UNIVERSIDADE DE MARÍLIA

FRANK WENDEL CHOSSANI

ANÁLISE ECONÔMICA DA REMUNERAÇÃO DOS CARTÓRIOS EXTRAJUDICIAIS

MARÍLIA

2022

UNIVERSIDADE DE MARÍLIA

FRANK WENDEL CHOSSANI

ANÁLISE ECONÔMICA DA REMUNERAÇÃO DOS CARTÓRIOS EXTRAJUDICIAIS

Dissertação apresentada ao PPGD UNIMAR (Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Marília) como requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito, sob orientação do Prof. Dr. Emerson Ademir Borges de Oliveira.

MARÍLIA

2022

Chossani, Frank Wendel
C551a Análise econômica da remuneração dos cartórios extrajudiciais. Frank Wendel Chossani – Marília: UNIMAR, 2022.
137f.

Dissertação (Mestrado em Direito – Empreendimentos Econômicos, Desenvolvimento e Mudança Social) – Universidade de Marília, Marília, 2022.
Orientação: Prof. Dr. Emerson Ademir Borges de Oliveira

1. Análise Econômica 2.Cartórios 3. Emolumentos I. Chossani, Frank Wendel.

CDD – 341.378

FRANK WENDEL CHOSSANI

ANÁLISE ECONÔMICA DA REMUNERAÇÃO DOS CARTÓRIOS EXTRAJUDICIAIS

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Direito da Universidade de Marília-UNIMAR, área de concentração Empreendimentos Econômicos, Desenvolvimento e Mudança Social, sob a orientação do Professor Doutor Emerson Ademir Borges de Oliveira.

Aprovado pela Banca Examinadora em: ____/____/____

_____

Prof. Doutor Emerson Ademir Borges de Oliveira

Orientador

_____

Prof[a]. Doutora Marisa Rossignoli

_____

Prof. Doutor

Dedico este trabalho primeiramente ao bom e eterno Deus, cuja graça tem me alcançado e sustentado. A Ele toda honra e glória pelos séculos dos séculos.

À minha esposa Ludmilla, companheira e incentivadora, e ao meu filho Isaac – amor sem fim.

Aos meus pais José Aparecido e Maria Angélica, à minha irmã Aline - bases sólidas e manancial de todos os bons ensinamentos e lições de vida - fontes inesgotáveis de amor.

Ao meu querido amigo Doutor Fábio de Oliveira Luchesi, homem que deu asas para tamanho voo, e a quem serei eternamente grato.

Ao meu orientador Professor Dr. Emerson Ademir Borges de Oliveira, que com sabedoria e bondade proporcionou o suporte necessário para esta vitória.

E, aos demais professores do curso e aos amigos, que juntos somaram forças e contribuíram para o desenvolvimento de um mundo melhor, fomentado através da educação.

ANÁLISE ECONÔMICA DA REMUNERAÇÃO DOS CARTÓRIOS EXTRAJUDICIAIS

Resumo: A presente pesquisa disserta acerca da análise econômica da remuneração dos cartórios extrajudiciais, que ocorre por meio de emolumentos pagos diretamente pelos usuários do serviço, tendo em vista que os notários e registradores não são funcionários públicos e, logo, não são remunerados pelos cofres públicos. O assunto toma como ponto de partida a apresentação das serventias extrajudiciais, com um breve aspecto histórico sobre elas e a atuação dos notários e registradores, que ao longo dos anos, desenvolvem relevante papel social e econômico, impulsionando a economia e funcionando como instrumento de arrecadação ao erário. O estudo discorre sobre a maneira pela qual ocorre o ingresso na atividade, a saber, através de concurso público, e os requisitos necessários para tanto, sem esquecer do apontamento de ações que atentam contra a realização dos certames. Traz ainda um panorama econômico sobre os cartórios extrajudiciais no Brasil, além de traçar um paralelo com o Poder Judiciário, responsável pela fiscalização da atividade extrajudicial. O ponto central apresenta como problema o fato de que significativa parcela dos emolumentos recebidos pelos notários e registradores é obrigatoriamente destinada a diversos entes, o que tem comprometido, quando não impedido, o adequado e suficiente funcionamento das unidades de serviços extrajudiciais, sobretudo daquelas classificadas como deficitárias. Conclui-se o estudo demonstrando a urgente necessidade da adoção de medidas concretas, a fim de que, os emolumentos percebidos pelos tabeliães e registradores satisfaçam a adequada e suficiente prestação do serviço e garantam condições de vida digna aos notários e registradores. A metodologia utilizada neste estudo é a dedutiva, utilizando-se da análise bibliográfica, documental e legal, e como sistema de referência o Law and Economics. A presente dissertação insere-se à linha de pesquisa Relações Empresariais, Desenvolvimento e Demandas Sociais, vinculada à área de concentração, Empreendimentos Econômicos, Desenvolvimento e Mudanças Sociais.
Palavras Chave: Análise econômica, cartórios, emolumentos.

ECONOMIC ANALYSIS OF THE REMUNERATION OF EXTRAJUDICIAL OFFICES

Abstract: The present research discusses the economic analysis of the remuneration of extrajudicial notaries, which occurs through fees paid directly by the users of the service, considering that notaries and registrars are not civil servants and, therefore, are not remunerated by the public coffers. The subject takes as its starting point the presentation of extrajudicial services, with a brief historical aspect about them and the performance of notaries and registrars, which over the years, develop a relevant social and economic role, boosting the economy and functioning as a collection instrument. to the treasury. The study discusses the way in which the entry into the activity occurs, namely, through a public tender, and the necessary requirements for this, without forgetting the appointment of actions that threaten the realization of the contests. It also brings an economic overview of the extrajudicial notaries in Brazil, in addition to drawing a parallel with the Judiciary, responsible for the supervision of extrajudicial activity. The central point presents as a problem the fact that a significant portion of the fees received by notaries and registrars is mandatorily destined to different entities, which has compromised, if not impeded, the adequate and sufficient functioning of the extrajudicial service units, especially those classified as deficit. The study is concluded demonstrating the urgent need to adopt concrete measures, so that the fees perceived by notaries and registrars satisfy the adequate and sufficient provision of the service and guarantee decent living conditions for notaries and registrars. The methodology used in this study is deductive, using bibliographic, documentary and legal analysis, and as a reference system Law and Economics. This dissertation is related to the line of research Business Relations, Development and Social Demands, linked to the area of concentration Economic Enterprises, Development and Social Change.
Keywords: Economic analysis, registry offices, fees.

LISTA DE TABELAS

Tabela 01 – Somatório das arrecadações brutas das serventias considerando as diferentes unidades federativas – 2º semestre de 2021 - informada pelas serventias 50

Tabela 02 - Somatório das arrecadações brutas das serventias – 1º semestre de 2021, informada pelas serventias, somatório das remunerações dos interinos, somatório dos valores excedentes ao teto, e somatório das despesas dos meses do semestre 52

Tabela 03 - Somatório das arrecadações brutas das serventias – 2º semestre de 2021, informada pelas serventias, somatório das remunerações dos interinos, somatório dos valores excedentes ao teto, e somatório das despesas dos meses do semestre 53

Tabela 04 - Renda bruta mensal, quantidade de serventias e percentual 60

Tabela 05 - Unidades referentes a Justiça Estadual, do Trabalho, Federal, Eleitoral, Militar Estadual e Auditorias Militares da União, e respectivas porcentagens..... 70

Tabela 06 - Número de divórcios, separações, reconciliações, partilhas, sobrepartilhas e inventários realizados nos cartórios extrajudiciais..... 87

Tabela 07 - Arrecadação anual total de impostos por notários e registradores 102

Tabela 08 - Arrecadação de impostos (contribuintes) – valores arrecadados pelos notários e registradores na condição de contribuintes 103

Tabela 09 – Arrecadação de impostos (fiscalizadores) - valores arrecadados e verificados pelos notários e registradores na condição de fiscalizadores 103

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01 - Gasto do Poder Judiciário (em bilhões) com pessoal, considerando o período entre 2009 e 2020..... 72

Gráfico 02 – Despesa do Judiciário com Recursos Humanos 73

Gráfico 03 – Valor economizado em milhões reais pelo Judiciário entre 2007 e 2018.....86

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 10

1 SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS: BREVE ASPECTO HISTÓRICO 15
1.1 O FUNCIONAMENTO DOS CARTÓRIOS EXTRAJUDICIAIS NO BRASIL..... 20
1.2 DOS CRITÉRIOS PARA O OFERECIMENTO DAS VAGAS EM CONCURSO PÚBLICO – "PROVIMENTO" OU "REMOÇÃO".....30
1.3 CONCURSO PÚBLICO E OUTROS REQUISITOS.....34
1.3.1 Atentados aos Concursos de Cartório.....38
1.3.1.1 Permutas entre Delegações Extrajudiciais.....39
1.3.1.2 Inércia dos Tribunais de Justiça Quanto à Realização de Concursos.....43
1.3.1.3 Falta de Instalação e Provimento de Mais Unidades em Locais que Comportam a Pluralidade.....45
1.4 PANORAMA ECONÔMICO SOBRE OS CARTÓRIOS EXTRAJUDICIAIS NO BRASIL 48

2 CARTÓRIOS EXTRAJUDICIAIS E O PODER JUDICIÁRIO: UMA DISCUSSÃO ECONÔMICA 62
2.1 O CUSTO DOS CARTÓRIOS EXTRAJUDICIAIS PARA O PODER PÚBLICO.....65
2.2 O CUSTO DO PODER JUDICIÁRIO NO BRASIL.....68
2.3 A DESJUDICIALIZAÇÃO – FOMENTO DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E INSTRUMENTO DE ECONOMIA PARA O PODER JUDICIÁRIO ATRAVÉS DA ATUAÇÃO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES.....80

3 A ANÁLISE ECONÔMICA DA REMUNERAÇÃO DOS CARTÓRIOS 93
3.1 REMUNERAÇÃO POR EMOLUMENTOS 95
3.2 EMOLUMENTOS E OS REPASSES OBRIGATÓRIOS.....97
3.3 ALGUMAS MEDIDAS ECONÔMICAS NECESSÁRIAS PARA CONTRIBUIÇÃO COM A PRESTAÇÃO EFICIENTE E ADEQUADA DO SERVIÇO EXTRAJUDICIAL 107
3.3.1 Reestruturação dos Repasses dos Emolumentos.....108
3.3.2 Eliminação da Atribuição de Mais Funções Sem a Contraprestação Remuneratória Adequada.....114
3.3.3 Estabelecimento Efetivo de Uma Renda Mínima aos Registradores Civis das Pessoas Naturais Capaz de Garantir Vida Digna.....118

CONCLUSÃO 121

REFERÊNCIAS 126

INTRODUÇÃO

Desde os tempos remotos perdura no seio social a existência da atividade notarial e de registro, tendo apontamentos nos mais variados povos e civilizações, como entre o povo hebreu, os egípcios, babilônicos e nômades.

A atividade também teve os seus contornos presentes na era cristã, sem, contudo, serem comuns os relatos quanto ao ambiente físico ou espaço próprio em que a atividade notarial e registral era desenvolvida, havendo, no entanto, referência aos seus executores, como os escribas, *tabeliones*, *exceptores*, *actuarii*, dentre outros.

Sabe-se que, independentemente do local, civilização ou época em que a atividade foi contemplada, o seu papel sempre viabilizou a documentação de inúmeros fatos de interesses, sejam eles públicos ou particulares.

Os atos lavrados pelos responsáveis pelo serviço notarial e registral indicam e registram, ao longo da história, manifestações de vontade, e têm, ainda hoje, o condão de atribuir segurança jurídica e dar publicidade, irradiando efeitos perante toda a sociedade, e servindo como instrumento em prol do Estado e do bem-estar social.

Hodiernamente, os serviços de notas e de registros são prestados nas serventias extrajudiciais, também conhecidas popularmente como “cartórios” extrajudiciais ou unidades de serviço extrajudicial, ambiente físico em que os tabeliães e registradores desempenham sua atividade.

Diante disso, passa-se a verificar que as serventias extrajudiciais, ou, também conhecidas popularmente como “cartórios”, estão presentes em todo o território nacional.

No que diz respeito aos ofícios de Registro Civil das Pessoas Naturais, cada sede municipal conta com ao menos uma unidade. Com isso é possível afirmar, os cartórios permeiam o território brasileiro, sendo distribuídos entre todos os Estados da Federação e no Distrito Federal.

O estudo permitirá a compreensão de que, na sociedade brasileira, a exemplo de outras culturas, e em decorrência do desenvolvimento social com a evolução do Estado, das relações interpessoais e dos interesses e anseios econômicos, que desafiaram a adequação de normas e o atendimento dos particulares de forma mais dinâmica, a atividade, por força da Constituição Federal de 1988, passou a ser exercida de forma particular.

O atendimento particular (privado) mostra-se como importante papel na satisfação dos interesses sociais e econômicos no campo extrajudicial, através da gestão e investimento privados para a prestação de um serviço público.

A atividade funciona em caráter privado, não podendo o Estado exercê-la diretamente. No entanto, a delegação compete ao Poder Público.

O exercício da delegação ocorre por um particular devidamente habilitado em concurso público de provas e títulos. Assim, cartórios não são propriedades ou qualquer outro tipo de bem que podem ser vendidos, trocados, herdados ou transferidos.

Na ordem constitucional vigente, não há espaço para o "cartório herança". É de origem constitucional a disposição acerca da realização de concurso público para o ingresso na atividade notarial e registral, de modo que, quem deseja ser titular de uma serventia extrajudicial, deve se submeter a um concurso público.

Os certames para a atividade tabelioa e registral prevê a existência de dualidade de critérios para a concorrência, sendo que critério "provimento" diz respeito a seleção dos candidatos aptos a ingressarem na atividade, e o critério "remoção" possibilita a concorrência somente daqueles candidatos que já exercem a titularidade da delegação extrajudicial por mais de dois anos.

O estudo tem a intenção, também, de apontar um panorama econômico sobre os cartórios extrajudiciais no Brasil, além de traçar, nesse sentido, um paralelo entre os cartórios extrajudiciais e o Poder Judiciário, já que compete ao Judiciário a fiscalização da atividade extrajudicial.

Será observado que os notários e registradores desenvolvem relevante papel social e econômico, impulsionando a economia e funcionando como poderoso instrumento de arrecadação de recursos aos cofres públicos.

Em que pese as benesses que a atividade extrajudicial acarreta para o Estado e sociedade, a atividade tem sucumbido, haja vista que significativa parcela daquilo que é despendido para o pagamento dos atos realizados nas unidades de serviço extrajudicial, é destinado a inúmeros entes. O cenário desafia a adoção de mudanças.

Posto isto, a organização estrutural do presente trabalho conta com três capítulos, desenvolvidos após a introdução.

O trabalho tem o foco de, no capítulo inaugural, trazer um breve aspecto histórico das Serventias Extrajudiciais para, posteriormente tratar do funcionamento dos cartórios no Brasil, apresentar os critérios para o oferecimento das vagas em certame público, tratar do concurso público em si e, apontar outros requisitos para o exercício da atividade notarial e registral.

Na mesma senda o texto aponta alguns atos que configuram atentados aos concursos de cartório, como, por exemplo, as permutas entre delegações extrajudiciais, inércia dos Tribunais

de Justiça quanto à realização de concursos, e a falta de instalação e provimento de mais unidades extrajudiciais (cartórios) em locais que comportam a pluralidade do serviço.

Por derradeiro, ainda no capítulo primeiro, é apresentado um panorama econômico dos cartórios no Brasil, que aponta que aproximadamente 20% dos cartórios brasileiros são chamados “deficitários”.

São assim chamados (deficitários) uma vez que aquilo que arrecadam não é suficiente para a manutenção e prestação eficiente e adequada do serviço, posto que as despesas superam a arrecadação.

O estudo evolui para tratar, no segundo capítulo, sob o ponto de vista econômico, dos cartórios extrajudiciais e o Poder Judiciário.

Na ocasião traça um paralelo entre o custo dos cartórios extrajudiciais para o Poder Público, que como se verá, é inexistente, uma vez que os notários e registradores, arcam pessoalmente com o pagamento dos seus prepostos colaboradores, responsabilidades e encargos trabalhistas e previdenciários.

Também é de responsabilidade dos titulares os custos com o prédio para o funcionamento das unidades extrajudicial, computadores, programas, impressoras e fotocopiadoras, mesas e cadeiras, armários, aquisição de material de escritório, livros, papel de segurança, fichas de assinaturas, produtos e material de limpeza, licença para funcionamento (alvará), móveis, internet, energia elétrica, água e telefone, digitalização de acervo, equipamentos para proteção de dados, material e serviço de limpeza, dentre outros, situação que tem implicado na penúria de muitas unidades do serviço extrajudicial.

Enquanto o cenário extrajudicial padece, o custo do Poder Judiciário no Brasil é bastante expressivo.

A expressão do custo elevado do Judiciário é agravada pela existência, em muitos casos, de penduricalhos, que são as verbas não componentes do salário e destinadas aos servidores e magistrados, majorando o recebimento do montante final, o pagamento de valores que extrapolam o teto constitucional, e ainda outros atos que atentam contra o gasto responsável do dinheiro público, a exemplo das regalias gastronômicas observadas na Corte Suprema do Judiciário pátrio.

Ainda no segundo capítulo, haverá o tratamento da desjudicialização, como instrumento de fomento do desenvolvimento econômico para o Poder Judiciário, através da atuação dos notários e registradores, apresentando, na ocasião, exemplos do aparato legal e normativo que cooperam para a medida.

O derradeiro capítulo, ou seja, o capítulo de número três, contempla o ponto central do trabalho em mote, com a análise econômica da remuneração dos cartórios, sustentando que os notários e registradores não são funcionários públicos e, em razão disto, não são remunerados pelos cofres públicos, mas sim por meio de “emolumentos” pagos pelos usuários do serviço extrajudicial.

A percepção de emolumentos não ocorre de maneira desregrada, ou seja, não pode o tabelião ou registrador, em regra, fixá-los de forma discricionária, apesar de o serviço notarial e registral ser exercido em caráter privado, uma vez que há lei federal dispondo sobre as normas gerais para a fixação.

O estudo aponta como problema o fato de que, apesar da previsão legal da percepção de emolumentos integrais pelos notários e registradores, os repasses obrigatórios de parcela dos emolumentos para diversos entes têm comprometido, quando não impedido o adequado e suficiente funcionamento das unidades de serviços extrajudiciais e a prestação igual do serviço, sobretudo daqueles cartórios classificados como deficitários.

O problema econômico da destinação de parcela dos emolumentos extrajudiciais para diversos entes, é manifesto entre os diferentes Estados da Federação, implicando em ônus insustentável para parte da atividade extrajudicial, de modo que alguns cartórios experimentam a penúria.

O trabalho indicará que o problema econômico advém, também, do elevado número de gratuidades concedidas, onerando sobretudo as unidades de registro civil das pessoas naturais, razão pela qual, diante de tais premissas, o texto ousará utilizar a fábula da “galinha dos ovos de ouro”, em analogia à situação econômica do cenário atual de parcela da atividade extrajudicial, que está à beira do perecimento.

Será visto que, em que pese a atuação dos notários e registradores imprimir significativa expressão no campo social e econômico, impulsionando a economia e funcionando como poderoso instrumento de arrecadação de recursos aos cofres públicos, significativa parcela despendida para o pagamento dos atos realizados nas unidades de serviço extrajudicial é destinada a inúmeros entes, o que representa o padecimento de parcela do serviço.

Após deixar claro, sob o ponto de vista social e econômico, o quanto a atividade extrajudicial é salutar para o desenvolvimento, figurando os notários e registradores como agentes de promoção de tais aspectos, o estudo caminhará para o final, apontando algumas medidas econômicas consideradas necessárias para contribuição com a prestação eficiente e adequada do serviço extrajudicial.

A medida visa a tutela do gozo de uma vida digna por parte dos notários e registradores, como a reestruturação dos repasses dos emolumentos - com a majoração do percentual desses emolumentos destinados aos delegatários, e a consequente redução de forma proporcional dos repasses obrigatórios entre os entes, com exceção daqueles destinados à compensação dos atos gratuitos.

O aumento da parcela destinada para a compensação dos atos gratuitos mostrou-se de rigor, ao lado também da necessidade de eliminação da atribuição de mais funções sem a contraprestação remuneratória adequada – pois é de suma importância que os delegatários do serviço extrajudicial sejam adequadamente remunerados pelos atos que realizam.

O estabelecimento efetivo de uma renda mínima aos registradores civis das pessoas naturais - com a destinação por parte dos Tribunais de Justiça dos recursos devidos para a composição dessa renda mínima, além do fomento da destinação de outros recursos para tanto, garantem, além da prestação eficiente e adequada do serviço, vida digna aos registradores.

O texto discorre sobre o assunto utilizando para o desenvolvimento e obtenção da conclusão, o método dedutivo, que, partindo da análise geral, desenvolve uma concatenação de ideias rumo ao exame das situações particulares, com intuito de que o resultado seja obtido, para, a partir da análise bibliográfica, jurisprudencial, legal e normativa, identificar que a análise econômica da remuneração dos cartórios, aponta que os repasses obrigatórios de parcela dos emolumentos, têm prejudicado e onerado sobremodo a atividade extrajudicial.

As premissas desafiam a adoção de medidas concretas e urgentes, a fim de que, os emolumentos percebidos pelos tabeliães e registradores satisfaçam, primeira e efetivamente, a adequada e suficiente prestação do serviço e garantam condições de vida digna aos notários e registradores, que tanto têm contribuído para o desenvolvimento econômico e social.

1 SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS: BREVE ASPECTO HISTÓRICO

Serventia extrajudicial é o nome atribuído ao espaço físico em que os tabeliães e registradores exercem a titularidade da atividade de notas e de registro.

O ambiente é também popularmente chamado de “cartório”, vocábulo que designa o prédio em que os delegados no exercício do serviço público, prestam, de forma privada, a atividade em colaboração com o Estado.

Não é raro, ainda, o uso do termo “unidade de serviço extrajudicial”, como sinônimo de cartório e serventia extrajudicial, todas fazendo referência ao local em que o notário e o registrador oferecem e prestam o serviço aos usuários.

> Serviço, do *latim* servitiu, corresponde às atividades desempenhadas a título oneroso ou gracioso a terceiros. Os estabelecimentos onde o titular delegado pelo Poder Público outorga seus conhecimentos e poderes são conhecidos como serviço, podendo variar conforme a função, sendo então de notas ou de registro (MACHADO; AMARAL, 2008, p. 03).

A serventia extrajudicial é conduzida sob a responsabilidade e administração dos notários e registradores.

A Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994, que regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro, também conhecida como Lei dos cartórios ou Lei dos Notários e Registradores, aduz que “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” (BRASIL, 1994).

> A lei federal 8.935 não se serve da expressão ‘cartórios’, corrente na legislação paulista. Usa a terminologia ‘serviços’ ou ‘serventias’, mas, é bem de ver que nomes são meros rótulos apostos às coisas. Nenhum ser deixa de existir ou se transforma em outro pelo simples fato de ser designado por outro nome. Com ou sem tal nome, o certo é que, nos termos da citada lei (como resulta dos arts. 16 e parágrafo único, 20, § 5º, 21, 27, 28, 29, I, 39, § 2º, 43 e 44), persiste existindo o mesmo que se designa por Cartório ou Tabelionato, (terminologia esta última, aliás, utilizada no art. 20, § 4º); isto é: unidades individuadas e havidas como ‘organizações técnicas e administrativas’ onde se nucleiam feixes de competências e cuja existência e ‘vaga’ é considerado pressuposto das várias concretas delegações (art. 16) necessárias para que sejam providos os "titulares": expressão reiteradamente utilizada, como se vê nos arts. 5º; parágrafo único do art. 16; 17; 20, § 5º; 21; 36, §§ 2º e 3º) (BANDEIRA DE MELLO, 2017, n.p.).

De maneira sintética, quanto à origem, é possível argumentar que atividade notarial e registral remonta aos primórdios da sociedade.

> Na Babilônia, sob o Código de Hamurabi, o *koudourrou* era a pedra sobre a qual se fazia a descrição dos limites da propriedade imóvel, perenemente e sob a proteção divina. Esse marco de pedra era colocado sobre a terra adquirida, de modo a ser facilmente visto e identificado. Uma cópia do original era depositada no templo, sendo que a retirada indevida do marco de pedra de seu lugar sobre a terra acarretava maldição divina (BATALHA; 1979, p. 13).

Leonardo Brandelli (2011, p. 35) ensina que "[...] é na civilização egípcia que se encontra o mais prisco antepassado do notário, qual seja o escriba". Ademais há registros que indicam a existência do notário entre os sumércios, civilização nômade, que viveu entre os anos 3.500 a 3.000 a.C.

A indicação existencial da atividade se dá através da formalização de contratos imobiliários, lavrados sobre pele de animal. Com a conquista de tal povo, por parte dos gregos, os contratos lavrados foram submetidos ao crivo de um profissional similar ao que hoje é conhecido como notário (RODRIGUES; FERREIRA, 2013, p. 15).

Atividade semelhante ao modelo contemporâneo, guardadas as particularidades, pôde ser vista também na gênese, propriamente dita, do povo hebreu.

Quando Abrão, patriarca dos hebreus, atendeu o chamado divino e, juntamente com sua esposa Sarai, deixou a terra de Ur em direção à "Terra Prometida", passou a peregrinar por diversas regiões.

Ocorreu que ao chegarem em Quiriate-Arba, que é Hebrom, na terra de Canaã, Sarai (cujo nome passou a ser Sara), esposa do patriarca veio à óbito, o que levou Abrão (que também adotou novo nome) a adquirir um campo de Efron, o heteu, para sepultar a sua esposa.

A relação negocial confirmou a propriedade e posse ao patriarca, na presença dos filhos de Hete, e de todos os que acessavam a cidade, havendo, de acordo com o relato bíblico, ampla publicidade do negócio jurídico formalizado (Gênesis 23:1-20).

Embora o texto bíblico não mencione, certamente o enredo contou com a participação de algum agente, provavelmente um notário e registrador, que formalizou juridicamente a vontade das partes e viabilizou a publicidade do negócio.

Outras civilizações, da mesma maneira, dão conta da existência de profissionais que exerciam a atividade notarial e registral, como se pode observar na sociedade greco-romana.

Na Grécia haviam profissionais públicos, denominados "mnemons", que eram designados para formalizar os interesses negociais dos particulares.

Os *mnemons* exerciam funções semelhantes à notarial, já que formalizavam, diante das regras postas, o interesse dos envolvidos. A atividade acompanhou a evolução da sociedade grega, "[...] de tal sorte que Aristóteles referia-se aos *mnemons* afirmando que existiam em

todos os povos civilizados e que eram necessários numa cidade bem organizada" (BRANDELLI, 2011, p. 35).

A fim de que alguns fatos jurídicos sejam revestidos de publicidade e, que a vontade negocial dos agentes seja formalizada com fulcro no embasamento legal e normativo, viabilizando conhecimento público e segurança jurídica entre as partes, bem como para o Estado e para a sociedade, a ação dos notários e registradores representa, desde a sua gênese, o atendimento da organização social, em seus mais diversos aspectos.

> Quiçá esteja em Roma o berço do notariado (assim entendido como o ofício da Segurança e da Fé Pública *erga omnes*). Abrigando escribas das mais variadas matizes, os *tabelliones* (assim eram denominados porquanto escreviam seus atos em tabuletas de madeira emplastradas de cera) exercitavam, a princípio, cumulativamente com os exceptores, os *actuarii* e os *notarii*, as funções que lhes eram peculiares; e os chamados *tabularii*, por seu turno, como empregados fiscais, tinham a seu cargo a direção do censo, a escrituração e guarda dos registros hipotecários. De aduzir que no século VI, os imperadores LEÃO I e JUSTINIANO, já, porém, reduzidos ao Oriente, voltaram os seus cuidados para a instituição de tabelionato fazendo-a contrair maior dignidade e importância. Nessa época, os *tabelliones* formaram uma corporação em que, por esta, eram criados outros *tabelliones* de reconhecida probidade e peritos na arte de dizer e escrever (REZENDE; CHAVES, 2011, p. 13).

Nem sempre a atividade dos notários e registradores quanto a oposição da fé pública nos atos e negócios jurídicos por eles formalizados, foi compreendida como atribuição autônoma de tais profissionais.

Por algum tempo tais atribuições estavam submetidas à atuação dos magistrados.

> Os actos do scriba do Oriente e do tabellio em Roma eram escriptos privados até que as partes contrahentes os tivessem exhibido, em presença de testemunhas, ao magistrado encarregado de imprimir-lhes o signal ou sello publico e de dar-lhes o caracter de autenticidade necessario para sua execução. Até a metade do seculo XIII não se acham notarios com a qualidade de officiaes publicos; mas, ás vezes, o officio de notario via-se confundido com o de juiz, por força das tradições historicas que, até aquelle tempo, tinham tomado necessario o ministerio do magistrado para dar caracter publico ao acto notariado (ALMEIDA JÚNIOR, 1897, p. 12)

A atividade notarial e registral também ganha contornos na era cristã. Os relatos sobre a vida e morte de Jesus, bem como os aspectos inerentes ao seu ministério, têm, como fonte, diversos manuscritos e documentos elaborados por quem exercia a seu tempo a atividade de tabelião e registrador.

Nesse sentido, é possível observar a genealogia constante do evangelho de Mateus (1:1-17), possivelmente extraída de algum modelo de registro público de pessoas naturais existente. A genealogia narrada apresenta Jesus como descendente da linhagem davídica.

> A instituição do notariado se perde nas brumas do tempo. Portanto, mostra-se curioso, mas inútil, pesquisar sua origem e seu desenvolvimento nos mais diversos povos do mundo. Contudo, não se pode deixar de observar que, dentre as diversas funções ou profissões surgidas com o desenvolvimento da sociedade, a atividade do notário é uma das poucas que ainda perdura. Esse fato comprova a importância do notário e do registrador seja qual for o grau de desenvolvimento social. Se já existia nas sociedades mais rudimentares, o notário continua a exercer seu ofício nas sofisticadas sociedades do mundo moderno (LOUREIRO, 2014, p. 07).

Não são comuns relatos quanto ao ambiente físico ou espaço próprio em que a atividade notarial e registral era desenvolvida nos tempos alhures referidos. Contudo, e independente do ambiente físico destinado a atuação dos notários e registradores, a importância da atividade prestada por tais profissionais resta incontestável.

Quanto ao ambiente geográfico, na sociedade brasileira, a par da ocorrência também observada em outras nações, é cediço que a atividade de notas e de registro é prestada nas serventias extrajudiciais, ou popularmente conhecidas como “cartórios”.

Fator observado desde os primórdios da atividade, e nas mais diferentes civilizações, é que, em regra, a função era exercida por um profissional que representava uma extensão do poder central, e a este vinculado, ou seja, os que desenvolviam o serviço prestando a atividade de notas e de registro, faziam sob a permissão e no interesse do soberano.

> Para uma reflexão responsável, não há como dispensar uma rápida passada d´olhos sobre seu passado, quando a existência dos serviços ou as nomeações dos respectivos titulares eram da alçada exclusiva do Presidente da República, passando, depois, a se constituir em serviços auxiliares do Poder Judiciário e a nível estadual, tanto assim que até o final da década de setenta, do século XX, no interior do Estado de São Paulo, o custeio e o funcionamento dos Ofícios Judiciais eram de responsabilidade dos titulares dos serviços extrajudiciais, ou seja, o Registro de Imóveis cuidava do Ofício de Menores e do Júri, os Tabelionatos dos Ofícios Judiciais e o Registro Civil do distribuidor, partidor e avaliador. Com a oficialização dos Ofícios Judiciais, a sua estrutura passou a ser de alçada exclusiva e direta do Estado, situação que perdura até hoje (CHICUTA, 2005, n.p.).

Com a evolução social, via de regra, a atividade notarial e registral, que ficara atrelada ao Poder Judiciário, e por certo período prestada por servidores públicos, passou a ser exercida de forma privada, a partir da aprovação em concurso público, conforme o modelo adotado hoje.

A função notarial e registral, independentemente do local, civilização e tempo em que observada, viabiliza documentar fatos de interesse, de modo que os documentos lavrados indicam e registram manifestações de vontade, e tem o condão de dar publicidade, de modo a irradiar efeitos perante toda a sociedade.

Hodiernamente os serviços realizados nos cartórios extrajudiciais se revestem, para além do aspecto conservatório, de significativa expressão no campo social e econômico.

Os serviços em mote propiciam o exercício de direitos e garantias aos cidadãos, cooperam para o desacumulo do Poder Judiciário, formalizam juridicamente a vontade dos interessados, dando ensejo à regularidade de inúmeros negócios jurídicos que envolvem transações de valores, viabilizam o adequado tráfego imobiliário, fomentam a dinâmica recuperação do crédito, dentre outros predicados.

Especificamente no que toca à seara econômica e tributária, os serviços realizados pelos notários e registradores impulsionam a economia e funcionam como poderoso instrumento de arrecadação de recursos pelos cofres públicos.

Na faceta econômica, como já firmado, compreende-se que o fluxo de fatos jurídicos submetidos a atividades dos notários e registradores representa dinamismo ao crescimento econômico.

Dentre os elementos verificam-se o tráfego de riquezas e a possibilidade de adoção de políticas públicas capazes de atender as necessidades sociais observadas através das inúmeras informações providas pelos delegados do serviço extrajudicial.

Alinha-se na mesma ideia o fato de que a atuação extrajudicial representa redução de custos ao Poder Judiciário. Crava-se ainda que significativa parcela daquilo que é despendido para o pagamento dos atos realizados nas unidades de serviço extrajudicial é destinado a inúmeros órgãos.

O benefício da atuação dos notários e registradores também irradia bem-aventuranças para os cofres públicos, funcionando os notários e registradores como fiscais da arrecadação tributária nos atos que lhes são de competência.

Quanto ao modelo de prestação da atividade atualmente adotado no Brasil, não é prestigiado o exercício da atividade pelo próprio Estado. Significa dizer que o serviço, com todos os seus aspectos legais, sociais e econômicos, é prestado por um particular, embora a delegação ocorra por um ato do Poder Público.

Os tabeliães e registradores não são funcionários públicos, são particulares, mas que exercem uma atividade pública, delegada pelo Poder Público, em decorrência da aprovação em concurso público, como será melhor visto em momento oportuno.

Superada a síntese histórica, o caminho leva agora à tratativa do funcionamento dos cartórios extrajudiciais no Brasil, com a observação dos critérios para o oferecimento das vagas em concurso, passando, propriamente, pelo discorrer do tema do concurso e outros requisitos para o acesso à atividade, com menção a algumas ações que configuram atentados aos concursos de cartório.

Ao final do primeiro capítulo o texto se propõe a apresentar um panorama econômico sobre os cartórios extrajudiciais no Brasil.

1.1 O FUNCIONAMENTO DOS CARTÓRIOS EXTRAJUDICIAIS NO BRASIL

Antes da análise com mais vagar sobre o tema, é de rigor não perder de vista, para fins do presente trabalho, a premissa de que o vocábulo “cartório” é empregado, como sinônimo de serventia extrajudicial e unidade de serviço extrajudicial.

Na mesma senda cumpre registrar que cartório não possui personalidade jurídica, não se confundindo com pessoa jurídica, apesar da obrigatoriedade da inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ, mas que se restringe ao cumprimento de obrigações tributárias.

A realidade é que o cartório, como visto, é apenas e tão somente o ambiente físico da prestação do serviço desenvolvido pelo notário e registrador, sendo tais profissionais do direito, dotados de fé pública, os responsáveis pela organização e administração das serventias extrajudiciais.

Por sua vez o termo “extrajudicial” remonta a ideia de algo que está fora da esfera do Poder Judiciário, expressando exatamente a maneira pela qual a atividade é apresentada, exercida e prestada no sistema legal vigente.

Embora a proposta, na ocasião, seja tratar sobre o funcionamento dos cartórios extrajudiciais no Brasil, não é debalde mencionar que os cartórios não são exclusividade do território brasileiro, pois a existência de sistemas de notas e de registros é verificada em diferentes partes do mundo.

Os cartórios de notas e de registro existem em quase todos os países, e mesmo naquelas nações em que o regime político impede a propriedade privada, como ocorre por exemplo em Cuba e na antiga União Soviética, os registros foram dirigidos para aspectos atinentes a fruição da propriedade (PAIVA, 2015, n.p.).

Em Portugal, por exemplo, como ensina a professora da Faculdade de Direito de Coimbra, Mônica Jardim (2015, p. 263) o notariado representa uma das mais antigas

instituições do país, sendo tal profissional conhecido provavelmente em período anterior a própria fundação do Reino de Portugal.

No que diz respeito ao Brasil, com delegação advinda de raízes lusitanas, o notário formaliza juridicamente a vontade das partes manifestada na relação jurídica, orientando sobre a implicações jurídicas dos atos e apresentando os requisitos legais para a validade e a promoção dos efeitos jurídicos esperados.

> Parece-nos fundamental, para prosseguirmos, sopesar que o Brasil adota um sistema notarial comum aos países que se utilizam do modelo da *civil law*, denominado 'notariado latino'. No sistema do 'notariado latino', além de dar fé e autenticidade aos atos de que participa, o notário atua decisivamente no encaminhamento da vontade das partes no aperfeiçoamento da relação jurídica (MISQUIAT, 2018, p. 105).

Superadas as observações, importa dizer quanto a origem da atividade cartorária extrajudicial no país, que:

> No Brasil não existe um estudo aprofundado sobre a origem histórica da atividade notarial e registral, bem como a forma de delegação advinda de nossas raízes lusitanas. Sabe-se, no entanto, que, desde os primórdios do que se denomina 'sistema cartorial', a atividade era atribuída ao Estado por meio das capitanias hereditárias, remanescendo o governo responsável pela manutenção desses serviços (KUMPEL, 2013, n.p.).

No tempo em que o Brasil era colônia de Portugal os tabeliães eram nomeados pela Coroa Portuguesa, e os registros, quando vigiam as Ordenações do Reino, ficavam sob a responsabilidade da Igreja Romana (TIZIANI, 2016, n.p). Em dito momento:

> Os possuidores das terras devolutas eram obrigados a registrar as posses (Dec. nº 1.318, de 1854, arts. 91 e 97). O registro das posses era feito pelos vigários das freguesias do Império, definindo-se, portanto a competência dos registradores, desde os primórdios registrais pela situação do imóvel (CARVALHO, 1997, p. 02).

O desenvolvimento social com a evolução do Estado e das relações interpessoais, bem como diante da expansão dos interesses e anseios econômicos, fez com que o cenário desafiasse a adequação de normas aptas ao atendimento das demandas sociais.

A evolução requereu forma mais dinâmica, fazendo com que o sistema arcaico cedesse espaço para novas práticas, passando a iniciativa privada a exercer importante papel na satisfação dos interesses sociais e econômicos no campo extrajudicial, através da prestação em regime particular de um serviço público.

> É claro que as relações sociais e econômicas modernas permitem que o Estado delegue a particulares a execução de certos serviços públicos. No entanto, essa delegação não descaracteriza o serviço como público, [uma] vez que o Estado

> sempre se reserva o poder jurídico de regulamentar, alterar e controlar o serviço. Não é por outra razão que a Constituição atual dispõe no sentido de que é ao Poder Público que incumbe a prestação dos serviços públicos (CARVALHO FILHO, 2015, p. 334).

A extinção da prestação direta pelo Estado dos serviços notariais e de registro, expressou como pano de fundo, dentre outros interesses, a "[...] diminuição do "custo Brasil", "na simplificação dos atos, na desburocratização, na modernização e no ganho de cidadania" (CHICUTA, 1998, p. 57).

O exercício direto da atividade extrajudicial pelo Estado passou a dar lugar para o exercício privado, de modo que a Constituição Federal, com disposição expressa, no caput do artigo 236, assevera que "Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público" (BRASIL, 1988).

Do texto constitucional decorre claramente a compreensão de que o funcionamento da atividade de notas e de registro no Brasil, ocorre através da atuação de um particular em colaboração com o Estado, através da delegação efetuada pelo Poder Público.

> A formatação dos serviços extrajudiciais foi uma inteligente estratégia do constituinte de 1988. Por ela, o Estado delega uma atividade estatal a profissionais que a exercerão em caráter privado, após aprovação em severo concurso público de provas e títulos, realizado pelo Poder Judiciário (NALINI, 2020, n.p.).

A atividade funciona em caráter privado, não podendo o Estado exercê-la diretamente. No entanto, a delegação compete ao Poder Público, que a corporifica através de concurso público.

> Delegação é a outorga, a transferência, a outrém, do exercício de atribuições que, não fora por isto, caberiam ao delegante. Ou seja: os 'serviços' notariais e os de registro (que melhor se diriam 'funções' ou 'ofícios', como em seguida se aclarará) correspondem, em si mesmos, a uma atividade estatal, pública. A circunstância de deverem, por imperativo constitucional, ser desempenhados por terceiros, longe de destituir-lhes tal qualidade, pelo contrário, confirma-lhes dita natureza, pois: 'Nemo transferre potest plus quam habet' (BANDEIRA DE MELLO, 2017, n.p.).

Assim, muito embora a delegação ocorra por um ato do Poder Público, o serviço é prestado por um particular, o tabelião e registrador, a quem o Estado, após a devida habilitação em concurso público, outorga a delegação, em respeito ao texto constitucional.

Notários e registradores não são funcionários públicos, mas sim particulares em colaboração com o Estado, remunerados por emolumentos pagos pelos interessados que fazem uso do serviço. Na lição de Loureiro (2014, p. 25) "[...] as atividades notariais e de registros públicos são de titularidade do Estado, mas a pessoa jurídica de direito público não pode exercê-

la diretamente: deve, por força do disposto no art. 236 da Constituição Federal, delegá-la ao particular".

Embora a atividade seja exercida em caráter privado, não se ignora que por determinado período, sobretudo antes da edição da lei que regulamentou o artigo 236 da Constituição Federal, houve intenções, por parte de alguns, de oficializar, isto é, estatizar a prestação do serviço, a fim de que o Estado, diretamente, desenvolvesse toda a atribuição. A esse respeito:

> Houve antes da edição da lei, uma tendência para a oficialização de tabelionato e cartórios de registros, que encontrou eco na mídia e na OAB, não sendo, porém acolhida na Constituinte. Norma constitucional expressa apontou para rumo oposto, repercutindo na lei ordinária, cujo art. 50 confirma o caráter privado, ao dispor que na vacância, os serviços notariais e de registro estatizados passarão automaticamente ao regime desta lei. Embora o tabelião e o registrador sejam agentes públicos, seu exercício profissional tem caráter privado, ou seja, cabe-lhes suportar os encargos econômicos de sua atividade em face de seus fornecedores, empregados, prestadores de serviços [...] (CENEVIVA, 2014, p. 36).

O cerne para o funcionamento de um cartório extrajudicial no Brasil é a organização, por parte dos Tribunais de Justiça, de concurso público, que após finalizado, com a observância de todos os trâmites constitucionais, legais e normativos, delegará a atividade aos candidatos aprovados de acordo com a ordem de classificação.

Em que pese a gênese do sistema cartorial brasileiro ser a atribuição dos Estados por meio das capitanias hereditárias, o sistema vigente não se coaduna com a transmissão da atribuição do titular da delegação aos seus herdeiros.

Em outras palavras, cartórios extrajudiciais não passam de pais para filhos, haja vista que o acesso ocorre através de aprovação em certame público, não havendo oportunidade para o acesso advindo de qualquer relação hereditária, política ou de alguma outra influência diversa.

Cartório não são propriedades, logo não há que se falar em herança de unidade de serviço extrajudicial.

A Lei de 11 de outubro de 1.827, assinada pelo Conde de Valença, ao tratar sobre a forma pela qual devem ser providos os ofícios de Justiça, no tempo em que os cartórios eram assim compreendidos, retrata, no artigo 1º, que "Nenhum officio de Justiça, ou Fazenda, seja qual fôr a sua qualidade, e denominação, será conferido a título de propriedade" (BRASIL, 1827).

Na ordem constitucional vigente não há espaço para o "cartório herança". É de origem constitucional a disposição acerca da realização de concurso público para o ingresso na atividade notarial e registral, de modo que "Cartórios não podem ser comprados, trocados ou

transmitidos de pai para filho, nem por escritura, como se fosse um imóvel. Para que uma pessoa se torne titular de um cartório deverá, primeiro, se submeter a um concurso público [...]" (ASSOCIAÇÃO DOS REGISTRADORES DE PESSOAS NATURAIS DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2021, n.p.).

> Cumpre, então, indagar como surgem, isto é, como aparecem e como desaparecem no universo jurídico tais 'serviços', também nominados de 'serventias', expressões estas, ambas, utilizadas na Carta Magna e no regramento infra constitucional expedido em sua obediência, os quais - diga-se de passagem - servem-se desta última nomenclatura no § 3º do art. 236 da CF e nos arts. 16, 22, 28, 29, I, 30, I e nos §§ 1º e 2º do art. 36 da lei 8.935. O modo como surgem e como se extinguem, evidentemente, é o mesmo pelo qual se criam e extinguem os feixes unitários de competências públicas, isto é, os segmentos em que se partilha o poder estatal; a saber: por lei. (BANDEIRA DE MELLO; 2017, n.p.).

Quanto ao modo de criação e disposição dos serviços de notas e de registro, é preciso compreender que o assunto gera discussões.

Enquanto para alguns, o entendimento é de que a criação das serventias extrajudiciais deve ocorrer por meio de lei formal, para outros a reserva à legalidade é dispensável.

A esse respeito, a Associação dos Notários e Registradores do Brasil - Anoreg/BR propôs junto ao Supremo Tribunal Federal a ADI - Ação Direta de Inconstitucionalidade, com intuito de impugnar os Provimentos n. 747/2000 e 750/2001, editados pelos Conselho Superior da Magistratura do Estado de São Paulo, que reorganizavam os serviços de notas e de registro no interior do Estado de São Paulo, mediante a acumulação e desacumulação de serviços, extinção e criação de unidades.

A Anoreg/BR na ADI, que recebeu o número 2.415-SP, interpretando a previsão constitucional de que a disposição sobre a criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas é de competência do Congresso Nacional, e que isso exige a edição de lei formal, sustentou haver afronta aos incisos X e XI do art. 48 da Constituição Federal, na medida em que os atos ocorreram por meio de provimentos do Poder Judiciário, e não através de leis formais.

Não obstante a ação ter sido julgada improcedente, o Ministro Marco Aurélio, cujo voto foi vencido, proclamou:

> O defeito, a meu ver, salta aos olhos. Tem-se situação concreta a exigir ato normativo no sentido formal e material, emanado, portanto, da assembleia, e não da direção ou mesmo do órgão especial do Tribunal. Não podemos, a esta altura, considerado o fato de estar envolvido o Estado de São Paulo – a maior unidade da Federação –, simplesmente dizer que os Provimentos – esses sim,

> outros não – são harmônicos com a Constituição Federal (BRASIL, 2011, p. 30).

Oportuno mencionar que os cartórios extrajudiciais não se confundem com outros tipos de cartórios, como os eleitorais ou ainda aqueles das varas judiciais.

Importante alertar que, num período relativamente recente, o vocábulo “cartório” passou a ser utilizado de maneira inapropriada por serviços de despachantes e que não têm a delegação do serviço público, e logo não fazem parte da seara extrajudicial, e que sob tal nomenclatura (“cartório”) visava angariar clientes e servirem de intermediadores do serviço.

A utilização inadequada do termo culminou na apresentação do Projeto de Lei – PL 4.978/2016, de autoria do Deputado Rômulo Gouveia, do Estado da Paraíba, que buscava a alteração da lei dos notários e registradores (Lei n. 8.935/94) para tratar do uso privativo da expressão "cartório" para identificação do local ou espaço físico onde são prestados serviços notariais e de registro.

O PL visava acrescentar o artigo 43-A à Lei 8.938, cuja redação pretendida era a seguinte:

> Art. 2º A Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 43A:
> ‘Art. 43A. A designação ‘cartório’ é de uso privativo das serventias extrajudiciais, para identificar o local ou o espaço físico onde são prestados os serviços notariais e de registro.
> § 1º É vedado à pessoa física ou jurídica:
> I - utilizar os termos cartório ou cartório extrajudicial no seu nome empresarial, firma, denominação ou nome fantasia;
> II - fazer qualquer menção aos termos cartório ou cartório extrajudicial para descrever seus serviços, materiais de expediente, de divulgação e de publicidade, na internet ou em qualquer outro meio eletrônico, digital, impresso, de som ou imagem (BRASIL, 2016).

Ao se manifestar sobre o projeto a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania no mérito votou pela rejeição do projeto.

A Lei nº 8.935 de 18 de novembro de 1994 (Lei dos Notários e Registradores – LNR), que regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro, é a responsável por indicar, conforme seu artigo 5º e incisos, quem são os titulares dos serviços notariais e de registro.

O artigo permite uma divisão em que os três primeiros incisos dizem respeito aos tabeliães, que, por sua vez, subdividem-se em “tabeliães de notas” (inciso I), “tabeliães e oficiais de registro de contratos marítimos” (inciso II) e “tabeliães de protesto de títulos” (inciso III). A segunda parte trata sobre os oficiais registradores, que contempla os “oficiais de registro de imóveis” (inciso IV), os “oficiais de registro de títulos e documentos e civis das pessoas

jurídicas" (inciso V), os "oficiais de registro civis das pessoas naturais e de interdições e tutelas (inciso VI), e por derradeiro, no inciso VII, "oficiais de registro de distribuição" (BRASIL, 1994).

Cada tipo de serventia extrajudicial implementa uma atribuição específica, todas sujeitas ao regramento contido na Constituição da República, nas leis federais e estaduais, atos normativos de âmbito federal e estadual, sendo que, no que toca às leis estaduais e aos atos normativos dos Estados, eles são dirigidos apenas à Unidade da Federação correspondente.

De todo modo a atividade é desenvolvida sob a responsabilidade técnica, administrativa e financeira do tabelião e registrador titular da delegação e em um único lugar.

Ao lado da Lei dos Notários e Registradores, a atividade extrajudicial no Brasil é regida também, dentre outras, pela Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 – Lei de Registros Públicos, especialmente no que diz respeito a atuação dos registradores civis de pessoas naturais, registradores civis de pessoas jurídicas e de títulos e documentos, e registradores de imóveis.

Os diplomas federais, notadamente, têm incidência geral no âmbito do território pátrio. No entanto é preciso registrar que cada Estado da Federação, bem como o Distrito Federal, através dos respectivos Tribunais de Justiça, tem autonomia para a criação de normas de serviços próprias da atividade extrajudicial, que devem respeitar o estatuído na Constituição Federal, nas leis que tratam do assunto, e nos atos normativos de âmbito nacional.

Por essa razão não é incomum algumas diferenças de procedimentos relacionados a atividade notarial e registral, considerando os diversos entes federativos.

> A Corregedoria Geral da Justiça de cada Estado edita Normas de Serviço regulamentando a forma de prestação das atividades notariais e de registro, a maneira como os atos serão praticados, os documentos que devem ser arquivados, o procedimento de reclamação e punição dos tabeliães e registradores, dentre outros assuntos (MODANEZE; TIERI; TIERI, 2010, p. 12).

Ainda quanto ao funcionamento dos cartórios extrajudiciais no Brasil, é preciso mencionar que, é competência do Poder Judiciário, conforme disposto nos artigos 103-B, § 4º, I e III, e 236, § 1º, da Constituição Federal a fiscalização dos serviços extrajudiciais (BRASIL, 1988).

Por disposição legal a fiscalização é exercida pelos juízes competentes de acordo com o instituído na organização estadual ou distrital.

O fato de a fiscalização da atividade extrajudicial ser exercida pelo Poder Judiciário e de que, os concursos para a atividade serem realizados pelo mesmo Poder, com a outorga da

delegação pelo Tribunal de Justiça, permite dizer que, a atividade extrajudicial, embora exercida em caráter privado, está de certa forma umbilicalmente ligada ao Poder Judiciário. No entanto não se confunde com ele.

> Persiste o erro multissecular de manter o notariado brasileiro como dependência do Poder Judiciário, o que é prejudicial ao bom desempenho dos serviços profissionais. A atividade notarial é estranha à formação do juiz, cujas funções são outras. [...] Há defeitos na fiscalização, na renovação do quadro de profissionais, na fixação de emolumentos, na criação de tabelionatos, na edição de normas técnicas. Porém, o mais grave dos defeitos é a falta de uniformidade nacional na regência da atividade notarial, que varia de Estado para Estado. Não se vê possibilidade de correção das falhas enquanto houver a subordinação ao Judiciário, cuja organização é variável, por ser de competência de cada unidade da Federação. A solução é a autonomia institucional, deferindo toda organização ao próprio corpo profissional [...] (POISL, 2015, p. 53-54).

Vencida a menção ao liame com o Poder Judiciário, é de rigor apontar que os cartórios extrajudiciais no Brasil, funcionam como instrumentos de viabilização da implementação de políticas públicas pelo Estado.

Além disso os cartórios são meios garantidores dos direitos dos cidadãos, e cooperadores jurídicos e econômicos do Poder Público e da sociedade.

A atuação dos notários e registradores, em muitas ocasiões, representa o primeiro elo da pessoa com o Estado. Nesse sentido, é observada, propriamente, a atuação dos registradores civis de pessoas naturais, uma vez que tanto o início da vida extrauterina, ocorrências de natimorto, bem como o encerramento da existência humana, são alguns dos fatos que devem ser levados ao registro público.

> São cerca de 13 mil unidades de RCPN no Brasil. Elas estão presentes em distritos, lugarejos, povoados e locais os mais recônditos da nacionalidade. Não há polícia, não há outra presença do Estado nesses núcleos de convivência às vezes longínquos. Mas ali está o Registrador Civil, a atender todas as necessidades da população. Nem sempre os problemas guardam pertinência com a área jurídica. São questões sociais, de saúde, de falta de quase tudo. Esses profissionais deveriam perceber remuneração condigna. E não é o que acontece (NALINI, 2020, n.p.).

Não é demais dizer que “a vida passa pelo cartório”, uma vez que nele estão os registros dos principais fatos inerentes da pessoa humana, como o nascimento, o casamento e o óbito. “O registro dos principais fatos na vida de uma pessoa é extremamente relevante para qualquer sociedade, pois propicia segurança quanto às informações constantes desses assentamentos” (SANTOS, 2006, p. 15).

Além da segurança de informações, o registro é fonte para a implementação de políticas públicas, que proporcionam a majoração do bem-estar social e econômico.

A atividade oportuna para o Estado e sociedade, e o sistema que registra fatos juridicamente relevantes não se resume a atuação salutar do registrador civil de pessoas naturais. A estrutura extrajudicial, através da atuação dos delegados do serviço, não se limita aos registros para fins meramente conservatórios.

A atuação dos notários e registradores e os atos promovidos nas unidades de serviço extrajudicial irradia, a par de outros, efeitos sociais e econômicos.

Registra-se, por exemplo, a atuação do tabelião de notas, que ao formalizar juridicamente a vontade das partes, implementa a organização de demasiados negócios jurídicos, fomentando a paz social, e viabilizando transações econômicas.

Por sua vez o registrador de imóveis possibilita, uma vez preenchidos os ditames legais e normativos, o acesso aos registros públicos de fatos que consubstanciam o atendimento de direitos e necessidade sociais, como, por exemplo, o direito à moradia, e a regularização fundiária urbana. Nesse sentido, o próprio direito de propriedade está diretamente ligado a atividade do registrador imobiliário.

Sobre tal direito a cátedra de Fábio de Oliveira Luchesi assevera que:

> É comezinho que o direito de propriedade e sua garantia é a regra, conforme prevemos textos constitucionais em sua maioria, entres os quais o da Constituição Federal brasileira, na disposição do artigo 5º, item XXII. É ele o direito que subordina a coisa móvel ou imóvel, corpórea ou incorpórea ao poder discricionário de uma pessoa. É direito inerente à pessoa humana porque está intimamente ligado ao conceito econômico da vida do home em sociedade. É de importância ímpar porque, para o seu titular, esse direito representa os meios para a manutenção da própria vida, sendo por isso mesmo, classificado como direito natural e fundamental, colocado em todas as Constituições junto àqueles direitos e garantias que têm relação com a própria personalidade humana (1989, p. 73-74).

Percebe-se que a atuação do registrador imobiliário diante do seu exercício tutela direito inerente à pessoa humana, diretamente apontado para o conceito econômico do ser humano.

Ademais no exercício do registrador de imóveis é verificado o tráfego imobiliário, expressando a atividade, para além do aspecto jurídico, uma importante face econômica.

Não sem motivo é que “O Registro de Imóveis é um serviço público delegado a particular, de importância essencial à comunidade como um todo, já que, é através dele que milhões de propriedades e direitos são regularizados todos os dias, com reflexos econômicos, sociais, civis e penais” (PASSOS, 2008, p. 19).

Possível também, quanto ao campo social e econômico, destacar a atuação dos tabeliães de protesto de letras e títulos, uma vez que o protesto extrajudicial é uma excelente ferramenta

de recuperação de créditos, e inibidor de uma gama de conflitos sociais, cooperando com a necessária desjudicialização.

> Exerce o protesto função probatória quanto ao inadimplemento do devedor. Contudo, e evidentemente, ao se utilizarem dos serviços de protesto, não objetivam os credores a lavratura e o registro do protesto, a provar o descumprimento de obrigação originada em títulos e outros documentos de dívida. O escopo dos credores é a solução do conflito de interesses, com o recebimento do que lhes é devido (SOUZA, 2011, p. 184).

Destaca-se que a relevância da atividade notarial e registral, em meio a outros aspectos, está diretamente ligada à publicidade advinda dos registros públicos, afinal, os "Serviços notariais e de registro são os de organização técnica e administrativa destinados a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos" (BRASIL, 1994).

Interpretando a lei com a soma do vocábulo "cartório", é plausível identificar que os cartórios extrajudiciais funcionam em decorrência da atuação do delegado do serviço extrajudicial, ou seja da atuação do tabelião e registrador, para garantia da publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos. Tais atributos são indissociáveis do funcionamento das serventias extrajudiciais.

Os registros que compõem o acervo dos cartórios não expressam apenas um procedimento para conservação de fatos importantes; servem também como meio de prova, com publicidade garantida. Nesse sentido Serpa Lopes ensina que:

> Esta é de uma utilidade jurídico-social indenegável. A sua função no Direito consiste em tornar conhecidas certas situações jurídicas, precìpuamente quando se refletem nos interêsses de terceiros. Por outro lado, a sua finalidade caracteriza-se por essa dupla face: ao mesmo tempo que realiza uma defesa, serve de elemento de garantia. Relações jurídicas existem que exigem ser respeitadas por terceiros, sendo imperiosa a necessidade da criação de um órgão, de um sistema capaz de possibilitar êsse conhecimento erga omnes. Se verdade é que, em geral, o negócio jurídico sòmente produz efeitos entre as partes diretamente interessadas, contudo, em dados casos, podem êsses efeitos protrair-se, atingindo terceiros interessados, dando lugar ao que certos juristas denominam de eficácia reflexa ou de repercussão do negócio jurídico. Tem-se dito nada mais ser a publicidade do que uma forma de notificação pública (1960, p. 18).

Os cartórios funcionam, ainda, através da atuação de seus titulares, como agências de fiscalização de recolhimento tributário, colaborando com a efetividade de recolhimentos de tributos ao Estado, uma vez que inúmeros atos formalizados nas serventias extrajudiciais estão atrelados ao recolhimento de numerários ao erário, servindo os notários e registradores como fiscais de determinados pagamentos.

A recolha de tributos é apenas uma das facetas, pois, “Assim, como Jano, o deus romano que tem duas faces, uma voltada para cada lado, o tabelião tem uma face voltada para servir o povo com os serviços notariais, e a outra comprometida com a fiscalização da legalidade e dos tributos eventualmente incidentes aos atos nos quais intervém” (FERREIRA; RODRIGUES, 2010, p. 13).

A dualidade da face da atividade extrajudicial é da substância do notário e registrador.

Antes do encerramento do assunto especificado, a ocasião permite ainda compreender que o exercício da atividade do notário e do registrador no Brasil, no que diz respeito a geografia da sua atuação, não é amplo, uma vez que a lei prevê situações em que o profissional deve observar limites territoriais para exercitar a atividade.

A Lei nº 8.935/94, em seu artigo 9º, veda a prática de atos pelo tabelião de notas fora do Município em que exerce a sua delegação (BRASIL, 1994). Do mesmo modo, existem também limitações territoriais para o exercício da atividade dos registradores de imóveis e civis das pessoas naturais, dentre outras.

Lembra-se ainda que a atividade deve ser prestada em um único lugar, ou seja, o cartório deve ser consubstanciado em uma sede, sendo vedada filiais ou sucursais.

Por todo exposto é possível compreender que o funcionamento dos cartórios no Brasil ocorre com embasamento constitucional, legal e normativo, sob o gerenciamento particular dos tabeliães e registradores, que são profissionais do direito dotados de amplo conhecimento exigido e comprovado através da habilitação em concurso público de provas e títulos, e que agem de maneira a satisfazer tanto os interesses do Estado como da sociedade.

A satisfação de inúmeros interesses ocorre através da atuação voltada para a garantia de múltiplos direitos dos cidadãos, possibilitando a formalização jurídica do interesse dos polos dos negócios jurídicos, a publicidade de informações e dados suficientes a amparar a implementação de políticas públicas, além de prover cooperação jurídica aos particulares e ao Poder Judiciário, e fomentar o desenvolvimento social e econômico.

1.2 DOS CRITÉRIOS PARA O OFERECIMENTO DAS VAGAS EM CONCURSO PÚBLICO – “PROVIMENTO” OU “REMOÇÃO”

Na ordem constitucional vigente não há outra maneira de investidura como titular da delegação do serviço extrajudicial a não ser através da aprovação em concurso público para a atividade.

O modelo atualmente adotado no Brasil não prestigia o exercício da atividade pelo próprio Estado, não podendo, por consequência, ser exercido pelo Poder Judiciário, uma vez que, em termos constitucionais, a atividade deve ser exercida em caráter privado.

O acesso à titularidade da atividade extrajudicial só é possível mediante a observância da tutela democrática com a aprovação em certame público.

Todavia, antes do tratamento ao concurso público em si, é preciso observar que a atividade notarial e registral comporta uma distinção de critérios quanto às vagas oferecidas no certame, sendo possível falar em critério de "provimento" e critério de "remoção".

O critério provimento pode ser compreendido como um critério inicial, uma vez que seleciona os candidatos aptos a ingressarem na atividade. Assim, aqueles que nunca exerceram a titularidade de uma serventia extrajudicial, para que tenham acesso à delegação, fazem uso do critério provimento.

A remoção, por sua vez, possibilita a concorrência somente daqueles candidatos que já exercem a titularidade da delegação extrajudicial por mais de dois anos.

> O direito à remoção se abre aos delegados que satisfaçam os requisitos da lei local, proporcionando solução equitativa para todos os candidatos possíveis. Com obediência ao princípio federativo e no respeito da autonomia concedida pelo artigo 18 da Constituição, definindo a organização política e administrativa do Brasil, a remoção tem cabimento nos limites de cada Estado e do Distrito Federal (CENEVIVA, 2014, p. 179).

O candidato que preenche os requisitos para o concurso de remoção, pode, no mesmo certame, fazer a inscrição para concorrer pelo critério provimento, uma vez que também observa os elementos necessários, de modo que "quem pode o mais, pode o menos".

Por outro lado, aquele que concorre pelo critério provimento, só poderá participar do certame para remoção se preenchidos os requisitos legais e normativos para tanto.

Não é debalde notar que não há impedimento para que o candidato, caso queira, e preencha os elementos necessários, concorra apenas pelo critério de remoção. A escolha compete ao interessado diante do caso concreto e dos permissivos positivados.

Considerando a possibilidade da múltipla concorrência, os Tribunais de Justiça, através das instituições responsáveis pelo desenvolvimento dos concursos, em regra, agendam diferentes datas ou horários para a aplicação das provas de provimento e remoção, possibilitando que o candidato apto, concorra em ambos os critérios.

A respeito da dualidade de critérios, a Constituição Federal, no parágrafo 3º do artigo 236, faz referência ao concurso de "provimento" ou "remoção" (BRASIL, 1988). A referência não fica só por conta do texto constitucional.

O diploma legal que regulamenta o artigo constitucional em apreço, tem disposição expressa quanto ao preenchimento das vagas existentes para concurso, estabelecendo, no artigo 16, que “As vagas serão preenchidas alternadamente, duas terças partes por concurso público de provas e títulos e uma terça parte por meio de remoção, mediante concurso de títulos [...]” (BRASIL, 1994).

À primeira vista, do texto legal se observa, ainda que não utilizado o vocábulo, o preenchimento das vagas pelo critério “provimento” – palavra emprestada do direito administrativo para expressar a condição de um servidor que é originalmente direcionado para o preenchimento e ocupação de um cargo público.

Em momento posterior é verificado o preenchimento das vagas por meio de “remoção”, expressão também usual no direito administrativo, para indicar o deslocamento do servidor para o exercício da função em outro local.

No caso dos notários e registradores o termo é utilizado em razão do deslocamento do delegado extrajudicial para assumir a titularidade de outra serventia extrajudicial (CENEVIVA, 2014, p. 180-181).

Imperioso observar, que no caso da delegação constitucional da atividade notarial e registral, a remoção do delegado extrajudicial não ocorre por mero pedido ou por permuta, mas sim através da aprovação em novo concurso de provas e títulos, do qual podem participar os titulares que já exerçam a atividade por mais de dois anos.

Há que se registrar que o artigo 16 da Lei 8.935 de 18 de novembro de 1994, ao abordar o concurso para remoção, parece, à primeira vista, dispensar o concurso de provas, uma vez que, ao tratar de tal critério, só menciona o “concurso de títulos”.

Notadamente a aparência não concretiza a realidade, uma vez que os concursos são realizados para ambos os critérios através da aplicação de provas bem como da análise de títulos.

O CNJ tem disposição expressa, perpetrada através da Resolução n. 81 de 9 de junho de 2009, de que o preenchimento de um terço das vagas disponíveis (para a remoção) far-se-á por concurso de provas e títulos de remoção (BRASIL, 2009).

Há uma prevalência do provimento sobre a remoção, uma vez que apenas uma terça parte das vagas é disponibilizada para o último critério.

Para a seleção dos cartórios que devem compor os respectivos critérios, é organizado pelo Tribunal de Justiça um sorteio entre todas as serventias extrajudiciais vagas e disponíveis para o concurso, a fim de que um terço delas seja ofertado a título de remoção.

O resultado do sorteio é publicado no Diário de Justiça, viabilizando o acesso público de tal informação.

O critério de remoção tem incidência exclusivamente na mesma unidade da Federação em que o notário e/ou registrador exerce a delegação por mais de dois anos, não sendo possível que o delegado de um Estado participe de um certame que objetive a remoção (*strictu sensu*) para unidade federativa diversa.

> Assim, pela melhor leitura que se pode fazer do dispositivo, o concurso de remoção deverá restringir-se ao Estado em que o candidato é concursado e está atuando. Sem a via do concurso de ingresso, atualmente, não há como ninguém ser delegado de serviços notariais e registrais. Assim, o candidato deve estar aprovado no Estado em que quer remover, e não só isso, deverá também ter dois anos de atividade notarial e registral (SOUBHIA, 2010, p. 33).

O estabelecimento do preenchimento por provimento ou remoção leva em conta a data da vacância do serviço. Se porventura a vacância ocorrer na mesma data, o critério considerará a data da criação do mesmo.

> Aliás, ao cogitar do preenchimento das ‘vagas’ em ‘serventias’, que deverá ser feito alternadamente, duas terças partes por concurso público e uma terça parte por promoção, a teor do precitado art. 16 da lei n.º 8.935, seu parágrafo único expressamente indica que, para estabelecer o critério de preenchimento, tomar-se-á por base a data da vacância da ‘titularidade’, ou, quando vagas na mesma época, ‘aquela da criação do serviço’. Cumpre, então, indagar como surgem, isto é, como aparecem e como desaparecem no universo jurídico tais ‘serviços’, também nominados de ‘serventias’ [...] O modo como surgem e como se extinguem, evidentemente, é o mesmo pelo qual se criam e extinguem os feixes unitários de competências públicas, isto é, os segmentos em que se partilha o poder estatal; a saber: por lei. (BANDEIRO DE MELLO, 2017, n.p.).

No Estado de São Paulo o concurso público de provimento inicial da delegação e de remoção era regido pela Lei nº 12.227, de 11 de janeiro de 2006, que além de outras providências, estabelecia a organização básica dos serviços notariais e de registros e as regras do concurso público.

A lei bandeirante foi declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, nos autos da ADI nº 3.773, julgada em 04 de março de 2009.

Na ocasião o Procurador-Geral da República sustentou a ocorrência de vício formal, uma vez que a iniciativa da lei foi deflagrada pelo governador do Estado e não pelo Tribunal de Justiça, a quem cabe a competência privativa.

A definição dos cartórios que preencherão o critério de provimento e o de remoção são publicadas pelos respectivos Tribunais de Justiça a fim de que a informação seja de

conhecimento de todos os interessados, sobretudo daqueles que concorrerão às vagas disponibilizadas para o concurso.

1.3 CONCURSO PÚBLICO E OUTROS REQUISITOS

O concurso público tem como norte os princípios administrativos consagrados no texto constitucional e no direito posto vigente, sendo a única via de acesso à titularidade da atividade notarial e de registro.

Significa dizer que o serviço, com todos os seus aspectos legais, sociais e econômicos, é prestado por um particular, em decorrência de uma situação meritória verificada diante da regular aprovação em concurso público.

O certame público tem como fundamento, além de outros, os princípios da igualdade, impessoalidade e da competição, pretendendo assegurar a igualdade entre os candidatos concorrentes, afastando favorecimentos pessoais ou ações detrimentosas, a fim de que os melhores classificados tenham acesso ao serviço.

> Assim, podemos dizer que o concurso público é um procedimento administrativo (sucessão ordenada de atos) que tem por finalidade aferir as aptidões pessoais (intelectual, física e psíquica) e selecionar os melhores candidatos ao provimento de cargos e empregos públicos, dando iguais condições de participação aos seus interessados, ressalvado o tratamento diferenciado aos portadores de necessidades especiais, sendo, portanto, o melhor instrumento que representa o sistema de mérito (COUTINHO, 2015, n.p.).

Em que pese o estabelecimento da necessidade do concurso, fato é que nem sempre a atribuição da atividade ocorreu nos moldes de hoje, haja vista que "[...] os cargos de tabelião eram providos por doação, com investidura vitalícia, podendo ser obtidos por compra e venda ou sucessão causa mortis, sem preocupação com preparo ou aptidão para o exercício da função" (RIBEIRO, 2009, p.15)

A realização de concurso público para o preenchimento de vagas de cargos, empregos e funções públicas é a regra do sistema constitucional vigente, sendo possível compreender que o concurso público é um princípio republicano tutelado pela ordem constitucional, e pelo arcabouço legal e normativo pátrio.

A atividade notarial e registral não escapa à regra, devendo respeitar a via do certame, não havendo mais que se falar em nomeação para o serviço extrajudicial advinda pura e exclusivamente da intenção subjetiva de um poder soberano.

Embora o exercício da atividade notarial e registral, como já visto, seja efetivado por um particular (o notário e o registrador) que colabora com o Estado, não se pode perder de vista que a natureza jurídica é de serviço público.

> [...] Serviços Notariais e de Registros são recebidos pelo particular por meio de delegação. Delegar consiste em atribuir atividade própria da administração a um ente privado ou público. Assim, conclui -se, pela análise dos referidos textos, que as atividades notariais e registrais são públicas por excelência, sendo exercidas, contudo, em caráter privado, por particulares investidos na função pública por delegação. Dito de outra forma, hoje predomina o entendimento de que a natureza da atividade é de serviço público, mas sua gestão é particular (SERRA, 2013, p. 10).

Em decorrência da natureza pública do serviço, e em atendimento ao status constitucional, e diante do princípio republicano, a Constituição Federal prevê, no § 3º do artigo 236, que "O ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público de provas e títulos, não se permitindo que qualquer serventia fique vaga, sem abertura de concurso de provimento ou de remoção, por mais de seis meses" (BRASIL, 1988).

> O art. 236 e seus parágrafos da Constituição Federal fixam as diretrizes dos Registros Públicos no país. Esse artigo determina que os serviços públicos serão exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público. Estabelece que lei federal regulamentará a atividade, a responsabilidade civil e criminal dos tabeliães, registradores e seus prepostos, a fiscalização pelo Poder Judiciário, fixará os emolumentos devidos pelos atos notariais e de registro e regulamentará os concursos públicos para ingresso e remoção (MODANEZE; TIERI; TIERI, 2010, p. 11).

Diga-se de passagem, que mesmo antes da Constituinte de 1988, a ordem anteriormente vigente, em decorrência da Emenda Constitucional nº 22 de 1982, que alterou a Constituição da República Federativa de 1967, já dispunha sobre o concurso público de provas e títulos para o provimento das serventias extrajudiciais, muito embora as legislações estaduais previam critérios disformes para a participação no certame (BRASIL, 1967).

O atual texto constitucional caminhou no mesmo sentido no que diz respeito ao princípio republicano do concurso público.

Ainda em relação a legislação anterior a Constituição de 1988, registra-se que:

> A Constituição Federal de 1967, alterada pela Emenda Constitucional 22/1982, passou a ter em seu art. 208 a seguinte redação, que amparava tal privilégio aos que nele se enquadrassem e que constituía uma exceção ao concurso público: 'Fica assegurada aos substitutos das serventias extrajudiciais e do foro judicial, na vacância, a efetivação, no cargo de titular, desde que, investidos na forma da lei, contem ou venham a contar cinco anos de exercício, nessa condição e na mesma serventia, até 31 de dezembro de

> 1983.’ Este foi o quadro no qual chegou o art. 236 da CF/1988, que estabeleceu um panorama completamente novo, rompendo com o que havia de resquício ruim de outros tempos, e acolhendo o que de melhor havia, e proporcionando ao Brasil um dos melhores sistemas notariais e registrais do mundo, comparáveis aos bons sistemas mundiais (BRANDELLI, 2018, p. 2.895).

Os titulares das serventias extrajudiciais exercem a delegação por meio da aprovação em concurso público, franqueado a todos aqueles que preenchem os requisitos legais e normativos, reproduzidos no edital.

O concurso é realizado pela aplicação de provas que visam observar a aptidão intelectual, a suficiência administrativa e de títulos, contando os últimos como pontos a serem somados para a classificação final, tudo conforme a previsão da lei e do regulamento próprio do concurso, veiculado no edital, garantindo igualdade de oportunidade de acesso dos participantes do certame (CENEVIVA, 2014).

A necessidade da prestação eficiente e adequada da atividade de notas e de registro, comporta, entre os seus elementos, a aptidão intelectual, que sem sombra de dúvidas é comprovada mediante a aprovação no rigoroso certame, composto por fases que vão desde a prova preambular até a arguição oral e a análise de títulos.

A aprovação traz a garantia para o Estado e para a sociedade, de que o profissional no exercício da atividade notarial de registral é de fato alguém qualificado. Nesse sentido:

> Ao outorgar a um profissional especializado a tarefa dos registradores públicos, pretendeu o sistema não só preservar a técnica do serviço, mas também propiciar a autenticidade de seu mister. Não existe a possibilidade de qualquer registro privado substituir-se ao público. Somente é autentico para a integral produção dos efeitos previstos em lei, o registro lavrado por um oficial público, habilitado por concursos, exercendo uma atividade de natureza pública (NALINI, 1998, p. 41).

A realização do concurso para a atividade extrajudicial é de competência do Poder Judiciário, tendo em todas as suas fases, a participação da OAB - Ordem dos Advogados do Brasil, do Ministério Público, de um notário e de um registrador (BRASIL, 1994).

Cumpre observar que o Poder Judiciário, quando da realização do concurso, exerce, excepcionalmente, uma função atípica, haja vista que não está atrelado ao tratamento de algum aspecto jurisdicional. Logo, quando exerce a competência para a realização do concurso público, está investido em função administrativa, mas amparado por base constitucional, o que não compromete a tripartição dos poderes.

O Conselho Nacional de Justiça tutelando o primado constitucional quanto à necessidade de observância do concurso público para a investidura na delegação da atividade

tabelioa e registral, editou a Resolução nº 80, de 09 junho de 2009, a fim de declarar a vacância daqueles serviços notariais e de registro ocupados de forma irregular.

O ato normativo trouxe, entre os seus "considerandos", a abordagem no sentido de que a ordem constitucional estabelece a investidura através da realização de concurso público para as vacâncias ocorridas após a promulgação da Constituição Federal de 1988, não havendo que se falar em direito adquirido decorrente da Constituição de 1967, para os casos de vacância ocorrida após a nova constituinte.

Ainda lançando luz à necessidade da organização das vagas dos serviços de notas e de registro para que sejam submetidas ao concurso público, o CNJ editou também, no mesmo ano, a Resolução n. 81.

O ato normativo trouxe, na oportunidade, uma minuta de edital a fim de funcionar como norte para os concursos a serem organizados pelos Tribunais de Justiça pátrios, com estabelecimento, inclusive, de prazo para a conclusão dos concursos (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2009).

Dos atos normativos do órgão vinculado ao Poder Judiciário, é possível reconhecer que:

> O CNJ tem compelido os Tribunais de Justiça do país a realizar concursos públicos para o provimento e remoção dos titulares das serventias extrajudiciais, evidenciando a necessidade da alta capacidade técnica e profissional dos aprovados, dada a grande dificuldade inerente aos certames. Os concursos públicos, indispensáveis para a remoção e o provimento das serventias extrajudiciais, são essenciais para selecionar os candidatos mais capacitados para a prestação do serviço notarial e registral. Quanto mais capacitados os oficiais, melhores e mais eficazes são os atos por eles praticados (MARTINS, 2021, n.p.).

Insta salientar que a delegação dos serviços de notas e de registro tem caráter personalíssimo, e se extingue nas hipóteses veiculadas em lei, não havendo que se falar em sucessão hereditária relativa a delegação.

Sobre o tema, a Lei 8.935 de 18 de novembro de 1994, em capítulo próprio, prevê no artigo 39, as hipóteses legais de extinção da delegação.

Figuram entre atais hipótese a morte, a aposentadoria facultativa, a invalidez, a perda da delegação – que pode ser decorrente de sentença judicial transitada em julgado ou de decisão decorrente de processo administrativo – e o descumprimento da concessão da gratuidade dos atos necessários ao exercício da cidadania, dispostos na Lei nº 9.534, de 10 de dezembro de 1997.

Ocorrendo qualquer uma das hipóteses mencionadas haverá solução de continuidade, dependendo o ingresso de novo titular para a serventia, da aprovação em concurso.

Em decorrência da extinção da delegação, o serviço será declarado vago e a autoridade competente, designará substituto para responder pelo expediente.

A vacância perdurará até que haja o suprimento da delegação através da assunção de um novo titular aprovado em concurso público de provas e títulos, seja pelo critério de provimento ou remoção, devendo a abertura do concurso respeitar o período de até seis meses (BRASIL, 1994).

Além das disposições de âmbito nacional quanto à necessidade de concurso de provas e títulos para o ingresso na atividade notarial e registral, que são provenientes dos ditames constitucionais, legais, e dos atos normativos do CNJ, a matéria é tratada da mesma forma no âmbito dos Tribunais de Justiça dos Estados e Territórios, que em regra, reproduzem o aparato positivo existente no que tange a seleção.

Além da habilitação em concurso público de provas e títulos, outros requisitos cumulativos devem ser preenchidos para a titularidade do serviço notarial e registral, sendo eles: a nacionalidade brasileira, a capacidade civil, quitação com as obrigações eleitorais e militares, bacharelado em direito comprovado pelo respectivo diploma, e a verificação de conduta condigna para o exercício da profissão (BRASIL, 1994).

A exceção quanto a formação acadêmica, fica por conta da participação de candidatos não bacharéis em direito, que, no entanto, até a data da primeira publicação do edital, comprovem ter completado ao menos dez anos de exercício em serviço notarial ou de registro.

É curiosa a disposição legal quanto a possibilidade de concorrência por candidatos não bacharéis em direito, uma vez que tabeliães e oficiais de registros são profissionais do direito, isto é, têm a aplicação da lei como alicerce de sua atividade.

Na prática a participação de tais candidatos ao certame é ínfima.

Todo o até aqui exposto, leva à conclusão de que é de origem constitucional a disposição acerca da necessidade de realização de concurso público para o ingresso na atividade notarial e registral, de modo que, o princípio republicano do concurso público, é tutelado pela ordem constitucional vigente, além da proteção exercida pelo arcabouço legal e normativo.

1.3.1 Atentados aos Concursos de Cartório

A estrutura constitucional, legal e normativa, é firme no sentido de tutelar o princípio republicano do concurso público de provas e títulos para o ingresso na atividade notarial e de registro.

A proteção é proveniente dos ditames constitucionais, legais, bem como dos atos normativos do CNJ e dos Tribunais de Justiça dos Estados da Federação, razão pela qual, notários e registradores exercem sua atividade por meio de delegação do Poder Público, após a regular investidura através de concurso público de provas e títulos.

Não obstante a tutela acerca da observância da realização de concurso para o ingresso na atividade, não são raras as investidas e manobras tendentes a usurpar o primado constitucional, almejando driblar a via do certame.

Nesse sentido cita-se, de passagem e a título de exemplo, a tramitação da Proposta de Emenda à Constituição - PEC nº 471/2005, que almeja efetivar responsáveis e substitutos pelos serviços notariais, sem a investidura por meio do necessário concurso público.

A medida se reveste de nítida afronta ao princípio republicano do concurso, e insiste no menoscabo para com a ordem constitucional, com forte apelo lobista (BRASIL, 2005).

O intento de emendar a Constituição para violentar a exigência de certamente público, não é a única forma pela qual se verificam os atentados aos concursos de cartórios. Diante da importância do tema, a seguir são apontadas algumas manobras que vão de encontro ao sistema constitucional vigente.

1.3.1.1 Permutas entre Delegações Extrajudiciais

O atentado aos concursos públicos de cartório tem sido, da mesma forma, observado pela tentativa de manobras, ocorridas em alguns Estados da Federação, que visam autorizar a permuta entre os titulares das serventias extrajudiciais.

O fato não é novo, e provavelmente decorra da premissa de que “Até a promulgação da CF/1988, o concurso de ingresso ocorria nas comarcas, promovido pelo juiz corregedor, visando dar provimento às serventias vagas. Havia também a possibilidade de permuta, o que propiciava ascensão, muitas vezes no âmbito familiar” (ROCHA JÚNIOR; KAMEL, 2017, p. 89).

A nova sociedade republicana não permite a manobra de troca entre as unidades de serviço extrajudicial, razão pela qual toda e qualquer tentativa nesse sentido revela usurpação e atentado a ordem constitucional vigente.

O meio ardiloso é, predominantemente, revestido de interesses econômicos, e tem o desiderato de burlar a regra constitucional insculpida no artigo 236 da Constituição Federal, permitindo, através da troca, a assunção, muitas vezes de delegações milionárias, por um titular de uma serventia com poucos recursos.

A leitura simplista da premissa acima parece não fazer sentido, afinal, o que motivaria o titular de uma delegação milionária a abrir mão de uma arrecadação robusta para assumir, em decorrência da permuta, uma serventia de menor expressão?

A resposta depende da cognição de alguns fatores.

O primeiro elemento a ser considerado é que, notários e registradores não são funcionários públicos, de modo que não são remunerados pelo Poder Público.

Os tabeliães e os registradores são remunerados por meio de emolumentos, e são vinculados à previdência social, de âmbito federal.

Outro fator a ser considerado é que, a vinculação à previdência social garante ao notário e ao registrador, observados os requisitos legais e normativos, o direito a aposentadoria facultativa, sendo esta, nos ditames da Lei 8.935 de 18 de novembro de 1994, uma das causas da extinção da delegação (BRASIL, 1988).

O manejo de ambos os elementos apontados, somado ao atentado consubstanciado pelas permutas, quando alçadas, representa afronta inclusive à moralidade.

Na prática, o que se via, eram delegados do serviço extrajudicial de serventias não lucrativas permutando tais delegações com tabeliães e registradores de cartórios com rendas elevadas, e que estavam próximos da aposentadoria.

Posteriormente à permuta, os titulares que assumiram, em decorrência da troca, as serventias desprovidas de boa renda, ao completarem os requisitos legais, se aposentavam, tendo direito aos proventos que consideravam a base contribuinte do serviço onde permaneceram por quase toda a vida.

Em suma os cartórios lucrativos eram objeto de “negociata” que beneficiava quem não assumiu legalmente a serventia rentável.

A Associação Cearense de Registradores de Pessoas Naturais - Arpen-CE, há alguns anos, reproduziu reportagem tratando sobre a troca de cartórios entre tabeliães do Estado do Espírito Santo.

O veiculado apontou que uma das manobras, em Vila Velha, foi capaz de expressar uma diferença de remuneração de quase 800% entre dois cartórios permutados em determinada ocasião, ato que que foi convalidado por ter ocorrido até novembro de 1994, mês de publicação e da entrada em vigor da Lei 8.935, que regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro (ARPENCE.ORG.BR, 2015, n.p).

O episódio almejando a permuta entre serventias, apesar de nítida afronta à Constituição Federal, não ficou restrito ao Estado do Espírito Santo.

A Lei nº 12.358/98, editada pelo Estado do Paraná, autorizava, em seu artigo 10º, a remoção de titulares de serventias de notas e de registro por meio de permuta.

O diploma gerou o ajuizamento da ADI n° 3485, por parte do Conselho Federal da OAB, com pedido de liminar para a suspensão dos artigos 10 e 11 da Lei 12.358/98, e a declaração ao final da inconstitucionalidade da norma estadual, sob o argumento de que a Constituição Federal prevê apenas dois meios de delegação de serviços notariais e de registro: provimento e remoção - ambos viabilizados por meio de concurso público, de modo que não há margem para o acesso à delegação pela via da permuta (BRASIL, 2005).

Em dezembro de 2004 a Assembleia Legislativa do Estado do Paraná decretou, e o governador paranaense sancionou a Lei nº 14.594, estabelecendo normas e critérios para concursos de remoção nos serviços notariais e de registro, do Poder Judiciário e adotando outras providências.

A Lei Estadual nº 14.594/2004, em seu artigo 17, revogou expressamente a Lei 12.358/98, razão pela qual a ADI n° 3.485 foi extinta sem julgamento de mérito, notadamente diante da perda do objeto (PARANÁ, 2004, n.p.).

Mesmo após ao estabelecimento de normas e critérios para concursos de remoção nos serviços notariais e de registro advindo da Lei nº 14.594/2004 do Estado do Paraná, o assunto voltou à tona, de modo que em 03 de novembro de 2009 foi impetrado o Mandado de Segurança - MS nº 28276 contra ato do Conselho Nacional de Justiça, que determinou a anulação do Decreto Judiciário n. 610/94, que deferiu a permuta entre o titular do cartório do registro imobiliário do município de Nova Olímpia e o titular do registro imobiliário do município de Cidade Gaúcha, ambos no Paraná (BRASIL, 2009, n.p.).

O MS referido teve pedido liminar deferido, pelo então Relator Ministro Eros Grau, que considerou, na oportunidade, o fato de que ambos os titulares eram concursados, e que a hipótese não se comparava com os casos de permuta para efetivação de oficiais substitutos não concursados. A seguir trecho do relatório da concessão da liminar

> 14. O preceito do art. 236 da Constituição nada dispõe sobre a permuta, determinando a realização de concurso público apenas nos casos de remoção para serventias vagas e de provimento originário. Participam da permuta apenas os dois titulares de serventias judiciais que pretendem a troca de titularidade entre si. Há, pois, entendimento direto entre os delegatários, que requerem a permuta ao Poder Judiciário local, nos termos do que dispõe o respectivo Código de Organização Judiciária. A remoção, ao contrário, ocorre na vacância da titularidade do serviço notarial e exige a abertura de concurso público, permitindo-se a participação de todos os demais titulares de serventias extrajudiciais, em igualdade de condições. 15. Ambos os

> permutantes neste writ obtiveram a delegação dos serviços notariais mediante aprovação em concurso público (BRASIL, 2009, n.p.)

Em que pese o fato de que, no caso concreto, ambos os permutantes tenham sido aprovados em concurso público, não resta dúvida de que a medida não é amparada pelo texto constitucional, estando caracterizada a burla ao sistema vigente. Não sem razão o acórdão restou assim ementado:

> EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM MANDADO DE SEGURANÇA. CONVERSÃO EM AGRAVO REGIMENTAL. SERVENTIA EXTRAJUDICIAL. INGRESSO NA SERVENTIA DE ORIGEM POR CONCURSO PÚBLICO. EFETIVAÇÃO COMO TITULAR DE SERVENTIA POR MEIO DE PERMUTA APÓS A PROMULGAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. IMPOSSIBILIDADE. CONCURSO PÚBLICO. EXIGÊNCIA. ARTIGO 236, § 3º, DA CRFB/88. NORMA AUTOAPLICÁVEL. DECADÊNCIA PREVISTA NO ARTIGO 54 DA LEI 9.784/1999. INAPLICABILIDADE. OFENSA DIRETA À CARTA MAGNA. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO (BRASIL, 2009, n.p.).

No Estado de Minas Gerais, de igual modo foram verificadas tentativas de atentados aos concursos de cartórios.

A Lei Complementar mineira nº 59 de 18 de janeiro de 2001, com redação dada pela Lei n° 22.261, de 3 de agosto de 2016, passou a admitir, no artigo 300-I, a permuta entre titulares de serviços notarias e de registro, por ato exclusivo do Governador, mediante manifestação dos interessados, que no requerimento deveriam comprovar o exercício efetivo como titulares por mais de quatro anos (MINAS GERAIS, 2001, n.p.)

O artigo 7º da Lei n° 22.261 do Estado de Minas Gerais foi o responsável pela redação do artigo 300-I, mas teve sua eficácia suspensa em virtude de liminar deferida nos autos da Representação nº 1.0000.16.071093-5/000 junto ao Tribunal de Justiça de Minas Gerais.

O processo teve julgamento em 14 de março de 2018 para declarar a inconstitucionalidade do artigo 7º da Lei Estadual nº 22.261/16 (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS, 2018, n.p.).

O tema permite compreender que não há espaço constitucional ou legal para manobras de permutas, constituindo qualquer tentativa a esse respeito, evidente atentado ao princípio republicano do concurso público de provas e títulos para o ingresso na atividade notarial e de registro.

1.3.1.2 Inércia dos Tribunais de Justiça Quanto à Realização de Concursos

O atentado ao previsto no § 3º do Artigo 236 da Constituição Federal, não se consubstancia apenas pelo fato de tentativas de efetivação de responsáveis e substitutos pelos serviços notariais e de registro sem o devido concurso público, ou ainda por manobras de permuta.

A afronta ao princípio republicano do concurso público de provas e títulos para o ingresso na atividade notarial e de registro, ocorre também, quando os Tribunais de Justiça da Federação são inertes quanto a realização dos concursos públicos.

Apesar da existência de uma estrutura legal sobre matéria notarial e registral, é garantido aos Estados a autonomia para a edição de normas de serviço que regem a atividade, normas tais que devem estar baseadas nos ditames constitucionais. Assim os Tribunais de Justiça de cada Estado tratam de certos aspectos (MODANEZE; TIERI; TIERI, 2010, p. 12).

Dentre os assuntos a cargo dos respectivos Tribunais de Justiça restou aquele de viabilizar e efetivamente promover os concursos públicos para a outorga de delegações da atividade extrajudicial.

> Não pairam dúvidas que a organização de um concurso por si só é complexa. Somam-se a isto os inúmeros incidentes que ocorrem durante sua realização, como os diversos tipos de recursos, questionamentos judiciais, liminares e eventuais nulidades do certame, o que lhes têm causado a suspensão, em certas ocasiões. Por trás dessas impugnações encontram-se interesses legítimos concorrendo com interesses individuais e outros não tão legítimos assim, que usam de artifícios jurisdicionais (ou não) para emperrar o andamento. Não obstante, custo crer que seriam somente estes os motivos que levam à reduzida oferta de concursos de outorgas de delegações notariais e de registro (LAMANAUSKAS, 2014, n.p.).

No ano de 2013 o CNJ, através do Corregedor Nacional de Justiça, ministro Francisco Falcão, notificou 15 Tribunais de Justiça para a realização de certames públicos de cartórios. Posteriormente, e ainda no mesmo ano, o CNJ voltou a cobrar os Tribunais de Justiça da Bahia, Alagoas, Amazonas, Distrito Federal, Pará, Paraíba, Sergipe, Tocantins e Mato Grosso do Sul, quanto a realização de certames, considerando a abertura de procedimento de sindicância contra os descumpridores da ordem (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2013, n.p.)

Não obstante a previsão constitucional e legal acerca da necessidade de concursos públicos, o que se verificou na oportunidade foi a resistência de alguns Tribunais de Justiça

quanto a efetiva realização dos certames, o que gerou a medida por parte da Corregedoria Nacional de Justiça.

Ainda no âmbito do CNJ, o órgão editou, como alhures mencionado, a Resolução nº 80, de 09 junho de 2009 do CNJ, que declarou a vacância daqueles serviços notariais e de registro ocupados de forma irregular.

O ato trouxe como uma das suas bases a premissa de que, a ordem constitucional estabelece a investidura através da realização de concurso público para as vacâncias ocorridas após a promulgação da Constituição Federal de 1988, de modo que o CNJ, assim como também demonstrado em ato posterior (Resolução n. 81), visa dar efetividade à realização dos concursos, em tempo aceitável, ficando o descumprimento sujeito a apuração de responsabilidade funcional (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2009).

Desde a Resolução 80/2009 do CNJ o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo tem demonstrado salutar atuação para a realização oportuna dos concursos públicos para cartórios, tendo-se destacado como o Tribunal que mais organizou concursos para a atividade em mote, com certames nos anos de 2009 - 2010, 2010 – 2011, 2012 – 2013, 2014 – 2015, 2015 - 2017, 2017 – 2020 – todos eles encerrados, com a devida outorga das delegações. São Paulo é seguido pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais, que cujos concursos ocorreram em 2011 – 2012, 2011 – 2013, 2014 – 2017, 2015 – 2017, 2015 – 2019, 2016 - 2021.

No Tribunal mineiro, para além dos indicados, ainda estão em andamento os certames de 2017, 2018 e 2019 (GUIMARÃES, 2021, p. 22).

A organização dos certames é dever de todos os Tribunais de Justiça da Federação, e o procedimento deve ser claro e eficiente, respeitando os ditames que envolvem a questão, de modo a evitar situações que ensejem discussões judiciais que culminem no retardo da conclusão.

Sobre a morosidade é possível trazer a memória a situação ocorrida no Estado do Piauí, em que o Tribunal de Justiça, publicou no ano de 2013 o edital do concurso público para as serventias extrajudiciais de notas e registro do estado, com o oferecimento de 292 cartórios.

Em decorrência de mudança de posicionamento da banca do certame em relação a data de aceitação dos títulos adquiridos, o certame foi alvo de inúmeros procedimentos judiciais.

O caso chegou ao Superior Tribunal de Justiça – STJ, que no fim do ano de 2020, por meio da Primeira Turma, no Recurso em Mandado de Segurança nº 62.203 - PI (2019/0323190-5) anulou a decisão da comissão quanto a alteração de parâmetros relacionados aos títulos (SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, 2020, n.p.).

O deslinde apresenta um lapso temporal muito acima do aceitável e do normatizado, haja vista que, mesmo passados quase uma década da abertura do edital, o certame ainda não havia sido concluído.

1.3.1.3 Falta de Instalação e Provimento de Mais Unidades em Locais que Comportam a Pluralidade

Fator pouco discutido, mas que tem caracterizado, da mesma maneira, ruptura, ainda que por via indireta, ao instituído no § 3º do Artigo 236 da Constituição Federal, diz respeito à falta de instalação e provimento de outras unidades de serviço notarial e registral em locais cujas peculiaridades geográficas e econômicas comportam e precisam.

> Para reger a atividade notarial, faz-se necessária uma organização oficial, isto é, reconhecida pelo governo do país em cujo território é exercida a função, e legalmente protegida. Tendo de amoldar-se ao tamanho do território, da população, da economia, do estágio das comunicações, essa organização poderá ter estrutura diferenciada de país para país. Terá ela como objetivos principais: A) o estabelecimento de critérios para fixar o número de tabelionatos de modo: - a possibilitar o fácil acesso a eles pela população; - a evitar que, para atender à demanda, tenham de constituir-se em grandes empresas de difícil administração; - facilitar a livre escolha do tabelião de sua confiança por parte de cada cidadão (POISL, 2015, p. 51-52).

A presença dos “cartórios” é um direito do cidadão, e uma obrigação do Estado, o que deve ser levado em consideração pelos Tribunais de Justiça que compõem a estrutura do Judiciário pátrio, de modo que mais serventias extrajudiciais devem ser instaladas e providas para atender a demanda social e econômica.

> Sob o prisma dos serviços públicos ou como um serviço sui generis (considerando a divergência doutrinária sobre sua classificação), ou ainda sob a ótica da função pública que é desempenhada em prol da coletividade, visando um atendimento eficiente, célere, com presteza e urbanidade, atendo aos corretos princípios em voga, da valorização e respeito do usuário, não há como negar que o número de unidades é incompatível com a necessidade da sociedade. A quantidade de notarías na Espanha, que possui quase três mil notários, varia conforme o estado, ficando na razão média de uma unidade notarial para cada 30 ou 40 mil habitantes. Na França, são quase 10 mil notários, 25% deles trabalhando na forma associada. A proporção no Brasil do número de notários para o número de habitantes é infinitamente menor (LAMANAUSKAS, 2014, n.p.).

Não são raros os casos de cidades que, em decorrência do número de habitantes e da extensão territorial, aliado ainda ao desenvolvimento financeiro local, comportariam a

pluralidade de serviços de notas e de registro, mas que, no entanto, o serviço continua a ser prestado de forma singular.

A título de exemplo e para fins acadêmicos, é possível citar dois municípios no Estado de São Paulo, para que seja traçada uma comparação entre eles.

O primeiro deles é Fernandópolis, cidade interiorana localizada no noroeste paulista, que, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, contava, no último censo (realizado em 2010) com uma população de 64.696 habitantes, estimada em 2021 em 69.680 pessoas, e um Produto Interno Bruto - PIB per capita (em 2018) de R$ 29.148,74, ocupando, quanto ao último dado, a posição de número 263 no Estado de São Paulo (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATISTICA, 2021, n.p.)

No que tange à disposição do serviço extrajudicial, o município de Fernandópolis tem instalado e provido um Registro de Imóveis Títulos e Documentos e Civil das Pessoas Jurídicas, um Registro Civil das Pessoas Naturais e de Interdições e Tutelas, e dois Tabelionatos de Notas e de Protesto de Letras e Títulos (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2021, n.p.).

Ressalta-se o fato de que o Município conta com duas unidades de Tabelionato de Notas.

Passa-se agora aos dados relacionados ao município de Santa Bárbara d´Oeste, também localizado no interior do Estado de São Paulo, distante aproximadamente 140 quilômetros da capital.

O IBGE aponta que no último senso (2010) o município barbarense tinha uma população de 180.009 habitantes, estimada em 195.278 no ano de 2021, compreendendo um PIB per capita, em 2018, de R$ 30.798,27, ocupando, quanto ao PIB, o 230º no Estado (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATISTICA, 2021, n.p.)

Quanto à atividade extrajudicial em Santa Bárbara d´Oeste-SP, além de um Registro de Imóveis Títulos e Documentos e Civil das Pessoas Jurídicas e um Registro Civil das Pessoas Naturais e de Interdições e Tutelas, que tem anexado o serviço de protesto, o município conta com apenas um Tabelionato de Notas e de Protesto de Letras e Títulos (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2021, n.p.).

A comparação entre ambos os dados permite compreender que Santa Bárbara d´Oeste-SP, embora ocupe o 230º lugar no PIB estadual e tenha população que ultrapassa o dobro da população de Fernandópolis-SP, tem apenas um serviço de Notas e de Protestos, enquanto o último município (Fernandópolis) conta com dois cartórios da modalidade.

Há, no caso comparado, uma disparidade da organização do serviço extrajudicial, que culmina naturalmente em impactos econômicos e no desenvolvimento social.

Destaca-se ainda que o município barbarense, embora tenha extensão menor do que o município do noroeste paulista, é integrante da Região Metropolitana de Campinas, região de destaque no Produto Interno Bruto estadual.

As premissas levantadas apontam que alguns municípios com desenvolvimento econômico e regional expressivos, que comportariam a instalação e delegação com o respectivo provimento de mais de um cartório da mesma especialidade, continuam a ter o serviço prestado de modo singular, ou seja, apenas um cartório do respectivo serviço, ao passo que outros municípios mais singelos e econômica e socialmente menos desenvolvidos, contam com a pluralidade de cartórios do mesmo serviço.

A disposição acerca da instalação e provimentos de cartórios tem que levar em conta aspectos econômicos e sociais, e que devem de fato ser postos em prática.

A existência de unidades deficitárias, unidades subsistentes, unidades lucrativas e unidades extremamente lucrativas, considera alguns fatores, como o número de habitantes e o IDH local, que por sua vez, refletem a própria economia local (LAMANAUSKAS, 2014, n.p.).

Da mesma maneira é possível inferir que, a quantidade de unidades extrajudiciais instaladas e providas deve levar em consideração tais fatores, de modo que, em regra, as regiões que possuem maior poderio econômico e índice de desenvolvimento (como Santa Bárbara d´Oeste, por exemplo) devem, em tese, comportar um número maior de unidades extrajudiciais da mesma especialidade.

Imperioso considerar que, como pano de fundo acerca da instalação e provimento de novas unidades de serviços extrajudiciais, através de uma melhor organização geográfica por parte dos Tribunais de Justiça, pode haver o conflito de interesse dentro da própria classe, com os delegados que exercem o serviço nas localidades de serviço singular, a depender da especialidade.

Isso porque, naqueles serviços em que há a possibilidade do interessado escolher o profissional, como nos tabelionatos de notas, a instalação e provimento de mais de um cartório da mesma especialidade no município, pode contrariar interesses financeiros do delegado extrajudicial do único serviço notarial existente na circunscrição territorial, pois franquearia aos interessados mais uma possibilidade para a realização do ato oferecido pelo serviço notarial.

Não se ignora que é livre a escolha quanto ao tabelião de notas, independente de qual seja o domicílio das partes ou o lugar de situação dos bens objeto do ato ou negócio. Todavia, a existência de múltiplos cartórios de notas culmina na melhoria contínua do serviço a ser prestado pelo delegado e por seus prepostos, haja vista a existência de concorrência.

Em relação aos serviços cuja atribuição e competência são delimitados pela lei, como nos registros de imóveis, embora não se possa falar em concorrência, a instalação de um novo serviço da mesma especialidade, no mesmo município, implicaria na diminuição de arrecadação do registrador do serviço imobiliário único, pois atrairia a obrigatoriedade de atos para a nova serventia, de acordo com o organizado na divisão geográfica.

No que toca à instalação e provimentos de novas serventias, é imperiosa a ponderação responsável entre a satisfação do interesse público e a adequada satisfação financeira do delegado extrajudicial.

A medida deve ser adotada, com base em critérios objetivos a serem estabelecidos, em regiões cujo desenvolvimento econômico e social comportem a pluralidade de serviços de notas e de registro.

Não se ignora que a instalação depende também de atividade legislativo, o que certamente pode ser fomentada através de um bom diálogo entre o Poder Judiciário e Legislativo, com a demonstração da necessidade real e dos parâmetros contraditórios postos.

Na prática a omissão dos Tribunais de Justiça, quando possível a instalação e provimento de pluralidade do mesmo serviço na localidade, pode ensejar em diferenças milionárias de arrecadação entre os titulares da delegação, e o comprometimento do desenvolvimento econômico e social do município.

Por certo a divisão desproporcional e a omissão do Estado em viabilizar a outorga da delegação do serviço e o provimento de fato para localidades que preenchem os fatores acima mencionados, implica numa forma de atentado ao princípio republicano do concurso público para o ingresso na atividade notarial e de registro.

1.4 PANORAMA ECONÔMICO SOBRE OS CARTÓRIOS EXTRAJUDICIAIS NO BRASIL

O Brasil é um país continental que possui 5.570 municípios.

Um ponto comum entre todos os municípios do território brasileiro, é a necessidade de existência de, ao menos uma unidade de serviço extrajudicial, representando a capilaridade, característica indissociável da atividade notarial e registral.

As serventias extrajudiciais, sobretudo dos ofícios de Registro Civil das Pessoas Naturais, estão, presentes em cada sede municipal, sendo que, nos municípios de significativa extensão, cada sede distrital pode dispor de um registro civil, conforme o interesse do poder delegante.

Com isso é possível afirmar que os cartórios estão presentes em todo o território nacional, sendo distribuídos entre os 26 Estados da Federação e Distrito Federal.

Nos cartórios extrajudiciais são desempenhados diversos atos, de acordo com a natureza do serviço, sendo comum, nos municípios de menor extensão, que os Oficiais de Registro Civil das Pessoas Naturais atuem também como Tabeliães de Notas.

O Brasil possui um serviço notarial e registral de excelência, funcionando o sistema como meio hábil e inibidor de atos fraudulentos, sendo ao mesmo tempo garantidor de inúmeros direitos dos cidadãos, e um serviço essencial para a promoção da paz social, evitando inúmeros prejuízos e dissabores, e colaborando com os anseios sociais e do Poder Público.

Ponto importante, a par de outros, ligados à atividade dos notários e registradores, diz respeito à seara econômica, uma vez que os serviços realizados pelos delegados extrajudiciais amparam o cidadão em vários direitos, dando ensejo à regularidade de inúmeros negócios jurídicos.

Com a atividade há a promoção e fomentação de transações de valores, viabilizando o adequado tráfego imobiliário, o fomento da dinâmica recuperação do crédito, impulsionando a economia e funcionando como poderoso instrumento de arrecadação de recursos pelos cofres públicos, haja vista que significativa parcela daquilo que é despendido para o pagamento dos atos realizados nas unidades de serviço extrajudicial é destinado a inúmeros entes.

> [...] a atividade notarial e a segurança jurídica das sociedades que organizam seu modo de vida e têm sua economia dependente da produção e circulação de bens, da propriedade privada, e da realização de atos negociais guardam uma intrínseca relação. A segunda nunca poderá ser alcançada sem a existência da primeira, enquanto esta, por sua vez, tem na obtenção maximizada de segurança jurídica a razão maior da sua existência e dos imperativos que projetam o seu desenvolvimento racional e eficiente. Esta é a razão pela qual nas sociedades capitalistas modernas, fortemente baseadas na propriedade privada e na atividade negocial, a função notarial ganhou a importância e o relevo que hoje possui (FIGUEIREDO, 2010, p. 39).

Os tabeliães e os registradores, como visto, não são funcionários públicos, sendo remunerados por meio de emolumentos relativos aos atos praticados nas serventias.

A remuneração dos serviços prestados pelos notários e registradores não é advinda dos cofres públicos, mas sim dos emolumentos suportados pelos usuários do serviço.

Reinaldo Velloso dos Santos (2006, p. 23) assevera que “Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, sendo que os notários e registradores prestam o serviço por sua conta e risco, segundo as normas do Estado, inclusive quanto a remuneração pelos atos praticados”.

O estabelecimento de normas gerais para a fixação de emolumentos quanto aos atos de notas e de registro, ocorre por meio de lei federal, conforme observado pela Constituição Federal.

A norma publicada em atenção ao disposto constitucional é a Lei nº 10.169 de 29 de dezembro de 2000, toma como base, para a fixação do valor dos emolumentos, a natureza pública do serviço e o caráter social, atendidas ainda as regras de que os valores constantes das tabelas sejam expressos em moeda corrente do país.

O diploma dispõe que os atos comuns aos tipos de serviços de notas e de registros sejam remunerados por emolumentos específicos, fixados para cada espécie de ato e, que os atos específicos de cada serviço sejam classificados em atos relativos a situações jurídicas, sem conteúdo financeiro e com conteúdo financeiro, cujos emolumentos dispensarão critérios diferentes a depender do caso (BRASIL, 2000).

O relatório de arrecadação das Serventias Extrajudiciais é público, e pode ser consultado por qualquer interessado mediante acesso a site do Conselho Nacional de Justiça – Justiça Aberta.

O sítio eletrônico contém diversos dados sobre as serventias extrajudiciais, dentre eles figurando o relatório de arrecadação.

Da mesma forma podem ser acessados relatórios referente aos hospitais com registradores interligados, relatório de cartórios por especialidades, ranking de arrecadação por Unidade da Federação e relatório de arrecadação por amostragem.

Os dados abordam as diferentes serventias existentes no cenário pátrio.

No que diz respeito ao relatório de arrecadação, dados apontaram que no segundo semestre de 2021, o somatório da arrecadação bruta das serventias extrajudiciais providas em todo o país (na ocasião 8.058), somou o importe de R$ 10.762.542.188,37 (dez bilhões, setecentos e sessenta e dois milhões, quinhentos e quarenta e dois mil, cento e oitenta e oito reais e trinta e sete centavos).

A tabela a seguir, permite a verificação do somatório das arrecadações brutas das serventias considerando as diferentes unidades federativas (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2022, n.p).

Tabela 01 - Somatório das arrecadações brutas das serventias considerando as diferentes unidades federativas – 2º semestre de 2021, informada pelas serventias

UF	Serventias - PROVIDO	Somatório das arrecadações brutas do 2º Semestre de 2021, informadas pelas serventias
AC	11	R$ 12.130.697,97
AL	24	R$ 27.198.116,51
AM	85	R$ 225.815.097,95
AP	8	R$ 9.488.597,69
BA	537	R$ 258.104.890,12
CE	484	R$ 229.294.155,97
DF	32	R$ 158.964.512,38
ES	203	R$ 208.267.908,44
GO	228	R$ 643.639.437,55
MA	213	R$ 201.291.889,62
MG	1823	R$ 1.521.168.831,41
MS	105	R$ 154.620.518,22
MT	178	R$ 299.525.156,14
PA	165	R$ 152.143.297,08
PB	343	R$ 107.896.078,24
PE	232	R$ 140.910.500,68
PI	30	R$ 17.573.233,75
PR	484	R$ 387.438.524,85
RJ	275	R$ 783.448.465,33
RN	121	R$ 79.648.729,48
RO	85	R$ 102.620.524,95
RR	8	R$ 8.549.695,26
RS	492	R$ 612.053.072,73
SC	344	R$ 437.878.527,12
SE	72	R$ 47.505.778,64
SP	1307	R$ 3.848.896.128,06
TO	169	R$ 86.469.822,23
TOTAL	**8058**	**R$ 10.762.542.188,37**

Fonte: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2022, n.p.

Insta salientar que os dados são alimentados pelos titulares das serventias extrajudiciais, e podem representar diferenças a depender da maneira e critério para o lançamento das informações. Podem ainda variar em decorrência de algumas situações fáticas, como por exemplo, o provimento de alguns cartórios e a vacância de outros.

Ponto chave é que, apesar das altas cifras, o valor declarado é bruto. Não incluem as deduções, gastos técnicos e administrativos, despesas com pessoal, tributos previstos em leis, repasses para o Poder Judiciário e outros.

Ademais substancial parcela do que é recebido, implica em repasses obrigatórios para diversos entes, como já anotado.

Os destinatários do repasses acabam, por certo modo, figurando como “sócios” daquilo que os notários e registradores recebem, mas com a vantagem de não terem que exercer qualquer esforço ou assumirem as reais responsabilidades que a atividade extrajudicial implica.

Ainda no que diz respeito ao caráter volátil das informações, as mesmas servem como parâmetro, na falta de números mais concretos.

No que tange as serventias vagas, no primeiro semestre de 2021 haviam 4.652 unidades que, por sua vez, arrecadaram, o importe de R$ 1.622.905.502,95 (um bilhão, seiscentos e vinte e dois milhões, novecentos e cinco mil, quinhentos e dois reais e noventa e cinco centavos).

Tabela 02 - Somatório das arrecadações brutas das serventias – 1º semestre de 2021, informada pelas serventias, somatório das remunerações dos interinos, somatório dos valores excedentes ao teto, e somatório das despesas dos meses do semestre.

			Informações prestadas pelos Interinos no 1º Semestre de 2021 (Art. 13 do Prov. 45/2015)		
UF	Serventias VAGO	Somatório das arrecadações brutas do 1º Semestre de 2021, informadas pelas serventias	Somatório das remunerações dos interinos	Somatório dos valores excedentes ao teto	Somatório das despesas dos meses do semestre
AC	20	R$ 9.112.312,47	R$ 3.190.514,61	R$ 1.352.472,63	R$ 2.084.822,28
AL	210	R$ 25.249.888,89	R$ 5.582.521,97	R$ 64.066,33	R$ 4.119.789,57
AM	16	R$ 3.962.343,19	R$ 709.228,82	R$ 18.464,53	R$ 567.261,09
AP	13	R$ 976.053,52	R$ 28.709,74	R$ 0,00	R$ 106.217,88
BA	603	R$ 51.752.235,67	R$ 2.583.658,13	R$ 3.000,00	R$ 2.206.481,72
CE	135	R$ 15.964.228,73	R$ 1.061.998,88	R$ 136.291,67	R$ 782.685,02
DF	5	R$ 12.733.184,95	R$ 0,00	R$ 0,00	R$ 0,00
ES	112	R$ 38.311.954,43	R$ 3.151.690,25	R$ 5.557.964,33	R$ 4.330.660,61
GO	267	R$ 88.085.465,32	R$ 16.269.399,58	R$ 10.323.686,03	R$ 12.106.905,71
MA	73	R$ 23.137.710,55	R$ 1.281.051,22	R$ 1.427.701,38	R$ 691.938,30
MG	1135	R$ 215.306.762,52	R$ 22.238.446,47	R$ 23.161.595,68	R$ 18.833.291,24
MS	64	R$ 28.509.304,34	R$ 6.617.751,43	R$ 2.349.891,53	R$ 10.071.110,95
MT	74	R$ 90.809.712,50	R$ 15.810.805,41	R$ 5.120.692,30	R$ 18.773.806,19
PA	172	R$ 18.793.164,43	R$ 2.268.576,38	R$ 1.761.248,92	R$ 4.646.045,94
PB	108	R$ 23.275.247,27	R$ 2.458.320,03	R$ 112.237,99	R$ 1.480.632,18
PE	186	R$ 26.560.273,31	R$ 6.367.253,65	R$ 930.346,56	R$ 4.687.961,28
PI	114	R$ 40.042.670,00	R$ 4.368.802,91	R$ 5.942.979,06	R$ 8.026.026,89
PR	411	R$ 122.977.273,95	R$ 34.570.701,86	R$ 3.210.413,31	R$ 27.542.631,65
RJ	113	R$ 151.927.745,97	R$ 7.855.225,51	R$ 13.510.648,26	R$ 21.153.632,28
RN	81	R$ 15.487.631,84	R$ 3.960.700,13	R$ 1.194.439,18	R$ 3.341.982,91
RO	23	R$ 16.372.230,35	R$ 1.436.488,72	R$ 2.097.366,82	R$ 1.802.578,35
RR	2	R$ 0,00	R$ 0,00	R$ 0,00	R$ 0,00
RS	213	R$ 159.890.932,87	R$ 26.846.269,45	R$ 32.193.582,06	R$ 44.831.396,16
SC	167	R$ 108.487.705,22	R$ 20.415.896,46	R$ 33.459.569,19	R$ 28.134.290,77
SE	40	R$ 8.655.568,70	R$ 1.740.635,96	R$ 479.394,99	R$ 786.007,08
SP	215	R$ 307.646.676,11	R$ 47.144.171,00	R$ 43.775.000,88	R$ 71.140.061,20
TO	80	R$ 18.877.225,85	R$ 2.333.192,46	R$ 177.564,90	R$ 765.697,04
TOTAL	**4652**	**R$ 1.622.905.502,95**	**R$ 240.292.011,03**	**R$ 188.360.618,53**	**R$ 293.013.914,29**

Fonte: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2021, n.p.

O Estado de São Paulo, que na ocasião, contou com 1.328 serventias providas e 215 vagas, apresentou a maior arrecadação bruta no 1º semestre de 2021, totalizando R$ 3.636.712.778,62 (três bilhões, seiscentos e trinta e seis milhões, setecentos e doze mil, setecentos e setenta e oito reais e sessenta e dois centavos). O segundo lugar ficou por conta do Estado de Minas Gerais (com 1.850 serventias providas e 1135 vagas) com a quantia de R$

1.447.013.919,52 (um bilhão, quatrocentos e quarenta e sete milhões, treze mil, novecentos e dezenove reais e cinquenta e dois centavos). Depois vem o do Estado do Rio de Janeiro (com 1278 serventias providas e 113 vagas) com o valor de R$ 810.281.413,54 (oitocentos e dez milhos, duzentos e oitenta e um mil, quatrocentos e treze reais e cinquenta e quatro centavos).

Nos últimos lugares do relatório relativo ao 1º semestre de 2021, e considerando as serventias providas e não providas, estão o Estado do Acre, com arrecadação de R$ 7.885.704,95, o Amapá com R$ 8.991.579,55 e Roraima, que arrecadou o valor bruto de R$ 3.176.504,56. As informações posteriormente lançadas junto ao Conselho Nacional de Justiça, referente ao segundo semestre de 2021, passaram a apontar a existência de 4778 cartórios vagos.

Não é debalde mencionar que as informações lançadas junto ao Justiça Aberta do CNJ são prestadas pelos interinos, conforme dispõe o artigo 13 do Provimento 45/2015 do CNJ.

Tabela 03 - Somatório das arrecadações brutas das serventias – 2º semestre de 2021, informada pelas serventias, somatório das remunerações dos interinos, somatório dos valores excedentes ao teto, e somatório das despesas dos meses do semestre.

			Informações prestadas pelos Interinos no 2º Semestre de 2021 (Art. 13 do Prov. 45/2015)		
UF	Serventias VAGO	Somatório das arrecadações brutas do 2º Semestre de 2021, informadas pelas serventias	Somatório das remunerações dos interinos	Somatório dos valores excedentes ao teto	Somatório das despesas dos meses do semestre
AC	20	R$ 12.867.675,87	R$ 5.199.663,30	R$ 2.632.501,30	R$ 2.713.554,54
AL	213	R$ 33.442.153,57	R$ 7.602.169,11	R$ 1.523.391,01	R$ 6.549.673,04
AM	12	R$ 3.996.265,49	R$ 1.573.914,36	R$ 29.972,66	R$ 1.260.523,87
AP	13	R$ 1.233.936,92	R$ 44.426,73	R$ 0,00	R$ 43.991,39
BA	611	R$ 61.842.368,35	R$ 2.484.756,43	R$ 3.000,00	R$ 2.304.299,10
CE	136	R$ 21.162.868,63	R$ 1.857.427,01	R$ 2.701.917,33	R$ 5.329.433,59
DF	5	R$ 14.517.930,80	R$ 175.422,89	R$ 0,00	R$ 0,00
ES	110	R$ 45.504.157,56	R$ 4.160.102,81	R$ 6.826.051,45	R$ 5.441.697,78
GO	272	R$ 125.349.542,54	R$ 20.525.477,61	R$ 17.646.806,50	R$ 15.030.802,87
MA	77	R$ 29.710.406,25	R$ 3.010.957,16	R$ 3.096.858,10	R$ 1.661.307,64
MG	1165	R$ 278.938.816,32	R$ 31.283.728,36	R$ 31.764.451,31	R$ 23.102.261,99
MS	67	R$ 36.012.155,09	R$ 8.876.022,16	R$ 3.493.214,96	R$ 12.519.430,33
MT	75	R$ 116.753.954,07	R$ 18.758.845,11	R$ 10.355.782,08	R$ 19.676.895,77
PA	179	R$ 24.969.893,35	R$ 2.813.003,56	R$ 2.955.092,67	R$ 5.887.491,65
PB	91	R$ 15.390.978,56	R$ 1.816.823,18	R$ 220.181,66	R$ 869.144,54
PE	193	R$ 34.251.835,19	R$ 7.020.417,84	R$ 1.867.976,28	R$ 6.685.375,97
PI	112	R$ 47.250.965,25	R$ 5.160.640,14	R$ 8.692.294,30	R$ 10.491.643,86
PR	461	R$ 154.755.340,16	R$ 44.042.227,09	R$ 5.226.963,05	R$ 37.563.210,83
RJ	115	R$ 194.538.473,13	R$ 10.585.827,28	R$ 25.071.858,91	R$ 31.902.836,50
RN	83	R$ 17.581.668,14	R$ 4.218.649,21	R$ 1.007.453,77	R$ 2.400.984,12
RO	24	R$ 20.383.523,85	R$ 2.199.621,95	R$ 3.115.796,17	R$ 3.940.528,29
RR	2	R$ 6.569.646,09	R$ 0,00	R$ 0,00	R$ 0,00
RS	228	R$ 205.413.834,78	R$ 36.370.251,49	R$ 42.280.890,45	R$ 56.473.169,79
SC	177	R$ 135.455.501,99	R$ 24.117.397,20	R$ 46.664.435,87	R$ 39.920.985,63
SE	20	R$ 8.047.648,31	R$ 1.765.789,92	R$ 708.173,69	R$ 672.072,17
SP	237	R$ 446.220.682,52	R$ 57.386.435,85	R$ 59.438.943,75	R$ 88.862.285,07
TO	80	R$ 21.954.804,34	R$ 2.298.594,54	R$ 293.358,81	R$ 1.004.981,98
TOTAL	**4778**	**R$ 2.114.117.027,12**	**R$ 305.348.592,29**	**R$ 277.617.366,08**	**R$ 382.308.582,31**

Fonte: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2022, n.p.

Em que pese a observação geral de altas cifras, é preciso compreender que todos os valores indicados representam a receita bruta, ou seja, não incluem as deduções, gastos técnicos e administrativos, despesas com pessoal, tributos previstos em leis, repasses para o Poder Judiciário e para outros entes.

O Brasil é um país de vasta extensão territorial, e a realidade das serventias extrajudiciais difere sensivelmente, considerando os inúmeros Estados e municípios do território nacional, o que representa, muitas vezes, um desequilíbrio econômico-financeiro das unidades de serviço extrajudicial.

Enquanto algumas serventias faturam milhões, outras têm severas dificuldades de sobrevivência. Aproximadamente 20% dos cartórios brasileiros são chamados “deficitários”, uma vez que aquilo que arrecadam não é suficiente para a manutenção e prestação eficiente e adequada do serviço, uma vez que as despesas superam a arrecadação.

Oficialmente são mais de 2.500 serventias deficitárias em todo o país (GUIMARÃES, 2021).

> Na prática, significa dizer que, em quase metade dos municípios brasileiros, um Cartório na cidade, local de referência para atos de cidadania, como o registro de nascimento, o casamento e o óbito, de constituição de direitos, como o registro de propriedade, de recuperação de créditos por meio do protesto, ou de segurança jurídica para as relações pessoais e patrimoniais, poderia simplesmente ser extinto, uma vez que não possui rentabilidade própria para se manter, em prejuízo de toda uma população que passaria a percorrer muitos quilômetros até uma cidade grande vizinha para ter acesso aos atos mais básicos de constituição de direitos (FREIRE; TAKEDA, 2021, p. 03).

O termo deficitário geralmente é restrito aos Registradores Civis de Pessoas Naturais cujas despesas suportadas pela prestação do serviço são maiores do que a renda. Por óbvio nem todos os registradores civis de pessoas naturais são titulares de serventias deficitárias, mas não é incomum a situação, considerando a vasta gama de atos gratuitos realizados em tais serventias.

No Estado de São Paulo, a Lei nº 11.331, de 26 de dezembro de 2002, com redação dada pela Lei nº 15.432/2014, considera, em seu artigo 25, deficitária a serventia que não atinge o equivalente a 13 (treze) salários mínimos mensais.

O diploma paulista prevê um amparo as serventias deficitárias, através da complementação da receita mínima, que é efetuada pela entidade gestora dos recursos.

Assim, sempre que a serventia não atingir arrecadação correspondente a 13 (treze) salários mínimos mensais, e havendo superávit em relação aos valores destinados à compensação dos atos gratuitos do registro civil das pessoas naturais, a entidade gestora promove em favor do titular da delegação, o depósito da diferença, a título de complementação.

É preciso notar no caso bandeirante, que a complementação da receita mínima das serventias deficitárias depende antes da compensação dos atos gratuitos do registro civil das pessoas naturais.

É dizer com isso, que mesmo no Estado mais rico da federação, os cartórios deficitários, em tese, correm o risco de não serem atendidos pela complementação.

Atento à realidade brasileira, o CNJ editou o Provimento nº 81 de 06 de dezembro de 2018, visando o estabelecimento de uma renda mínima aos Registradores Civis de Pessoas Naturais.

A disposição normativa deixa a cargo dos Tribunais de Justiça, o dever de estabelecer uma renda mínima, considerando o valor mínimo da receita definido pelo próprio Tribunal. Em outras palavras, os Tribunais de Justiça devem definir um valor mínimo da receita a fim de enquadrar a serventia como deficitária ou não, e então, em caso afirmativo (deficitária), estabelecer, a título de suplementação, o pagamento de uma renda ao delegado da serventia extrajudicial até o valor da receita definida.

Imperioso compreender que o estabelecimento do valor mínimo da receita deve considerar aspectos de ordem objetiva, tendo em vista os gastos que são suportados pelos notários e registradores para a eficiente e adequada prestação do serviço.

O Provimento nº 81 do CNJ traz importante disposição, em seu artigo 3º, quanto à fonte de recurso para o pagamento da renda mínima, como se colaciona:

> Art. 3º Além de outras fontes de recursos, devem ser utilizadas para o pagamento da renda mínima a que se refere o artigo anterior, as receitas originadas do recolhimento, efetuado pelos interinos de qualquer serventia extrajudicial, aos tribunais ou aos respectivos fundos financeiros, relativamente aos valores excedentes a 90,25% do teto constitucional (CNJ, PROVIMENTO Nº 81, 2018).

O entendimento da disposição depende, antes da ciência de que os interinos responsáveis pelos serviços extrajudiciais vagos estão sujeitos ao teto de subsídios, de modo que a remuneração que extrapole 90,25% dos subsídios dos Ministros do Supremo Tribunal Federal - STF, descontadas as despesas previstas normativamente como resultantes da prestação do serviço delegado, deve ser depositada em favor do Tribunal de Justiça do Estado em que situado o cartório.

Portanto, o provimento em mote (81do CNJ) cria o dever de que tais recursos excedentes sejam utilizados para o pagamento da renda mínima do titular da delegação da unidade deficitária.

Apesar do anseio do CNJ em fomentar o equilíbrio econômico-financeiro das unidades de serviço extrajudicial, com a edição de ato normativo, a realidade demonstra que o provimento ainda não foi posto em prática por nenhum dos 27 Tribunais de Justiça existentes no país.

> Instituído em dezembro de 2018, a norma nacional que buscava amenizar os problemas dos cartórios considerados deficitários, por meio do repasse de parte dos valores arrecadados junto às serventias vagas, administradas por interinos - que, por sua vez devem recolher rendimentos que ultrapassarem valor superior a 90,25% do subsídio pago a um ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) ao respectivo Tribunal de Justiça -, e que compõe receitas administradas pelas Cortes Estaduais, até hoje não foi posta em prática por nenhum Tribunal de Justiça estadual, que permanecem sem destinar qualquer verba originária desta receita à criação de um fundo de renda mínima (GUIMARÃES, 2021, p. 16).

A observância das tabelas alhures referentes a arrecadação, demonstra que, considerando todos os Estados da Federação e o Distrito Federal, os valores excedentes ao teto somaram a importância de R$ 277.617.366,08 (duzentos e setenta e sete milhões, seiscentos e dezessete mil, trezentos e sessenta reais e centavos) – considerando as informações referentes ao 2º semestre de 2021.

Só no Estado de São Paulo, o somatório dos valores excedentes ao teto, no 1º semestre do ano de 2021, representou a cifra de R$ 43.775.000,88 (quarenta e três milhões, setecentos e setenta e cinco mil reais e oitenta e oito centavos), chegando, no 2º semestre do mesmo ano, ao valor de R$ 59.438.943,75 (cinquenta e nove milhões, quatrocentos e trinta e oito mil, novecentos e quarenta e três reais e setenta e cinco centavos).

Considerando que o Estado possui 204 serventias deficitárias, resta claro, que se observado o disposto no artigo 3º do Provimento nº 81 do CNJ, é possível a possibilidade de elevação da equivalência dos salários mínimos para o enquadramento da serventia como deficitária, majorando o que hoje corresponde a 13 salários, garantindo com isso, a melhor condição do titular em aparelhar a serventia, garantindo, consequentemente uma melhor qualidade dos serviços prestados, o que repercute na tutela do interesse público, haja vista que o serviço é público.

Não se ignora que a elevação depende de alteração legislativa, mas havendo dinheiro suficiente, a alteração legislativa depende basicamente da boa vontade do legislador.

Quanto à existência de dinheiro, no que concerne ao fundo paulista, há recursos sobrando. A constatação advém da seguinte situação: a Receita Federal do Brasil – RFB na Solução de Consulta nº 493 – Cosit, de 26 de setembro de 2017, mudando o seu entendimento, passou a considerar que os repasses pelas entidades gestoras das parcelas de emolumentos arrecadadas, estão sujeitos ao recolhimento do IRRF – (Imposto Sobre a Renda Retido na Fonte).

Na Solução de Consulta nº 62 – Cosit, de 20 de janeiro de 2017 já havia ficado vinculado que a responsabilidade pela retenção do IRRF relativo aos valores destinados à compensação dos atos gratuitos e à complementação da receita mínima é da fonte pagadora, qual seja, a entidade gestora designada em lei para arrecadação e repasse dos recursos.

Com isso os repasses, quando existentes, passaram a ser feitos já com a retenção do IRPF por parte do ente gestor.

A medida é só mais um dos problemas que tem comprometido a renda, e logo a sobrevivência digna dos oficiais das serventias deficitárias.

Em São Paulo, diante da obrigatoriedade de recolhimento dos repasses realizados no mês de dezembro de 2021, a medida resultou no repasse antecipado de valores pelo Sindicato dos Notários e Registradores do Estado - SINOREG/SP, ou seja, a entidade gestora fez a antecipação tributária, deduzindo nos meses posteriores dos cartórios deficitários os valores referentes aos repasses já feitos, conjuntamente com a incidência do valor a ser mensalmente recolhido.

O repasse foi feito de forma integral, o que permite constatar a existência de dinheiro sobressalente em caixa da entidade, o que reforça a possibilidade de majoração da compensação e complementação para os serviços deficitários.

É cediço que a consequência natural da realização periódica dos concursos para a atividade de notas e de registro, é a diminuição dos cartórios sob responsabilidade de interinos, e logo, a diminuição de remuneração que extrapole 90,25% dos subsídios dos Ministros do Supremo Tribunal Federal – STF, o que, todavia, não impede, considerando o desenvolvimento econômico de alguns estados, a possibilidade da majoração da complementação sem ônus para o Poder Público.

Se, por um, lado há possibilidades econômicas reais de que alguns estados promovam o aumento da remuneração para as serventias deficitárias, outros estados nem ao menos possuem

qualquer destinação de renda mínima para os registradores civis, como é o caso de Santa Catarina, Paraná, Rio de Janeiro, Sergipe, Roraima e Amapá (GUIMARÃES, 2021, p. 15).

A falta de uma receita mínima para serventias deficitárias, bem como a falta de complementação têm culminado na inviabilidade da prestação do serviço em diversos lugares do Brasil. Isso ocorre porque o montante que o registrador recebe não é capaz de fazer frente às despesas que enfrentadas no cotidiano.

> Como resultado prático desta realidade, além das seis unidades da Federação onde não há qualquer valor destinado como receita de renda mínima aos registradores civis – responsáveis pelos atos vitais de nascimentos, casamentos e óbitos, que conferem cidadania, direitos aos cidadãos e informações vitais às políticas públicas nacionais -, em outros cinco Estados brasileiros, os registradores civis são remunerados com valores mensais abaixo de R$ 2 mil - Alagoas, Ceará, Espírito Santo, Pará e Paraíba -, tendo com este valor que arcar com todo o funcionamento da unidade, desde aluguel, água, luz, passando por insumos, impostos, informatização, investimentos e pessoal (GUIMARÃES, 2021, p. 16).

No que toca ao Estado do Ceará a Lei nº 14.605, de 05 de janeiro de 2010, que dispõe sobre o Fundo de Reaparelhamento e Modernização do Poder Judiciário – Fermoju, e dá outras providências, ao tratar dos atos notariais gratuitos e dos selos de autenticidade, assegura, no parágrafo 2º do artigo 9º, o subsídio mensal correspondente ao valor de 1 (um) salário-mínimo aos cartórios de Registro Civil de Pessoas Naturais em decorrência dos atos gratuitos praticados (CEARÁ, 2010, n.p.).

Importante discernir que a compensação, quanto aos atos gratuitos realizados nos ofícios de Registro Civil das Pessoas Naturais, não se confunde com o estabelecimento de uma renda mínima para a atividade.

Situação interessante é verificada no Estado do Amazonas, no que toca a compensação financeira pelos atos gratuitos praticados pelos registradores civis de Manaus. No Estado da região Norte brasileira, vigora a Lei nº 3005 de 28 de novembro de 2005 que, além de outras providências, instituiu o Selo de Fiscalização e Controle dos atos Notariais de Registros Públicos e Judiciais.

O diploma prevê, no artigo 2º, que as receitas provenientes da vendagem dos selos são destinadas ao Fundo Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas – FUNETJ para que sejam repassadas aos Registradores Civis de Pessoas Naturais de Manaus a título de indenização dos serviços gratuitos realizados, na proporção do trabalho executado e das despesas de administração do selo de fiscalização.

A lei em mote indicou, no artigo 19, que a Corregedoria Geral da Justiça baixaria todos os atos necessários a efetividade da lei (AMAZONAS, 2005, n.p.).

Com fulcro no permissivo legal o Tribunal de Justiça do Amazonas editou o Provimento Conjunto n. 1/2007, estipulando um piso indenizável mensal aos Registradores Civis de Pessoas Naturais da cidade de Manaus de R$ 10.000,00 (dez mil reais), acrescido de R$ 5,00 (cinco reais) a cada ato gratuito mensal, sem qualquer menção quanto à proporção do trabalho executado (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO AMAZONAS, 2007, n.p.)

A Lei Promulgada nº 82 de 13 de maio 2010 criou o Fundo de Apoio ao Registro de Nascimento das Pessoas Naturais do Estado do Amazonas – Farpem-AM, visando a compensação dos atos gratuitos do registro civil das pessoas naturais para todo o Estado amazonense, e não só para os ofícios da capital.

O texto foi posteriormente revogado pela Lei Ordinária nº 3.929, de 11 de setembro de 2013, que criou o Fundo de Apoio ao Registro Civil das Pessoas Naturais do Estado do Amazonas – Farpam (AMAZONAS, 2013).

Em que pese o piso de R$ 10.000,00 (dez mil reais) ter sido definido a título de compensação pelos atos gratuitos, e que tal compensação não se confunde com o estabelecimento de uma renda mínima para a atividade, a verdade é que o montante se reveste de caráter de renda mínima da serventia, o que possibilitou a melhoria dos serviços na capital do Amazonas.

Sobre o caso amazonense, especificamente do piso estabelecido da convergência da Lei nº 3.005 de 28 de novembro de 2005, com o Provimento Conjunto n. 1/2007 do Tribunal de Justiça daquele Estado, o Conselheiro do CNJ, Jorge Hélio Chaves de Oliveira, relator do Procedimento de Controle Administrativo Nº 0004990-15.2010.2.00.0000, em seu voto firmou que:

> [...] importa reconhecer que, desde o implemento da Lei supracitada, bem como do ato normativo regulamentador, houve uma alteração importante nos indicadores de subregistro civil de nascimento na capital do Estado do Amazonas (DOC9, p. 14). Considerando que os oficiais do Registro Civil dependem do repasse de verbas para manutenção da estrutura física e de pessoal necessária para o oferecimento gratuito dos serviços que lhes foram atribuídos por lei já há alguns anos, pode-se deduzir que a efetiva compensação financeira pelos atos gratuitos propiciou as condições para a diminuição dos altos índices de subregistro naquele Município. A fixação do referido piso certamente possibilitou o aparelhamento das serventias, com computadores, impressoras, funcionários, material de escritório etc (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2010, n.p).

Do caso acima compreende-se que a melhoria econômica dirigida aos oficiais do Registro Civil amazonense culminou no melhor aparelhamento das unidades de serviço extrajudicial, possibilitando o melhor atendimento das necessidades sociais, repercutindo ao final e inclusive na diminuição dos índices de subregistro.

Nem todos os Estados brasileiros possuem previsão legal de renda mínima, o que compromete expressivamente a prestação do serviço. Em abordagem ao tema a revista "Cartórios com você", publicação do Sindicato dos Notários e Registradores do Estado de São Paulo (Sinoreg-SP), da Associação dos Notários e Registradores de São Paulo (Anoreg-SP) e da Associação dos Notários e Registradores do Brasil (Anoreg/BR), traçou um mapa da renda mínima destinadas aos cartórios deficitários, considerando os Estados pertencentes a cada região do país.

O documento apontou que o Estado de Roraima não possui previsão legal de renda mínima destinada aos cartórios deficitários, enquanto o Estado do Paraná, por sua vez, apesar de não ter previsão legal, adota solução circunstancial para a efetivação de repasses aos deficitários.

O Distrito Federal, de outro modo, conta com previsão legal em que o valor é variável, considerando o superávit do fundo que compensa os atos gratuitos (GUIMARÃES, 2021, p. 17).

A publicação traz ainda quadro, a seguir colacionado, apontando o faturamento bruto dos cartórios no país (GUIMARÃES, 2021, p. 21).

Tabela 04 - Renda bruta mensal, quantidade de serventias e percentual

R$	Renda Bruta Mensal	Quantidade	% percentual
R$	0,00 a 500,00	530	3,9%
R$	500,1 a 1.000,00	423	3,1%
R$	1.001,00 a 5.000,00	2.045	15,2%
R$	5.001,00 a 10.000,00	1.411	10,5%
R$	10.001,00 a 50.000,00	4.032	31,9%
R$	50.001,00 a 100.000,00	1.474	10,9%
R$	100.001,00 a 500.000,00	2.085	15,5%
R$	500.001,00 a 1.000.000,00	355	2,6%
R$	1.000.001,00 a 2.000.000,00	144	1,1%
R$	Acima de 2 milhões	49	0,4%

Fonte: GUIMARÃES, 2021, p. 21

O apresentado quanto ao panorama econômico dos cartórios no Brasil, é apto a levar à compreensão da existência do desequilíbrio econômico real entre algumas serventias extrajudiciais do país, fator que desencadeia a necessidade de uma melhor atenção por parte do

Poder Público, a fim de que os serviços sejam efetivamente prestados de modo eficiente e adequado de forma unânime, garantindo possibilidades econômicas reais para o exercício da atividade.

Apresentadas as premissas que compõem o primeiro capítulo do presente texto, vislumbra-se que a atividade notarial e registral rompe com as barreiras do tempo, demonstrando a sua salutar importância desde as civilizações mais remotas, figurando como apto instrumento de segurança jurídica a abarcar as relações sociais, amparando cidadãos nas demasiadas relações e direitos.

Ao lado disso os serviços realizados pelos delegados extrajudiciais tutelam a legalidade de inúmeros negócios jurídicos que envolvem transações de valores, viabilizam o adequado tráfego imobiliário, fomentam a dinâmica recuperação do crédito, impulsionam a economia e funcionam como poderoso instrumento de arrecadação de recursos aos cofres públicos.

Superado o capítulo inicial, o trabalho continua com o intuito agora de demonstrar a importância da atividade notarial e registral para o Poder Público e para a sociedade, frente à economia gerada ao Poder Judiciário em função da atividade extrajudicial.

O momento permitirá, ainda, uma breve análise do custo do Judiciário pátrio, e como tais custos poderiam ser melhor aproveitados em prol de um sistema judicial e extrajudicial de maior qualidade.

2 CARTÓRIOS EXTRAJUDICIAIS E O PODER JUDICIÁRIO: UMA DISCUSSÃO ECONÔMICA

A discussão econômica é assunto que há bastante tempo permeia o pensamento humano. Todavia, para que o desenvolvimento econômico reste de fato implementado, não basta apenas a arrecadação de recursos, uma vez que tão necessário quanto a arrecadação é a alocação eficiente dos recursos.

Em outras palavras: não basta somente arrecadar, é preciso a utilização consciente, no intuito de que o interesse público e as necessidades sociais sejam atendidas com prioridade.

A ideia é que o sistema amplie cada vez mais a sua visão a fim de revelar preocupação crescente com aspectos que ultrapassam o mero comportamento arrecadatório, inserindo-se, nesse contexto, a tributação sustentável, que tutela, ao lado de outras frentes, o desenvolvimento sustentável, mostrando preocupação com bens escassos e com o bem-estar social.

Diante da importância da questão, a discussão econômica é relevante tanto para os entes públicos, como para o setor privado, de modo que irradia efeitos para a atuação do Poder Judiciário e para a atividade extrajudicial.

Imperioso lembrar que o vocábulo “extrajudicial” traduz a ideia de algo que está fora da esfera judicial, expressando exatamente a maneira pela qual a atividade notarial e registral é prestada no sistema legal vigente, isto é, por um particular que não tem vínculo direto com o Poder Público, mas que exerce a atividade em colaboração com o Estado, após regular aprovação em concurso público.

Apesar do apoio ao Poder Judiciário, a atividade extrajudicial não é um órgão auxiliar, ganhando maior autonomia e independência sobretudo em decorrência da Constituição de 1988, que tratou dos serviços notariais e de registro nas disposições constitucionais gerais, e não no capítulo reservado ao tratamento do Poder Judiciário.

> A decisão, acertada em sua essência, trouxe inegavelmente mudanças radicais na estrutura dos serviços, deixando de lado a consideração do extrajudicial como mero auxiliar do Judiciário, mas trazendo à cena debates interessantes, dentre outros, a nomeação dos titulares apenas mediante concurso público de provas e títulos; a criação, desmembramento e extinção dos cartórios; a contratação de auxiliares, sua elevação para o cargo de escrevente, a nomeação de então denominado Oficial Maior, hoje Substituto, após apreciação pelo Juiz, elaborando ele, em sendo o caso, provas de aptidão e conhecimento. O vínculo, como se vê, era de submissão e de existência ostensiva de hierarquia (CHICUTA, 2005, n. p.).

Não obstante o exercício privado da atividade notarial e registral, a Constituição Federal atribuiu ao Poder Judiciário a competência de fiscalizar os serviços extrajudiciais, conforme disposto nos artigos 103-B, § 4º, I e III, e 236, § 1º (BRASIL, 1988).

A EC nº 45, por sua vez, ao criar e estabelecer as competências do CNJ, alterou a Constituição Federal a fim de prever, no inciso III, do § 4. º, do artigo 103-B, que compete ao CNJ:

> [...] receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializados, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional dos tribunais, podendo avocar processos disciplinares em curso, determinar a remoção ou a disponibilidade e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa (BRASIL, 1988).

A maneira pela qual o texto constitucional está disposto, leva a compreensão de que as serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro não são órgãos do Poder Judiciário ou parte de seus serviços auxiliares. Nesse sentido:

> [...] o controle será exercido de forma ampla, tanto em relação aos magistrados como também em relação aos titulares das delegações. É evidente que estes não se encartam no conceito de auxiliares da Justiça (escrivão, oficial de justiça, perito, depositário, administrador, intérprete, etc.), e o próprio texto legal, ao lado dos serviços auxiliares, diz serventias, referindo-se naturalmente aos ofícios judiciais, e a órgãos prestadores de serviços notariais e de registro (CHICUTA, 2005, n. p.).

Embora não sejam órgãos do Poder Judiciário, Kioitsi Chicuta, ao interpretar o inciso III, do § 4. º, do artigo 103-B, da Constituição Federal, defende que os serviços de notas e de registros integram o Poder Judiciário, como serviços judiciários vinculados, como se vê:

> O legislador fez a opção e aos destinatários da norma cabe aceitá-la, competindo aos intérpretes a árdua tarefa de extrair as conclusões necessárias a partir da convicção de que os serviços notariais e registrais integram o Poder Judiciário, não como órgãos e dentre os quais se insere o Conselho Nacional de Justiça (art. 92 da Constituição Federal), mas como serviços judiciários vinculados ao Poder Judiciário (CHICUTA, 2005, n.p.).

Assim, segundo a interpretação de Chicuta, embora as serventias extrajudiciais não sejam órgãos do Poder Judiciário, integram tal poder.

O Poder Judiciário, por sua vez, tem sua atuação administrativa e financeira submetida ao controle do CNJ, órgão que também tem atuação dirigida aos serviços notariais e de registro, uma vez que a Corregedoria Nacional de Justiça, componente do CNJ, tem a competência de

expedir recomendações, provimentos, instruções e outros atos normativos destinados ao aperfeiçoamento, não só dos órgãos do Poder Judiciário e de seus serviços auxiliares, como também das atividades dos serviços extrajudiciais.

Os delegados titulares das serventias extrajudiciais não são funcionários públicos, e logo não compõem o rol do pessoal do Poder Judiciário. Todavia alguns aspectos retratam a proximidade, repercutindo em diversos fatores, dentre eles, e para fim do presente trabalho, destaca-se o fator econômico.

Aliás tanto a atividade judiciária como a extrajudicial tem impactos econômicos de diversas ordens.

> Tanto no Direito como na Economia, pressupõe-se que o Judiciário está sempre pronto e capacitado a resolver as disputas contratuais rápida, informada, imparcial e previsivelmente, atendo-se aos termos originais do contrato e ao texto da lei. Essa seria uma das razões que explicariam o uso generalizado dos contratos como instrumento organizador da atividade econômica e, em especial, das transações realizadas através do mercado. Sem a garantia de que o desrespeito aos contratos será punido com rapidez e correção, as relações de trabalho, os negócios entre empresas, as operações financeiras e muitas outras transações econômicas ficariam mais incertas e caras, podendo mesmo se tornar inviáveis ou restritas a pequenos grupos (PINHEIRO, 205. p. 222).

A prontidão do Poder Judiciário para uma resposta rápida aos casos que lhes são apresentados, em regra, não é vista no cenário brasileiro, em decorrência de uma série de fatores que desencadeiam na morosidade do serviço.

Por outro lado, a possibilidade de uma gama maior de procedimentos possíveis de realização no campo extrajudicial, uma vez que não eivados de questões que clamam por jurisdição, tem apresentado excelentes resultados.

A atividade extrajudicial, naquilo que lhe é atribuído, exerce grande impacto, haja vista o dinamismo da atuação dos notários e registradores que instrumentalizam diversos direitos e deveres de significativa expressão no campo social e econômico, formalizando juridicamente a vontade dos interessados, dando ensejo à regularidade de inúmeros negócios jurídicos que envolvem transações de valores, viabilizam o adequado tráfego imobiliário, fomentando a dinâmica recuperação do crédito, dentre outros predicados.

> O notariado latino, ao lado da relevante função jurídica que exerce, tem uma função econômica bastante importante. As características das quais é dotado, consistentes no assessoramento jurídico imparcial das partes, permite que haja agilização dos negócios jurídicos relevantes e redução dos custos de transação e de custos derivados de litígios (BRANDELLI, 2011, p. 137).

Dentre as implicações econômicas atinentes ao tema, o caminho próximo do presente texto, visa tratar sobre o custo dos cartórios extrajudiciais para o Poder Público, para em seguida tratar do custo do Poder Judiciário no Brasil.

O assunto é importante e diz respeito ao interesse de toda sociedade, tanto é que o Poder Público disponibiliza meios para que todo e qualquer interessado tenha acesso à produtividade e às despesas suportadas pelo Judiciário, uma vez que os dados são fatores a serem considerados quando da avaliação de desenvolvimento.

> A produção de dados estatísticos confiáveis, que permitam a instituição de um planejamento estratégico e o monitoramento de ações voltadas à melhoria da prestação jurisdicional, faz parte de uma tendência global na administração pública, no sentido de adotar instrumentos capazes de monitorar o desempenho organizacional e orientar práticas voltadas à otimização da alocação de recursos e à melhoria dos serviços prestados (OLIVEIRA; CUNHA, 2020, p. 3).

Posteriormente o texto observa o fenômeno da desjudicialização como instrumento de fomento ao desenvolvimento econômico, além de repercutir em economia para os cofres públicos, apresentando exemplos do aparato legal que contribui para o estabelecido.

2.1 O CUSTO DOS CARTÓRIOS EXTRAJUDICIAIS PARA O PODER PÚBLICO

O Brasil é um país de vasta extensão territorial, compreendido por inúmeros municípios, organizados em 26 Estados-membros e mais o Distrito Federal. Em todas as cidades brasileiras, existe a necessidade de, ao menos, uma unidade de serviço extrajudicial, representando a capilaridade, característica indissociável da atividade notarial e registral.

As serventias extrajudiciais, sobretudo os ofícios de Registro Civil das Pessoas Naturais, estão, presentes em cada sede municipal, sendo que, nos municípios de significativa extensão, cada sede distrital pode dispor de um registro civil, conforme o interesse do poder delegante.

Em decorrência da necessidade, o país conta com inúmeros cartórios, de modo que "13.440 é o número de Cartórios distribuídos pelos 5.570 municípios brasileiros que, obrigatoriamente, conforme determina a Lei nº 6.015/1973, devem ter, ao menos, uma unidade de Registro Civil instalada para a execução dos atos de nascimentos, casamentos e óbitos" (ASSOCIAÇÃO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES DO BRASIL, 2021, p. 06).

Os serviços realizados nos cartórios extrajudiciais, através da atuação dos notários e registradores, desenvolvem significativa expressão no campo social e econômico, uma vez que

propiciam o exercício de direitos e garantias aos cidadãos, cooperam para o desafogamento do Poder Judiciário.

Nos cartórios é formalizada juridicamente a vontade dos interessados, dando ensejo à regularidade de inúmeros negócios jurídicos que envolvem transações de valores, viabilizam o adequado tráfego imobiliário, fomentam a dinâmica recuperação do crédito, dentre outros predicados.

Em especial, no que diz respeito ao campo econômico, os serviços praticados pelos notários e registradores impulsionam a economia e funcionam como poderoso instrumento de arrecadação de recursos aos cofres públicos, haja vista que significativa parcela daquilo que é despendido para o pagamento dos atos realizados nas unidades de serviço extrajudicial é destinado a inúmeros entes, além da geração de impostos ao erário.

Apesar de comprovados os benefícios sociais e econômicos dos cartórios extrajudiciais, cumpre indagar: qual o custo dos cartórios extrajudiciais para o Poder Público?

A resposta é que as unidades extrajudiciais não acarretam custo algum para o Poder Público, uma vez que são geridas pela atuação privada dos notários e registradores, que arcam pessoalmente com todos os insumos necessários para o funcionamento das serventias e a consequente prestação do serviço.

Cada tipo de serventia extrajudicial implementa uma atribuição específica, todas sujeitas à Constituição da República, as leis federais e estaduais, aos atos normativos de âmbito federal, sendo a atividade desenvolvida sob a responsabilidade técnica, administrativa e financeira do tabelião e registrador titular da delegação, o que implica dizer que é o delegatário que, em razão da sua responsabilidade, suporta de forma exclusiva todo o custeio para o exercício da atividade.

> O cartório não recebe dinheiro público para suas atividades. Além de recolher valores ao poder público, [...] o titular do cartório emprega dinheiro próprio na atividade notarial e registral (cf. art. 21 da Lei 8.935/94). Recebe do seu trabalho (como em qualquer outra atividade profissional) (ALVARES, 2019, n. p.).

A remuneração dos notários e registradores não onera os cofres públicos, na medida que tais profissionais não são funcionários públicos, e o que percebem é através de emolumentos suportados pelos usuários do serviço.

> Sua remuneração é fixada por meio de lei estadual (lei de emolumentos - clique aqui). Há, aqui, duas notas dignas de registro: 1) são pagos pelos usuários desses serviços e; 2) se sujeitam à fiscalização do Poder Judiciário (Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal), bem como pelo Conselho Nacional de Justiça (Constituição da República, art. 236 e seus parágrafos, c.c. art. 103-B, §4º, III). Todavia, não integram a estrutura do

> Estado, sequer como representantes, e não se confundem com servidores públicos, em que pese o serviço por eles prestado seja de índole pública (não faria sentido delegar serviço público a quem já é servidor público - STF, RE 178.236-6-RJ). Constituem uma categoria à parte de colaboradores do Poder Público, tais como os concessionários e permissionários de obras e serviços públicos, leiloeiros, tradutores, intérpretes, etc (RODRIGUES, 2011, n.p.).

Os colaboradores dos tabeliães e registradores, ou seja, os prepostos que atuam nas unidades extrajudiciais também não são funcionários públicos - são contratados pelo delegatário mediante o regime da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, arcando o titular da serventia com a remuneração de tais profissionais.

Apesar de contribuírem obrigatoriamente, através de repasses de emolumentos, com o Estado e com o Poder Judiciário, além de outros entes, estes não destinam ao cartório nenhum tipo de insumo para que o serviço seja prestado de modo eficiente e adequado.

Não existem computadores adquiridos pelo Poder Público e enviados aos cartórios extrajudiciais para a prestação da atividade de notas e de registro.

Da mesma forma o Poder Judiciário não destina prédio para a instalação e funcionamento dos cartórios ou ainda material de escritório e mobiliário. Também não há, nas unidades extrajudiciais, veículos públicos a disposição dos delegatários, ou funcionários encarregados da limpeza e segurança cedidos ou contratados pelo Judiciário.

Não é o Poder Judiciário ou qualquer outro órgão que arca com o pagamento de energia elétrica e consumo de água nas Serventias Extrajudiciais, ou ainda com os gastos necessários para a implementação dos sistemas tecnológicos de segurança do acervo.

Em resumo, não há qualquer custo com cartórios extrajudiciais para o Poder Público.

Os notários e registradores arcam pessoalmente com o pagamento dos prepostos colaboradores, responsabilidades e encargos trabalhistas e previdenciários, prédio para o funcionamento das unidades extrajudicial, computadores, programas, impressoras e fotocopiadoras, mesas e cadeiras, armários, aquisição de material de escritório, livros, papel de segurança, fichas de assinaturas, produtos e material de limpeza, licença para funcionamento (alvará), móveis, internet, energia elétrica, água e telefone, digitalização de acervo, equipamentos para proteção de dados, material e serviço de limpeza, dentre outros, situação que tem implicado na penúria de muitas unidades do serviço extrajudicial.

Tabeliães e registradores não têm licença-prêmio, não gozam de férias remuneradas e 13º salário. Não têm de benefícios concedidos aos servidores do Judiciário, como cursos de capacitação oferecidos gratuitamente aos servidores, ainda que eventualmente tais cursos digam respeito à seara correspondente aos assuntos tratados diretamente nas serventias extrajudiciais.

O extrajudicial também não tem acesso a qualquer tipo de cuidado de saúde oferecido aos servidores do Judiciário ou à colônia de férias, ou ainda a qualquer outra regalia a que fazem jus o funcionalismo público.

Enfim, o regime que afeta a atividade extrajudicial no Brasil é, majoritariamente, beneficente a categorias que não dizem respeito a própria classe, ao passo em que muitos dos interessados diretos, que são os notários e registradores, sucumbem.

Não obstante a obrigação de arcarem com os custos da sua atividade, os notários e registradores ainda padecem, muitas vezes, da obrigatoriedade da concessão de inúmeras gratuidades aos usuários do serviço, de modo que, além de não serem penosos aos cofres públicos, ainda suportam ônus, em decorrência das gratuidades.

> Quando o ato é praticado pelo Poder Público gratuitamente pode parecer aos mais desavisados que não há custo para ninguém. Mas é claro que o custo estará sendo pago por todos nós contribuintes de tributos. Há uma socialização dos custos. Já quando os atos são praticados por concessionários ou delegatários de serviços públicos, aí a conta já vai diretamente para as despesas desses. Então, para que possam atuar com a independência que lhes deve ser peculiar, tabeliães e oficiais registradores devem perceber integralmente os emolumentos previstos, conforme expresso no art. 28 da Lei n. 8.935/94, e como decorre, de resto, do regime jurídico determinado pelo art. 236 da Constituição da República. Não se pode, portanto, sob pena de lesar essa estrutura constitucionalmente disposta, simplesmente determinar-se, num "estalo de dedo", que determinados atos devem ser praticados de forma gratuita por cartórios (LEI...,2021, n.p.).

Há do exposto, uma veemente disparidade entre o bônus que a atividade extrajudicial acarreta para o Estado e para a sociedade, e o ônus suportado pelos titulares das serventias extrajudiciais, que, além de não acarretarem qualquer tipo de custo para o Poder Público, ainda se desdobram para o oferecimento do serviço.

Adiante prossegue-se para analisar o custo do Poder Judiciário no Brasil.

2.2 O CUSTO DO PODER JUDICIÁRIO NO BRASIL

O sistema legal permeia a edição de parâmetros para o bom convívio social, visando a prevalência da ordem e da adequada e respeitável relação entre os semelhantes.

Não sem motivo é que:

> De todos os princípios fundamentais da Sociologia e do Direito, nenhum talvez sobreleve em importância àquele que ARISTÓTELES formulou, de maneira cristalina, dizendo que o homem é um animal político, destinado por

> natureza a viver em sociedade, de sorte que a idéia de homem exige a de convivência civil (REALE, 1998, p. 03).

Por certo nem sempre a convivência civil ocorre nos moldes do que é esperado, ocasião em que, muitas vezes o Judiciário entra em cena.

O Poder Judiciário tem, em regra, a função de compor os conflitos de interesses, de modo a solucionar as pretensões a ele levadas, razão pela qual quem recorre ao Judiciário espera ver cumprido ou garantido algum tipo de direito.

Para que a Justiça seja feita, e o Direito ampare os seus titulares, é necessária a disposição de recursos financeiros, ou seja, há um custo para que o Poder Judiciário funcione.

> Em Economia, custo não se confunde com a simples noção de despesa do senso comum. Trata-se de um conceito vinculado à restrição do uso de um certo recurso. Se não há qualquer restrição ao uso, como no caso do ar, por exemplo, o custo de um recurso será zero. Isso quer dizer que há uma abundância tal dele que poucos se preocuparão com sua "utilidade" em sentido econômico (WYKROTA; CRUZ; OLIVEIRA, 2018, p. 307).

Direitos tem custos. Não à toa é que na obra "O Custo dos Direitos", Stephen Holmes e Cass R. Sunstein sustentam que:

> O custo dos direitos" é uma expressão rica e ambígua, pois as palavras são dotadas de significados múltiplos e inevitavelmente controversos. Para que esta análise se mantenha tão centrada e – nesta dimensão – tão pouco controversa quanto possível, entenderemos "custo" aqui como custo orçamentário, e "direitos" como interesses importantes que possam ser protegidos de modo confiável por indivíduos ou grupos mediante o uso dos instrumentos disponibilizados pelo Estado (2019, p. 08).

O Poder Judiciário, ao lado do Poder Executivo e do Poder Legislativo, compõe aquilo que é conhecido como a Tripartição dos Poderes.

Os poderes são independentes e harmônicos entre si, exercendo, cada um, funções próprias, mas também desempenhando, quando preciso, funções atípicas na medida das necessidades da condução da auto-organização e gestão.

A Constituição Federal trata do Poder Judiciário no capítulo III, do Título IV (Da Organização dos Poderes), elencando no início do tema os órgãos componentes do Judiciário, cujo órgão máximo é o Supremo Tribunal Federal - STF.

Compõe ainda a estrutura judiciária o Conselho Nacional de Justiça, o Superior Tribunal de Justiça, o Tribunal Superior do Trabalho, os Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais, os Tribunais e Juízes do Trabalho, os Tribunais e Juízes Eleitorais, os Tribunais e Juízes Militares, e por último, e não menos importantes, os Tribunais e Juízes dos Estados e do Distrito Federal e Territórios (BRASIL, 1988).

> [...] os órgãos do Poder Judiciário têm por função compor conflitos de interesses em cada caso concreto. Isso é o que se chama *função jurisdicional* ou simplesmente *jurisdição*, que se realiza por meio de um *processo judicial*, dito, por isso mesmo, sistema de composição de conflitos de interesses ou sistema de composição de lides. Os conflitos de interesses são compostos, solucionados, pelos órgãos do Poder Judiciário com fundamento em ordens gerais e abstratas, que são ordens legais, constantes ora de corpos escritos que são as leis, ora de costumes, ou de simples normas gerais, que devem ser aplicadas por eles [...] (SILVA, 2003, p. 550).

A estrutura do Judiciário brasileiro é extensa e custosa. Suas ramificações estão presentes em todo território, contando, no primeiro grau, com 14.853 unidades judiciárias. Nesse sentido se observa a tabela a seguir:

Tabela 05 - Unidades referentes a Justiça Estadual, do Trabalho, Federal, Eleitoral, Militar Estadual e Auditorias Militares da União, e respectivas porcentagens.

Justiça Estadual	Justiça do Trabalho	Justiça Federal	Justiça Eleitoral	Justiça Militar Estadual	Auditorias Militares da União
9.606 unidades	1.587 unidades	984 unidades	2.644 unidades	13 unidades	19 unidades
64,7%	10,7%	6,6%	17,8%	0,1%	0,1%

Fonte: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2021, p. 32.

No segundo grau, em relação a Justiça Estadual, o Judiciário conta com 27 Tribunais de Justiça, havendo um em cada Unidade da Federação e no Distrito Federal. No que toca à Justiça Federal, o segundo grau é composto por 5 Tribunais Regionais Federais (TRFs), cuja abrangência considera regiões pré-estabelecidas.

> Os cinco maiores tribunais estaduais (TJRS, TJPR, TJSP, TJRJ e TJMG) concentram 64% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional e 51% da população brasileira, ao passo que os cinco menores tribunais estaduais (TJRR, TJAC, TJAP, TJTO, TJAL) abarcam apenas 2% do PIB e 3% da população. Destaca-se que o TJBA e TJDFT, em que pese sejam classificados como tribunais de médio porte, possuem despesa total maior que o TJPR, classificado como de grande porte. O TJBA, de médio porte, também possui um número superior de casos novos e pendentes em relação ao TJRS, classificado como de grande porte. No segmento da Justiça do Trabalho, o TRT11 e TRT 13, classificados como de pequeno porte, também possuem despesas totais superiores ao TRT7, de médio porte. E no segmento Eleitoral, o TRE-RN, de pequeno porte também possui despesa total um pouco maior do que o TRE-MT, classificado como de médio porte (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2021, p. 43).

Toda a estrutura que envolve o Judiciário pátrio depende do suportamento de despesas que fazem frente à extensão do trabalho.

O custo é alto para que os interesses sejam protegidos.

Dentre as necessárias garantias asseguradas ao Poder Judiciário, figura a autonomia administrativa e financeira, cabendo aos Tribunais, dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais poderes na lei de diretrizes orçamentárias, elaborarem suas propostas orçamentárias.

No âmbito da União o encaminhamento das propostas é de competência do Presidente do STF e dos Tribunais Superiores, enquanto no âmbito dos Estados e no Distrito Federal e Territórios esse papel compete aos Presidentes dos respectivos Tribunais de Justiça (BRASIL, 1988).

O Judiciário ao fazer a previsão de seus gastos e estabelecer o seu orçamento deve observar os limites preestabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias, não devendo sofrer, diante da aludida observância, qualquer inibição, uma vez que interferências estariam eivadas de nítidas afrontas ao princípio constitucional da separação dos poderes (DONIZETTI, 2018, p. 1608-1609).

O Poder Judiciário brasileiro possui um dos maiores orçamentos do mundo, alcançando patamares de países desenvolvidos.

> O orçamento destinado ao Poder Judiciário brasileiro é muito provavelmente o mais alto por habitante dentre todos países federais do hemisfério ocidental. Tal despesa é, com efeito, diversas vezes superior à de outros países em diferentes níveis de desenvolvimento, seja em valores proporcionais à renda média, seja em valores absolutos per capita. [...] Por habitante, a despesa do Poder Judiciário brasileiro é muito superior em valores absolutos à de países cuja renda média é claramente superior, como Suécia (€ 66,7), Holanda (€ 58,6), Itália (€ 50), Portugal (€ 43,2), Inglaterra (€ 42,2) e Espanha (€ 27). Isto coloca a despesa com o Poder Judiciário no Brasil em nível equiparável ao de países desenvolvidos, sendo inclusive bastante elevado em relação à grande maioria deles (DA ROS, 2015, p. 04).

Por óbvio a extensão do território brasileiro e a densidade demográfica demonstram diferentes realidades na organização da estrutura judiciária, uma vez que algumas necessidades são diferentes de determinadas regiões para outras, fazendo com que alguns tribunais tenham maior demanda que outros, e consequentemente exijam um dispêndio maior de recursos.

É verdade também que, ao comparar o Judiciário pátrio com o de outros países, a realidade brasileira muitas vezes não se amolda ao cenário encontrado em outras nações.

Nesse sentido o elevado gasto no Brasil com o Poder Judiciário está diretamente ligado com o extenso número de processos, sejam eles decorrentes da inércia do Poder Público em

assegurar direitos básicos aos cidadãos, ou seja, em decorrência do desinteresse em fomentar a utilização de meios alternativos de solução de conflitos.

Tratando especificamente dos custos do Judiciário no Brasil, o relatório "Justiça em Números – 2021", organizado pelo CNJ, com o repositório oficial de dados da Justiça brasileira, regulamentado pela Resolução n. 76, de 15 de maio de 2009, apontou que em relação aos gastos de 2019 o Poder Judiciário economizou 4,5%. As despesas totais foram de R$ 100,06 bilhões.

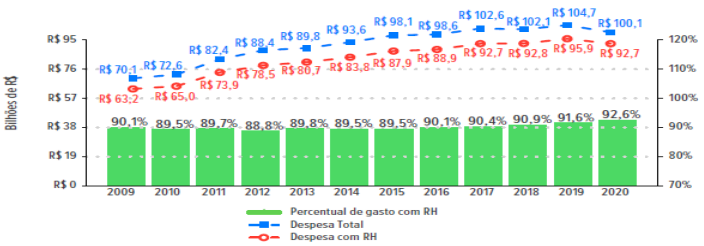
Aproximadamente 58% das despesas foram provenientes da Justiça Estadual, que detém a maior parcela dos processos em tramitação (77%), a Justiça Trabalhista, por sua vez, representou 20% das despesas, com 6% dos processos em contrapartida, enquanto a Justiça Federal foi responsável pelo gasto de 12%, contando com a tramitação de 14% dos processos.

O segmento com o custo mais elevado ficou por conta da Justiça Militar. Considerando os órgãos abordados, as despesas do Poder Judiciário corresponderam a "[...]1,3% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, ou a 11% dos gastos totais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Em 2020, o custo pelo serviço de Justiça foi de R$ 475,51 por habitante [...]" (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2021, p. 75-76).

> Em 2019, a fatura do Judiciário brasileiro equivalia a 1,5% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro. Nos Estados Unidos, o Poder Judiciário custa em torno de 0,15% do PIB; na Itália, 0,19% e na Alemanha, 0,32%. Em média, as despesas judiciárias nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) chegam a 0,5% do PIB. Somente os gastos com pessoal (salários, auxílios, benefícios e aposentadorias) em 2019 chegaram a R$ 90,8 bilhões (ou 90,6% do total). Já as despesas de capital – relacionadas à aquisição de equipamentos, obras e investimentos – totalizaram R$ 2,1 bilhões. As outras despesas correntes atingiram R$ 7,2 bilhões (LIMA, 2020, n.p.).

No que diz respeito ao STF e o CNJ, ambos possuem relatórios próprios quanto aos seus orçamentos e gastos, de modo que os dados atinentes não são considerados no relatório Justiça em Números. De modo geral, e sem esquecer que o STF e o STJ possuem relatórios próprios, as despesas com pessoal expressam a maior parte daquilo que o Poder Judiciário gasta, representando 92,6%. Os gráficos abaixo representam o gasto (em bilhões) com pessoal, considerando o período entre 2009 e 2020.

Gráfico 01 - Gasto do Poder Judiciário (em bilhões) com pessoal, considerando o período entre 2009 e 2020.

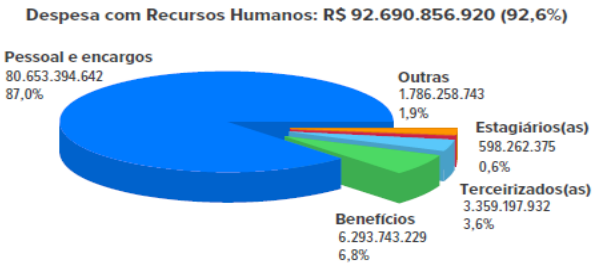


Fonte: CNJ – JUSTIÇA EM NÚMEROS, 2021, p. 87.

Da imagem é possível verificar que, sobretudo a partir do ano de 2016, o gasto com recursos humanos passou a experimentar paulatino crescimento.

Por sua vez o gráfico 2 descreve de forma mais específica as despesas considerando as diferentes modalidades de servidores.

Gráfico 02 - Despesa do Judiciário com Recursos Humanos



Fonte: CNJ – JUSTIÇA EM NÚMEROS, 2021, p. 87.

Parcela dos emolumentos recebidos pelos notários e registradores são obrigatoriamente repassados para diversos entes, dentre os quais figura o Poder Judiciário.

> Na Antiguidade, o Estado não arrecadava ordinariamente em dinheiro. Caso houvesse a necessidade de realizar gastos, recorria-se à 'requisição' de serviços e bens dos cidadãos (ex: requisição de mão-de-obra em aldeia local, para construir estrada). Posteriormente, passou-se por uma fase intermediária, na qual os agentes públicos eram remunerados diretamente pelos usuários (resquícios, ainda hoje, existentes nos emolumentos devidos aos cartórios extrajudiciais). No período clássico, quando já se recolhia majoritariamente em espécie, em razão da prevalência da escola liberal, as receitas públicas visavam cobrir, somente as despesas essenciais do Estado (teoria do Estado mínimo). Modernamente, o Estado funciona, também, como órgão de distribuição de riquezas, no qual vige a regra de que 'a necessidade pública faz a despesa' (PETTER, 2015, p. 150).

Na estrutura relativa aos emolumentos no cenário extrajudicial pátrio, tem-se a impressão de que os notários e registradores passaram a exercer o dever do Estado quanto a distribuição de riqueza.

Os emolumentos recebidos pelos delegatários do serviço extrajudicial, obrigatoriamente têm parcelas repassadas para diversos entes, dentre os quais figura o Poder Judiciário, o que contribui para o angariamento de recursos pelos Tribunais de Justiça, e acaba por onerar a atividade extrajudicial.

No Estado de São Paulo, por exemplo, em relação aos atos de Notas e de Protestos, Registro de Imóveis, Registro de Títulos e Documentos e Registro Civil de Pessoas Jurídicas, apenas 62,5% configuram como receitas dos notários e registradores, figurando o restante como repasses obrigatórios, dos quais, 4,289473% são destinados ao Fundo Especial de Despesa do Tribunal de Justiça, em decorrência da fiscalização dos serviços.

Ainda em relação à distribuição dos recursos recebidos pelos notários e registradores, 17,763160% são receitas destinadas ao Estado, em decorrência do processamento da arrecadação e respectiva fiscalização, que por sua vez, de tal percentual, destina 74,07407% ao Fundo de Assistência Judiciária e 7,40742% ao custeio das diligências dos oficiais de justiça incluídas na taxa judiciária (SÃO PAULO, 2002).

Enquanto o custo do Poder Judiciário é caro aos cofres públicos, a atividade extrajudicial, representa economia para o Poder Público, que não tem que destinar recursos para a manutenção do serviço de notas e de registro.

Além de não destinar recursos para a atividade extrajudicial, já que todo o direcionamento administrativo e financeiro das unidades extrajudiciais é de responsabilidade particular dos notários e registradores, o Poder Público ainda é, de sobremodo, beneficiado pela atividade, haja vista a obrigação legal dos repasses por parte dos cartórios extrajudiciais de uma série de valores a diferentes entes.

Se, por um lado, é notável que a atividade dos titulares dos cartórios extrajudiciais tem contribuído economicamente para com o Poder Judiciário, de outra face, é preciso registrar que parcela do Judiciário não demonstra utilização eficiente dos recursos públicos.

Dentre os elementos que engrossam o custo do Poder Judiciário no Brasil destacam-se os chamados “penduricalhos”.

É cediço que o desenvolvimento econômico de uma nação organizada depende da incidência de esforços e comprometimento de vários segmentos, dentre os quais o Judiciário não se exclui.

O gasto responsável do dinheiro público é capaz de assegurar a implementação de políticas públicas, e de atrair investimentos que fortalecem medidas sociais e econômicas. Nesse sentido, é necessário compreender que “a economia pode ser entendida como um estudo da escassez e dos fenômenos delas resultantes, de forma mais sofisticada, como o estudo da alocação de recursos escassos entre usos alternativos com vistas à satisfação das necessidades” (PEREIRA *et al.*, 1990, p. 02).

Discorrendo sobre o tema na seara do Judiciário, é possível compreender que um elemento que agrava os custos do Poder Judiciário brasileiro é a existência dos chamados "penduricalhos".

O termo, na seara judiciária, faz referência às verbas não componentes do salário, que são destinadas aos servidores e magistrados, e que acabam por representar um maior recebimento de valores por parte de tais servidores.

Dentre tais verbas figuram, a título de exemplo, auxílio moradia, gratificações por acúmulo de varas, auxílio-alimentação, auxílio-saúde, auxílio para combustível – itens que, de certo modo, parecem não expressar a alocação adequada do dinheiro público.

> Com cada vez mais frequência, o brasileiro descobre novos e generosos auxílios financeiros de seus magistrados. Os complementos, justificados pelos juízes pela defasagem de seus salários base, acabam elevando as folhas de pagamento a níveis estratosféricos. Embora garantidos por lei, esses penduricalhos escancaram a distância entre a toga e o uniforme do resto dos mortais, tornando a categoria em uma rica casta (MARTÍN, 2018, p. 02).

Alguns fatores observados no Judiciário pátrio, ainda desafiam o implemento do uso consciente do dinheiro público, a fim de que haja a tutela do interesse público primário, e cooperação para o crescimento sob diversos aspectos, dentre os quais destaca-se o econômico.

Os magistrados brasileiros gozam, nos termos da Carta Magna, de vitaliciedade, inamovibilidade, e irredutibilidade de subsídio, sendo que, quanto a última garantia, o próprio texto constitucional prevê exceções.

O teto dos ocupantes de cargos, funções e empregos do funcionalismo público, e dos membros de qualquer dos Poderes da União não podem exceder os subsídios mensal e em espécie dos Ministros do Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 1988).

Não se discute acerca da importância do Poder Judiciário para o bom caminhar da ordem social. Da mesma forma não se minimiza a necessidade de remuneração adequada para aqueles que desempenham salutar atuação na manutenção da Justiça.

O que está em comento é a necessidade da adequação dos custos do Judiciário brasileiro com a realidade de um país em desenvolvimento, como o nosso.

A remuneração inicial dos magistrados brasileiros costuma estar acima dos salários pagos aos novos magistrados em países desenvolvidos. Nesse sentido:

> Um estudo de 2018 da Comissão Europeia para a Eficiência da Justiça (Cepej, na sigla em francês) mostra que o salário inicial médio pago a juízes em 48 países (a maioria europeus) era de 50.529 euros anuais (cerca de R$ 236 mil) em 2016. Naquele ano, o juiz federal brasileiro ganhava no mínimo R$ 27.500 ao mês, além de auxílio moradia de R$ 4.377. Considerando o 13º salário e o

> adicional equivalente a dois meses de férias aos quais a categoria tem direito, o ganho anual de um magistrado federal era de ao menos R$ 428 mil (SCHREIBER, 2020, n.p.).

O problema está no fato de que, na prática, o que se observa é o pagamento de altos valores que extrapolam a vinculação do teto constitucional, alavancados por uma série de benefícios, indenizações e valores adicionais não componentes dos salários, de modo que o teto de fato é ultrapassado.

Com isso as "[...] instituições do sistema de Justiça praticam justamente o que a Constituição tentou evitar ao definir o teto: abusos nos recebimentos das elites do serviço público e a sobreposição de interesses econômicos pessoais ao interesse público" (TRANSPARÊNCIA BRASIL, 2021, p. 05). A prática é corriqueira nas diferentes Unidades da Federação brasileira.

> Com dívida pública que ultrapassa os R$ 115,6 bilhões, Minas Gerais repassou, em 2018, quase R$ 4,8 bilhões ao Tribunal de Justiça e R$ 1,9 bilhão ao Ministério Público para pagamento dos servidores. Mesmo com grave crise fiscal do estado, as verbas indenizatórias e os 'penduricalhos' têm garantido que magistrados, promotores e procuradores recebam 'supersalários'. Em maio, um único juiz recebeu R$ 752.159,39 (FIÚZA, 2019, n.p.).

Em 2021 no Tribunal de Justiça de Goiás, 93 magistrados tiveram vencimentos no mês de junho que ultrapassaram a quantia de R$ 100.000,00. Além disso, na ocasião, outros 148 juízes receberam mais de R$ 90.000,00 (ALMEIDA, 2021, n.p.).

Em São Paulo o ganho final dos cerca de cerca de 360 desembargadores do Tribunal ficou acima do teto constitucional no ano de 2020, com ganhos de aproximadamente R$ 40 mil líquidos por mês.

O "Valor médio mensal dos cerca de 360 magistrados é maior que o teto do funcionalismo em razão de vantagens e supera R$ 70 mil em alguns casos" (PINHO, 2020, n.p.).

No Mato Grosso, o recebido por 29 desembargadores em dezembro de 2020, levou o CNJ a investigar os ganhos extras, tendo em vista que o número indicado de desembargadores recebeu em média R$ 262,8 (CAMPOREZ, 2021, n.p.).

No Estado da Bahia, em 2020, o Corregedor Nacional de Justiça, instaurou pedido de providência para apurar a existência de vencimentos que ultrapassam o teto previsto na Constituição (CONJUR, 2020, n.p.). É perceptível que o enredo tem ramificações por todo o país.

O custo no Judiciário não está atrelado apenas ao pagamento de gratificações e indenizações que alavancam, consideravelmente, o recebimento de muitos magistrados acima do teto constitucional.

Não só os penduricalhos são os vilões do impacto econômico negativo.

O gasto responsável do dinheiro público tem forte implicação no desenvolvimento econômico, o que, todavia, nem sempre é observado por parcela do Poder Público. Com o Judiciário não é diferente.

Nesse cenário, é fácil compreender que o problema vem de cima, uma vez que o órgão de cúpula do Judiciário – o STF – desenvolve gastos superabundantes para a realidade de um país com sérias dificuldades sociais e econômicas.

No ano de 2019, o STF abriu licitação para contratação de *buffet*, com contrato estimado de R$ 1,1 milhão. O objeto previa o oferecimento de 2,8 mil refeições, com cardápios que disponibilizassem, além de outras iguarias, pratos luxuosos à base de camarões, lagostas, bacalhau, carré de cordeiro, dentre outros (LIMA, 2019).

O cardápio continha itens que passam longe da mesa da maioria dos brasileiros.

O ponto estarrecedor fica por conta, ainda, das bebidas exigidas, pois a empresa vencedora tinha a responsabilidade de disponibilizar:

> [...] vinhos de seis uvas de variedades diferentes: Tannat, Assemblage, Cabernet Sauvignon, Merlot, Chardonnay e Sauvignon Blanc. Nos casos dos Tannat, Assemblage e Cabernet Sauvignon, o vinho precisa ser obrigatoriamente de safra igual ou posterior a 2010. Outras características singulares determinadas no edital: todos os vinhos precisam ter pelo menos quatro premiações internacionais. No caso do Tannat ou Assemblage, o STF exige que tenham sido envelhecidos em 'barril de carvalho francês, americano ou ambos, de primeiro uso' (LIMA, 2019, n.p.).

Os apontamentos permitem a compreensão de que há no órgão de cúpula, de forma clara, uma extravagância patrocinada pelos cofres públicos.

Tal fator parece desconsiderar a premissa de que os recursos públicos são limitados, uma vez que a atuação do STF nos moldes narrados revela pouca preocupação com a utilidade econômica dos recursos, já que os custos são altos com itens "desnecessários".

Na seara econômica, como já observado, o custo é um conceito inerente à restrição do uso de determinado recurso, em decorrência da escassez (WYKROTA; CRUZ; OLIVEIRA, 2018, p. 307).

Em havendo abundância, o custo tende a ser minorado, quando não inexistente, uma vez que os agentes não se preocupam com a escassez.

No que diz respeito ao erário, embora os cofres públicos recolham grandes quantias, é devida a alocação adequada e eficiente do dinheiro público. O órgão de cúpula do Judiciário não deve estar isento de tal comprometimento.

Lafayete Josué Petter ensina que:

> A despesa pública sempre importa num gasto público, ou seja, num determinado aporte de recursos. A realização da despesa pública movimenta dinheiro. E é sempre precedida da devida autorização orçamentária (art. 167). Além disso, a despesa pública é feita por um ente público (administração centralizada ou descentralizada – ex.: art. 165, § 5º, II e III). Finalmente, a despesa pública há de ser sempre um dispêndio, que visa uma finalidade de interesse público (2015, p. 155).

O dispêndio verificado no caso concreto do STF, não parece se revestir de uma finalidade que visa o interesse público, ao menos, não o interesse público primário, haja vista que o interesse da coletividade não é prevalecente.

Ainda que exista normativa que respalde o custo acentuado por parte do STF, é preciso verificar, de forma racional e moral, as implicações que tais custos acarretam para a sociedade. Menciona-se na oportunidade a lição de Luciano Benetti Timm, que ao tratar da Análise Econômica do Direito – AED, sustenta que:

> [...] se aceita, como ponto de partida pelo menos, que o agente racional faça escolhas e que perceba as normas jurídicas como grandes mecanismos de ‘preço’ (análise de ‘custo-benefício’ no jargão econômico) para suas condutas. Essa racionalidade o fará escalonar preferências, evitando as condutas de maior ‘custo’ (ou seja, fazer análises de ‘trade off’ no jargão de AED). Não necessariamente a eficiência será o único valor do Direito – embora ele seja um princípio com previsão constitucional (2018, p. 14).

O que enseja o gasto desnecessário do dinheiro público, como ocorre por exemplo no caso concreto acerca do *buffet* no STF, é a falta de escolhas racionais, uma vez que não existe preferência dirigida ao atendimento primordial das necessidades sociais, de modo que a elevação dos custos não implica em qualquer preocupação para a corte.

Não se olvida que as contas do STF julgadas pelo Tribunal de Contas da União – TCU, desde 2003, foram regulares, obtendo todas elas quitação plena. Em 2015 e 2019 o STF não teve as suas contas jugadas pelo TCU.

Em relação ao ano de 2020, o relatório de gestão foi emitido em 2021 pelo STF, contendo informações orçamentárias, financeiras e contábeis.

O documento apresentou o balanço patrimonial, que demostrou que o órgão de cúpula do Judiciário, teve em 2020 uma ativo de R$ 356.202.082,69, enquanto em 2019 o ativo foi de

R$ 360.682.634,43. Por outro lado, o passivo no mesmo período foi R$ 356.202.082,69 (ano 2020) e 360.682.634,43 (ano 2019).

O balanço orçamentário apontou um saldo de R$ 699.664.830,54, e despesas pagas no valor de R$ 684.174.293,26 (STF, 2020, n.p.).

O STF em 2021, até 08 de novembro de 2021 gastou R$ 1.905.513,69 (um milhão, novecentos e cinco mil, quinhentos e treze reais e sessenta e nove centavos) com ajuda de custo – pessoal civil (auxílio moradia, diárias e indenização de transporte).

Até setembro do referido ano, o órgão havia gasto com passagens aéreas R$ 324.842,33 (trezentos e vinte e quatro mil, oitocentos e quarenta e dois reais e trinta e três centavos) (STF, 2021, n.p.).

Ao passo que o STF adquire lagostas e vinhos finos com o dinheiro público, os notários e registradores arcam pessoalmente com o pagamento dos prepostos colaboradores, responsabilidades e encargos trabalhistas e previdenciários, prédio para o funcionamento das unidades extrajudiciais, computadores, programas, impressoras e fotocopiadoras, mesas e cadeiras, armários, aquisição de material de escritório, livros, papel de segurança, fichas de assinaturas, produtos e material de limpeza, licença para funcionamento (alvará), móveis, internet, energia elétrica, água e telefone, digitalização de acervo, equipamentos para proteção de dados, material e serviço de limpeza, dentre outros, situação que tem implicado na penúria de muitas unidades do serviço extrajudicial.

Diga-se de passagem, que, embora o enfoque se desdobre sobre o Poder Judiciário, toda a estrutura do Legislativo e do Executivo, também goza de uma vasta lista de benesses que garantem prestígio e privilégios ao alto escalão, com grandes impactos econômicos, uma vez que o dinheiro público tem sido utilizado para bancar regalias como auxílio gabinete, auxílio-paletó, e outros penduricalhos. Nesse sentido basta a lembrança acerca da classe política.

Especificamente quanto ao Judiciário, o que se espera da Corte Suprema, assim como de todos os demais órgãos do Poder, é que gozem de uma estrutura dinâmica e bem organizada, o que, evidentemente exige o dispêndio de recursos a fim de que o serviço seja prestado de modo a atender as necessidades sociais.

Não se pode perder de vista a ideia central de que o beneficiado maior deve ser o povo, já que a “res” é pública, razão pela qual o atendimento das necessidades dos órgãos deve ser adequado legal e moralmente.

2.3 A DESJUDICIALIZAÇÃO – FOMENTO DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E INSTRUMENTO DE ECONOMIA PARA O PODER JUDICIÁRIO ATRAVÉS DA ATUAÇÃO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES

A estrutura do Poder Judiciário brasileiro é encarregada pela tramitação de um número elevado de processos, o que demanda o dispêndio de pessoal e de outros recursos materiais a fim de que a engrenagem funcione adequadamente.

É cada vez maior o apelo social para que o Judiciário responda em tempo oportuno as demandas que são submetidas ao seu crivo.

O Poder Judiciário é legalista o que importa dizer que o seu papel é desempenhado de acordo com o sistema legal. Daí a necessidade da elaboração de leis que tenham estrutura sólida no sentido de atender os fins sociais e econômicos.

> A realidade econômica passou a ter influência fundamental na elaboração e na aplicação da lei. O legislador e o aplicador da lei não podem desconhecer a realidade econômica em que vivem e que pretendem normatizar e direcionar. Não basta conhecer os textos da Constituição, que muitas vezes são até mesmo ignorados, não basta ter lido alguma vez os textos legais que criam instituições e lhes atribuem competências. É necessário também conhecer a realidade e viver a realidade a que se referem aqueles textos (FONSECA; 2017, p. 56).

Tendo em vista que as regras vigentes têm implicações econômicas, faz-se necessária a análise dos efeitos econômicos decorrentes do ordenamento.

Por assim ser é que, sobretudo a partir dos estudos de Adam Smith e do movimento estadunidense chamado "*Law and Economics*" (também conhecido como Análise Econômica do Direito - AED), passou-se a analisar os efeitos econômicos advindos do aparato normativo-jurídico e da operação das normas jurídicas.

Figurando como expoentes, dentre outros, Ronald H. Coase e Richard Posner, docentes da Universidade de Chicago, o movimento *Law and Economics* lançou, como proposta, a interpretação do Direito a partir de alguns conceitos básicos da Economia, de modo que "para a concepção da AED, o Direito estabelece incentivos e desestímulos para os sujeitos" (GONÇALVES; STRINGARI, 2018, p. 76). Nesse sentido compreende-se a análise do Direito sob o aspecto econômico.

> A análise econômica deve, então, considerar o ambiente normativo no qual os agentes atuam, para não correr o risco de chegar a conclusões equivocadas ou imprecisas, por desconsiderar os constrangimentos impostos pelo Direito ao comportamento dos agentes econômicos. O Direito, por sua vez, ao estabelecer regras de conduta que modelam as relações entre pessoas, deverá levar em conta os impactos econômicos que delas derivarão, os efeitos sobre

> a distribuição ou alocação dos recursos e os incentivos que influenciam o comportamento dos agentes econômicos privados. Assim, o Direito influencia e é influenciado pela Economia, e as Organizações influenciam e são influenciadas pelo ambiente institucional (ZYLBERSZTAJN; SZTAJN, 2005, p. 20).

Os custos de transação recebem influência das regras vigentes no ambiente, de modo que as instituições formais vigorosas cooperam para a minimização, ou até mesmo, para a eliminação dos custos de transação. Por outro lado, instituições fracas acarretam a manutenção, quando não a majoração dos custos de transação observados (YEUNG, 2010, p.14).

Não só o regramento posto deve ser dinâmico e eficiente quanto às aspirações econômicas.

As instituições devem ser sólidas a fim de somar forças para o desenvolvimento. No entanto, no caso brasileiro, em regra, não só as leis ignoram muitos dos fatores econômicos, como também o Judiciário, que tem cooperado para a inibição do desenvolvimento econômico, sob alguns aspectos.

> A Justiça no Brasil é vista como muito lenta, e uma parcela relevante dos empresários também reclama dos custos de acesso. As pequenas empresas, em particular, encaram o custo de acesso à Justiça como proibitivo e só têm contato com ela quando acionados. Também para as empresas de grande porte, observa-se um padrão semelhante de comportamento, com a estruturação de suas operações de forma a evitar contato com o Judiciário, exceto pela área tributária, no qual a morosidade da Justiça é vista por uma parcela (minoritária) das empresas como eventualmente benéfica (PINHEIRO, 2005. p. 222).

O número vultuoso de leis, as inúmeras possibilidades de recursos, a morosidade do sistema, a escassez de pessoal, são apenas alguns dos itens que contribuem negativamente com a economia. Daí se extrai que as instituições legais acarretam impactos na economia.

> Tudo começou em 1937. As instituições legais tiveram, pela primeira vez, papel decisivo na teoria econômica, deixando de lado a função de 'pano de fundo'. Seria injusto e incorreto afirmar que os economistas antes disso nunca se atentaram para a importância das leis e dos seus mecanismos de *enforcement* (e.g., as cortes) na economia. Desde os clássicos, como Adam Smith, tinha-se a idéia de que o sistema das leis era imprescindível para o bom funcionamento dos mercados. Em particular, os chamados velhos economistas institucionalistas, e mais precisamente, John Commons (e.g., 1932, 1936), tiveram como um dos objetivos ligar o estudo da economia com o das questões legais (YEUNG, 2010, p.14).

Não é somente o custo efetivo do Poder Judiciário que contribui para os impactos econômicos, uma vez que a maneira pela qual o sistema é organizado tem a capacidade de influenciar na economia, haja vista que o dinamismo que atende em tempo razoável o anseio

da população, e a edição de leis sólidas, refletem credibilidade, atendendo não somente a necessidade daqueles que operam o direito, mas também do Estado e de toda a sociedade, via que inevitavelmente leva ao desenvolvimento social e econômico.

> Os sistemas jurídico e legal ocupam um papel de destaque entre as instituições que mais influenciam o desempenho econômico das nações, o que explica em parte o crescente interesse de advogados e economistas pelos temas cobertos pelo campo do direito e economia, como atesta o vertiginoso crescimento na quantidade de associações de 'Law and Economics', bem como a existência de um numero também crescente de professores de economia lecionando em escolas de direito (CASTELAR, 2009, p. 05).

No Brasil os sistemas jurídico e legal têm passado nos últimos anos por uma transformação que tem culminado no favorecimento do desempenho econômico.

Tal fator está diretamente ligado à atuação dos notários e registradores, uma vez que o legislador, ciente do esgotamento do sistema Judiciário, passou a fomentar medidas de desjudicialização, possibilitando, por consequência, aos delegados do serviço extrajudicial a operacionalização de atos que antes estavam adstritos a atuação Poder Judiciário.

> O tratamento do tema da ordem econômica reclama, do estudioso do direito, o desenvolvimento de análise não exclusivamente dogmática, porém funcional. Mais ainda, é adequado, também, que tal análise seja empreendida desde uma perspectiva crítica. A contemplação, nas nossas Constituições, de um conjunto de normas compreensivo de uma 'ordem econômica', ainda que como tal não formalmente referido, é expressiva de marcante transformação que afeta o direito, operada no momento em que deixa de meramente prestar-se à harmonização de conflitos e à legitimação do poder, passando a funcionar como instrumento de implementação de políticas públicas (no que, de resto, opera-se o reforço da função de legitimação do poder) (GRAU, 2010, p. 13).

Um dos méritos da atividade extrajudicial repousa no fato de contribuir, de forma robusta, para que o Judiciário pátrio ganhe maior dinamismo, tendo em vista que os notários e registradores, profissionais do direito, desempenham atividades que culminam no tratamento de situações que podem ser resolvidas com a mesma segurança jurídica que alcançariam na esfera judicial.

> Afinal, nem todos os litígios precisam ser judicializados, nem todas as medidas executórias precisam ocorrer em via processual. Sem o acúmulo de processos, entende-se que haverá mais tempo para reflexão e prolação de decisões mais bem fundamentadas, em situações para as quais a análise do magistrado é fundamental (HOCHMANN; COSTA; MOLLICA, 2020, p. 3).

Os juízes devem estar apostos para o atendimento de medidas que visam solucionar pretensões resistidas de interesses.

A utilização do Poder Judiciário para a solução de casos que não comportam litígios e nem interesses indisponíveis, pode representar o mau aproveitamento do dinheiro público, e o logo em desperdício do que pode ser melhor utilizado.

> A retirada do Poder Judiciário de procedimentos despidos de litigiosidade certamente cede espaço para uma prestação jurisdicional mais adequada e eficiente em situações em que realmente exigem uma atuação impositiva de poder. Em procedimentos, cuja consensualidade impera ou de alguma forma pode ser obtida para a solução de um impasse sem a força estatal, não se justifica o curso forçado pela via jurisdicional (COELHO, 2018, p. 82).

As portas do Poder Judiciário estarão sempre abertas para aqueles que necessitam do atendimento e amparo de seus anseios, mas a via extrajudicial, nos casos permitidos pelo ordenamento, é uma excelente via, em termos de segurança jurídica, econômica e social para a solução de inúmeros interesses possíveis.

É cediço que, um dos fatores popularmente indicado como desabono ao Judiciário brasileiro, é a demora processual.

A situação é desencadeada pela soma de diversos predicados, dentre os quais se destacam a escassez de funcionários, os múltiplos recursos processuais e o excessivo número de demandas.

A Constituição Republicana de 1988, ao tratar dos Direitos e Garantias Fundamentais, traz entre os seus princípios a duração razoável do processo – estampado no inciso LXXVIII do artigo 5º, dispondo que “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação” (BRASIL, 1988).

Não obstante o texto constitucional, a quantidade de demandas, diariamente distribuídas, acabam por abarrotar o Judiciário, repercutindo na morosidade do sistema, e logo na afronta ao princípio da duração razoável do processo.

O problema não implica apenas numa questão de tempo, haja vista que o maior número de processos judiciais não somente retarda a análise, como também representa o dispêndio de altas cifras para os cofres públicos, e implica em barreira para o desenvolvimento econômico e social.

Por essa razão, a adoção de meios que sejam mais eficientes, deve ser uma busca constante, pois quando o funcionamento do Judiciário não atende os indivíduos envolvidos nas transações, devem entrar em pauta estratégias de melhorias visando a eficiência das cortes, com o implemento de ações que visam a conciliação consensual de conflitos, a arbitragem e juizados de pequenas causas. “A discussão parece ser “desvirtuada” para outros elementos, mas o

objetivo é o mesmo: reduzir os custos de transação existentes para a maximização dos ganhos" (YEUNG, 2010, p. 26).

Como o Judiciário pátrio não atende, em regra, no tempo esperado as demandas existentes, em decorrência de diversos fatores já mencionados, o legislador tem voltado atenção para a criação de medidas que possibilitem a maior e satisfação dos interesses sociais e econômicos.

Em tal cenário vislumbra-se a desjudicialização, que é medida necessária e eficaz.

> A atuação dos notários como instrumento de pacificação social ou de gestão de conflitos não é uma novidade no ordenamento jurídico brasileiro e no direito comparado, que já prevê diversas hipóteses de atuação, inclusive com alto grau de sucesso no exercício da atividade e com resultado social que indica o caminho que pode ser seguido pelo ordenamento jurídico na escolha de uma agente eficaz para o exercício desta forma de distribuição e administração da justiça (ARAÚJO, 2013, p. 141).

Nesse sentido os cartórios extrajudiciais, através da atuação dos notários e registradores, figuram como importante instrumento que contribui para o fomento da paz e do bem-estar social, gerindo conflitos e cooperando para a desobstrução do Poder Judiciário, além de fomentar a economia de modo geral.

> Do ponto de vista de quem se beneficia com a intervenção notarial, pode-se classificar o produto notarial em público e privado[...] Os serviços públicos são aqueles que contêm efeito externo, ou seja, produzem benefícios para terceiros que não intervêm no ato notarial, ao passo que os serviços privados são os que afetam diretamente as partes desse ato, num mister facilitador da transação. As funções públicas subdividem-se em jurídicas e judiciais. Consistem as primeiras no labor de controle da legalidade das transações levado a cabo por um terceiro imparcial (ou gatekeeper), evitando, assim, condutas que não se ajustam ao direito, com todas as implicações econômicas que delas derivariam, como a necessidade de assessoramento prévio por cada parte envolvida no negócio, busca de informações confiáveis nas quais se pudesse embasar a negociação a um custo muito mais elevado etc. (BRANDELLI, 2011, p. 139-140).

Tanto a atividade do tabelião, que intervém de modo a formalizar juridicamente a vontade das partes, como a atividade do registrador, que traz efeitos externos que beneficiam o Estado e a sociedade, consubstanciam instrumentos que visam mitigar litigiosidade.

Ciente das inúmeras demandas que são levadas à seara judicial, e a par da atividade pacificadora, já realizada pelos notários e registradores e, que traz implicações sociais e econômicas, o legislador tem caminhado para a edição de leis que visam a desjudicialização, e por consequência implicam na satisfação social e econômica.

Por essa razão é possível notar a existência no direito brasileiro de um aparato legal desjudicializador. Nessa senda, foi editada a Lei nº 11.441, promulgada aos 4 de janeiro de 2007, cuja redação promoveu salutar alteração no Código de Processo Civil até então vigente (Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973), a fim de possibilitar, cumpridos os requisitos legais estabelecidos, a realização de inventário, partilha, separação consensual e divórcio consensual por meio de escrituras públicas lavradas pelos Tabeliães de Notas.

Com a edição da Lei nº 11.441, de 4 de janeiro de 2007, que possibilitou a realização desses atos nos cartórios extrajudiciais, milhares de atos passaram a ser realizados sob a expertise dos delegados extrajudiciais, fator que instantaneamente trouxe benefícios sociais e econômicos, pois "Desde então, inúmeros processos judiciais simplesmente deixaram de ser necessários e, havendo consenso entre os interessados, muitos casos assim foram rapidamente resolvidos nos tabelionatos. Os ganhos foram enormes para a justiça e para a sociedade" (GERMANO; NALINI; GONÇALVES, 2021, n.p.).

> Não há nenhum exagero ao afirmar que a Lei nº 11.441/2007 é de extrema importância, introduziu um avanço notável, representa verdadeiro marco no direito brasileiro, porque faculta aos interessados adotar um procedimento abreviado, simplificado, fora do Poder Judiciário, sem burocracia, sem intermináveis idas e vindas. O cidadão passou a ter razoável certeza do momento em que começa e da hora em que acaba o procedimento, a solução de seu problema. E isso é fundamental, sobretudo quando se trata de superar a crise dolorosa e aguda na relação familiar (VELOSO, 2010, n.p.).

A Lei nº 13.105, de 16 de março 2015 - Código de Processo Civil - que revogou o código processualista anterior, manteve a possibilidade da promoção administrativa dos atos mencionados.

A tramitação pela via administrativa (cartórios de Notas) dos atos indicados, leva em consideração, dentre outros elementos, a ausência de embate entre os interessados, sendo o consenso requisito necessário. Uma vez preenchidos os requisitos legais e normativos os atos podem ser lavrados pelo Tabelião de Notas, profissional do direito, altamente qualificado, cujo saber jurídico é direcionado para formalizar juridicamente a vontade das partes.

> A facilidade do acesso ao tabelião, a redução do tempo para solução dessas questões de família e sucessões foram determinantes para a rápida aceitação do público usuário de tais serviços. Este é um exemplo característico de que a atuação do notário é, de fato, muito próxima à atuação do juiz, com respeito àquelas intervenções em atos consensuais (jurisdição voluntária). O notário desempenha junto ao inventário, separação e divórcio, o mesmo papel que o juiz de direito efetua. Trata-se de um controle de legalidade, uma intervenção pública nos atos e negócios jurídicos privados. O tabelião não é um receptor passivo da vontade das partes, mas é responsável pela qualificação legal do

> ato pretendido, sendo levado a deduzi-lo juridicamente, verificar se estão presentes os requisitos legais para sua lavratura e, finalmente, dar forma legal à manifestação dos requerentes. A lavratura da escritura pública, in casu, produz os mesmos efeitos executórios da sentença homologatória do juiz [...] (BORTZ, 2009, p. 104).

O notário desempenha uma função de jurista, e atua na consecução da solução de questões que não estão diretamente ligadas à necessidade da atuação jurisdicional, uma vez que não se vislumbra o conflito resistido de interesses.

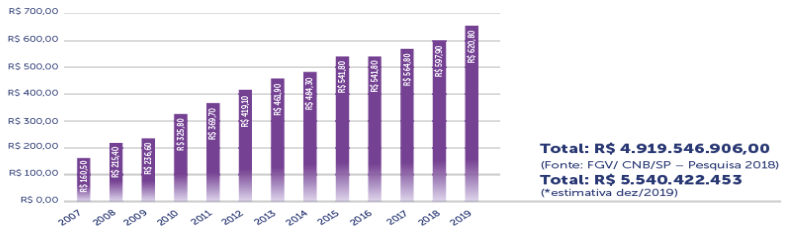
O Judiciário deve ser reservado a matérias que configuram pretensões adversas avessas à solução consensual, o que evoca a jurisdição. Todavia, pretensões que não envolvem falta de consenso podem, seguramente, ser resolvidas mediante a atuação dos tabeliães e notários, notadamente pela sua qualidade de juristas.

> [...] enquanto jurista, inclina-se a determinar a *res iusta*, e, na sequência, documentando-a com a qualidade da fé pública, tende a prevenir conflitos, o que emergi a prevalência da busca da *res certa*. Da mesma sorte que a busca principal da juridicidade (ou seja, da *res iusta*) não exclui, na atividade do notário-jurista, algum concomitante chamado da segurança (que é mais próprio do notário-gestor do serviço púbico), também a pontual execução da função pública não corresponde a uma tarefa restritamente burocrática, sem recolha do saber de jurista do notário (DIP, 2012, p. 33).

A desjudicialização com atuação dos titulares do serviço extrajudicial no atendimento de questões que não precisam ser levadas ao Judiciário, tem representado significativa economia para os cofres públicos.

Nesse sentido até o ano de 2018, em decorrência dos atos previstos na Lei 11.441/2007, o Poder Judiciário já havia economizado quase 5 bilhões de reais (R$ 4.919.546.906,00), em decorrência dos inventários, partilhas, separações e divórcios lavrados pelos Tabeliães de Notas, conforme se observa:

Gráfico 03 - Valor economizado em milhões reais pelo Judiciário entre 2007 e 2018



Fonte: ASSOCIAÇÃO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES DO BRASIL, 2021, p. 45.

Os dados de 2020, último levantamento realizado, apontam que durante toda a vigência da Lei 11.441/2007 já foram realizados nas serventias extrajudiciais mais de 2,7 milhões de atos.

Considerando que um processo no Judiciário custa em média R$ 2.369,73 para o contribuinte, chega-se à conclusão que a atividade extrajudicial gerou uma economia de 6,3 bilhões de reais para o erário brasileiro.

A seguir alguns números relativos aos atos autorizados pela mencionada lei:

Tabela 06 - Número de divórcios, separações, reconciliações, partilhas, sobrepartilhas e inventários realizados nos cartórios extrajudiciais.

Divórcios	Separações	Reconciliações	Partilhas	Sobrepartilhas	Inventários
787.287	51.661	6.835	25.551	108.116	1,5 milhão

Fonte: ASSOCIAÇÃO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES DO BRASIL, 2021, p. 44.

O número de atos apontados e realizados em decorrência da permissão da Lei 11.441/2007 e os quase 5 bilhões de reais economizados pelo Poder Judiciário, reforçam a autoridade dos estudos de Adam Smith, Ronald H. Coase, Richard Posner, e outros expoentes, acerca dos efeitos econômicos que o ordenamento tem a capacidade de produzir.

A lei em mote estimulou muitos usuários a se valerem dos serviços prestados pelos cartórios extrajudiciais, o que gerou acentuada economia para o erário, além do nítido bem-estar social, na medida que os usuários dos serviços extrajudiciais têm a satisfação de seus interesses alcançada de forma rápida e dinâmica.

Milhões passaram a ser economizados pelo Poder Público, com a diminuição na movimentação da máquina pública, e pelas partes, pois os emolumentos notariais costumam ser bem mais baratos, se comparados às custas judiciais.

A par da Lei 11.441/2007 outros importantes instrumentos de desjudicialização passaram a figurar no aparato legal vigente. Nesse sentido, é de rigor considerar a atuação dos Tabeliães de Protestos, que reflete em economia para o Poder Judiciário e para a sociedade.

> O desafogo do Judiciário pode se concretizar de diversas maneiras. Há quem defenda medidas mais ousadas como a integral desjudicialização dos processos de execução. Há quem defenda a utilização de procedimento extrajudicial pré-executivo como medida prévia ao ajuizamento da execução judicial, transferindo-se aos agentes de execução a prática de atos executivos que não dependem de cognição jurisdicional, nos moldes do que ocorre hoje

> no sistema português (Lei 32/2014). Porém, dentre as medidas mais moderadas e largamente defendidas está a expansão de competências aos agentes delegados de serventias extrajudiciais, notadamente dos tabeliães de protesto, cujas atribuições dizem respeito à recuperação de crédito (HOCHMANN; COSTA; MOLLICA, 2020, p. 3-4).

A Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997 é o dispositivo legal que define a competência, e regulamenta os serviços concernentes ao protesto de títulos e outros documentos de dívida e dá outras providências.

A título de conceito, o diploma assevera que "Protesto é o ato formal e solene pelo qual se prova a inadimplência e o descumprimento de obrigação originada em títulos e outros documentos de dívida" (BRASIL, 1997).

Quanto a expressão "documentos de dívida" Reinaldo Velloso dos Santos ensina que:

> [...] pode-se conceituar como 'documento de dívida', para fins de protesto notarial, a prova literal de dívida revestida das formalidades legais, representativa de obrigação positiva e líquida, ou seja, aquela certa quanto à sua existência e determinada quanto ao seu objeto. Exige-se, além disso, o decurso do eventual termo previsto para cumprimento da obrigação (2012, p. 169).

Grande parte das demandas judiciais dizem respeito a pretensões que visam a recuperação de crédito, de modo que os pretensos credores buscam a efetivação de seu direito através da via jurisdicional.

Todavia, esse cenário tem sido mudado nos últimos anos em decorrência da grande incidência da recuperação do crédito, através dos procedimentos ocorridos nos tabelionatos de protesto. Nesse sentido "[...] os serviços de protesto, prestados no interesse público, podem e devem ser utilizados como meio para solução extrajudicial dos conflitos de interesses decorrentes das relações jurídicas que envolvem débito e crédito" (SOUZA, 2011, p. 185).

Uma vez apresentado para protesto o título ou documento de dívida, o devedor é intimado para tomar as medidas necessárias, podendo figurar entre elas o pagamento. Além de ser um procedimento célere, o protesto traz benefícios, tanto para o credor como para o devedor.

Ao credor o benefício maior ocorre quando efetivamente recebe o seu crédito, sem que para isso tenha que suportar maiores ônus, uma vez que, na maioria das vezes, os emolumentos são suportados pelo devedor. O último também pode ser considerado beneficiado, uma vez que ao pagar a sua dívida diretamente na serventia extrajudicial de protesto, não tem que suportar os custos de um processo judicial.

Da mesma maneira a quitação da dívida possibilita ao devedor um melhor crédito perante a sociedade.

> O crédito, ou seja, a confiança que uma pessoa inspira a outra de cumprir, no futuro, obrigação atualmente assumida, veio facilitar grandemente as operações comerciais, marcando um passo avantajado para o desenvolvimento das mesmas. De fato, no que diz respeito às obrigações de ordem pecuniária, com a utilização do crédito as transações se tornaram mais rápidas e mais amplas, principalmente pela possibilidade de uma pessoa gozar, hoje, de dinheiro cujo pagamento será feito posteriormente (dinheiro presente por dinheiro futuro). Isso, melhor explicado, significa que, com a utilização do crédito, pode alguém, hoje, ser suprido de determinada importância, empregá-la no seu interesse, fazê-la produzir em proveito próprio desde que tenha assumido a obrigação de, em época futura, retornar a quem lhe forneceu a importância de que se utilizou (MARTINS, 2008, p. 3).

Importa mencionar que, dentre os documentos passíveis de protesto estão as Certidões de Dívida Ativa.

A União, Estados e Municípios não precisam mais necessariamente demandar judicialmente, através da execução fiscal, para obter os créditos a que têm direito, uma vez que o documento pode ser apresentado a um tabelião de protesto, revelando o ato como uma grande ferramenta de recuperação de crédito do Poder Público (DEL GUÉRCIO NETO, 2020, n.p.).

> Tal medida reduziu consideravelmente o número de execuções fiscais existentes no Judiciário e tem possibilitado, de forma célere e segura, a recuperação de bilhões aos cofres públicos, valores esses que, agora, podem e devem ser revertidos em favor da população (saúde, educação, segurança, etc) que padece em meio à ineficiência estatal. Assim, os serviços notariais e registrais, que têm por finalidade garantir publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos, nos termos do art. 1º da lei 8.935/94, e que, há muito, são de suma importância à ordem jurídica, social e econômica da nação, prevenindo litígios, trazendo paz social e possibilitando a circulação de riquezas em nosso país, passaram a ser, também, uma poderosa alternativa de acesso à justiça (GUEDES, 2021, n.p.).

De janeiro de 2018 a agosto de 2020, foram recuperados, pelos Cartórios de Protestos, aproximadamente 8,7 bilhões de títulos públicos.

No mesmo período, 44 bilhões de títulos privados foram recuperados, representando 2/3 dos créditos inadimplidos (ASSOCIAÇÃO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES DO BRASIL, 2021, p. 92-95).

> [...] pode-se afirmar que o protesto, além de seus efeitos jurídicos, exerce relevante função econômica o Brasil, não apenas por se caracterizar como confiável parâmetros para a concessão de crédito no mercado, mas também por servir de estímulo à pontualidade no cumprimento das obrigações. Além disso, tem se revelado com um meio célere e eficaz para a recuperação de crédito. E, nesse contexto, colabora coma ‘distribuição ótima dos recursos existentes’, a redução das taxas de juros e o aumento no volume de crédito concedido (SANTOS, 2012, p. 185).

O protesto é um instrumento extrajudicial de caráter social e econômico, que se revelou, ao longo do tempo, como fomentador do desenvolvimento sob ambos os aspectos, estando consolidado como meio hábil para garantir e tutelar a circulação de crédito, inibindo demandas judiciais.

Sob a expertise dos notários e registradores estão ainda outros procedimentos desjudicializadores que são confiados pelo legislador ao extrajudicial, e que somam para a maximização do atendimento de anseios sociais, para a eficiência econômica e desobstrução do Poder Judiciário.

Na ocasião se faz referência a Regularização Fundiária. Segundo João Pedro Lamana Paiva:

> O conceito de Regularização Fundiária, deve ser compreendido como um PROCESSO SOCIAL-JURÍDICO-ECONÔMICO DE TRANSFORMAÇÃO, mediante a intervenção do Poder Público na propriedade privada ou pública em decorrência de evidente interesse social, a fim de legalizar a permanência de possuidores em áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei, de forma a promover o direito social à moradia, a função social da propriedade e da cidade (2009, n.p.).

Ainda na lição do autor:

> Depois da reforma do Poder Judiciário pela Emenda Constitucional nº 45/2004, ganhou ênfase a desjudicialização de procedimentos e, por consequência, o oferecimento de opção de sua realização através da via extrajudicial ou administrativa, a qual confere maior celeridade e menores custos aos usuários dos serviços (PAIVA, 2009, n.p.).

A tramitação perante a esfera extrajudicial da Regularização Fundiária Urbana é decorrência da Lei 13.465/17, instrumento garantidor de celeridade e de menor custo, que são elementos que não beneficiam apenas o usuário do serviço extrajudicial, haja vista que, na medida em que o procedimento é realizado pela via extrajudicial, o Poder Público economiza, e tem a possibilidade, de destinar custos para a satisfação de outros interesses.

No mesmo caminho observa-se a possibilidade da usucapião extrajudicial, que, uma vez preenchidos os requisitos legais e normativos, pode ser obtida com a mesma segurança jurídica que se observaria na esfera judiciária, todavia com custos geralmente menores e em um período de tempo seguramente mínimo, e que serve, entre outros, como instrumento de Regularização Fundiária Rural.

> Uma das mais importantes ferramentas para a Regularização Fundiária Rural é a Usucapião Extrajudicial, prevista na Lei n. 13.465/2017. O procedimento, iniciado por meio de uma Ata Notarial lavrada no Tabelião de Notas, é

> apresentado ao Registro de Imóveis e, após regular qualificação e processamento, culmina no registro do imóvel em favor do usucapiente. O processamento extrajudicial da usucapião desafoga o Poder Judiciário e agiliza a regularização de diversos imóveis (INSTITUTO DE REGISTRO IMOBILIÁRIO DO BRASIL, 2021, n.p.).

Na ocasião aponta-se, ainda a título de exemplo, o Provimento nº 67/2018 do CNJ, que dispõe sobre os procedimentos de conciliação e de mediação nos serviços notariais e de registro do Brasil, as possibilidades de retificações administrativas de áreas e de assentos de registros.

Diferente de outrora, alguns procedimentos não precisam mais, em determinadas ocasiões, serem submetidas ao juiz, como exemplo ainda os reconhecimentos de paternidade e maternidade, que observados os requisitos, podem ser efetuados diretamente nos ofícios de registros civis de pessoas naturais, além de inúmeros outros atos.

Neste ponto não é debalde compreender que a desjudicialização e o aparato que ela proporciona, implica na redução de custos para o erário público, considerando a atuação dos notários e registradores.

Não existe só a minimização de custos para o Estado, mas também a maximização de riquezas, e bem-estar para o Poder Público e para a sociedade que, ao utilizar a via extrajudicial, poupa tempo e dinheiro.

No entanto, a par das premissas trazidas, o Brasil ainda carece da fomentação de estudos e ensinamentos que transmitam as inúmeras possibilidades de serviços oferecidos no universo extrajudicial.

Muitas faculdades de Direito ainda se comportam de forma obsoleta em relação a matéria.

> O ensino jurídico atual é estigmatizante. Mais do que se preocupar com a qualidade do ensino e a formação humanística e social do jurista, volta-se para o enxerto de um altíssimo número de matérias na mente do aluno, de modo a prepará-lo para exigências mercadológicas que podem ser consideradas ultrapassadas. As aulas no curso de Direito são praticamente todas expositivas, sem vivência interativa e com pouca inversão didática. As exigências posteriores ao curso, como já indicadas, praticamente obrigam a este formato de ensino. Para muitos, no Brasil atual, melhor curso é aquele que possui maior média de aprovação no Exame de Ordem. E este, infelizmente, é um padrão que norteia a escolha dos ingressantes (OLIVEIRA; SERVA; DIAS, 2018, p. 334).

O cenário revela a necessidade de que os cursos de Direito sejam aprimorados, de modo a contar em sua grade, com o oferecimento de matéria atinente aos registros públicos e à atividade notarial, de modo que os futuros operadores do Direito obtenham formação que capacite o desenrolar dos serviços na seara judicial, e na via extrajudicial.

Do exposto se compreende que, o explanado no capítulo 2, dá conta de que o aspecto econômico envolve tanto a seara do Poder Judiciário, como o ambiente extrajudicial. Todavia, ambas parecem caminhar em sentidos opostos.

Ao passo em que o Judiciário apresenta altas cifras para o custo de sua manutenção, que contempla, em muitas situações, o recebimento de valores e benesses que vão além do legalmente instituído e do moralmente aceitável, a atividade extrajudicial funciona como salutar instrumento de economia para os cofres públicos, contribuindo, sobretudo em decorrência da desjudicialização, para o desacumulo de demandas judiciais, na medida da prestação de serviços e formalização jurídica da vontade das partes cujas pretensões não importam em litígios.

No próximo capítulo e em seus desmembramentos, será lançada vista para a análise econômica da remuneração dos “cartórios”, tecendo considerações acerca dos emolumentos e a composição das custas, verificando ainda, na oportunidade, a obrigatoriedade de repasses exigidos, apontando, por derradeiro, medidas para a prestação adequada e eficiente do serviço extrajudicial.

3 ANÁLISE ECONÔMICA DA REMUNERAÇÃO DOS CARTÓRIOS

Os serviços notariais e de registro, embora sejam delegados pelo Poder Público, são exercidos em caráter privado pelos notários e registradores.

É a Constituição Federal a viga mestra, que estabelece parâmetros gerais para o escorreito desenvolvimento da atividade, inclusive com a previsão da implicação de emolumentos a fim de que o serviço seja remunerado.

Do parâmetro maior, não resta margem para que o Poder Público exerça diretamente a atividade extrajudicial, uma vez que a Constituição Republicana, ao estampar o tema no artigo 236, é firme ao prever que os serviços em mote são exercidos em caráter privado.

O exercício em caráter privado implica dizer que, o delegado do serviço extrajudicial é o responsável pelo gerenciamento técnico e administrativo da serventia extrajudicial.

É do tabelião e do registrador a responsabilidade pela contratação de seus prepostos, instalação da unidade extrajudicial em prédio adequado, aquisição de equipamentos e insumos, estabelecimento dos procedimentos de trabalho, e a implementação e fomentação de todas as demais práticas necessárias para que o serviço seja prestado de modo eficiente e adequado.

Notários e registradores não são funcionários públicos, de modo que não são remunerados pelo Poder Público.

Os tabeliães e os registradores são remunerados por meio de “emolumentos”, que caracterizam o montante em dinheiro que o usuário despende a título de pagamento pelo serviço a ser executado no cartório extrajudicial.

Imperioso compreender que os serviços realizados pelos notários e registradores, remunerados por emolumentos, assumem papel de relevante importância na seara econômica, uma vez que funcionam como poderoso instrumento de arrecadação de recursos aos cofres públicos, haja vista que significativa parcela dos emolumentos é destinada a inúmeros entes, de diferentes ordens.

Além da movimentação de valores com a destinação que beneficia diversos segmentos, o fomento econômico fica por conta, ainda, da formalização jurídica da vontade das partes em diversos instrumentos contratuais, viabilizando a regularidade de múltiplos negócios jurídicos que envolvem transações de valores, o adequado tráfego imobiliário e a dinâmica recuperação do crédito, para além de outros impactos econômicos e sociais favoráveis.

À vista disso, o presente capítulo tem como alvo analisar, sob o aspecto econômico, a remuneração dos cartórios, ou, de maneira mais apropriada, a remuneração dos tabeliães e

registradores, profissionais do direito que exercem a atividade notarial e registral no ambiente físico denominado cartório.

Objetivando o proposto a ser abordado, o capítulo aponta o conceito de emolumentos bem como a natureza jurídica deles, e se debruça, a fim de demonstrar a vasta quantidade de repasses obrigatórios que são extraídos dos emolumentos, garantindo interesse de diversos entes.

O texto busca, no mesmo sentido, consignar que o elevado teor dos repasses de emolumentos a serem obrigatoriamente feitos pelos titulares dos cartórios extrajudiciais, tem o potencial, em muitos casos, de comprometer a subsistência dos cartórios extrajudiciais.

Os repasses impedem o adequado funcionamento das unidades, sobretudo daquelas serventias classificadas como deficitárias, considerando que os valores recebidos em tais unidades de serviço, não têm o potencial de suportar os custos rotineiros de um cartório, como a aquisição de equipamentos e insumos, papel de segurança, gastos com água, energia elétrica, aluguel, contratação de prepostos, e outros custos.

Não se ignora ainda que a sobrevivência do titular da serventia, com o custeamento de suas necessidades pessoais, também depende dos emolumentos, que não são suficientes nem mesmo para as necessidades mínimas do serviço.

O escrito, ainda na oportunidade, e sem afastar-se da sua base acadêmica, ousa ao fazer uso da fábula da “galinha dos ovos de ouro” como uma analogia, a fim de chamar atenção para o fato de que, enquanto parcela dos recursos recebidos no âmbito do extrajudicial patrocinam diversos entes, a atividade notarial e registral beira à penúria em determinadas localidades.

O texto ainda propõe medidas necessárias para contribuição com a adequada e suficiente prestação do serviço extrajudicial, e, por derradeiro, apresenta a conclusão.

Diante do exposto, a importância do presente capítulo para o trabalho é revelada, entre outras coisas, por chamar a atenção quanto à necessidade da adoção de medidas econômicas necessárias e urgentes, para contribuição com a prestação eficiente e adequada do serviço extrajudicial, e em muitos casos, para a própria sobrevivência das unidades de serviço, a fim de que seja tutelada a continuidade da atividade extrajudicial.

A mencionada continuidade é salutar para a garantia de inúmeros direitos e garantias da sociedade, considerando que notários e registradores, além de profissionais do direito, são agentes de promoção social e econômica, promotores do bem-estar social e cooperadores para uma sociedade mais organizada e para um Poder Judiciário mais dinâmico, viabilizando, por consequência lógica, uma série de benefícios para o Estado e para a sociedade.

3.1 REMUNERAÇÃO POR EMOLUMENTOS

Notários e registradores não são funcionários públicos, e por consequência não são remunerados pelos cofres públicos.

Os serviços pagos realizados nos cartórios extrajudiciais são custeados através de emolumentos suportados pelos usuários do serviço. Logo, o interessado na realização do ato extrajudicial com previsão de cobrança, será o responsável pelo pagamento dos emolumentos, cujas normas gerais para a fixação decorrem de lei federal.

A União, ao instituir normas gerais, estabelece os parâmetros que os entes devem observar no momento de legislar sobre o tema.

A intenção é garantir uma uniformização na cobrança dos emolumentos. Assim, os tabeliães e os registradores são remunerados por meio de emolumentos fixados por parâmetros da legislação federal, conforme estabelece o § 2º do artigo 236 da Constituição.

> *Emolumentos* correspondem, na atividade privada, ao preço do serviço. Na economia clássica, é o montante em dinheiro a ser permutado pelo serviço. Na atividade notarial e de registro, contudo, não há falar em preço, pois sua determinação não se equilibra entre as variações da oferta e procura, mas segundo critérios aplicados verticalmente pelo Poder Público e, assim, sem qualquer semelhança com as operações de livre mercado (CENEVIVA, 2014, p. 231).

Sobre o conceito, a lei fluminense n. 3.350/1999, aduz que "Emolumentos são a remuneração devida pelos serviços notariais e de registros destinados a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia aos atos jurídicos, sob chancela da fé pública" (artigo 34).

Ainda no enfoque conceitual, registra-se que "Os emolumentos são os dispêndios ou despesas referentes aos atos realizados pelo notário e pelo registrador no desempenho de suas atividades profissionais, devidamente previstos em lei" (LOUREIRO, 2014, p. 30).

A fixação dos emolumentos deve considerar "[...] a natureza pública e o caráter social dos serviços notariais e de registro, sendo os valores constantes de tabelas e expressos em moeda corrente do país" (SANTOS, 2006, p. 23).

Da mesma forma, a percepção de emolumentos não ocorre de maneira desregrada, ou seja, não pode o tabelião ou registrador, em regra, fixá-los conforme o seu bel prazer, apesar do serviço notarial e registral ser exercido em caráter privado, uma vez que há lei federal dispondo sobre as normas gerais para a fixação, caracterizando a aplicação vertical pelo Poder Público.

É a Lei Federal n. 10.169, de 29 de dezembro de 2000, a responsável por estabelecer normas gerais para a fixação de emolumentos.

A União ao instituir normas gerais, estabelece os parâmetros (critérios) que os Estados-membros e o Distrito Federal devem observar no momento de legislar sobre o tema. Assim, considerando que o valor fixado para os emolumentos deverá corresponder ao efetivo custo e à adequada e suficiente remuneração dos serviços prestados, a lei em mote autoriza que cada Estado da Federação e o Distrito Federal fixem os valores dos emolumentos.

> Temos, então, tabelas de emolumentos em cada Estado e no Distrito Federal. O valor fixado para os emolumentos deve corresponder ao efetivo custo e à adequada e suficiente remuneração dos serviços prestados, enunciado inócuo por sua subjetividade plena, mas que se concretiza nos valores finalmente fixados nas leis estadual e distrital (RODRIGUES; FERREIRA, 2014, p. 233).

Os emolumentos têm natureza tributária de "taxa" de modo que, devem refletir o efetivo custo da prestação do serviço, não havendo que se falar em busca de lucro pela atividade.

Como ensinam Mario de Carvalho Camargo Neto e Marcelo Salaroli de Oliveira (2014, p. 105) "Seguindo-se à análise dos emolumentos, faz-se necessário reconhecer que estes têm natureza de tributo na modalidade de taxa, como decidido pelo Supremo Tribunal Federal, na ADI 1378-MC". Sobre a espécie tributária Luciano Amaro destaca que:

> As diversas teorias sobre as taxas oras sublinham a existência de um benefício ou vantagem para o contribuinte, dando a elas um caráter contraprestacional, ora as vêem como reembolso do custo da atuação estatal, ora as caracterizam meramente como tributo ligado à atuação específica do Estado, abstraídas eventuais vantagens que possam ser fruídas pelo contribuinte (2006, p. 31).

A Lei Federal n. 10.169, de 29 de dezembro de 2000, traz os critérios para a definição dos emolumentos, considerando, como primeiro critério, a natureza pública e o caráter social dos serviços notariais e de registro, dispondo que os emolumentos estarão fixados em tabela, que fixará o valor em moeda corrente.

Num segundo critério, o legislador estabelece regras para a fixação dos emolumentos, tendo em vista o tipo de ato praticado.

Os atos poderão ser comuns a todas as serventias, ocasião em que haverá valores fixos vinculados pelo serviço prestado a depender do ato, ou ainda específico – que demanda analisar se: a) o ato sem conteúdo financeiro - ocasião em que os emolumentos deverão atender as peculiaridades sócio-econômicas de cada região; e b) se o ato tem conteúdo financeiro - ocasião em que a regra para a fixação estará relacionada à observância de faixas de valores.

O ato estará enquadrado em determinada faixa de valor, de maneira que se determine o emolumento para o ato pretendido (BRASIL, 2000).

Os emolumentos extrajudiciais, em decorrência da natureza tributária configurada pela espécie “taxa”, devem respeito ao princípio tributário da anterioridade previsto no artigo 150, III, “b” e “c” da Constituição Federal, ou seja, só podem ser cobrados no próximo exercício financeiro, e ainda se observado o período de 90 dias da publicação da lei que o instituiu ou aumentou.

A edição de tabelas de emolumentos e a cobrança efetiva devem respeitar a regra insculpida na Carta Constitucional. Em que pese a Lei 10.169/00 trazer uma menção geral à anterioridade, a premissa acima é sustentada pelo princípio geral estabelecido na Constituição Federal.

3.2 EMOLUMENTOS E OS REPASSES OBRIGATÓRIOS

Como já visto, na atividade notarial e registral, os serviços com previsão de cobrança, são custeados pelos usuários do serviço através do pagamento de emolumentos, cujas tabelas são publicadas para conhecimento dos usuários, devendo considerar a natureza pública e o caráter social dos serviços notariais e de registro.

É através dos emolumentos que os notários e registradores são remunerados e, por meio da percepção deles é que suportam todos os custos para a execução adequada e suficiente do serviço.

A Lei 8.935 de 18 de novembro de 1994, no capítulo em que trata sobre os direitos dos delegados das serventias extrajudiciais, prevê que os notários e registradores têm direito à percepção dos emolumentos integrais pelos atos praticados na serventia extrajudicial (BRASIL, 1994).

> Os emolumentos devem permitir a quitação da serventia, a satisfação dos encargos tributários e deixar razoável saldo a benefício do titular, pelo exercício da delegação. Fixação que desatenda tal parâmetro será inconstitucional, pois será forma de impedir o cumprimento mesmo de sua função legal [...] (CENEVIVA, 2014, p. 231-232).

Em que pese a assertiva acima, a realidade tem demostrado, como se extrai do panorama econômico sobre os cartórios extrajudiciais no Brasil (item 1.4 deste trabalho), que em regra, os emolumentos não têm sido suficientes para a manutenção básica de muitas serventias extrajudiciais, restando eivado de inconstitucionalidade o fixado nas tabelas, uma vez que, os emolumentos não fazem frente às necessidades reais do serviço, fator que se reflete no número de cartórios deficitários no Brasil, que são realidade em 2.592 cidades brasileiras.

O problema recai, sobretudo, na quantidade dos repasses obrigatórios suportados pelos notários e registradores, de modo que, embora a lei mencione o direito de "percepção integral" de emolumentos, "a percepção de *emolumentos integrais* não corresponde à realidade, tomada a palavra *percepção* como ingresso efetivo no caixa, pois eles incluem taxas recolhíveis ao Estado e, em algumas unidades da Federação, a outros beneficiários, até mesmo de natureza privada" (CENEVIVA, 2014, p. 232). Assim, considerável parcela daquilo que os delegados do serviço extrajudicial, recebem é repassada obrigatoriamente a outros entes. Em outras palavras:

> Entre 60% a 80% do faturamento bruto de um Cartório nos mais diferentes Estados do Brasil é destinado a repasses legais a órgãos públicos, fundos diversos, programas de reaparelhamentos, entidades terceiras ou ao custeio administrativo da prestação de serviços ao usuário (LUIZARI, 2017, p. 17).

Inicialmente, volta-se a atenção para a região Sudeste.

A lei que dispõe sobre os emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro no Estado de São Paulo, é a n. 11.331, de 26 de dezembro de 2002, que ao tratar da distribuição dos recursos, prevê no artigo 19 e seus incisos que, em relação aos atos de Notas e de Protestos, Registro de Imóveis e Registro de Títulos e Documentos e Registro Civil de Pessoas Jurídicas, apenas 62,5% (sessenta e dois inteiros e meio por cento) configuram receitas dos notários e registradores.

O excedente configura repasse obrigatório, na ordem de 17,763160% (dezessete inteiros, setecentos e sessenta e três mil, cento e sessenta centésimos e milésimos percentuais) a título de receita do Estado, em decorrência do processamento da arrecadação e fiscalização; 9,157894% (nove inteiros, cento e cinquenta e sete mil, oitocentos e noventa e quatro centésimos de milésimos percentuais) são destinados à Secretaria da Fazenda; 3,289473% (três inteiros, duzentos e oitenta e nove mil, quatrocentos e setenta e três centésimos de milésimos percentuais) devem ser direcionados para integrar o fundo de compensação dos atos gratuitos do registro civil das pessoas naturais e à complementação da receita mínima das serventias deficitárias; 4,289473% (quatro inteiros, duzentos e oitenta e nove mil, quatrocentos e setenta e três centésimos de milésimos percentuais) são destinados ao Tribunal de Justiça, como integrantes do Fundo Especial de Despesa, em decorrência da fiscalização dos serviços; e 3% (três por cento) são destinados ao Ministério Público (Fundo Especial de Despesa), em decorrência da fiscalização dos serviços (SÃO PAULO, 2000).

Da lei bandeirante se infere que, em relação aos tabeliães de notas e de protestos, bem como os registradores de imóveis, títulos e documentos civis das pessoas jurídicas, apenas

62,5% (sessenta e dois inteiros e meio por cento) são receitas dos notários e registradores, configurando o restante dos repasses obrigatórios a serem feitos ao Estado, Secretaria da Fazenda, compensação dos atos gratuitos do registro civil das pessoas naturais e à complementação da receita mínima das serventias deficitárias, Fundo Especial de Despesa do Tribunal de Justiça, e ao Fundo Especial de Despesa do Ministério Público do Estado de São Paulo.

No que toca aos oficiais de registro civil das pessoas naturais, a percepção também não é integral, haja visto que 16,6667% (dezesseis inteiros, seis mil seiscentos e sessenta e sete centésimos de milésimos percentuais) são contribuição devida à Secretaria da Fazenda.

> O pagamento de despesas (extra e autorizadas pelas partes) e emolumentos devidos em razão da prática de atos notariais, quando previstos em lei, será feito diretamente ao Titular do serviço ou substituto legal, mesmo ainda, caso existente, ao Caixa ali existente, mediante emissão de cota e respectivo recibo, onde deverão estar especificadas as parcelas dos emolumentos, contribuições e quaisquer outras despesas legalmente previstas (REZENDE; CHAVES, 2011, p. 103).

Como se depreende, no caso do Estado de São Paulo, o usuário do serviço efetua o pagamento total no cartório, e o tabelião e o registrador por sua vez, são os responsáveis pelos recolhimentos aos cofres dos entes diversos, emitindo e promovendo o pagamento das guias.

Os entes destinatários dos recursos não executam qualquer ação para que o dinheiro seja recolhido, ficando a responsabilidade toda a cargo dos delegados do serviço extrajudicial.

Na prática, o que é visto é que os tabeliães e registradores, para além de profissionais de direito, dotados de fé pública, passaram, ao longo dos anos, a exercer a atividade de agentes tributários, seja arrecadando ou fiscalizando tributos.

No Rio de Janeiro, por sua vez, a Lei n. 3.350, de 29 de dezembro de 1999, é a responsável por dispor sobre as custas judiciais e emolumentos dos serviços notariais e de registros no Estado. Existe a obrigatoriedade de repasses a diversos entes como Fundo Especial do Tribunal de Justiça – FETJ (20%), Fundo Especial da Procuradoria Geral do Estado – FUNPERJ e Fundo Especial da Defensoria Pública Geral do Estado – FUNDPERJ (5% para cada um) e Fundo de Apoio aos Registradores Civis das Pessoas Naturais do Estado do Rio de Janeiro - FUNARPEN/RJ (4%) (RIO DE JANEIRO, 1999).

No Espírito Santo os emolumentos remuneratórios dos serviços judiciários e extrajudiciários são tratados pela Lei n. 4.847, de 30 de dezembro de 1993.

O texto legal prevê que o Tribunal de Justiça baixará ato disciplinando a transferência de créditos relativos às custas, emolumentos dos serviços judiciais e extrajudiciais que

constituem receita do Estado, e que da retribuição das custas e emolumentos judiciais e extrajudiciais, previstos em tabela integrante da lei, 90 % constituem receita do Estado, se a serventia for oficializada, e crédito do serventuário, se não oficializada (ESPÍRITO SANTO, 1993).

Por derradeiro, e ainda na região sudeste, no Estado de Minas Gerais, é a Lei n. 15.424, de 30 de dezembro de 2004, que dispõe sobre a fixação, contagem, cobrança e o pagamento de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro.

A legislação mineira prevê o recolhimento da Taxa de Fiscalização Judiciária, e muito embora o artigo 4º do texto legal assevera que o contribuinte da mencionada taxa é o usuário dos serviços notariais e de registro, o artigo seguinte aponta os notários e registradores como responsáveis pelo recolhimento da respectiva taxa.

Das tabelas de emolumentos, também se verificam outros repasses obrigatórios. Nesse sentido, e a título de exemplo, considerando os atos dos tabeliães de notas, a tabela do Estado de Minas dispõe que o valor final ao usuário que pretendia a aprovação de testamento cerrado no ano de 2021 era de R$ 462,69. Em relação a tal valor, R$ 339,79 correspondia aos emolumentos brutos, R$ 19,23 eram destinados ao Fundo de Compensação, ao passo que R$ 16,03 eram valores repassados ao Município a título de ISSQN - Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza. Os emolumentos líquidos eram R$ 320,56, e a Taxa de Fiscalização Judiciária R$ 106,87 (MINAS GERAIS, 2004).

Repasses de recursos, como os acima descritos, desestimulam, quando não impedem o adequado funcionamento das unidades de serviços extrajudiciais, sobretudo daquelas classificadas como deficitárias.

O desestímulo não está embasado em aspectos meramente subjetivos, uma vez que a falta de recursos financeiros é real e inviabiliza a prestação adequada e suficiente do serviço.

Tal situação passa longe de ser uma exclusividade dos Estados que compõe a região sudeste. Nesse espeque se faz referência ao Estado da Bahia, em que, dois terços dos aprovados no 1º Concurso Público já renunciaram a delegação, “[...] deixando a população de diversas cidades sem o atendimento de um profissional concursado para a prestação de serviços essenciais de cidadania” (BAHIA... 2021, p. 30).

O resultado é a configuração de uma situação crítica, e tal crise tem ênfase maior nos repasses obrigatórios, que minam as condições adequadas para que os delegados dos serviços extrajudiciais prestem a atividade.

> Não bastasse isso, a situação da Bahia é uma das mais intrigantes em relação a atuação de notários e registradores e a realização dos concursos públicos para os serviços extrajudiciais: 50% da sua renda bruta auferida pelas unidades é repassada para órgãos como o Tribunal de Justiça, Procuradoria, Defensoria e Ministério Público. Diante desta situação esdrúxula, as serventias de menor porte se tornaram totalmente dependentes de fundo de compensação para conseguir se manter funcionando no estado, que já perdeu mais de dois terços dos concursados aprovados no primeiro concurso público para o serviço extrajudicial no Estado (BAHIA... 2021, p. 30).

Os repasses oneram substancialmente a prestação da atividade notarial e registral, e no caso de alguns Estados-membros, como visto, não tem apenas como destinatário o Poder Judiciário, mas também outros entes.

Sobre o tema Moema Locatelli Belluzzo (2021, p. 61-62), lembra que o Ministro Carlos Ayres Britto, ao proferir voto vencedor na ADI n. 3.643/RJ, que discutia sobre a possibilidade de destinação de parcela de emolumentos extrajudiciais à Defensoria Pública daquele Estado, além de advogar pela constitucionalidade de repasses de parte dos emolumentos extrajudiciais em favor do Poder Judiciário em decorrência do poder de polícia exercido sobre a atividade extrajudicial, também se mostrou favorável a destinação parcial à Defensoria Pública, sob o argumento de que a instituição é essencial à jurisdição.

O problema da destinação de parcela dos emolumentos extrajudiciais a diversos entes é manifesto entre os diferentes Estados da Federação, implicando em ônus de certa forma insustentável para a atividade extrajudicial.

> Fato é que, ao contrário do que se veicula na grande imprensa e também nos órgãos governamentais a receita bruta auferida pelo Cartório, passa ao largo da realidade de notários e registradores brasileiros. Ao todo, os valores cobrados dos usuários no balcão de cada unidade, são destinados a 77 diferentes finalidades, variando-se os Estados e os órgãos públicos que administram as entidades recebedoras destes percentuais. As entidades beneficiadas pelas taxas e percentuais dos emolumentos destinados por notários e registradores também são dos mais variados tipos, passando pela Santa Casa de Misericórdia no Estado de São Paulo, pelo Fundo dos Sistemas de Execução de Medidas Penais e Socioeducativas e dos Advogados Dativos, em Goiás, e pelo Fundo de Segurança dos Magistrados no Estado do Paraná (LUIZARI, 2017, p. 17).

Voltando, ainda, ao voto do então Ministro do STF Carlos Ayres Britto, na ADI n. 3.643/RJ, que foi de amparo aos repasses de parcela dos emolumentos a outros entes - entendimento também compartilhado pelo Ministro Gilmar Mendes, percebe-se que, das posições extraídas no caso do amparo aos repasses de emolumentos para a Defensoria Pública do Rio de Janeiro, ainda há em parcela da corte Suprema do Judiciário pátrio, a desfocada ideia

de que os cartórios extrajudiciais têm poderio suficiente para o patrocínio de outros entes, sem que haja prejuízo para a vitalidade da atividade de notas e de registro.

> Em outras palavras, é dizer: já que não há uma solução mais prática e justificativa legal, utilizam-se os cartórios para custear os gastos da Defensoria Pública, olvidando-se, sobremaneira, do relevante papel social das serventias extrajudiciais, na medida em que facilmente chancelam a criação de mecanismos jurídicos duvidosos para o repasse de valores a órgãos estranhos, valores estes que pertencem aos delegatários, a título de sua remuneração, e para fazer frente aos custos de manutenção das serventias (BELLUZZO, 2021, p. 64).

Entre 2010 e 2021 a atuação dos notários e registradores ensejou na arrecadação de mais de R$ 636 bilhões em impostos aos cofres públicos.

Tabela 7 – Arrecadação de impostos (fiscalizadores) - valores arrecadados e verificados pelos notários e registradores na condição de fiscalizadores – entre janeiro de 2010 a novembro de 2021.

Arrecadação de impostos (fiscalizadores)	De janeiro de 2010 até 30 de novembro de 2021
ITR	R$ 13.574.621.106,64
ITCMD	R$ 70.539.615.417,24
ITBI	R$ 128.877.038.374,94
IPTU	R$ 423.861.746.932,06
Todos os impostos	R$ 636.853.021.830,88

Foram R$ 13.574.621.106,64 a título de ITR – Imposto Territorial Rural, R$ 70.539.615.417,24 em ITCMD - Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação, R$ 128.8770.038.374,94 em ITBI - Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis, e R$ 423.861.746.932,06 em IPTU - Imposto Predial e Territorial Urbano.

As arrecadações, que não ensejaram custo algum para o Poder Público, somaram a quantia de R$ 636.853.021.830,88, contribuindo na aferição de receitas para o desenvolvimento social e econômico do País. Em outras palavras, considerando a arrecadação de ITR, ITCMD, ITBI e IPTU – "[...] foram arrecadados pelos Cartórios brasileiros sem custo algum ao Poder Público, auxiliando na aferição de receitas para o desenvolvimento social e econômico do País", entre janeiro de 2010 e 30 de novembro de 2021, valores que somaram R$ 636.853.021.830,88 (ASSOCIAÇÃO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES DO BRASIL, 2021, p. 10)

Na condição de contribuintes notários e registradores, em tal período, pagaram ao erário R$ 692.720.456.153 a título de ISS – Imposto Sobre Serviço, e R$ 10.030.000.000 de IR – Imposto de Renda.

Tabela 8 – Arrecadação de impostos (contribuintes) – valores arrecadados pelos notários e registradores na condição de contribuintes

Arrecadação de impostos (contribuintes)	De janeiro 2010 até 30 de novembro de 2021
ISS	R$ 692.720.456.153
IR	R$ 10.030.000.000

A cifra, que mais uma vez representa recolhimento sem qualquer contrapartida do Poder Público, é bastante expressiva.

Importa verificar ainda a arrecadação anual total de impostos por notários e registradores, considerando o período entre 2010 e novembro de 2021, conforme tabela abaixo:

Tabela 9 – Arrecadação anual total de impostos por notários e registradores, considerando o período entre 2010 e novembro de 2021

Ano	Arrecadação
2010	R$ 25.147.714.288,57
2011	R$ 28.857.735.863,94
2012	R$ 32.472.311.981,3
2013	R$ 37.266.980.379,86
2014	R$ 41.427.225.876,66
2015	R$ 51.033.296.509,99
2016	R$ 51.380.831.668,23
2017	R$ 55.746.941.593,64
2018	R$ 74.120.911.895,68
2019	R$ 70.822.684.953,43
2020	R$ 79.893.227.538,25
2021 (até 30 de novembro)	R$ 68.110.780.453,45
Todos os anos	R$ 616.280.643.003

Fonte: ASSOCIAÇÃO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES DO BRASIL, 2021, p. 10

No ano de 2021, a arrecadação tributária através dos cartórios extrajudiciais, até o dia 30 de novembro, foi de R$ 68.110.780.453,45, conforme a tabela acima (tabela 8 - Arrecadação anual total de impostos por notários e registradores).

Da tabela 8 é possível extrair, além dos dados anteriormente apontados, que a arrecadação tributária efetivada por meio dos cartórios extrajudiciais mostra que entre 2010 e 2021 houve um constante aumento, com exceção do último ano (2021) - afetado provavelmente em decorrência das implicações econômicas geradas pela pandemia da Covid-19.

Ainda no que tange aos emolumentos e os repasses obrigatórios, a oportunidade permite, sem afastar-se da sua base acadêmica, o uso de uma analogia capaz de democratizar ainda mais o entendimento do cenário.

Imperioso registrar que a presença da fábula não exclui o caráter acadêmico do presente estudo, da mesma forma que não se propõe, sob qualquer aspecto, diminuir a importância dos notários e registradores, profissionais do direito, cuja importância jurídica, econômica e social é mais do que premiada.

Feitas tais considerações, é apresentada a fábula:

> Em uma fazenda simplista, um fazendeiro fazia o seu trabalho como de costume. Ordenhou as vacas, fez algumas colheitas e cuidou de seu pequeno campo. Por fim, finalmente foi recolher os ovos na granja que mantinha na propriedade. Entretanto, o mesmo acabou sendo surpreendido: uma das galinhas colocou um ovo de ouro. Assim que mostrou à sua esposa, correu até o mercado e conseguiu um bom dinheiro com a venda. No dia seguinte, verificou curioso seu galinheiro e novamente a galinha tinha colocado outro ovo de ouro. Dia após dia, as vendas dos ovos enriqueciam o casal que sempre queriam mais e não se contentavam. Contudo, a dupla passou a acreditar que havia um tesouro dentro da ave que permitia fazer ovos de ouro. Querendo enriquecer mais rápido, ambos decidiram matá-la e abri-la para tirar a prova. Resultado: por dentro, a galinha era como qualquer outra (PSICANALISECLINICA.COM. 2019, n.p.).

Mas, o que dita fábula tem a ver com a atividade notarial e registral?

A primeira analogia é tomada como aplicação diante dos repasses obrigatórios.

A resposta é quase intuitiva, na medida em que os cartórios têm figurado como "a galinha dos ovos de ouro" a proporcionar recursos para o patrocínio de diversos entes em distintos Estados da Federação.

> Entre os Estados que mais auferem receitas oriundas da prestação dos serviços notariais e registrais estão Rondônia, Bahia, Minas Gerais, Goiás, Rio de Janeiro, São Paulo, Mato Grosso do Sul e Sergipe. Já o Distrito Federal, o Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Alagoas são aqueles onde o Estado menos 'pesa' sobre os emolumentos auferidos pela prestação de serviços ao usuário, mas, excetuando-se o DF, são aqueles que sofrem aos valores já destinados aos repasses legais e às despesas de prestação de serviços, somam-se aqueles que devem recolhidos por notários e registradores à Receita Federal do Brasil (RFB) – que variam conforme os rendimentos de cada profissional, aliado a outras circunstâncias familiares e de custeio pessoal (LUIZARI, 2017, p. 18).

Volta-se, na oportunidade, ao exemplo da Bahia, Estado em que, como visto, a metade da renda bruta dos cartórios extrajudiciais são obrigatoriamente destinadas para órgãos como o Tribunal de Justiça, Procuradoria, Defensoria e Ministério Público.

Não é demais lembrar que, no ano de 2020, o então Corregedor Nacional de Justiça, ministro Humberto Martins, instaurou, de ofício, Pedido de Providência, a fim de esclarecer os fatos acerca de denúncia de que servidores e magistrados do Tribunal de Justiça da Bahia recebiam salários ou proventos de aposentadoria em valores que superam o estabelecido no Teto Constitucional (CONJUR, 2020, n.p.)

Certamente, parte do que é destinado pelos cartórios extrajudiciais ao Tribunal de Justiça da Bahia é utilizado para o pagamento de pessoal, e enquanto, supostamente, servidores gozam de remuneração e proventos acima do estipulado na Constituição Federal, a seara extrajudicial no Estado clama por socorro, em virtude da falta de condições financeiras para a prestação adequada e suficiente do serviço.

A consequência de toda essa extração dos emolumentos extrajudiciais (“ovos de ouro”) tem feito com que, enquanto as regalias do Poder Judiciário sejam mantidas, as unidades extrajudiciais de pequeno porte (cartórios deficitários) enfrentem sérias dificuldades financeiras em todas as regiões do Brasil, o que no caso concreto baiano, tem culminado na renúncia dos notários e registradores, uma vez que os profissionais, apesar da exigência legal, não têm recursos suficientes para a prestação adequada do serviço.

Supersalários não são privilégios observados apenas no Tribunal de Justiça da Bahia, como já cravado no presente trabalho.

Da mesma forma Serventias Extrajudiciais com dificuldades financeiras são uma realidade em diversas regiões do país, no entanto, e apesar disso, os efeitos de minar os emolumentos e a sucumbência da atividade não são considerados pelos diversos entes que se beneficiam dos recursos.

A dificuldade não está apenas no que os cartórios extrajudiciais repassam obrigatoriamente, mas também no que deixam de receber, sobretudo no registro civil das pessoas naturais.

Um dos grandes aspectos que envolvem a situação econômica das unidades de serviço do registro civil das pessoas naturais, diz respeito ao elevado número de gratuidades concedidas, uma vez que “São gratuitos por previsão na legislação federal todos os registros e primeiras certidões de nascimento e de óbito e, para os reconhecidamente pobres, as demais certidões e o processo de habilitação, registro e primeira certidão de casamento” (SANTOS, 2006, p. 24).

A gratuidade universal é consequência da alteração legislativa que incidiu sobre o artigo 30 da Lei de Registros Públicos, e objetivou a gratuidade dos atos necessários ao exercício da cidadania, entres os quais estão incluídos, conforme estabelece a Lei nº 9.265, de 12 de fevereiro de 1996, o registro civil de nascimento e o assento de óbito, bem como a primeira certidão respectiva (BRASIL, 1996).

O resultado é que "A mudança onerou os registradores civis que, em muitos Municípios, têm pouco meios de sobrevivência econômica, dispensando de pagamento dos emolumentos os que tenham meios para tanto" (CENEVIVA, 2010, p. 142).

Ao dispensar do pagamento de emolumentos as pessoas que tem condições para custear os atos, a lei não se ateve ao fato de que o registrador civil arca com todo o ônus da atividade.

> A concessão de gratuidade a quem não está em situação de pobreza gera custos injustificados, direcionando-se recursos ao custeio de atos que são praticados em favor de quem dispõe de meios para pagar por eles, o que reduz a quantia que poderia ser destinada ao atendimento daqueles efetivamente pobres e ao atendimento do verdadeiro interesse público (CAMARGO NETO; OLIVEIRA, 2014, p. 107).

A gratuidade visa beneficiar o corpo social, mas é preciso destacar que tal fator trouxe implicações que comprometem a sobrevivência econômica dos registradores civis de unidades pequenas, uma vez que "[...] a realidade do registrador civil de pessoas naturais é muito diversa em relação aos demais ofícios (imóveis, títulos e documentos e notários). O registrador civil é considerado o legítimo "primo pobre" (ARAÚJO; 2014, p. 109)

O cenário drástico, apesar da sua iminente necessidade de solução, vem se arrastando. Em agosto de 2016, foi realizado em São Paulo o Seminário Nacional: Gratuidade no Extrajudicial: Consequências de sua Política", organizado pela Academia Paulista de Direito – APD.

Na ocasião, e conforme veiculado, o desembargador Ricardo Dip, um dos maiores expoentes acerca da matéria, destacou a dramática situação de vários cartórios brasileiros, ao escancarar a realidade do ramo extrajudicial, que beira a falência.

Na oportunidade, o desembargador também cravou que a saída para resolver o excesso de gratuidades, é que o Estado arque com o seu ônus, atendendo a necessidade da população, usando os tributos cobrados para o custeio**.** Também foram palestrantes no evento em comento Luciano Timm e o professor Celso Fernandes Campilongo.

> Foi assim que o palestrante Luciano Timm resumiu sua palestra. Para ele, o Estado não é capaz de dar conta de todos os processos, o que torna precário o acesso da população a diversos serviços. Assim, a solução foi jogar o problema nas costas dos cartórios, e logo em seguida estabelecer por leis

> federais várias instituições de gratuidades em benefício dos mais pobres, mas sem estabelecer um parâmetro que defina quem realmente é a pessoa necessitada. ‘O Brasil virou o País da síndrome de almoço de graça. O Estado não produz riqueza, e sim as empresas, mas quando elas não tem condições de se manter de pé, quem vai pagar a conta?’, questionou o palestrante. Já o professor Celso Fernandes Campilongo destacou que a ideia de promover uma inclusão dos mais necessitados precisa ser aprimorada e não excluída, pois o atual modelo deixa frestas para que surjam aproveitadores, o que provoca uma sobrecarga na atividade extrajudicial, que atualmente atende uma demanda elevadíssima com uma remuneração abaixo da média (ASSOCIAÇÃO DOS REGISTRADORES DE PESSOAS NATURAIS DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2016, n.p.).

A gratuidade tem influência, também, que toca a seara tributária, tendo em vista a natureza jurídica dos emolumentos, e a concessão de isenção do tributo por quem não detêm a competência para tanto. Nesse sentido:

> Os próprios emolumentos possuem natureza jurídica de taxa, de competência estadual, como sedimentado no Supremo Tribunal Federal (vide, por exemplo, a ADI 3.694). E, assim, essas isenções heterônomas que já vimos assistindo há um bom tempo (União concedendo isenções de emolumentos, ou seja, de tributos estaduais) são flagrantemente inconstitucionais, uma vez que a União interfere em tributos estaduais e sequer oferece qualquer compensação, afrontando o art. 151, III, da Constituição da República. Coloca-se em xeque toda a estrutura tributária financeira lapidada pela Constituição (LEI...,2020, n.p.).

Na lição de José Renato Nalini (2020, n.p.): “Como sói acontecer, o Estado brasileiro é useiro e vezeiro em fazer cortesia com chapéu alheio. Incumbe o Registrador Civil de atuar e obriga o delegatário a trabalhar sem salário. Pois torna gratuita a maior parcela da atuação registral civil das pessoas naturais”.

Do todo apresentado, se depreende que, enquanto inúmeros cidadãos e entes específicos são beneficiados com a gratuidade, e outros são beneficiados em decorrência da participação dos repasses dos emolumentos extrajudiciais, parecem desconsiderar o aspecto econômico de que dinheiro é um recurso escasso e a galinha dos ovos de ouro está prestes a sucumbir.

3.3 ALGUMAS MEDIDAS ECONÔMICAS NECESSÁRIAS PARA CONTRIBUIÇÃO COM A PRESTAÇÃO EFICIENTE E ADEQUADA DO SERVIÇO EXTRAJUDICIAL

Sob o ponto de vista social e econômico, resta evidente, no presente trabalho, o quanto a atividade extrajudicial é salutar para o desenvolvimento, figurando os notários e registradores como agentes de promoção de tais aspectos.

A premissa eclode numa série de benefícios tanto para o Estado, como para a sociedade. Como agentes promotores do bem-estar social os notários e registradores contribuem para uma sociedade mais organizada, e cooperam com a desobstrução da atividade jurisdicional. Além disso, beneficiam inúmeros entes, na medida que parcela dos emolumentos extrajudiciais são de repasse obrigatório.

Todavia, e diante do cenário brasileiro, a adoção de algumas medidas são necessárias para contribuir com a prestação suficiente e adequada do serviço extrajudicial.

Imperioso compreender que a expressão "suficiente e adequado" é decorrente da própria legislação, na medida em que a lei que regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro (Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994), dispõe no artigo 4º, que os serviços notariais e de registro serão prestados, de modo eficiente e adequado.

> Objetivamente, é eficiente a conduta que permita, no menor prazo e com a melhor qualidade, realizar a finalidade específica da função do notário e do registrador. São adequadas as condutas proporcionais à necessidades do serviço notarial e de registro, compatíveis com o número e a complexidade da clientela, de maneira a satisfazer as necessidades desta. No plano da finalidade a adequação pertine ao ajuste da função com os elementos definidos na lei (CENEVIVA, 2014, p. 54).

Não há margem discricionária no sentido de que o serviço seja prestado ou não de modo eficiente e adequado pelos notários e registradores.

A assertiva vincula uma ação positiva por parte do delegado do serviço extrajudicial. Posto isto, são apontadas, na oportunidade, algumas medidas necessárias para contribuir com a prestação suficiente e adequada do serviço extrajudicial.

3.3.1 Reestruturação dos Repasses dos Emolumentos

Cartórios extrajudiciais caracterizam o espaço físico em que os tabeliães e registradores exercem a titularidade da atividade de notas e de registro.

Como compreendido, a atividade funciona em caráter privado, não podendo o Estado exercê-la diretamente. Assim, muito embora a delegação ocorra por um ato do Poder Público, o serviço é prestado por um particular, após a devida habilitação em concurso público de provas e títulos.

O notário e o registrador, ao exercerem em caráter privado o serviço extrajudicial, são responsáveis pelo gerenciamento técnico, administrativo e financeiro da serventia extrajudicial. Nesse sentido a lei dos Notários e Registradores (Lei n. 8.935/94) dispõe que o gerenciamento

administrativo e financeiro do serviço de notas e de registro, é de responsabilidade exclusiva do titular da delegação, [...] inclusive no que diz respeito às despesas de custeio, investimento e pessoal [...] (BRASIL, 1994).

Isso implica dizer que, absolutamente todos os custos para a instalação e funcionamento de um cartório extrajudicial, como a contratação de prepostos, aquisição de equipamentos e insumos, papel de segurança, além de outros elementos necessários para a manutenção e aprimoramento do serviço, é suportado, única e exclusivamente, pelo titular do cartório extrajudicial.

> O *custeio* corresponde às despesas operacionais e de manutenção dos serviços. Cabe ao serventuário custear os gastos envolvidos com os serviços, isto é, suportá-los por sua própria conta. Interessa a cada delegado determinar, com particular rigor, seu *custo médio*, que se refere à unidade de serviço. O menor custo, sem sacrifício da qualidade, é de interesse geral, posto que transferido à sociedade através de emolumentos (CENEVIVA, 2014, p. 202).

A manutenção do serviço, evidentemente, implica no dispêndio de dinheiro e, em regra, quanto maior o poder econômico da unidade extrajudicial, maior a possibilidade de prestar o serviço de modo eficiente e adequado.

Toma-se como exemplo a possibilidade da contratação de número maior de colaboradores, fator que implica na velocidade do atendimento, e o permanente patrocínio da qualificação dos mesmos, a contratação de programas elaborados e oferecidos por empresas especializadas que facilitam a lavratura dos atos notariais e de registro e, que servem de instrumentos para uma melhor gestão das serventias extrajudiciais, dentre outros.

O contrário também é verdadeiro, haja vista que o número diminuto de colaboradores implica muitas vezes no consumo de maior tempo para a prestação do serviço, a falta de programas com vasta gama de recursos exige maior labor dos titulares e colaboradores, enfim, todas as ações, positivas ou negativas implicam na maneira que o serviço será prestado, e em muitos casos, como os já mencionados, o excesso de repasses tem inviabilizado a prestação adequada e suficiente do serviço.

Diante de tal cenário, é urgente a necessidade da adoção de medidas e ações concretas no sentido de reestruturar os repasses dos emolumentos, ou seja, reformular a maneira e o percentual de repasses de emolumentos pelos cartórios extrajudiciais, a fim de que o serviço sobreviva.

Nesse diapasão, é de rigor que o percentual de emolumentos destinados aos tabeliães e registradores seja majorado, com a consequente diminuição de repasses a terceiros.

O aumento do percentual da parcela destinada aos delegados do serviço extrajudicial é essencial para a adequada e suficiente prestação do serviço.

A proposta, que certamente contraria o interesse de alguns, tem o foco de promover a manutenção digna das unidades do serviço extrajudicial, o que revela adequada sensatez, tendo em vista a importância social e econômica da atividade, atrelada ao fato de que os cartórios extrajudiciais só "funcionam" em decorrência das despesas e investimentos suportados pelos oficiais e tabeliães.

Apesar do nefasto mito de que todo tabelião e registrador é rico, a situação, como comprovado, demonstra outra realidade.

Não é a busca pela riqueza que está em voga, mas a manutenção digna do serviço, haja vista que um expressivo número dos delegados do serviço notarial e registral, em todo o território nacional, não tem condições de suportar as despesas básicas para o funcionamento das unidades extrajudiciais.

Ao passo em que a aquisição dos utensílios para o atendimento pelo Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Secretaria da Fazenda, Santas Casas, e outros entes, ocorre através da utilização dos recursos de cada ente ou ainda do custeio suportado pelo erário, os tabeliães e registradores têm que custear os itens necessários para o desenvolvimento do serviço extrajudicial.

Em outras palavras, enquanto Ministros, Desembargadores e Juízes, Promotores de Justiça, Defensores Públicos, funcionários da Secretaria da Fazenda e das Santas Casas, dentre outros, não arcam pessoalmente com os custos para a prestação de suas atividades, e por isso se utilizam de computadores, programas, impressoras, papéis e demais materiais de escritório, energia elétrica, água, produtos e atividade de limpeza, além de outros móveis, imóveis, veículos e combustível, e uma infinidade de itens, fornecidos pelo próprio ente, os notários e registradores têm que arcar pessoalmente com o pagamento dos prepostos colaboradores, responsabilidades e encargos trabalhistas e previdenciários, prédio para o funcionamento das unidades extrajudiciais, computadores, programas, impressoras e fotocopiadoras, mesas e cadeiras, armários, aquisição de material de escritório, livros, papel de segurança, fichas de assinaturas, produtos e material de limpeza, licença para funcionamento (alvará), móveis, internet, energia elétrica, água e telefone, digitalização de acervo, equipamentos para proteção de dados, material e serviço de limpeza, e tudo mais quanto se possa elencar para o funcionamento da unidade extrajudicial.

> Sendo a atividade exercida em caráter privado, da porcentagem dos emolumentos que cabe ao tabelião e registrador devem ser subtraídas todas as despesas necessárias à eficiente prestação do serviço. Os investimentos em informática, treinamento de funcionários e adaptação do imóvel às exigências legais devem ser suportados pelo tabelião ou registrador. Assim, o tabelião ou registrador deve arcar com o pagamento da remuneração de todos os funcionários, com os encargos trabalhistas, com os investimentos em infraestrutura, com a aquisição de material para a prestação do serviço (livros, papel de segurança, fichas de firma, selos e suprimentos de informática), limpeza, além das contas de telefone, luz e aluguel. Deduzidas as despesas, permitidas por lei, sobre o valor dos emolumentos que cabe ao tabelião ou registrador, incidirá a alíquota do Imposto de Renda cobrado das pessoas físicas (MODANEZE; TIERI; TIERI, 2010, p. 14).

É cediço também, que inúmeras serventias extrajudiciais contam apenas com a atuação do notário e/ou registrador, para atender toda a demanda necessária e cumprir com as obrigações legais e normativas. Tal fator ocorre porque não existe condição financeira para a contratação de prepostos.

Outras unidades ainda dispõem de, no máximo, o titular e um colaborador.

O problema não é ausência de serviço, mas sim a escassez de recursos – “falta dinheiro, e sobram destinatários de repasses”.

Tabeliães e registradores, para além de profissionais de direito, dotados de fé pública, e que formalizam juridicamente a vontade das partes e promovem registros, passaram, ao longo dos anos, a exercer a atividade de agentes tributários, seja arrecadando ou fiscalizando tributos.

Também passaram, ditos profissionais, a trabalhar como informantes por excelência de outros entes, uma vez que, guardadas as variações existentes entres as Unidades da Federação, bem como a especialidade dos serviços, comunicam fatos ao Conselho Nacional de Justiça, Tribunal de Justiça, Corregedoria Permanente, Secretaria da Fazenda, Conselho de Controle de Atividades Financeira – COAF, Prefeitura Municipal, Centrais de Testamento, Procurações e Escrituras, Tribunal Regional Eleitoral, Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, Polícia Federal, Secretaria de Segurança Pública Estadual, dentre outros.

Toda a gama de responsabilidades legais e normativas toma tempo, e nos casos em que a unidade conta só com a atuação do titular da delegação, ou ainda com um número reduzido de prepostos, não há condições da prestação do serviço da maneira desejada pelos titulares, haja vista as limitações impostas pela falta de recursos.

Não é raro, por exemplo, que o próprio titular da delegação, sobretudo nas serventias deficitárias, promova pessoalmente a própria limpeza das instalações do cartório, uma vez que a contratação de profissional para isso, oneraria ainda mais a situação.

É preciso esclarecer que não há demérito algum em que o titular promova a limpeza, mas tal situação não é imaginada no Judiciário, por exemplo.

Não se observa casos em que um magistrado, promotor, defensor público, tenha que fazer a limpeza do seu gabinete, banheiro, móveis e apetrechos para realizar de forma adequada a prestação do seu serviço, isso porque os cofres públicos arcam com profissionais responsáveis pela limpeza.

Os emolumentos percebidos pelos tabeliães e registradores devem ter, primeiramente, o enfoque de satisfazer concretamente a necessidade da prestação adequada e suficiente do serviço, e garantir vida digna aos titulares das delegações extrajudiciais, razão pela qual é indispensável a majoração do percentual de emolumentos para os notários e registradores, com a diminuição proporcional de repasses a ser suportada pelos inúmeros entes.

Importante são as considerações do magistrado da Corregedoria Nacional de Justiça – Marcelo Martins Berthe, para quem "Não é possível o Poder Judiciário cobrar eficiência, eficácia e efetividade de uma serventia cujo delegatário não tem condições mínimas de sobrevivência", conforme informado por GUIMARÃES (2021, p. 16).

Além da defesa no sentido de que seja majorado o percentual dos emolumentos destinados aos notários e registradores, a reestruturação dos repasses passa ainda pela necessidade de que a parcela destinada para a compensação dos atos gratuitos seja aumentada, considerando o importante papel desempenhado pelos registradores civis nas unidades de registro civil de pessoas naturais. Sobre ditas unidades:

> Elas estão presentes em distritos, lugarejos, povoados e locais os mais recônditos da nacionalidade. Não há polícia, não há outra presença do Estado nesses núcleos de convivência às vezes longínquos. Mas ali está o Registrador Civil, a atender todas as necessidades da população. Nem sempre os problemas guardam pertinência com a área jurídica. São questões sociais, de saúde, de falta de quase tudo. Esses profissionais deveriam perceber remuneração condigna. E não é o que acontece (NALINI, 2020, n.p.).

Ponto importante fica por conta da defesa no sentido de que a parcela destinada para a compensação dos atos gratuitos seja aumentada, em decorrência da diminuição conjunta de repasses ao Estado, Tribunal de Justiça, Ministério Público e Defensoria Pública (lembrando sempre que os entes podem variar de um Estado para outro).

Ao tratar sobre a função econômica do notariado latino, Leonardo Brandelli ensina que:

> Ao reduzir a litigiosidade, por gerar atos jurídicos de acordo com a vontade das partes e o ordenamento jurídico, o notário produz segurança jurídica e paz social. E, ao evitar o conflito, evita os custos que o conflito traria com advogados, acionamento da máquina estatal jurisdicional, produção de provas,

> perda temporária da total disponibilidade, ou redução de valor, do direito patrimonial litigioso etc (2011, p. 134).

Assim, com base nos argumentos trazidos ao longo de todo o exposto, é possível compreender que o Estado, o Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, e vários outros setores do Poder Público e da sociedade, são afetados diretamente e, de maneira benéfica, pela atuação dos notários e registradores, na medida que a atuação dos delegados do serviço extrajudicial, profissionais do Direito, fomentam a redução de conflitos sociais, possibilitando uma melhor fluidez da atividade dos entes mencionados direcionada às questões que de fato exigem suas atuações. É de rigor a reestruturação dos repasses.

Para o reforço da compreensão das propostas, é tomado como exemplo o Estado de São Paulo, em que, como alhures visto, ao tratar da distribuição dos recursos extrajudiciais, prevê acerca dos atos de Notas e de Protestos, Registro de Imóveis, Registro de Títulos e Documentos e Registro Civil de Pessoas Jurídicas, que apenas 62,5% configuram receitas dos notários e registradores. No que toca aos oficiais de registro civil de pessoas naturais, 83,3333% são destinados aos delegatários (SÃO PAULO, 2000).

Para que o serviço tenha uma prestação melhor, e para que inúmeros tabeliães e registradores tenham condição de prestar o serviço e gozar de vida digna, é preciso que o percentual de 62,5% (que configuram receitas dos notários e registradores) seja elevado, pelo menos, para 75,5%, reduzindo, de forma proporcional, os repasses entre os entes, com exceção dos 3,289473% que devem ser direcionados para integrar o fundo de compensação dos atos gratuitos do registro civil das pessoas naturais, e à complementação da receita mínima das serventias deficitárias.

Em relação ao percentual de 83,33%, inerente aos registradores de pessoas naturais, é necessário o aumento, ao menos, para 95%, com a diminuição, no último caso, dos repasses à Secretaria da Fazenda.

O aumento é necessário, a fim de que o serviço seja prestado de modo eficiente e adequado e, que os notários e os registradores tenham condições mínimas de sobrevivência.

Importante compreender também que o desenvolvimento econômico de uma nação organizada depende da incidência de esforços e comprometimento de vários segmentos, dentre os quais o Judiciário e demais entes não estão isentos.

O gasto responsável do dinheiro público é capaz de assegurar a implementação de políticas públicas, e de atrair investimentos que fortalecem medidas sociais e econômicas. Nesse sentido, é necessário compreender que “a economia pode ser entendida como um estudo da escassez e dos fenômenos delas resultantes, de forma mais sofisticada, como o estudo da

alocação de recursos escassos entre usos alternativos com vistas à satisfação das necessidades" (PEREIRA *et al.*, 1990, p. 02).

A necessidade do gasto responsável do dinheiro público, com a alocação que considere verdadeiras necessidades, deve ser medida adotada em todas as esferas de poderes, considerando, para além do dever de probidade dos agentes públicos, o aspecto moral.

Certamente a reestruturação dos repasses dos emolumentos é capaz também de gerar nos agentes uma melhor alocação e tratativa dos recursos, uma vez que teriam que promover adequações frente a reestruturação sugerida.

Não se ignora que a reestruturação depende de alteração legislativa, e que a proposta nesse sentido, tende a ganhar inúmeros desafetos, uma vez que culminara na diminuição de recursos para diversos entes.

O legislador precisa voltar os olhos para a realidade brasileira, e empreender esforços e revelar coragem de modo a zelar pela sobrevivência e capilaridade de uma atividade tão importante como é a notarial e registral.

3.3.2 Eliminação da Atribuição de Mais Funções Sem a Contraprestação Remuneratória Adequada

Para além das inúmeras gratuidades existentes e outros descontos legalmente previstos na prestação dos serviços extrajudiciais, um dos males que tem afetado a atividade notarial e de registro é a crescente atribuição reiterada de funções aos notários e registradores sem a contraprestação remuneratória adequada.

> Como ocorre com concessionárias de serviços públicos, deve haver um equilíbrio econômico-financeiro para que as atividades notariais e registrais sejam fiel e eficientemente prestadas da forma compromissada entre as partes (Estado e delegatário) quando da outorga da sua delegação. E como se diz no jargão das atividades privadas em geral, "não existe almoço grátis". Tudo tem o seu custo. Qualquer atividade gera custo, e alguém, claro, o estará pagando (LEI...,2020, n.p.).

Na medida em que se impõe muitas vezes de forma obrigatória, uma responsabilidade ao notário e registrador, sem que para isso haja contrapartida de recursos, é possível concluir que o notário e o registrador é que suportarão o impacto econômico da atividade, quando na verdade deveriam ser bem remunerados pela prestação.

> Quando o ato é praticado pelo Poder Público gratuitamente pode parecer aos mais desavisados que não há custo para ninguém. Mas é claro que o custo estará sendo pago por todos nós contribuintes de tributos. Há uma socialização dos custos. Já quando os atos são praticados por concessionários ou delegatários de serviços públicos, aí a conta já vai diretamente para as despesas desses. Então, para que possam atuar com a independência que lhes deve ser peculiar, tabeliães e oficiais registradores devem perceber integralmente os emolumentos previstos, conforme expresso no art. 28 da Lei n. 8.935/94, e como decorre, de resto, do regime jurídico determinado pelo art. 236 da Constituição da República (LEI...,2020, n.p.).

A questão fica mais fácil de ser compreendida com o uso de exemplos, o que passa a ser feito. Nesse sentido, no Estado de São Paulo, foi criada, através do Decreto nº 60.489, de 23 de maio de 2014, a obrigação de que os notários e o registradores que exercem atribuições notariais de reconhecimento de firma informem, gratuitamente à Secretaria da Fazenda os dados das transferências de veículos automotores.

A Secretaria da Fazenda, por sua vez, é a responsável pela comunicação ao competente órgão de trânsito (SÃO PAULO, 2014).

Indubitavelmente a sociedade e o Poder Público ganham com a medida, uma vez que o ato facilita a vida dos proprietários de veículos automotores, que em regra não precisam se dirigir mais a unidade de trânsito para comunicar a venda, pois a informação é feita pela Secretaria da Fazenda após a informação do tabelião ou registrador que reconhece a firma por autenticidade.

Ao passo em que a medida resultou em melhorias para a sociedade e para o Poder Público, os notários e registradores com atribuição para reconhecimento de firma, passaram a ser significativamente onerados, haja vista que o tráfego de transações de veículos automotores é intenso, e que o notário precisa comunicar todas essas transações à Secretaria da Fazenda, tendo que disponibilizar um colaborador para executar tal função, sem que para isso receba qualquer tipo de remuneração adequada.

Tudo isso permite compreender que são os tabeliães e registradores que pagam (muitas vezes sem condições) a conta de toda essa tramitação.

Diga-se de passagem, ainda, que as comunicações são feitas em prazos estabelecidos. No entanto, e apesar disso, é constante a presença de pessoas nos cartórios questionando sobre a não informação aos órgãos de trânsito, momento em que o colaborador da serventia, mais uma vez, tem que esclarecer ao usuário que a informação já foi feita à Secretaria da Fazenda, e que a obrigação de repasse da informação aos órgãos de trânsito é de responsabilidade dela, o que toma tempo, e que repercute certamente no dispêndio de gastos pelo titular do serviço.

Caso semelhante ocorreu no Estado do Rio de Janeiro, em que a Lei nº 6.723/2014 obrigou os cartórios que prestam serviços notariais a informar o Detran-RJ sobre a transferência de propriedade no ato de reconhecimento de firma no Certificado de Registro de Veículos – CRV.

Na ocasião, a Associação dos Notários e Registradores do Estado do Rio de Janeiro (Anoreg-RJ) ingressou com uma Representação por Inconstitucionalidade, com pedido liminar (Processo 00272380420148190000 TJ/RJ), pretendendo a declaração de inconstitucionalidade, sob o argumento de que a lei fluminense impôs aos cartórios a criação de um serviço público gratuito, sem indicar fonte de custeio, ferindo o artigo 122, § 2º, da Constituição daquele Estado (RJ), o que gera danos aos cartórios, que têm que arcar com as despesas de implantação de sistemas compatível com o serviço, e dispor de colaboradores para isso, o que representa a elevação de custos sem remuneração.

A lei teve os seus efeitos suspensos.

Outro exemplo pode ser visto através do Provimento nº 88 de 01 de outubro de 2019 do CNJ, que, ao dispor sobre a política, os procedimentos e os controles a serem adotados pelos notários e registradores, visando a prevenção dos crimes de lavagem de dinheiro e do financiamento do terrorismo, impõe aos Tabeliães de notas, Tabeliães e oficiais de registro de contratos marítimos, Tabeliães de protesto de títulos, Oficiais de registro de imóveis, e Oficiais de registro de títulos e documentos e civis de pessoas jurídicas, a obrigação de comunicar, em determinados casos, à Unidade de Inteligência Financeira – UIF, por intermédio do Sistema de Controle de Atividades Financeiras – Siscoaf, quaisquer operações que, por seus elementos objetivos e subjetivos, possam ser consideradas suspeitas de lavagem de dinheiro ou financiamento do terrorismo.

O cumprimento da obrigação desafia tempo e custos dos notários e registradores, que, quando não realizam pessoalmente a comunicação, nomeiam preposto para a atividade, arcando, evidentemente com a remuneração do colaborador.

Mais recentemente, outro exemplo pôde ser notado. Trata-se do Provimento 100 do CNJ, que dispõe sobre a prática de atos notariais eletrônicos utilizando o sistema e-Notariado, e cria a Matrícula Notarial Eletrônica-MNE, além de outras providências.

O mecanismo é digno de aplausos, uma vez que reflete modernização e facilita a prestação do serviço, trazendo benefícios sociais. No entanto, o demérito recai sobre o fato de que os notários devem fornecer, gratuitamente, aos clientes do serviço notarial certificado digital notarizado, na plataforma e-Notariado.

O procedimento, na prática, envolve a qualificação do usuário, a inserção de dados e fotografias no sistema, a colheita de impressão digital, a digitalização de documentos, dentre outras medidas – todas elas custeadas pelos notários.

É preciso não perder de vista o fato de que nas serventias com maiores recursos, o número maior de colaboradores permite a prestação rápida do serviço, o que, todavia, fica, em regra, comprometido nas unidades menores, que dispõem de poucos recursos. Não se ignora, ainda, o fato de que o atendimento virtual só pode ser implementado através do custeio de estrutura eletrônica compatível, o que significa custos aos notários e registradores.

O provimento deve ser celebrado, mas tem os seus desfavores, que precisam ser revistos.

Por derradeiro, e ainda a título de exemplo, cabe a lembrança de que a Lei 13.484/2017 alterou a Lei de Registros Públicos, de modo a estabelecer que os ofícios do registro civil das pessoas naturais são considerados "Ofícios de Cidadania", autorizando com isso que essa delegação extrajudicial exerça novas atribuições, prestando serviços remunerados, conforme previsão estabelecida em convênio, em credenciamento ou em matrícula com órgãos públicos e entidades interessadas.

Apesar da ADI 5.855 que questionou a autorização, a importância da medida foi reconhecida, estando a legislação em vigor.

> O CNJ, com o Provimento 66/2018, legitimou a normatividade e ela já produz efeitos em inúmeros Estados-membros. As serventias do Registro Civil podem servir para atender à população, notadamente a mais carente e distanciada de agências estatais como os Departamentos de Trânsito, Delegacias da Receita Federal, INSS, Delegacias de Polícia Federal e outras. Tudo recomenda que no Registro Civil se obtenha inscrição de CPF, se obtenha segunda via de CNH, RG, Passaporte, biometria e cadastramento para inserção em listas de candidatos ao SFH e qualquer outro direito ou benefício previsto no ordenamento (NALINI, 2020, n.p.).

Os oficiais de registro civil das pessoas naturais já emitem o CPF quando do assento do nascimento, atuando como colaboradores da Receita Federal, sem que, para isso, sejam remunerados. Outros serviços também podem ser prestados, como de fato se espera, a exemplo do destacado nas premissas acima, e conforme autorizado pelo Provimento 66/2018 do CNJ. Todavia, é de suma importância que os delegatários do serviço extrajudicial sejam adequadamente remunerados pelos atos que realizarem, sob o risco de ocorrer mais do mesmo.

Por certo os notários e registradores são profissionais habilitados em concurso público e preparados para a execução de uma série de funções, e a atribuição deve ser alargada visando a tutela do interesse público, sobretudo a considerar os efeitos econômicos e sociais da desjudicialização. Mas, tal expansão deve considerar a adequada remuneração dos serviços.

3.3.3 Estabelecimento Efetivo de uma Renda Mínima aos Registradores Civis das Pessoas Naturais Capaz de Garantir Vida Digna

Conforme observado ao longo de todo o presente trabalho, e sobretudo no panorama econômico sobre os cartórios extrajudiciais no Brasil (item 1.4 deste trabalho), existe no país uma vasta gama de cartórios deficitários, ou seja, unidades extrajudiciais cujas despesas superam a arrecadação, e logo, aquilo que arrecadam não é suficiente para a manutenção e prestação do serviço e sobrevivência do titular da Serventia.

Ciente da tal realidade o CNJ editou o Provimento nº 81 de 06 de dezembro de 2018, com vistas ao estabelecimento de uma renda mínima aos Registradores Civis de Pessoas Naturais.

O ato normativo mencionado deixou a cargo dos Tribunais de Justiça o dever de estabelecer uma renda mínima, considerando o valor mínimo da receita definido pelo próprio Tribunal, e indicando como fonte de recurso, além de outras, as receitas originadas do recolhimento relativamente aos valores excedentes a 90,25% do teto constitucional, efetuado pelos interinos de qualquer serventia extrajudicial, aos tribunais ou aos respectivos fundos financeiros.

O estabelecimento do valor mínimo da receita deve considerar aspectos de ordem objetiva, tendo em vista os gastos que são suportados pelos notários e registradores para a eficiente e adequada prestação do serviço.

Apesar do dever imposto pelo regramento, o provimento ainda não foi posto em prática por nenhum dos 27 Tribunais de Justiça existentes no país.

> Instituído em dezembro de 2018, a norma nacional que buscava amenizar os problemas dos cartórios considerados deficitários, por meio do repasse de parte dos valores arrecadados junto às serventias vagas, administradas por interinos - que, por sua vez devem recolher rendimentos que ultrapassarem valor superior a 90,25% do subsídio pago a um ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) ao respectivo Tribunal de Justiça -, e que compõe receitas administradas pelas Cortes Estaduais, até hoje não foi posta em prática por nenhum Tribunal de Justiça estadual, que permanecem sem destinar qualquer verba originária desta receita à criação de um fundo de renda mínima (GUIMARÃES, 2021, p. 16).

A não destinação do devido ao fundo de renda mínima, em decorrência da inércia dos Tribunais de Justiça, tem o condão de comprometer a estrutura econômica das serventias deficitárias, o que, de fato, tem ocorrido, demonstrando o desprezo do Poder Público para com muitos dos registradores civis de pessoas naturais.

> São cerca de 13 mil unidades de RCPN no Brasil. Elas estão presentes em distritos, lugarejos, povoados e locais os mais recônditos da nacionalidade. Não há polícia, não há outra presença do Estado nesses núcleos de convivência às vezes longínquos. Mas ali está o Registrador Civil, a atender todas as necessidades da população. Nem sempre os problemas guardam pertinência com a área jurídica. São questões sociais, de saúde, de falta de quase tudo. Esses profissionais deveriam perceber remuneração condigna. E não é o que acontece (NALINI, 2020, n.p.).

A atuação dos registradores civis das pessoas naturais, em muitas ocasiões representa o primeiro elo da pessoa com o Estado, e apesar de toda cooperação jurídica, social e econômica que tais profissionais destinam ao Poder Público e à sociedade, em muitos casos não há a percepção de remuneração condigna.

É preciso destacar que, a existência de fundos financeiros criados nos Estados, e vinculados aos Tribunais de Justiça para a complementação da renda mínima destinada aos registradores de pessoas naturais, não deve apenas levar em conta aspectos que viabilizem somente a manutenção do serviço à população, mas, também, as condições para a sobrevivência digna dos registradores, haja vista que o sustento vital é custeado pelos emolumentos, visto que não há remuneração advinda dos cofres públicos.

Nos Estados que implementaram o fundo para a renda mínima, as receitas originadas do recolhimento relativamente aos valores excedentes a 90,25% do teto constitucional, efetuado pelos interinos de qualquer serventia extrajudicial aos tribunais ou aos respectivos fundos financeiros, até agora não têm composto o fundo, comprometendo a possibilidade do aumento necessário das receitas dos registradores de pessoas naturais, o que compromete reiteradamente a subsistência de alguma unidades do serviço extrajudicial.

> Já existe certo número de serventias que não são escolhidas em alguns concursos, seja por serem deficitárias, sejam por apresentarem inúmeros problemas advindos da má gestão anterior. Todavia, no longo prazo se dará a percepção de que um profissional, que tanto se dedica, não recebe remuneração equivalente ao que lhe é exigido no exercício da profissão. Afinal, o que resta após pagar todas as despesas com treze salários mínimos, quiçá não se assemelhe a um cargo gerencial em empresa de médio porte. As responsabilidades, que são pessoais do titular, e hoje tidas majoritariamente como objetivas, não guardam equidade com a remuneração efetiva do titular em grande parcela das serventias atualmente existentes. Em jargão econômico, o retorno não remunera o risco. Em termos profissionais, o sistema em seu atual status, não permite – repito, para uma grande parcela dos profissionais – remuneração equivalente a outras carreiras jurídicas, igualmente tão desafiantes, inclusive a advocacia. E é desequilibrado relativamente as suas exigências (LAMANAUSKAS, 2014, n.p.).

A observância dos repasses a título de fundo de renda mínima deve ocorrer em respeito ao ato normativo do CNJ.

A não destinação da cifra ao fundo de renda mínima, em decorrência da inércia dos Tribunais de Justiça compromete a estrutura econômica das serventias deficitárias.

A norma existe, e a necessidade mais ainda, o que é preciso é o estabelecimento efetivo, ou seja, medidas com alguma força coercitiva que mobilizem a atuação dos Tribunais de Justiça, a fim de que destinem os recursos devidos, e fomentem a destinação de outros, para que a renda mínima aos registradores civis das pessoas naturais exista e seja capaz de garantir a prestação eficiente e adequada do serviço, bem como vida digna aos registradores.

CONCLUSÃO

A análise perpetrada no decorrer do presente trabalho almejou, num primeiro momento, apresentar um breve aspecto histórico das serventias extrajudiciais, também conhecidas como cartórios extrajudiciais ou unidades de serviço extrajudicial, ambiente físico em que os tabeliães e registradores exercem a titularidade da atividade de notas e de registro.

Na oportunidade inferiu-se que a atividade notarial e registral remonta aos primórdios da sociedade, tendo registros da sua existência nos mais variados povos e civilizações, como entre o povo hebreu, os egípcios, babilônicos e civilizações nômades.

A atividade também teve os seus contornos presentes na era cristã.

Observou-se ao mesmo tempo que, independentemente do local, civilização e época em que executado, o serviço notarial e registral viabiliza a documentação de fatos de interesse, de modo que os atos lavrados indicam e registram manifestações de vontade.

Tem a atividade a atribuição da promoção da segurança jurídica, além de dar publicidade a inúmeros atos, de modo a irradiar efeitos perante toda a sociedade, servindo como instrumento em prol do Estado e do bem-estar social.

O contemplar da atividade extrajudicial no âmbito do território nacional, o estudo permitiu a compreensão de que o Brasil não prestigia o exercício da atividade pelo próprio Estado, o que significa dizer que o serviço de notas e registro, com todos os seus aspectos legais, sociais e econômicos, é prestado de forma privada, por um particular – o tabelião e o registrador, embora a delegação ocorra por ato do Poder Público.

Apesar da avaliação histórica apontar que, no cenário anterior, a atividade sofria influências diversas e estava atrelada aos interesses econômicos e políticos do poder soberano, como se observava, por exemplo, nos atos em que os tabeliães e registradores eram nomeados pela Coroa Portuguesa, ou estavam a cargo da Igreja Romana, ou ainda quando os cartórios eram tratados como propriedades, que passavam de pais para filhos, o desenvolvimento social com a evolução do Estado e das relações interpessoais e dos interesses e anseios econômicos desafiou a adequação de normas e o atendimento dos particulares de forma mais dinâmica.

A situação fez com que o sistema, até então trôpego, cedesse espaço para novas práticas, passando a iniciativa privada a exercer importante papel na satisfação dos interesses sociais e econômicos no campo extrajudicial, através da prestação em regime particular do serviço público.

No decorrer do trabalho em mote, foi apontado que, embora o exercício da atividade notarial e registral seja efetivado por um particular (o notário e o registrador) que colabora com

o Estado, não se pode perder de vista que a natureza jurídica é de serviço público, e que o ingresso à titularidade da atividade extrajudicial se dá através da aprovação em concurso público de provas e títulos, que visa a observação da aptidão intelectual do candidato, garantindo igualdade de oportunidade de acesso dos participantes no certame.

Viu-se sobre o oferecimento das vagas para o concurso público que o certame comporta uma dualidade de critérios, sendo que o critério provimento diz respeito ao modo originário pelo qual se tem acesso a titularidade, enquanto o critério remoção possibilita a concorrência somente daqueles candidatos que já exercem a titularidade da delegação extrajudicial, por mais de dois anos, considerados ainda outros requisitos.

Apesar da firme estrutura constitucional, legal e normativa no sentido de tutelar o princípio republicano do concurso público de provas e títulos para o ingresso na atividade notarial e de registro, o estudo apontou a existência de manobras que representam atentados ao concurso, como as tentativas de permutas entre delegações extrajudiciais, a inércia de alguns Tribunais de Justiça quanto à realização de concursos, a falta de instalação e provimento de mais cartórios em locais que comportam e precisam da pluralidade.

Ao trazer um panorama econômico sobre os cartórios extrajudiciais no Brasil, o texto permitiu o conhecimento de que as serventias extrajudiciais estão presentes em cada sede municipal, de modo que os cartórios se espalham em território nacional, sendo distribuídos entre os 26 Estados da Federação e Distrito Federal.

Em que pese a constatação de que os serviços realizados pelos delegados extrajudiciais, amparam o cidadão em vários direitos, dando ensejo à regularidade de inúmeros negócios jurídicos que envolvem transações de valores, viabilizando o adequado tráfego imobiliário, fomentando a dinâmica recuperação do crédito, impulsionando a economia e funcionando como poderoso instrumento de arrecadação de recursos aos cofres públicos, aproximadamente 20% dos cartórios brasileiros são deficitários, uma vez que aquilo que arrecadam não é suficiente para a manutenção e prestação eficiente e adequada do serviço, de modo que as despesas superam a arrecadação.

O apresentado, ainda quanto ao panorama econômico dos cartórios no Brasil, levou à compreensão da existência do desequilíbrio econômico real entre algumas serventias extrajudiciais do país, fator que desencadeia na necessidade de uma melhor atenção por parte do Poder Público, a fim de que os serviços sejam efetivamente prestados de modo eficiente e adequado de forma unânime, garantindo possibilidades econômicas reais para o exercício da atividade.

O estudo permitiu a compreensão de que a discussão atinente ao campo econômico está presente na seara extrajudicial, como não poderia ser diferente, uma vez que o interesse econômico é assunto que há bastante tempo permeia o pensamento humano, e é relevante para toda a sociedade, do que não se excluem os entes públicos e o setor privado, de modo que, por consequência, irradia efeitos para a atuação do Poder Judiciário e para a atividade extrajudicial, tendo ambas impactos econômicos de diversas ordens.

Dentre as implicações econômicas atinentes ao tema, foi possível identificar que os serviços realizados nos cartórios extrajudiciais, através da atuação dos notários e registradores, desenvolvem significativa expressão no campo social e econômico, impulsionando a economia e funcionando como poderoso instrumento de arrecadação de recursos aos cofres públicos, haja vista que significativa parcela daquilo que é despendido para o pagamento dos atos realizados nas unidades de serviço extrajudicial é destinado a inúmeros entes.

Apesar das benesses sociais e econômicas advindas da atividade extrajudicial, observou-se que os cartórios extrajudiciais não acarretam custos aos cofres públicos, pois os notários e registradores arcam pessoalmente com o pagamento dos seus prepostos colaboradores.

É do notário e registrador todas as responsabilidades e encargos trabalhistas e previdenciários, prédio para o funcionamento das unidades extrajudicial, computadores, programas, impressoras e fotocopiadoras, mesas e cadeiras, armários, aquisição de material de escritório, livros, papel de segurança, fichas de assinaturas, produtos e material de limpeza, licença para funcionamento (alvará), móveis, internet, energia elétrica, água e telefone, digitalização de acervo, equipamentos para proteção de dados, dentre outros, situação que tem implicado na penúria de muitas unidades do serviço extrajudicial.

Ao mesmo tempo foi possível ver que o Poder Judiciário brasileiro, com toda a sua estrutura, possui um dos maiores orçamentos do mundo, o que repercute no custo elevado aos cofres públicos, agravado ainda pela existência, em muitos casos, de penduricalhos, que são as verbas não componentes do salário, que são destinadas aos servidores e magistrados majorando o recebimento do montante final.

O pagamento de valores que extrapolam o teto constitucional, e ainda outros atos que atentam contra o gasto responsável do dinheiro público, a exemplo das regalias gastronômicas observadas na Corte Suprema do Judiciário pátrio, são fatores que desafiam a adoção de novas medidas.

É cediço que o desenvolvimento econômico de uma nação organizada depende da incidência de esforços e comprometimento de vários segmentos, dentre os quais o Judiciário não se exclui.

O gasto responsável do dinheiro público é capaz de assegurar a implementação de políticas públicas, e de atrair investimentos que fortalecem medidas sociais e econômicas.

Enquanto o custo do Poder Judiciário é caro aos cofres públicos, a atividade extrajudicial, representa economia para o Poder Público, que não tem que destinar recursos para a manutenção do serviço.

Além de não destinar recursos para a atividade extrajudicial, já que todo o direcionamento administrativo e financeiro das unidades extrajudiciais é de responsabilidade particular dos notários e registradores, o Poder Público ainda é, de sobremodo, beneficiado pela atividade extrajudicial, haja vista a obrigação legal dos repasses por parte dos cartórios extrajudiciais de uma série de valores a diferentes entes.

Constatou-se, a partir da Análise Econômica do Direito, as implicações econômicas das regras vigentes, com o apontamento da desjudicialização como fomento do desenvolvimento econômico e instrumento de economia para o Poder Judiciário através da atuação dos notários e registradores, tendo ocorrido, na oportunidade uma breve explanação acerca do aparato legal desjudicializador, com a chamada de algumas leis e atos normativos, que comprovam os efeitos econômicos positivos advindos do aparato normativo-jurídico.

O percorrido amparou a compreensão acerca de que a desjudicialização e o aparato que ela proporciona, implica na redução de custos para o erário, considerando a atuação dos notários e registradores, na medida que os delegatários do serviço extrajudicial cooperam com o desafogamento do Poder Judiciário, favorecendo a minimização de custos para o Estado, e a maximização de riquezas, e logo, do bem-estar social.

A análise econômica da remuneração dos cartórios permitiu identificar que, por não serem funcionários públicos, os tabeliães e os registradores são remunerados por meio de emolumentos, que são os custos suportados pelos usuários do serviço extrajudicial, cujas normas gerais para a fixação decorrem de lei, devendo os mesmos observarem a natureza pública e o caráter social dos serviços notariais e de registro.

É por meio da percepção dos emolumentos que os notários e registradores suportam todos os custos para a execução do serviço.

A par disso, o estudo indicou que grande parcela dos emolumentos constitui repasses obrigatórios, de modo que a maioria daquilo que os tabeliães e registradores recebe é destinada aos cofres de diversos entes, fator que desestimula e impede o adequado funcionamento de inúmeras unidades de serviços extrajudiciais, sobretudo daquelas classificadas como deficitárias, uma vez que a falta de recursos financeiros não permite a prestação adequada e suficiente do serviço, e tem levado muitos cartórios a penúria.

O problema econômico advém também do elevado número de gratuidades concedidas, mesmo a quem possui recursos para pagamentos, onerando sobretudo as unidades de registro civil das pessoas naturais, razão pela qual, diante de tais premissas, o estudo fez uma analogia da situação econômica com a fábula da “galinha dos ovos de ouro”, para apontar que, no caminhar do sistema atual, o extrajudicial está à beira do perecimento.

Restou claro, sob o ponto de vista social e econômico, o quanto a atividade extrajudicial é salutar para o desenvolvimento, figurando os notários e registradores como agentes de promoção de tais aspectos.

Diante do cenário, o estudo caminhou para o apontamento de algumas medidas econômicas necessárias para contribuição com a prestação eficiente e adequada do serviço extrajudicial, e para o gozo de uma vida digna por parte dos notários e registradores, como a reestruturação dos repasses dos emolumentos - com a majoração do percentual de emolumentos destinados aos delegatários, e a consequente redução de forma proporcional dos repasses obrigatórios entre os entes, com exceção daqueles destinados à compensação dos atos gratuitos, aumentando, ainda, a parcela destinada para tal compensação.

Também restou como apontamento a eliminação da atribuição de mais funções sem a contraprestação remuneratória adequada – pois é de suma importância que os delegatários do serviço extrajudicial sejam adequadamente remunerados pelos atos que realizam; e o estabelecimento efetivo de uma renda mínima aos registradores civis das pessoas naturais - com a destinação por parte dos Tribunais de Justiça dos recursos devidos para a composição da renda mínima, além do fomento da destinação de outros recursos para tanto, garantindo com isso, além da prestação eficiente e adequada do serviço, vida digna aos registradores.

REFERÊNCIAS

4REGISTRO.COM.BR. **Lei não pode fixar gratuidade de serviço cartorial sem indicar a fonte de custeio.** Disponível em: http://4registro.com.br/site/lei-nao-pode-fixar-gratuidade-de-servico-cartorial-sem-indicar-a-fonte-de-custeio/. Acesso em: 30 nov. 2021.

ALMEIDA JÚNIOR, João Mendes de. Orgams da Fé Pública. *In:* **Revista da Faculdade de Direito de São Paulo**, vol. V, p. 7 a 114 (1.ª parte) e vol. VI, p. 7 a 113. São Paulo: Espindola, Siqueira & Campos, 1897.

ALMEIDA, Cleomar. **TJGO:** com penduricalhos, 93 juízes recebem mais de R$ 100 mil em junho. Metrópoles, 08 jul. 2021. Disponível em: https://www.metropoles.com/brasil/tjgo-com-penduricalhos-93-juizes-recebem-mais-de-r-100-mil-em-junho. Acesso em: 12 dez. 2021.

ALVARES, Luís Ramon. **Os cartórios devem acabar porque não servem para nada? O que você precisa saber.** Disponível em: https://www.sinoreg-es.org.br/index.php?pG=X19leGliZV9ub3RpY2lhcw==&in=NjYzNw==&filtro=#title_noticia. Acesso em: 07 fev. 2022.

AMARO, Luciano. **Direito Tributário.** 12. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006.

AMAZONAS. **Lei nº 3005 de 28 de novembro de 2005.** Institui o selo de fiscalização e controle dos atos notariais de registros públicos e judiciais, quando for caso, regulamenta sua aplicação nos atos e documentos emanados das serventias extrajudiciais e judiciais do Estado do Amazonas e dá outras providências. Disponível em: https://sapl.al.am.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2005/7460/7460_texto_integral.pdf. Acesso em 16 dez. 2021.

AMAZONAS. Tribunal de Justiça. **Provimento Conjunto nº 001/2007.** Altera o art. 25 do provimento conjunto nº 001/06-TJAM, sobre a indenização dos atos gratuitos realizados pelo registro civil de pessoas naturais de Manaus. Disponível em: https://www.tjam.jus.br/index.php/cgj-publicacoes/cgj-atos/provimento-conjunto/2007-1/2042-provimento-conjunto-001-1/file. Acesso em 16 dez. 2021.

ARAUJO, Andre Villaverde de. **Os notários brasileiros e os mecanismos extrajudiciais e adequados de gestão de conflitos.** 2015. Dissertação (Mestrado em Direito) - Fundação de Ensino Eurípedes Soares da Rochal, mantenedora do Centro Universitário Eurípedes de Marília – UNIVEM. Disponivel em: https://aberto.univem.edu.br/bitstream/handle/11077/1626/DISSERTA%c3%87%c3%83O_Andr%c3%a9%20Villaverde%20de%20Araujo.pdf?sequence=1. Acesso em: 20 dez. 2021.

ARAÚJO; Fábio Caldas de. **Lei de registros públicos:** comentada. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

ARPENCE.ORG.BR. **Proibida por lei, troca de cartórios entre tabeliães continuou no Estado.** Associação dos Registradores de Pessoas Naturais do Estado do Ceará (Arpen-CE). Disponível em: https://arpence.org.br/2019/01/23/proibida-por-lei-troca-de-cartorios-entre-tabeliaes-continuou-no-estado/. Acesso em: 26 nov. 2021.

ASSOCIAÇÃO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES DO BRASIL. Anoreg/BR. **Cartório em números.** 3. ed., 2021. Disponível em: https://www.anoreg.org.br/site/comunicacao/revistas/cartorio-em-numeros/. Acesso em: 03 fev. 2022.

ASSOCIAÇÃO DOS REGISTRADORES DE PESSOAS NATURAIS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Arpen/SP. **Seminário Nacional destaca impacto da Gratuidade no serviço extrajudicial.** Disponível em: https://www.arpensp.org.br/noticia/43570. Acesso em: 21 dez. 2021.

ASSOCIAÇÃO DOS REGISTRADORES DE PESSOAS NATURAIS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Arpen/SP. **Cartório não passa de pai para filho.** Instagram. Arpen São Paulo, 02 dez. 2021. Disponivel em: https://www.instagram.com/p/CW-7aBmtQj1/?utm_medium=copy_link. Acesso em: 02 dez. 2021

BAHIA: dois terços dos aprovados no 1º Concurso Público já renunciaram. **Rev. Cartórios com você.** n. 24. ano 5. abr./jun. de 2021.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **A Competência Para Criação e Extinção de Serviços Notariais e de Registros e Para Provimento Desses Serviços**. Disponível em: https://www.irib.org.br/obras/a-competencia-para-criacao-e-extincao-de-servicos-notariais-e-de-registros-e-para-provimento-desses-servicos. Acesso em: 01 fev. 2022.

BATALHA, Wilson de Souza Campos. **Comentários à lei dos registros público**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979.

BELLUZZO, Moema Locatelli. **A natureza jurídica dos emolumentos extrajudiciais e a inconstitucionalidade dos repasses a outras entidades:** uma análise crítica da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. 2021. Dissertação (Mestrado em Direito) – Instituto Brasiliense de Direito Público. Brasília, 2021. Disponível em: https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/3327#:~:text=BELLUZZO%2C%20Moema%20Locatelli.-,A%20natureza%20jur%C3%ADdica%20dos%20emolumentos%20extrajudiciais%20e%20a%20inconstitucionalidade%20dos,2021.&text=Disserta%C3%A7%C3%A3o%20(Mestrado%20em%20Direito%2C%20Justi%C3%A7a,e%20Pesquisa%2C%20Bras%C3%ADlia%2C%202021. Acesso em: 02 dez. 2021.

BORTZ, Marco Antonio Greco. A desjudicialização - um fenômeno histórico e global. **Revista de Direito Notarial.** São Paulo: Quartier Latin, 2009.

BRANDELI, Leonardo. *In:* MORAES, Alexandre de *et al.* **Constituição Federal Comentada.** 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

BRANDELLI, Leonardo. **Teoria geral do direito notarial.** 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 07 out. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 4978/2016.** Acrescenta dispositivo à Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994, que "Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. (Lei dos cartórios)". Deputado Rômulo Gouveia (PSD-PB). Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2016. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2081848. Acesso em: 12 dez. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 471/2005.** Dá nova redação ao parágrafo 3º do art. 236 da Constituição Federal. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2005. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=304008. Acesso em: 28 dez. 2021.

BRASIL. **Lei de 11 de outubro de 1827**. Determina a fórma por que devem ser providos os officios de Justiça e Fazenda. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM-11-10-1827.htm. Acesso em: 01 set. 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.169, de 29 de dezembro de 2000**. Regula o § 2º do art. 236 da Constituição Federal, mediante o estabelecimento de normas gerais para a fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l10169.htm. Acesso em: 01 dez. 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994.** Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. (Lei dos cartórios). Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8935.htm. Acesso em: 01 set. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997.** Define competência, regulamenta os serviços concernentes ao protesto de títulos e outros documentos de dívida e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9492.htm. Acesso em: 01 dez. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso em Mandado de Segurança - RMS 62203 PI 2019/0323190-5.** Relator: Ministro João Otávio de Noronha, data de publicação: DJ 16/12/2019. Disponível em: https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/875318284/recurso-em-mandado-de-seguranca-rms-62203-pi-2019-0323190-5/decisao-monocratica-875318294?ref=serp. Acesso em: 12 dez. 2021

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.415 São Paulo.** Requerente: Associação dos Notários e Registradores do Brasil - Anoreg/BR. Requerido: Conselho Superior da Magistratura do Estado de São Paulo. Relator: Min. Ayres Britto, data de julgamento: 22/09/2011, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 09/02/2012. Disponível em: https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STF/IT/ADI_2415_SP_1330924251162.pdf?AWSAccessKeyId=AKIARMMD5JEAO67SMCVA&Expires=1644864720&Signature=jx3CKo0N8L2Jjom3UBc6Lx8V%2BMI%3D. Acesso em: 14 dez. 2021

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI: 3773 SP.** Relator: MENEZES DIREITO, Data de Julgamento: 04/03/2009, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 04/09/2009. Disponível em:

https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14715302/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-3773-sp. Acesso em: 14 dez. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança - MS 28276 – DF.** Relator: Ministro Luiz Fux. Disponível em: http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=3766694. Acesso em: 12 dez. 2021

CAMARGO NETO, Mario de Carvalho; OLIVEIRA, Marcelo Salaroli de Oliveira. **Registro civil de pessoas naturais I.** São Paulo: Saraiva, 2014 – coleção cartórios, coordenador Christiano Cassettari

CAMPOREZ, Patrik. **Conselho Nacional de Justiça investiga ganhos extras de magistrados no Mato Grosso.** O Estado de S. Paulo, ano 2021, 22 de jan. 2021. Disponível em: https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,conselho-nacional-de-justica-investiga-altos-salarios-de-magistrados-no-mato-grosso,70003590645. Acesso em: 07 fev. 2022.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 28. ed. rev., ampl. e atua. São Paulo: Atlas, 2015.

CARVALHO, Afranio de. **Registro de Imóveis: comentários ao sistema de registro em face da Lei nº .15, de 19773, com as alterações da Lei nº 6.216, de 1975, Lei nº 8.009, de 1990, e Lei nº 8.935, de 18.11.1994**. Rio de Janeiro, Forense, 1997.

CASTELAR, A. (Org.). **Judiciário e economia no Brasil.** Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2009. Disponível em: https://static.scielo.org/scielobooks/zz9q9/pdf/castelar-9788579820199.pdf. Acesso em: 15 dez. 2021.

CEARÁ. **Lei nº 14.605, de 05 de janeiro de 2010.** Dispõe sobre o fundo de reaparelhamento e modernização do Poder Judiciário - fermoju, e dá outras providências. Disponível em: https://www.al.ce.gov.br/legislativo/legislacao5/leis2010/14605.htm. Acesso em: 15 de dez. 2021

CENEVIVA, Walter. **Lei dos notários e registradores comentada:** (lei n. 8.935/94). 9 ed. rev. e atual – São Paulo: Saraiva, 2014.

CENEVIVA, Walter. **Lei dos registros públicos comentada.** 20 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

CHICUTA, Kioitsi. **O Poder Judiciário e os serviços notariais e registrais.** Disponível em: https://www.arpensp.org.br/noticia/1917#:~:text=Para%20uma%20reflex%C3%A3o%20respons%C3%A1vel%2C%20n%C3%A3o,Poder%20Judici%C3%A1rio%20e%20a%20n%C3%ADvel. Acesso em: 01 fev. 2022.

CHICUTA, Kioitsi. **Registros Públicos e Segurança Jurídica.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1998.

COELHO, Enéias dos Santos. **A usucapião extrajudicial como instrumento de desjudicialização e o devido processo legal.** 2018. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de Marília, Marília, 2018. Disponível em:

https://portal.unimar.br/site/public/pdf/dissertacoes/59BE37C6EF9FA848958654099CC164C3.pdf. Acesso em: 15 dez. 2021.

CONJUR. **Bolsos cheios:** Corregedor pede esclarecimentos ao TJ-BA sobre denúncia de "supersalários", 26 mai. 2020. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2020-mai-26/corregedor-esclarecimentos-tj-ba-supersalarios. Acesso em: 26 nov. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Corregedor nacional cobra a imediata realização de concurso de cartórios extrajudiciais em oito estados e no DF.** Disponível em: https://www.cnj.jus.br/corregedor-nacional-cobra-a-imediata-realizacao-de-concurso-de-cartorios-extrajudiciais-em-oito-estados-e-no-df/. Acesso em: 21 dez. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça Aberta - Serventias Extrajudiciais de Fernandópolis – SP.** Disponível em: https://www.cnj.jus.br/corregedoria/justica_aberta/?. Acesso em: 21 dez. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça Aberta - Serventias Extrajudiciais de Santa Bárbara d´Oeste-SP.** Disponível em: https://www.cnj.jus.br/corregedoria/justica_aberta/? Acesso em: 21 dez. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números, 2021.** Disponível em: https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/. Acesso em: 05 jan. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Procedimento de Controle Administrativo – PCA:** 0004990-15.2010.2.00.0000, Relator: Jorge Hélio Chaves de Oliveira, Julgamento: 13 nov. 2010. Disponível em: https://cnj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/418493035/procedimento-de-controle-administrativo-pca-49901520102000000/inteiro-teor-418493045. Acesso em: 21 dez. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 80 de 09 de junho de 2009.** Declara a vacância dos serviços notariais e de registro ocupados em desacordo com as normas constitucionais pertinentes à matéria, estabelecendo regras para a preservação da ampla defesa dos interessados, para o período de transição e para a organização das vagas do serviço de notas e registro que serão submetidas a concurso público. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/105. Acesso em: 20 dez. 2021

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 81 de 09 de junho de 2009.** Dispõe sobre os concursos públicos de provas e títulos, para a outorga das Delegações de Notas e de Registro, e minuta de edital. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/104. Acesso em: 20 dez. 2021.

COUTINHO, Alessandro Dantas. **O concurso público no ordenamento jurídico.** Disponível em: http://genjuridico.com.br/2015/12/08/o-concurso-publico-no-ordenamento-juridico/. Acesso em: 07 fev. 2022.

DA ROS, Luciano. O custo da Justiça no Brasil: uma análise comparativa exploratória. **Rev. Newsletter.** v. 2, n. 9, julho, 2015. Universidade Federal do Paraná (UFPR). Núcleo de Pesquisa em Sociologia Política Brasileira (NUSP). Disponível em: http://observatory-elites.org/wp-content/uploads/2012/06/newsletter-Observatorio-v.-2-n.-9.pdf. Acesso em: 18 dez. 2021.

DIP, Ricardo Henry Marques Dip. **Prudência Notarial.** São Paulo: Quinta Editorial, 2012.

DONIZETTI, Elpídio. *In:* MORAES, Alexandre de *et al.* Constituição Federal Comentada. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

ESPÍRITO SANTO. **Lei nº 4.847, de 30 de dezembro de 1993**. Disponível em: http://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/lei48471993.html. Acesso em: 15 dez. 2021.

FERREIRA, Paulo Roberto Gaiger; RODRIGUES, Felipe Leonardo. **Ata Notarial – Doutrina, prática e meio de prova.** São Paulo: Quartier Latin, 2010.

FIGUEIREDO, Marcelo. Análise da importância da atividade notarial na prevenção dos litígios e dos conflitos sociais, **Revista de Direito Notarial**, ano 2, n. , São Paulo: Quartier Latin, 2010.

FIÚZA, Patrícia. Verbas indenizatórias garantem salário de mais de R$ 700 mil em maio a juiz do TJMG. **G1 Minas**, Belo Horizonte, 31 mai. 2019. Disponível em: https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2019/05/31/verbas-indenizatorias-garantem-salario-de-mais-de-r-700-mil-em-maio-a-juiz-do-tjmg.ghtml. Acesso em: 12 dez. 2021.

FONSECA, João Bosco Leopoldino da. **Direito Econômico**. 9. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

FREIRE, Cláudio Marçal; TAKEDA, George. A realidade bate à porta. **Rev. Cartórios com você.** nº 24 – Ano 5 – Abril a Junho de 2021, p. 3.

GERMANO, José Luiz; NALINI, José Renato; GONÇALVES, Thomas Nosch. **Um passo adiante.** Disponível em: https://www.migalhas.com.br/coluna/migalhas-notariais-e-registrais/349886/um-passo-adiante. Acesso em: 11 nov. 2021

GONÇALVES, Everton Das Neves; STRINGARI, Amana Kauling. A análise econômica do direito e a teoria de Richard Allen Posner. Direito, economia e desenvolvimento econômico sustentável. **CONPEDI/UNISINOS.** Florianópolis: CONPEDI, 2018

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988.** 14. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2010.

GUEDES; Anderson Nogueira. **A solução é a desjudicialização.** Disponível em: https://www.migalhas.com.br/coluna/migalhas-notariais-e-registrais/350265/a-solucao-e-a-desjudicializacao. Acesso em: 07 fev. 2022.

GUIMARÃES, Frederico. Cartórios Deficitários já são realidade em 2.592 cidades brasileiras. **Rev. Cartórios com você**. nº 24 – Ano 5 – Abril a Junho de 2021, p. 14 -25.

HOCHMANN, Eleandro Granja Costa Vanin; COSTA, Fernanda Granja Cavalcante da; MOLLICA, Rogério. A desjudicialização e os tabelionatos de protesto: a recuperação extrajudicial do crédito como solução para a sobrecarga do judiciário brasileiro. **Percurso**, [S.l.], v. 6, n. 37, p. 1 - 31, jun. 2021. ISSN 2316-7521. Disponível em: http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/percurso/article/view/5299. Acesso em: 12 dez. 2021.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. **O custo dos direitos:** por que a liberdade depende dos impostos. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATISTICA. IBGE. **Cidades e Estados** – Fernandópolis - São Paulo. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/sp/fernandopolis.html. Acesso em: 01 dez. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATISTICA. IBGE. **Cidades e Estados - Santa Bárbara d´Oeste - São Paulo.** Disponível em: https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/sp/santa-barbara-doeste.html. Acesso em: 01 dez. 2021.

INSTITUTO DE REGISTRO IMOBILIÁRIO DO BRASIL - IRIB. **Usucapião Extrajudicial é importante ferramenta para Regularização Fundiária rural.** Disponível em: https://irib.org.br/noticias/detalhes/usucapiao-extrajudicial-e-importante-ferramenta-para-regularizacao-fundiaria-rural. Acesso em: 01 dez. 2021.

JARDIM, Mónica. **De novo, uma análise da atividade notarial em Portugal – o antes e o depois da entrada em vigor do Decreto-Lei nº 26/2004 que impôs a "privatização/desfuncionarização.** Ano 6. N. 6. São Paulo: Quartier Latin, 2015.

KÜMPEL, Vitor Frederico. **A resistência de alguns Estados à realização de concurso público para delegação da função notarial e registral.** Disponível em: https://www.migalhas.com.br/coluna/registralhas/185580/a-resistencia-de-alguns-estados-a-realizacao-de-concurso-publico-para-delegacao-da-funcao-notarial-e-registral. Acesso em: 01 fev. 2022.

LAMANAUSKAS, Milton Fernando. **O acesso à carreira notarial e registral – algumas reflexões.** Disponível em: https://recivil.com.br/artigo-o-acesso-a-carreira-notarial-e-registral-%E2%80%93-algumas-reflexoes-por-milton-fernando-lamanauskas/. Acesso em: 07 fev. 2022.

LIMA, Wilson. Justiça brasileira custa R$ 100 bilhões ao ano: para onde vai esse dinheiro? **Gazeta do Povo**, 25 ago. 2020. Disponível em: https://www.gazetadopovo.com.br/republica/justica-brasileira-custa-100-bilhoes-reais-ao-ano-despesas/. Acesso em: 18 dez. 2021.

LIMA, Wilson. Supremo banquete. **IstoÉ,** ano 2019, 26 de abr. 2019. Disponível em: https://istoe.com.br/supremo-banquete/. Acesso em: 07 fev. 2022.

LOPES, Miguel Maria de Serpa. **Tratado dos registros públicos:** em comentário ao Decreto n. 4.857, de 9 de novembro de 1939, com as alterações introduzidas pelo Decreto n. 5.318, de 29 de novembro de 1940 e legislação posterior em conexão com o direito privado brasileiro. Imprenta: Rio de Janeiro, Freitas Bastos, 1960.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos:** teoria e prática . 5 ed. rev., atual e ampl. Rio de Janeiro: Forense: São Paulo: Método, 2014.

LUCHESI, Fabio de Oliveira. **Revista de informação legislativa**, v. 26, n. 103, p. 73-94, jul./set. 1989. Revista forense, v. 85, n. 305, p. 29-39, jan./mar. 1989. Vox legis, v. 21, n. 7, p. 1-24, jul/set. 1989, 07/1989.

LUIZARI. Larissa. Repasses e despesas: Para onde vai o dinheiro pago aos Cartórios brasileiros?. **Rev. Cartórios com você.** ed. 8. Ano 2. mai./jul. de 2017.

MACHADO, Ana Amélia Marquezi; AMARAL, Sérgio Tibiriçá. O serviço notarial como função social do Estado. **IV encontro de iniciação científica e III encontro de extensão universitária.** v. 4, n. 4 (2008). Disponível em: http://intertemas.toledoprudente.edu.br/index.php/ETIC/issue/view/34. Acesso em: 02 out. 2021.

MARTÍN, María. Marcelo Bretas, defensor em causa própria. **El País – Brasil.** Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2018/02/01/politica/1517513564_490091.html. Acesso em: 12 dez. 2021.

MARTINS, Érika Silvana Saquetti; MARTINS, Robson Martins. **A PEC 471/05 e a necessidade de concurso público para os cartórios.** Disponível em:https://www.migalhas.com.br/depeso/340032/a-pec-471-05-e-a-necessidade-de-concurso-publico-para-os-cartorios. Acesso em: 07 fev. 2022.

MARTINS, Fran. **Títulos de crédito.** Rio de Janeiro: Forense, 2008.

MINAS GERAIS. **Lei Complementar nº 59 de 18 de janeiro de 2001.** Contém a organização e a divisão judiciárias do Estado de Minas Gerais. Disponível em: https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LCP&num=59&ano=2001. Acesso em: 15 dez. 2021

MINAS GERAIS. **Lei nº 15.424 de 30 de dezembro de 2004**. Dispõe sobre a fixação, a contagem, a cobrança e o pagamento de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro, o recolhimento da Taxa de Fiscalização Judiciária e a compensação dos atos sujeitos à gratuidade estabelecida em lei federal e dá outras providências. Disponível em: https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LEI&num=15424&comp=&ano=2004&texto=consolidado. Acesso em: 15 dez. 2021

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 10000160710935000 MG**, Relator: Audebert Delage, Data de Julgamento: 08/02/2017, Órgão Especial / ÓRGÃO ESPECIAL, Data de Publicação: 07/04/2017. Disponível em: https://tj-mg.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/447509733/acao-direta-inconst-10000160710935000-mg/inteiro-teor-447509765. Acesso em: 15 dez. 2021

MISQUIAT, Débora Fayad. O notário a serviço da sociedade. **Revista de Direito Notarial,** ano10, n. 7, São Paulo: Quartier Latin, 2018.

MODANEZE, Jussara Citroni; TIERI, Caroline Garalac Veiga; TIERI, Thomaz Mourão. **Direito notarial e registral**. São Paulo: Saraiva, 2011.

NALINI, José Renato. **Ofícios de cidadania:** agora é pôr em prática. Disponível em: https://anoregam.org.br/2020/11/23/oficios-de-cidadania-agora-e-por-em-pratica-por-jose-renato-nalini/. Acesso em: 07 fev. 2022.

NALINI, José Renato. **Registros Públicos e Segurança Jurídica.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1998.

OLIVEIRA, Emerson Ademir Borges de; SERVA, Fernanda Mesquita; DIAS, Jefferson Aparecido. Aprendizagem cooperativa, disposição física e metodologia no ensino jurídico. **Revista de Direito Brasileira**, [S.l.], v. 21, n. 8, p. 326-340, mar. 2019. ISSN 2358-1352. Disponível em: https://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/4494. Acesso em: 12 dez. 2021.

OLIVEIRA, Fabiana Luci de; CUNHA, Luciana Gross. Os indicadores sobre o Judiciário brasileiro: limitações, desafios e o uso da tecnologia. **Revista Direito GV**. 2020, v. 16, n. 1. Disponível em: https://doi.org/10.1590/2317-6172201948. Epub 23 Mar 2020. ISSN 2317-6172. https://doi.org/10.1590/2317-6172201948. Acesso em: 07 fev. 2022.

PAIVA, João Pedro Lamana. **O papel do notário na regularização fundiária**. Disponível em: http://registrodeimoveis1zona.com.br/?p=649#:~:text=O%20conceito%20de%20Regulariza%C3%A7%C3%A3o%20Fundi%C3%A1ria,em%20%C3%A1reas%20urbanas%20ocupadas%20em. Acesso em: 15 dez. 2021.

PAIVA, João Pedro Lamana. **Sistemas Notariais e Registrais ao Redor do Mundo**. Disponível em: http://registrodeimoveis1zona.com.br/?p=1449. Acesso em: 10 out. 2021.

PARANÁ. **Lei nº 14.594, de 22 de dezembro de 2004.** Dispõe sobre o concurso para remoção nos serviços notariais e de registro (delegado). Disponível em: http://portal.assembleia.pr.leg.br/index.php/pesquisa-legislativa/legislacao-estadual?idLegislacao=27162&tpLei=0&idProposicao=14070. Acesso em: 15 dez. 2021

PASSOS, Tatiana. **Registro de Imóveis para profissionais do direito**: guia prático para o cotidiano jurídico-imobiliário-registral. 2. ed. Campinas: Russell Editores, 2008.

PEREIRA, Anísio Cândido et al. Custo de oportunidade: conceitos e contabilização. **Caderno de Estudos.** 1990, n. 2, p. 01-24. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S1413-92511990000100002. Epub 04 Nov 2011. ISSN 2316-8943. https://doi.org/10.1590/S1413-92511990000100002. Acesso em 12 dez. 2021

PETTER, Lafayete Josué. **Direito Financeiro.** 8ª ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2015.

PINHEIRO, Armando Castelar. Magistrados, Judiciário e Economia no Brasil. *In:* ZYLBERSZTAJN, Decio; SZTAJN, Rachel. **Direito & Economia**: Análise Econômica do Direito e das Organizações. Rio de Janeiro: ELsevir, 2005.

PINHO, Marcio. Desembargadores de SP ganharam R$ 40 mil líquidos por mês no ano. **R7, ano 2020**, 23 de jul. 2020. Disponível em: https://noticias.r7.com/brasil/desembargadores-de-sp-ganharam-r-40-mil-liquidos-por-mes-no-ano-23072020. Acesso em: 07 fev. 2022.

POISL, Carlos Luiz. Função Notarial. **Revista de Direito Notarial**. São Paulo: Quartier Latin, setembro de 2015 – anual – v. 6.

PSICANALISECLINICA.COM. **A Galinha dos ovos de ouro: significado da fábula.** Disponível em: https://www.psicanaliseclinica.com/a-galinha-dos-ovos-de-ouro/. Acesso em: 25 nov. 2021.

REALE, Miguel. **Fundamentos do direito.** 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1998.
REZENDE, Afonso Celso Furtado de. CHAVES, Carlos Fernando Brasil. **Tabelionato de notas e o notário perdeiro**. 6. ed. Campinas-SP: Millenium Editora, 2010.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Solução de Consulta Cosit nº 493, de 26 de setembro de 2017** (Publicado (a) no DOU de 02/10/2017, seção 1, página 27). Assunto: Imposto Sobre a Renda de Pessoa Física – IRPF. Ementa: Rendimentos de trabalho não-assalariado. Oficial de cartório. Compensação por atos gratuitos praticados em cumprimento de lei. Recolhimento mensal obrigatório. não sujeição. Disponível em: http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=86734&visao=anotado. Acesso em 14 mai. 2022.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Solução de Consulta Cosit nº 62, de 20 de janeiro de 2017** (Publicado (a) no DOU de 26/01/2017, seção 1, página 20). Assunto: Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas – IRPJ. Ementa: Operações de resseguro. Resseguradores locais e admitidos. Tratamento tributário. Disponível em: http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=79969&visao=anotad. Acesso em 14 mai. 2022.

RIBEIRO, Luis Paulo Aliende. **Regulação da Função Pública Notarial e de Registro**. São Paulo: Ed. Saraiva, 2009.

RIO DE JANEIRO. **Lei nº 3350, de 29 de dezembro de 1999**. Dispõe sobre as custas judiciais e emolumentos dos serviços notariais e de registros no estado do rio de janeiro e dá outras providências. Disponível em: http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/e9589b9aabd9cac8032564fe0065abb4/702e8c7a26beacfc0325685700681542?OpenDocument. Acesso em: 15 dez. 2021

ROCHA JÚNIOR, Cid; KAMEL, Antoine Youssef. **Noções elementares da atividade notarial e registral.** Curitiba: InterSaberes, 2017.

RODRIGUES, Felipe Leonardo; FERREIRA, Paulo Roberto Gaiger. **Tabelionato de notas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

RODRIGUES, Marcelo Guimarães. **Cartórios, atividade pública ou privada?**. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/depeso/134823/cartorios--atividade-publica-ou-privada. Acesso em: 07 fev. 2022.

SANTOS, Reinaldo Velloso dos. **Apontamento sobre protesto notarial.** Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de São Paulo. 2012. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2132/tde-20032013-

142914/publico/Apontamentos_sobre_o_Protesto_Notarial_Reinaldo_Velloso_dos_Santos.pdf. Acesso em: 20 dez. 2021

SANTOS, Reinaldo Velloso dos. **Registro civil das pessoas naturais.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2006.

SÃO PAULO. **Decreto nº 60.489, de 23 de maio de 2014.** Estabelece a forma de prestação de informações pelos notários sobre as transações com veículos automotores terrestres. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2014/decreto-60489-23.05.2014.html. Acesso em: 15 dez. 2021.

SÃO PAULO. **Lei nº 11.331, de 26 de dezembro de 2002.** Dispõe sobre os emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro, em face das disposições da Lei federal n. 10.169, de 29 de dezembro de 2000. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2002/lei-11331-26.12.2002.html. Acesso em: 15 dez. 2021.

SCHREIBER, Mariana. Altos salários e 'regalias': por que a reforma administrativa de Bolsonaro é mais branda do que desejava Paulo Guedes. **BBC News Brasil. Brasília, 03 set.** 2020. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/brasil-54020564. Acesso em: 08 dez. 2021.

SERRA, Márcio Guerra; SERRA, Monete Hipólito. **Registro de Imóveis 1:** parte geral. São Paulo: Saraiva, 2013.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 22. ed., revista e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2003.

SOUBHIA, Fernado Paiva. Breves considerações sobre a função notarial enquanto função pública e função privada: submissão ao regime jurídico misto. **Revista @reópago jurídico** – ano 3 - edição nº 11 (julho a setembro de 2010), p. 23-40. Disponível em: http://uniesp.edu.br/sites/mirassol/exibe_edicao.php?id_edicao=193#. Acesso em: 07 fev. 2022.

SOUZA, Eduardo Pacheco Ribeiro de. **Noções fundamentais de direito registral e notarial.** São Paulo: Saraiva, 2011.

TIMM, Luciano Benetti. Análise Econômica do Direito: breves notas. **Revista Jurídica UNIGRAN.** Dourados, MS, v. 20, n. 40, p. 13-18, jul./dez. 2018. Disponível em: https://www.unigran.br/dourados/revista_juridica/ed_anteriores/40/artigos/artigo01.pdf. Acesso em: 10 dez. 2021.

TIZIANI, Marcelo Gonçalves. **Uma breve história do registro civil contemporâneo**. Disponível em: https://portaldori.com.br/2016/10/11/artigo-uma-breve-historia-do-registro-civil-contemporaneo-por-marcelo-goncalves-tiziani/. Acesso em: 06 out. 2021.

TRANSPARÊNCIA BRASIL. **Teto decorativo - Setembro/2021**. Disponível em: https://www.transparencia.org.br/publicacoes. Acesso em: 10 jan. 2022.

VELOSO, Zeno. **Lei 11.441/2007 – Aspectos práticos da Separação, Divórcio, Inventário e Partilha Consensuais.** Disponível em: https://www.26notas.com.br/blog/?p=397#:~:text=N%C3%A3o%20h%C3%A1%20nenhum%20exagero%20ao,sem%20intermin%C3%A1veis%20idas%20e%20vindas. Acesso em: 06 fev. 2022.

WYKROTA, Leonardo Martins; CRUZ, Alvaro Ricardo de Souza; OLIVEIRA, André Matos de Almeida. Considerações sobre a AED de Richard Posner seus antagonismos e críticas. **Economic Analysis of Law Review**, v. 9, nº 1, p. 303-318, Jan-Abr, 2018. Disponível em: https://portalrevistas.ucb.br/index.php/EALR/article/view/8477/5682. Acesso em: 06 fev. 2022.

YEUNG, Luciana (Luk Tai). **Além dos "achismos", do senso comum e das evidências anedóticas: uma análise econômica do judiciário brasileiro.** 2010. Dissertação (Doutorado em Economia) – Escola de Economia de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2010.

ZYLBERSZTAJN, Decio; SZTAJN, Rachel. Análise Econômica do Direito e das Organizações Direito e Economia. *In:* ZYLBERSZTAJN, Decio; SZTAJN, Rachel. **Direito & Economia:** Análise Econômica do Direito e das Organizações. Rio de Janeiro: ELsevir, 2005.