

V O T O

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR): A irresignação da parte embargante não merece acolhida.

Com efeito, os embargos de declaração têm a finalidade de permitir ao órgão jurisdicional o saneamento dos vícios elencados no artigo 1.022 do Código de Processo Civil de 2015, quais sejam: “*obscuridade*”, “*omissão*”, “*contradição*” e “*erro material*”, *verbis*:

“Art. 1.022. Cabem embargos de declaração contra qualquer decisão judicial para:

I – esclarecer obscuridade ou eliminar contradição;

II – suprir omissão de ponto ou questão sobre o qual devia se pronunciar o juiz de ofício ou a requerimento;

III - corrigir erro material.

Parágrafo único. Considera-se omissa a decisão que:

I - deixe de se manifestar sobre tese firmada em julgamento de casos repetitivos ou em incidente de assunção de competência aplicável ao caso sob julgamento;

II - incorra em qualquer das condutas descritas no art. 489, § 1º.

De fato, necessário ressaltar que a omissão apta a atrair a incidência dos embargos de declaração só se manifesta quando ausente manifestação sobre pedido de tutela jurisdicional, sobre argumentos relevantes suscitados pelas partes e sobre questões apreciáveis de ofício pelo magistrado. Relativamente ao conceito de omissão, relevante citar Pontes de Miranda (Comentários ao Código de Processo Civil, Tomo VII, 3ª ed. Rio de Janeiro, Forense, 2002, p. 322), para quem a omissão supõe que algo tenha estado na petição, ou na contestação, ou em embargos, ou em qualquer ato de declaração de conhecimento ou de vontade, a que o

RE 842846 ED / SC

juiz tinha de dar solução, e tenha deixado de atender.

Nota-se que o escopo dos embargos declaratórios não é a revisão, reforma ou anulação do julgado, uma vez que não se destinam à produção de uma nova decisão. Sua função é ancilar. Em caso de provimento, eventuais alterações no ato judicial embargado são restritas à correção dos vícios elencados na lei, de forma que a decisão dos embargos terá caráter meramente integrativo. Nesse sentido:

“EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. AUSÊNCIA DE OMISSÃO, CONTRADIÇÃO, OBSCURIDADE OU ERRO MATERIAL NO ACÓRDÃO RECORRIDO. MERO INCONFORMISMO NÃO CARACTERIZA OMISSÃO. TENTATIVA DE REDISCUSSÃO DA MATÉRIA E DE FAZER PREVALECER TESE QUE RESTOU VENCIDA NO PLENÁRIO. IMPOSSIBILIDADE NESTA SEDE RECURSAL. (...) EMBARGOS DE DECLARAÇÃO CONHECIDOS E REJEITADOS.

1. Os embargos de declaração não constituem meio hábil para reforma do julgado, sendo cabíveis somente quando houver no acórdão omissão, contradição, obscuridade, ou erro material, o que não ocorre no presente caso.

2. Não se prestam os declaratórios para rediscutir a matéria, com objetivo único de obtenção de excepcional efeito infringente para fazer prevalecer tese amplamente debatida e que, no entanto, restou vencida no Plenário.

(...)

4. Embargos de Declaração Conhecidos e Rejeitados.” (ADI 5.357-MC-Ref-ED, Rel. Min. Edson Fachin, Plenário, DJe de 7/3/2017)

“EMBARGOS DECLARATÓRIOS - ACÓRDÃO - INEXISTÊNCIA DE VÍCIO - DESPROVIMENTO. Uma vez voltados os embargos declaratórios ao simples rejuízo de certa matéria, inexistindo, no acórdão proferido, qualquer dos vícios que os respaldam – omissão, contradição e obscuridade –, impõe-se o

RE 842846 ED / SC

desprovisamento.” (RE 812.827-AgR-ED, Rel. Min. Marco Aurélio, Primeira Turma, DJe de 26/3/2015)

“EMBARGOS DE DECLARAÇÃO - INOCORRÊNCIA DE CONTRADIÇÃO, OBSCURIDADE OU OMISSÃO - EMBARGOS DE DECLARAÇÃO REJEITADOS.

- Os embargos de declaração destinam-se, precipuamente, a desfazer obscuridades, a afastar contradições e a suprir omissões que eventualmente se registrem no acórdão proferido pelo Tribunal. A inocorrência dos pressupostos de embargabilidade, a que se refere o art. 535 do CPC, autoriza a rejeição dos embargos de declaração, por inadmissíveis.” (ARE 835.081-AgR-ED, Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, DJe de 25/3/2015, grifos originais)

In casu, a parte embargante alega que o acórdão seria omissivo quanto à fundamentação fática e jurídica acerca da responsabilização por ato de improbidade administrativa nos casos em que o Estado não exerce seu direito de regresso. Aduz que a obrigatoriedade de ajuizamento da ação de regresso bem como a responsabilização por ato de improbidade administrativa não faziam parte da discussão originariamente posta nos presentes autos. Ressalta, nesse sentido, que alguns Estados possuem peculiaridades locais que justificam o trato diferenciado em relação ao ajuizamento de ações de cobrança. Defende, por fim, a supressão do seguinte trecho da tese de repercussão geral: “*assentado o dever de regresso contra o responsável, nos casos de dolo ou culpa, sob pena de improbidade administrativa*”.

As questões suscitadas pelo embargante, todavia, não configuram vícios sanáveis na via eleita. Isso porque o dever de regresso das pessoas jurídicas de direito público contra seus agentes responsáveis por danos, nos casos de dolo ou culpa, foi amplamente examinado e discutido pelos Ministros da Corte no âmbito do acórdão embargado. Consoante ressaltado nas próprias razões dos presentes embargos, diversas passagens do acórdão impugnado assentaram esse dever de ajuizamento

RE 842846 ED / SC

da ação regressiva contra o causador do dano imputável ao Estado. No voto que prolatei, por exemplo, consignei expressamente que:

“(...) a Constituição da República de 1988 reafirmou, em seu artigo 37, § 6º, a adoção, como regra, da teoria objetiva do risco administrativo no Brasil. Confira-se o teor do referido artigo, *in verbis*:

Art. 37. (...) § 6º - As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

Nota-se, portanto, a vigência hodierna da teoria do risco administrativo, segundo a qual o Estado responde objetivamente pelos atos dos seus agentes, assentado o dever-poder de regresso contra o responsável, nos casos de dolo ou culpa. (...)

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

(...)

Consigno que o ajuizamento da respectiva ação de regresso consubstancia um dever do agente estatal competente, que tem a obrigação de ingressar com a ação regressiva em face do tabelião ou registrador oficial, causador de dano ao particular, sob pena de improbidade administrativa. Deveras, o direito de regresso é direito indisponível e de índole obrigatória, que deve ser necessariamente pleiteada pelo Estado. Quanto ao ponto, colaciono as lições da i. Ministra Cármen Lúcia, que, com muita acuidade, asseverou:

RE 842846 ED / SC

“Em verdade, o princípio do regresso contra o autor do dano, quando este se origine de culpa ou dolo, atenta para o direito da sociedade ao Estado Moral, à ética no exercício das funções públicas. Assim, se de um lado não se pode deixar ao desabrigo os direitos maculados dos particulares por um comportamento imputável ao Estado, também é exato que a sociedade não dever arcar com os ônus decorrentes de condutas equivocadas dos agentes públicos. Por outro lado, pretende-se que a moralidade administrativa, antes diria, a moralidade estatal (porque não se requer a sua observância apenas na gestão da coisa pública, mas em todo o comportamento do Estado, entendendo-se por este o que ocorre no exercício das funções legislativas e judiciais também) impeça que agentes públicos exorbitem das suas atividades legais ou as exerçam de forma incompatível com os ditames da legalidade e da moralidade, adotando condutas que, por culpa ou dolo, agridem ou ameacem direitos dos particulares.” (ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Observações sobre a Responsabilidade Patrimonial do Estado. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 111, p. 79-122, jul./set. 1991, p. 118-119)” (Grifei).

No mesmo sentido, colaciono os seguintes excertos de votos constantes no acórdão embargado no sentido da obrigatoriedade do ajuizamento da ação de regresso, sob pena de improbidade administrativa, *verbis*:

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

RE 842846 ED / SC

agente delegado, ajuizar a respectiva ação de regresso.”.

“A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER - (...) O que faz o eminente Relator? Ele reconhece que a responsabilidade civil do Estado, neste caso, é objetiva; assenta a responsabilidade, que seria solidária e objetiva; e garante o exercício do direito de regresso, pelo Estado, contra os tabeliães e notários, na hipótese de responsabilidade subjetiva - porque aí a conduta teria que ser informada por dolo ou culpa. Na verdade, essa é a jurisprudência tradicional do Supremo.

Cogitamos de que o exercício do direito de regresso do Estado contra os cartorários não deveria ficar restrito a uma faculdade; deveria corresponder a uma obrigação, deveria ter caráter cogente. Com relação a esse aspecto, eu estaria absolutamente de acordo com uma proposição dessa natureza a respeito. Eu tenho-me pautado, neste Plenário, pelo prestígio às decisões e à jurisprudência da Corte, mas não vejo nenhuma dificuldade em que voltemos a revisar o tema, com todas as cautelas aventadas pelo Ministro Luís Roberto, quantos aos efeitos prospectivos de uma outra tese.

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

“O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES: (...)

E aqui - Ministra Rosa colocou essa questão, que havíamos conversado inclusive com o Ministro Ricardo Lewandowski - entendendo também, **e estaria propenso a aderir, já aderindo, que o Estado obrigatoriamente deve ingressar com a ação, porque tantas e tantas vezes o Estado deixa de acionar, em caso de dolo ou culpa, de exercer o seu direito de regresso. O dinheiro**

RE 842846 ED / SC

é público. É um dever."

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

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Exatamente. Ministro Alexandre, Vossa Excelência me permite um aparte? Se, porventura, aderir à corrente que parece que está se formando de modo majoritariamente, **entendo que, uma vez caracterizada a culpa, a responsabilidade objetiva do Estado, é um dever do próprio Estado acionar regressivamente o agente estatal por culpa ou dolo, sob pena inclusive de improbidade administrativa. Nós, que lidamos, enfim, nesse nosso meio forense, estamos cansados de saber que, muitas vezes, senão na maioria das vezes, as procuradorias do Estado não acionam regressivamente o agente eventualmente responsável. Então, se essa tese prosperar, confirmando a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, eu penso que nós precisamos acionar ou assentar, na tese, esta obrigatoriedade do Estado em acionar regressivamente o agente.**

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Presidente, um segundo de intervenção. (...) **Quando digo "assegurado o direito de regresso", deixarei assentado o dever de regresso.**

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - **Perfeito.**

(...)

RE 842846 ED / SC

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER - (...) Eu estou - por isso é que disse - adstrita ao tema, como trazido pelo eminente Relator, a acompanhar Sua Excelência no sentido da responsabilidade direta, primária, e objetiva do Estado. **E não tenho dificuldade alguma em tornar obrigatório o regresso, parece-me que é providência que se impõe. Adiro integralmente a essa compreensão**”.

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

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

RE 842846 ED / SC

agente. E neste sentido acompanho o voto do Ministro-Relator”

“VOTO O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - (...) Fazendo coro àqueles que me precederam, e tendo em conta até as conversas informais que tivemos no intervalo, entendo que essa responsabilização ou essa ação regressiva é de natureza obrigatória, sob pena até de caracterizar-se uma responsabilidade do agente público que deixa de fazê-lo ou, eventualmente, até de caracterizar-se uma improbidade administrativa. Então, Senhor Presidente, em resumo, sem querer alongar-me mais, acompanho integralmente o voto do Relator, confirmando a jurisprudência da Casa, para negar provimento ao recurso do Estado de Santa Catarina. É como voto.”

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

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: Trata-se, na realidade, de um dever-poder, muito mais do que um poder-dever, considerado o que dispõe o próprio art. 37, § 6º, da Constituição da República, que impõe ao Estado o ajuizamento de ação de regresso contra o agente público, sempre que este, responsável pelo dano causado a terceiros, tiver agido com dolo ou culpa . Tenho para mim, Senhor Presidente, que o eminente Ministro LUIZ FUX, Relator da presente causa, bem apreciou a controvérsia ora em exame, concluindo, acertadamente, com apoio em inúmeros precedentes desta Corte, no sentido de que “O Estado responde, objetivamente, pelos atos dos tabeliães e registradores oficiais que, no exercício de suas funções, causem dano a terceiros, assentado o dever de regresso contra o responsável, nos casos de dolo ou culpa, sob pena de

RE 842846 ED / SC

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

"PROPOSTA (s/ tese em repercussão geral)

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Senhor Presidente, eu levei em consideração tudo quanto aqui foi debatido, notadamente essa questão a que se referiu a Ministra Cármen e o Ministro Celso de Mello, agora, quanto ao dever do regresso. Quando a Constituição assegura o direito de regresso, pode parecer que aí esteja em jogo uma faculdade da qual o Estado pode abrir mão. **Então, é ótimo que fique claro que isso é um dever, passível de responsabilização até mesmo por improbidade administrativa.**" (Grifei)

Nota-se, assim, que não há se falar em omissão no acórdão embargado, visto que a questão relativa à obrigatoriedade do direito de regresso, sob pena de improbidade administrativa, foi objeto de profundo e reiterado exame pelos Ministros da Corte. A tese de repercussão geral fixada nestes autos foi fruto de ampla discussão empreendida por todos os Ministros da Corte, que anuíram, por maioria, à consolidação nos seguintes termos: "*O Estado responde objetivamente pelos atos dos tabeliães e registradores oficiais que, no exercício de suas funções, causem danos a terceiros, assentado o dever de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa, sob pena de improbidade administrativa*".

Outrossim, consigno que as questões alusivas à (i) compatibilidade entre o dever de regresso previsto no art. 37, § 6º, da Constituição Federal e leis estaduais que fixam um valor mínimo para a proposição de ações de regresso e (ii) à modalidade de culpa (se leve ou grave) que inaugura a responsabilidade civil do Estado, consubstanciam matérias inéditas, que refogem à discussão posta nestes autos e ultrapassam o *thema decidendum*. Deveras, o exame dessas controvérsias não se amolda aos restritos limites dos embargos de declaração, que não constituem meio hábil para a

RE 842846 ED / SC

expansão do objeto processual. Tais questões devem, eventualmente, ser dirimidas em sede de ações próprias, com ampla possibilidade instrutória e cognitiva.

Ressalto, por oportuno, que a matéria examinada pela Corte cingiu-se à modalidade de responsabilidade civil do Estado em decorrência de danos causados a terceiros por tabeliães e oficiais de registro no exercício de suas funções. No acórdão embargado, a Corte assegurou a incidência, na matéria, do artigo 37, § 6º, da Constituição Federal, que ostenta o seguinte teor:

Art. 37. (...) § 6º - As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

Nota-se que, contrariamente ao afirmado pelo embargante, é certo que a questão referente à obrigatoriedade do direito de regresso se amolda ao tema afetado ao Plenário, visto que o próprio artigo 37, § 6º, da Constituição Federal assegura, expressamente, “o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa”. De modo diverso, o eventual cotejo desse dispositivo com leis estaduais que fixam valores mínimos para a proposição de ações de regresso ou com a jurisprudência de Tribunais estaduais que assentam o dever de reparação de danos apenas em casos de culpa grave envolve uma expansão incabível do objeto dos autos, que desborda dos estritos limites dos embargos de declaração.

Ausentes os vícios elencados no art. 1.022 do CPC/2015, o desprovimento dos presentes embargos é medida que se impõe.

Ex positis, **DESPROVEJO** os embargos de declaração.

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

EMB.DECL. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 842.846

PROCED. : SANTA CATARINA

RELATOR : MIN. LUIZ FUX

EMBTE.(S) : ESTADO DE SANTA CATARINA

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

EMBD0.(A/S) : SEBASTIÃO VARGAS

ADV.(A/S) : CESAR JOSE POLETT0 (20644/SC)

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

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

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

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

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

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

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

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, negou provimento aos embargos de declaração, nos termos do voto do Relator. Plenário, Sessão Virtual de 12.6.2020 a 19.6.2020.

Composição: Ministros Dias Toffoli (Presidente), Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário