

**REGIME PRIVADO DE EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS NOTARIAS E
REGISTRAS: efeitos econômicos e sociais da estatização e a
afetação da cidadania.**

**PRIVATE REGIME FOR EXECUTION OF NOTARY AND
REGISTERED SERVICES: economic and social effects of
nationalization and the affectation of citizenship.**

JOSÉ EDUARDO DE MORAES

Mestrando em Direito Empresarial e Cidadania: inclusão e sustentabilidade do Centro
Universitário de Curitiba – UNICURITIBA.

HERMANO SOAR

Mestrando em Direito Empresarial e Cidadania: inclusão e sustentabilidade do Centro
Universitário de Curitiba – UNICURITIBA.

VIVIANE COELHO DE SÉLLOS KNOER

Doutora em Direito do Estado, com ênfase em Direito Constitucional pela Pontifícia
Universidade Católica de São Paulo (2005). Mestre em Direito das Relações Sociais
- Direitos Difusos e Coletivos, com ênfase em Direito das Relações de Consumo pela
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1996) Bacharel em Direito pela
Universidade Federal do Espírito Santo (1991) Advogada. Professora e Coordenadora
do Programa de Mestrado em Direito Empresarial e Cidadania do Centro Universitário
Curitiba – UNICURITIBA

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo indicar o grau de comprometimento do
desenvolvimento econômico e social caso as serventias extrajudiciais sejam
estatizadas. O regime jurídico das atividades notariais e de registro permite indicar o
sentido da correção dos sistemas. A existência de modelos de notariado e de registros

públicos possibilita fortalecer a construção da compreensão dos postulados problematizados. O fator eficiência, que se desdobra em custo, demora, impessoalidade, continuidade, modicidade e regularidade são abordados. A regulação do Poder Público é condição de existência da gestão privada de funções públicas. Os pontos de crítica dessas atividades são destacados, a ponto de demonstrar a sua pertinência.

Palavras-chaves: serventias notariais e de registro, segurança jurídica, privatização, eficiência, gestão privada.

ABSTRACT

This paper aims to indicate the degree of involvement of the economic and social development if extrajudicial service would be nationalized. The legal status of notarial activities and registration allows to indicate the direction of the correction system. The existence of notaries and public registration's models allows strengthen the construction of understanding of problematized postulates. The efficiency factor, which unfolds in cost, delay, impartiality, continuity, affordability and regularity are addressed. The regulation of the Public Power is a condition of existence of private management on public functions. The critical points of these activities are highlighted as to demonstrate its relevance.

Keywords: notary and registration service, legal certainty, privatization, efficiency, private management.

1. INTRODUÇÃO.

É recorrente a assertiva popular de que o sistema de registros públicos e do notariado no Brasil é o espelho do retrocesso. As críticas são diversas, e recaem principalmente sobre (i) custo, (ii) demora, (iii) tradição de transmissão hereditária dos ofícios, (iv) comparação com o modelo americano, (iv) exigências desproporcionais, (v) atendimento precário, (vi) necessidade de estatização dos serviços.

A desaprovação ao regime notarial e registral também encontra guarida em profissionais do Direito. Recentemente, o Conselho Nacional de Justiça foi palco de discussão sobre a viabilidade do modelo brasileiro, em comparação ao americano, tendo o ministro Presidente Ricardo Lewandowski manifestado que “no Brasil, a herança lusitana nos propicia essa instituição tão anacrônica”¹.

Essa repulsa aos cartórios e ao que eles representam se traduz na aversão ao regime de descentralização e privatização definidos em 1988, já que as características do sistema foram definidas no art. 236 da Constituição Federal, balizadas pelos princípios contidos no art. 37.

O exercício da cidadania e o desenvolvimento econômico e social não está alheio ao regime de delegação definido pela Constituição. As tarefas incumbidas a esses serviços está diretamente ligada à proteção dos direitos e garantias fundamentais. E as atividades econômicas naturalmente encontram repositório e proteção nos ofícios de registros e de notas.

No Congresso Nacional tramitam projetos tendentes a mudar a sistemática adotada, no sentido de (i) repassar aos Estados e municípios a responsabilidade pela execução dos serviços cartorários (PEC 304/2004, da Câmara dos Deputados), (ii) impor teto de ganhos aos notários e registradores (PEC 411/2014, da Câmara dos Deputados), (iii) impor teto de remuneração aos notários e registradores, destinando as verbas excedentes à Saúde (PL 1983/2015, da Câmara dos Deputados), dentre tantos outros que possivelmente existem no Congresso.

O presente trabalho tem o objetivo de determinar as consequências econômicas e sociais da alteração do padrão constitucionalmente estabelecido, especialmente quanto a estatização dos serviços. Quais seriam as vantagens e as desvantagens da adoção do modelo de prestação direta pelo Estado? A reflexão demanda a compreensão das estruturas do sistema, bem como a análise das experiências estrangeiras.

O artigo será desenvolvido à luz da doutrina especializada, utilizando-se da perspectiva não apenas dogmática-jurídica, mas com foco nos seus efeitos. As consequências das decisões legislativas não podem deixar de ser compreendidas sob o enfoque do usuário.

¹ CONJUR. **Conselheiros do CNJ e presidente do Conselho Federal da OAB criticam cartórios.** <<http://www.conjur.com.br/2015-set-25/conselheiros-cnj-presidente-oab-criticam-cartorios>>. Acesso em 21/02/2016.

A pesquisa da relação entre o exercício da cidadania e dos efeitos econômicos e sociais do modelo privatista de execução dos serviços notariais e de registro serão o objetivo do estudo.

O problema reside em determinar a complexidade da decisão tomada pelo Legislativo ao propor a estatização dos serviços, ou mesmo a alteração na maneira de prestá-los. As mudanças pretendidas podem gerar efeitos além dos previstos, afetando conquistas sociais e econômicas.

O estudo indicará ainda a possível alternativa à tendência estatizadora, em conformidade com as justificativas comumente apontadas para a mudança de regime.

2. FUNDAMENTOS DO SISTEMA NOTARIAL E REGISTRAL

A definição dos limites da propriedade privada naturalmente demanda a proposição de instituições capazes de torna-las seguras e estáveis. A sujeição a riscos é natural das práticas comerciais mais remotas. Já a constituição de formas de previsibilidade desses riscos é um dos deveres do Estado.

A administração fundiária depende da existência de um sistema de proteção de direitos imobiliários eficaz. Não ignoramos a possibilidade de instituição de sistema de registro de títulos, como ocorre nos Estados Unidos. Porém, o registro de direitos tem se mostrado mais adequado ao almejado fim da segurança jurídica, cuja tendência estabilizadora está insculpida no inciso XXXVI do art. 5º da Constituição Federal de 1988.

No Brasil, temos duas espécies de profissionais titulares dos serviços extrajudiciais: notários e registradores. Em todo mundo é possível encontrar pessoas com a incumbência de prestar tais serviços. Podemos dividir o notariado em duas vertentes: notariado latino e o notariado anglo-saxão.

O notariado latino é aquele que confere ao profissional notário a habilitação para instrumentalizar juridicamente a vontade das partes, aconselhando-os imparcialmente acerca das pretensões aduzidas. O notário latino é conselheiro, perito e assessor de direito, gozando de prerrogativas de agente público, com o atributo especial da fé pública. O bacharelado em Direito é uma das exigências, que confirma a juridicidade das tarefas exercidas. A qualificação das vontades e das pretensões é

outra característica desses agentes, que tem o dever de negar o que for desconforme com o Direito.

O tipo anglo-saxão de notariado é aquele que retira do profissional a aptidão para aconselhar e assessorar, servindo de sujeito com autorização para redigir e instrumentalizar atos e negócios jurídicos. A exigência de conhecimentos jurídicos normalmente é afastada mediante a participação em cursos preparatórios. O notário americano é típico exemplo de notariado desta espécie.

O Brasil adotou o sistema de notariado latino, que garante a fixação de profissionais com habilitação técnica para servir de agente apto a aconselhar e assessor juridicamente os usuários dos serviços.

No exterior, o notariado latino tem sido escolhido frequentemente. Leonardo Brandelli ensina:

Essa espécie de notários, por sua eficácia e importância, é adotada em mais de setenta países do mundo, como, por exemplo, Espanha, Itália, França, Portugal, Alemanha, Áustria, Albânia, Bélgica, Canadá, Japão, Luxemburgo, Mônaco, México, Argentina e Vaticano, dentre outros.

Interessante fenômeno de valorização do notariado do tipo latino ocorreu recentemente, após a queda do muro de Berlim e dos regimes comunistas, quando, com o brotar do direito livre de propriedade e dos contratos nos países afetados por esse fenômeno, fez-se necessário optar por um sistema notarial. Ante a possibilidade de eleger o sistema anglo-saxão ou o sistema latino, a segunda opção foi a escolhida pela segurança jurídica que traz consigo².

Em relação aos registros públicos, podemos destacar duas formas de formatação dos registros: registros de direitos e registros de títulos.

Os registros de títulos são destinados a proceder ao acolhimento de contratos e outros documentos que instrumentalizem pactos e negócios. O que se pretende com essa forma de registro é a ordenação das avenças, com foco na proteção dos direitos objeto da relação jurídica apresentada.

Os Estados Unidos adotaram sistema de registro similar ao registro de títulos. Não há uma instituição credenciada para verificar a correlação e a compatibilidade dos títulos apresentados com os que constam no banco de dados. Os Estados membros são responsáveis pela concretização da publicidade registral imobiliária.

² BRANDELLI, Leonardo. **Teoria geral do direito notarial**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 74.

O sistema é criticado pela doutrina, especialmente quanto ao custo da obtenção das informações, do comprometimento de uma noção profilática dos registros, e do grau de dependência de instituições securitárias.

Frederico Henrique Viegas de Lima adverte:

Nos Estados Unidos não existe um sistema de registro de direitos ou mesmo de títulos único, definido pelo Governo Federal. O denominado *recording system* é realizado por cada um dos Estados, dentro de seu território, sistematizando-o por *condados*. Por tal sistema, que não é único, e de acesso livre à população, em realidade o que existe é uma enorme livreria de documentos de inter-relação de documentos que incluem os instrumentos (contratos etc.) que foram utilizados para a formalização da transação imobiliária anterior e que, voluntariamente, foram publicizados pelo interessado, passando a integrar a livreria. Dessa forma, para uma investigação destinada ao conhecimento de uma “cadeia dominial” se torna indispensável a ida do interessado ou “pesquisador” ao *public office* de cada condado para visitar a livreria, mediante a utilização de um “índice” de catalogação usualmente realizado por pessoas (e não por imóveis) na tentativa de identificar e ler os documentos que se encontraram depositados e que são relacionados com a propriedade que se pretende transacionar. Daí, o interessado, fundado em seus conhecimentos legais e de direito de propriedade, deve decidir e descobrir quem é o verdadeiro proprietário e se existem direitos (*encumbrances*) que afetem a propriedade, tais como hipotecas, servidões, contratos de *leasing*, dentre outros³.

No registro de direitos, ao contrário, o que tende a prevalecer é a proteção dos vínculos constantes nos acervos. Os direitos inscritos são o objeto de existência desses registros, sendo a publicidade uma consequência e um dos atributos da sua criação. A finalidade dessa proteção é a prevenção de litígios e a paz social, garantindo que a propriedade seja assegurada em sua plenitude, conforme faculdades impostas pelo próprio titular, e sujeitas às restrições legais e administrativas.

No Brasil, adotamos o sistema registral das duas espécies. O Registro de Títulos e Documentos é instituição de conservação de documentos e de publicização de direitos. A constituição de direitos sobre bens móveis não é a sua vocação. Tanto que o art. 1.431 do Código Civil impõe a tradição como modo de constituição do penhor.

O Registro de Imóveis é a patente manifestação do registro de direitos. Ao oficial de registro é conferido o poder-dever de qualificar os títulos, conferindo a

³ LIMA, Frederico Henrique Viegas de. O registro de direitos diante da crise imobiliária global. In: **Revista de Direito Imobiliário**. São Paulo, ano 37, vol. 77, jul/dez. 2014, p. 228.

correção dos atos e negócios jurídicos, frente aos direitos contidos no fôlio real. O enfoque é sobre a propriedade, que conduzirá a inscrição dos fatos, direitos, e pessoas relacionados.

2.1 CONSTITUCIONAL

No plano constitucional, os serviços notariais e registrais foram objeto de acolhimento. O art. 236 da CF determina que os serviços “são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público”. A fiscalização dos atos praticados é de incumbência do Poder Judiciário (§ 1º), cabendo à lei federal fixar normas gerais para cobrança de emolumentos (§ 2º), bem como para regular as atividades, e disciplinar a responsabilidade dos delegatários (§ 1º). O ingresso nas atividades só pode ocorrer mediante concurso públicos de provas e títulos, tanto para a hipótese de provimento, quanto para remoção.

A previsão constitucional das atividades notariais e de registros denota a preocupação dos constituintes com existência eficiente de gestão de documentos e de direitos. Cientes da importância do sistema de proteção e prevenção de litígios, os legisladores decidiram alçar ao âmbito da Constituição tais atividades. Não foi por menos que isso ocorreu.

A Constituição de 1988, publicamente cunhada de “cidadã”, é preocupada com a ingerência do Poder governante nas esferas individuais de liberdade. E a propriedade privada é uma das manifestações mais claras da liberdade, inclusive sendo um dos pilares da Revolução Francesa, originada dos ideários libertários dos iluministas.

A liberdade e a igualdade são direitos de raiz dominial. A inexistência de amarras ao livre poder de adquirir direitos mobiliários ou imobiliários é uma de suas facetas. O tratamento jurídico conferido aos cidadãos não pode permitir que o poder de aquisição (que envolve o de bem estar) seja restringido por manifestações injustificadas, o que significa que a igualdade de direitos perante a Lei impõe-se sobre os sistemas jurídicos de proteção patrimonial.

A regra contida no art. 236 pode ser entendida como de ordem material, de modo que as serventias notariais e de registro compõem as estruturas indispensáveis

à fundação do Estado. A defesa da propriedade, a segurança jurídica e a paz social não podem ser dissociadas do núcleo do Estado de Direito, especialmente nas democracias constitucionais.

No entanto, a tendência é de se compreender o dispositivo mencionado como de orientação formalmente constitucional, o que limita a amplitude da instituição das notas e dos registros.

Não estamos aqui defender que o regime privado de prestação dos serviços seja disposição constitucional de ordem material. O que pregamos é que não há como um Estado de Direito estabilizar-se sem a existência de formas de proteção e publicização da propriedade. Isso integra também o contexto da soberania e do exercício desembaraço dos direitos individuais e das garantias diretas da cidadania.

De gestão privada ou pública, a questão de relevo é a indispensabilidade das instituições destinadas a proteger o acervo patrimonial de dada sociedade. Isso é preocupação típica das culturas capitalistas. Nas sociedades comunistas a especialização da propriedade não parece ser adequada ao norte dogmático vigente. A Rússia é um exemplo disso. Após a quebra da URSS, a Rússia buscou adotar sistema registral similar ao brasileiro, de modo a fazer frente à necessidade de distinção entre o público e o privado.

Do dispositivo constitucional mencionado, apreendemos que o Estado decidiu entregar a execução das atividades a particulares, mantendo para si a responsabilidade de fiscalizá-las, dentro da noção de regulação. A titularidade das atribuições é exclusiva do Estado, que as delega a particulares. Essa decisão foi tomada ao acaso.

O constituinte reconhece a eficiência da prestação indireta dos serviços públicos (em uma compreensão conceitual ampla de serviços públicos). A privatização de atividades estatais denota certa parcela de modernização da gestão pública-administrativa. O Estado reconhece que determinadas funções públicas são melhores executadas por particulares.

Extraímos daí a regra de definição dos serviços notariais e de registro: gestão privada de função pública. O notário e o registrador são gestores de coisa pública, que se revela na manifestação realizada sobre os atos, fatos e negócios jurídicos solicitados ou apresentados pelos usuários. Além dos materiais essenciais para o exercício da função, a manifestação dos profissionais é a voz do Estado, que nega ou

acata os pedidos. Para isso, indispensável se mostra a presença de pessoas versadas nas ciências jurídicas, ao menos para orientar e gerir os serviços.

2.2 LEGAL

A Lei nº 8.935/94 dispõe sobre o funcionamento das atividades notariais e de registro, correspondendo à norma geral que faz alusão o § 1º, do art. 236 da CF.

O art. 1º do ato normativo traduz a composição de tais serviços: são unidades de organização técnica e administrativa destinados a garantir publicidade, autenticidade, segurança e eficácia aos atos jurídicos. Pecou o legislador ao deixar de complementar com a menção aos “negócios jurídicos”.

Interessa aqui ressaltar o sentido da ‘organização técnica e administrativa’. O profissional público das notas e dos registros é organizador dos recursos escassos que julga necessários para o desempenho adequado e eficiente das atribuições. Simultaneamente, é profissional do direito. Somam-se a figura do administrador e a do oficial da prudência (similar com a realizada pelos magistrados).

O art. 3º da Lei nº 8935/94 indica o atributo da fé pública como sendo inerente aos notários e aos registradores. A fé pública não é peculiar desses profissionais. Inúmeros agentes gozam desse poder. A fé pública notarial e registral é prudencial, realizando nos casos concreto, especialmente nos casos de jurisdição voluntária, ou em que não exista dissenso entre as partes.

A fé pública relativa a esses serviços é a que encontra força no art. 28 da Lei dos Notários e Registradores. A independência jurídica robustece a fé pública, o que conjuga os fatores da juridicidade, da organicidade, e da liberdade de decidir. Portanto, assemelha-se, com o poder-dever dos magistrados em compor os casos concretos. A diferença reside, por enquanto⁴, na impossibilidade dos notários e registradores de decidirem casos litigiosos.

O mesmo art. 3º repete o que a Constituição já havia imposto: a delegação como forma de posicionamento do poder de exercício. A transferência da execução dos serviços a particulares ocorre mediante a delegação. Há, assim, um ato

⁴ Há forte tendência de eleição dos notários como mediadores e conciliadores.

administrativo vinculado, que respeita a ordem de classificação em concurso público. A própria Constituição determina que o concurso deve ser iniciado em 6 (seis) meses da vacância do serviço. A obrigação se destina ao órgão de administração do Poder Judiciário respectivo, que representa, neste ponto, o Poder Público.

O Conselho Nacional de Justiça, como órgão de administração da Justiça, utilizou da prerrogativa do art. 103-B da Constituição Federal, estabeleceu parâmetro para o ingresso nas atividades notariais e de registro, mediante a Resolução nº 80/2009.

Assim, estamos diante de verdadeira hipótese de regulação. O Poder delegante determina a forma de atuação dos entes contratados, editando normas, fiscalizando a execução dos serviços, e punindo as condutas desviadas. O regime jurídico é determinado por Lei, assim como os valores devidos à título de remuneração pelos serviços. A contratação é pública e, na maioria das vezes, transparente. Qualquer alteração profunda no regime de execução pode ensejar o descumprimento da cláusula de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, o que é ínsito a estes tipos de contratações administrativas. A essência da relação entre o ente delegante e o delegatário não pode ser alterada, sob pena de quebra desse patamar mínimo de sustentação dos serviços (art. 1º, parágrafo único da Lei nº 10.169/2000), o que dará azo, certamente, ao dever de indenizar.

Os serviços notariais e de registro são distribuídos geograficamente em conformidade com os padrões gerais estabelecidos na Lei nº 8.935/94 (art. 12), e com o entendimento firmado pelos Tribunais de Justiça (art. 38), no bojo das leis de organização e divisão judiciárias. Assim, foi o decidido no julgamento da ADI 2415-SP pelo Supremo Tribunal Federal.

A ramificação das unidades extrajudiciais é um dos fatores de sucesso dos serviços. A descentralização levada a cabo pela Constituição mostra-se eficiente, de modo a permitir que nos locais mais remotos exista ao menos uma serventia. O art. 44, § 2º da Lei dos Notários e Registradores impõe que cada sede de município deverá ter um Registrador Civil das Pessoas Naturais. E a razão disso é evidente: a importância dessa atribuição registral para a efetivação dos direitos sociais, especialmente os relacionados com a cidadania.

Como feixes de atributos e competências públicas, os serviços extrajudiciais estão diretamente ligados ao exercício diário e contínuo de direitos pelos cidadãos. A eficiência e a adequação da execução das atividades diz respeito, invariavelmente,

ao interesse público. O norte da prestação das atividades jurídicas estudadas é o usuário. Não o interesse direito deles, posto que os profissionais das notas e dos registros são agentes imparciais, cuja finalidade é orientada pelos fins do Direito.

O que está em jogo aqui é o interesse de ser bem atendido, do funcionamento adequado, da eficiência, da modicidade das 'tarifas' (emolumentos), da resposta em tempo razoável (mesmo que negativa), e da proteção de direitos. Enfim, a atividade é essencialmente profilática, o que não quer significar o engessamento das instituições. Pelo contrário, importa em segurança nas relações. A confiança é a chave do sistema notarial e registral. Não é por outro motivo que a fé pública notarial e registral é o atributo especial que denota a crença comum conferidas a certas pessoas de que o que é por eles dito é autenticamente a verdade.

2.3 GESTÃO PRIVADA

O modelo de Estado gerencial já estava presente na Constituição de 1988 nos critérios definidores do sistema notarial e registral brasileiro. A despeito da crença leiga de que as serventias extrajudiciais são a expressam do Brasil burocrata, entendemos que essa análise é, no mínimo, superficial.

A burocracia é a compreensão da administração sob níveis de hierarquia, padronização de procedimentos, fortalecimento das políticas internas organizacionais, ou seja, a racionalização da gestão. Isso está presente tanto nas instituições públicas quanto na iniciativa privada. Quem expôs sistematicamente esse pensamento foi Max Weber⁵.

A burocracia é método de gerenciamento administrativo. O que as pessoas efetivamente criticam, assim, é o formalismo, que é fruto das diversas exigências legais, administrativas, corporativas, de esferas distintas. Muitas vezes, as demandas formais são propostas por entidades privadas, o que pode causar certo sinal de entrave aos usuários.

Não se afasta o formalismo como uma das justificativas de existência dos serviços notariais e de registro. A desproporcionalidade é o que deve ser

⁵ WEBER, Max. **Economia e Sociedade: Fundamentos de Sociologia Compreensiva**. Trad. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. 3ª. ed. Brasília: UnB, v. 1, p. 147.

frequentemente rebatido. O registro de fatos e a instrumentalização de avenças, fatos e atos são atos que demandam certo grau de formalidade, sobretudo nas culturas firmadas nas premissas da fé pública.

As vantagens do sistema adotado pelo Brasil são: (i) segurança jurídica; (ii) baixo custo de acesso às informações; (iii) descentralização; (iv) capilaridade; (v) gestão privada; (vi) deveres públicos; (vii) fiscalização do Judiciário; (viii) responsabilidade civil pessoal; (ix) aconselhamento e assessoramento imparcial e gratuito aos usuários; (x) agentes públicos fiscalizadores da correção dos atos, inclusive quanto aos aspectos fiscais.

Neste ponto, traçaremos a relação entre os pontos sensíveis e as medidas de alteração do regime jurídico imposto pela constituição e as suas consequências/efeitos. Elucidaremos também os direitos e garantias individuais possivelmente afetados.

3. CONSEQUENCIAS DA MUDANÇA DE REGIME JURÍDICO

As críticas aos serviços notariais e de registro no Brasil já foram enunciadas: (i) custo, (ii) demora, (iii) tradição de transmissão hereditária dos ofícios, (iv) comparação com o modelo americano, (v) exigências desproporcionais, (vi) atendimento precário, (vii) necessidade de estatização dos serviços.

O custo dos serviços notariais e de registro são definidos em Lei estadual. As normas gerais foram fixadas pela Lei nº 10.169/2000. Os chamados emolumentos, enquadram-se na categoria de taxas. Por isso, a disposição das mesmas não é liberdade dos notários e registradores. A competência para fixá-las é do Estado.

Porém, quando falamos em ônus financeiro, devemos ter em mente que a quantificação dos custos de informação não pode ser feita apenas com base no valor pecuniário dispendido diretamente nas serventias. O custo de informação é um ônus suportado coletivamente. É o que todos estamos sujeitos para obter a veracidade dos atos e fatos jurídicos relevantes.

Quanto a isso, o modelo notarial e registral brasileiro é menos dispendioso do que o americano. O relatório *Doing Business 2016*⁶ do Banco Mundial indica que o custo transacional no Brasil (3.1% do valor da propriedade) é similar ao dos Estados Unidos (2.4% do valor do imóvel). O valor indicado se refere ao global necessário para a transferência da propriedade imobiliária em São Paulo e Rio de Janeiro. O indicador não levou em consideração os valores gastos anualmente com securitização, visto que não é possível extrair segurança e confiança nos registros de títulos daquele país.

Sobre isso, novamente disserta Frederico Henrique Viegas de Lima:

O sistema é frugal (modesto ou simples), conforme apontam *Stoebuck e Whitman*, sem que haja nenhuma responsabilidade do Estado, eis que seus funcionários somente recebem, copiam, indexam e devolvem o documento ao seu titular. Sendo tal sistema, para os autores “unfortunately, the recording is seriously deficient with respect of the reliability of information it yields to searchers”. Se trata de um sistema *custoso* em termos de tempo e de dinheiro, quando na grande maioria das vezes a pesquisa deve remontar à propriedade da Coroa Inglesa, fazendo com que os dados de pesquisa remontem somente a 30 ou 40 anos, aumentando a incerteza. Por tais deficiências alguns Estados americanos, concretamente nove Estados (atualmente utilizado no Havaí, no Condado de Cook [Chicago], Henepin [Minneapolis], Ramsey [St. Paul], e algumas áreas de Ohio e Massachusetts), a ilha de Guam na Micronésia e Porto Rico, tenham adotado o sistema *torrens de title registration*. Contudo o sistema *torrens* “adaptado” utilizado nesses locais é facultativo, permitindo sua coexistência com o sistema de títulos e mesmo o seguro de títulos. A não adoção do sistema *torrens* em larga escala se deve a dois fatores: seu alto custo e a dificuldade de estabelecimento de um marco inicial da propriedade imobiliária. Todas essas deficiências fizeram com que outros sistemas, de cunho eminentemente privados – muitas vezes organizados pelas entidades financeiras – proliferassem. Podendo ser destacados: *search methods*; *chain-of-titles*; *marketable title acts*. E, principalmente, os *title plants* privados e os *titles insurances*. A diversidade de sistemas nos Estados Unidos e sua pouca confiabilidade foram fatores determinantes para o surgimento da bolha imobiliária em 2008⁷.

O impacto econômico da escolha do sistema de registro de direitos e do notariado do tipo latino é diluído coletivamente. No Brasil, as atividades notariais e de registro permitem a dispensa da contratação de empresas securitizadoras. A garantia da veracidade, autenticidade, eficácia e validade das transações é o próprio

⁶ BANDO MUNDIAL. **Relatório Doing Business 2016**. Disponível em: <<http://portugues.doingbusiness.org/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB16-Full-Report.pdf>>. Acesso em 17/01/2016.

⁷ LIMA, Frederico Henrique Viegas de. O registro de direitos diante da crise imobiliária global. In: **Revista de Direito Imobiliário**. São Paulo, ano 37, vol. 77, jul/dez. 2014, p. 228.

profissional, que responderá civil, administrativa, e criminalmente pelos atos que praticar. Isso é próprio do regime jurídico dos serviços extrajudiciais.

A estatização dos serviços não levaria à redução automática dos custos dos serviços. A cobrança de taxas para a execução de atividades materiais ou jurídicas é prática reiterada na administração pública (a própria definição de taxa permite concluir isso). A equação do equilíbrio econômico-financeiro não existiria no regime totalmente público. No entanto, para a manutenção dos serviços o Estado não poderia dispensar a cobrança das taxas. Aliás, o custeio do pessoal passaria a ser incumbência do Estado, que selecionaria todos os servidores mediante contratação pública.

Eventualmente, a ocorrência da diminuição dos custos diretos poderia ser reduzida. O Estado suportaria o ônus de custear os serviços, mediante o repasse de recursos obtidos por outras fontes. A cogitação desta hipótese é rara. Dificilmente imagine-se que o Poder Público proponha onerar mais o orçamento pública, que muitas vezes já chega a atingir os limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

O segundo objeto das críticas é a demora dos serviços. Nesse ponto, as críticas merecem reflexão. A despeito da Lei determinar os prazos legais para a execução dos serviços (30 dias para o registro, no Registro de Imóveis, conforme art. 188 da Lei nº 6015/73, e 5 dias para as certidões, conforme art. 19 da mesma Lei, por exemplo), não é possível defender a utilização máxima dessas determinações. Em determinadas situações, justificáveis, os prazos podem ser cumpridos em seu máximo (dificuldades extremas para o cumprimento das solicitações).

A implementação de tecnologias permite que os procedimentos internos para a confecção dos atos notariais e de registro sejam realizados em prazos muito menores ao previstos em Lei. A globalização da economia e o alto grau de competição entre os agentes econômicos demanda a solução rápida dos requerimentos. Por isso, os próprios delegatários devem buscar compromissar-se no sentido de evitar a demora na entrega dos serviços.

As propostas de estatização dos serviços extrajudiciais não acarretarão a diminuição dos prazos. A experiência do serviço público brasileiro permite afirmar que a agilidade não é padrão de uniformidade. Prazos existem em todas as esferas da gestão pública, e são fixados normativamente. O comprometimento pessoal com a redução desses prazos pode existir tanto na gestão pública quanto na privada. Acreditamos, no entanto, que a administração privada dessas unidades pode facilitar

o implemento de medidas de agilização. A eficiência no serviço público diz respeito ao tempo de espera pela solução da demanda.

A experiência brasileira com a execução direta pelo Estado dos serviços notariais e de registro nos remete a duras lições. Na Bahia, parte dos serviços são executados por servidores públicos contratados pelo Poder Judiciário. A privatização das unidades foi determinação do Conselho Nacional de Justiça⁸, após a constatação da ineficiência dos serviços prestados⁹. Não que isso vincule, necessariamente, a qualidade dos serviços prestados diretamente pelo Poder Público. O que afirmamos é que o funcionamento dos serviços sob gestão pública já ocorre, e não é motivo de manifestações de defesa.

Quanto à suposta hereditariedade dos ofícios, podemos afirmar que esse argumento fortaleceu-se pela reiterada prática de nomeação, pelas autoridades competentes, de parentes da pessoal responsável pela execução dos serviços. Esse pensamento da coisificação dos ofícios prevaleceu, apesar das normas proibirem.

A Constituição Federal de 1988 foi expressa, como dito, no sentido de impor o concurso público como forma de preenchimento dos serviços. Atualmente, após diversos concursos públicos, não são tão frequentes essas manifestações.

A estatização dos serviços não traria novidade à sistemática adotada, o que fim nessa visão de transmissão por vínculos pessoais.

A comparação com o modelo de registros públicos e notariado americano já foi acima refutado. A imposição de sistemas estrangeiros sempre deve ser visto com cautela. A realidade social e econômica de cada país deve ser respeitada. A importação de experiências sem o devido estudo de adequação pode acarretar danos maiores. O notariado americano difere do brasileiro no aspecto do poder de aconselhamento jurídico.

Nesse ponto, a estatização não se aplica, pois o regime dos registros públicos nos Estados Unidos não se assemelha com o regime de prestação proposto. As facilidades existentes no sistema americano são afastadas pelo alto custo para obter informações claras. A maior vantagem do sistema dos EUA é a possibilidade de se

⁸MIGALHAS. CNJ decide privatizar cartórios vagos da Bahia. <http://www.migalhas.com.br/Quentes/17,MI71953,71043-CNJ+decide+privatizar+cartorios+vagos+da+Bahia>. Acesso em 22/02/2016.

⁹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Bahia caminha para privatização dos cartórios extrajudiciais no médio prazo. <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/57011-bahia-caminha-para-privatizacao-dos-cartorios-extrajudiciais-no-medio-prazo>> . Acesso em 21/02/2016.

realizar atos notariais em vários locais, em razão da facilidade de se habilitar como notário. Apesar disso, duvidamos da aplicação prática disso no Brasil, por motivos sociais, econômicos e, principalmente, culturais.

Quanto a isso, Belmiro Valverde Jobim Castor leciona:

Mas por que o “jeitinho” e o “pistolão” são sociologicamente mais importantes no caso brasileiro do que nesses outros países? Em primeiro lugar, porque a onipresença desses mecanismos de expediência demonstra que a lealdade familiar e tribal supera a obediência a valores cívicos, como orientador do comportamento de todos os estratos da população. Como regra, nós brasileiros somos muito mais leais aos valores sentimentais como família, os amigos, a família dos amigos, os vizinhos, do que a entidades abstratas, impessoais e distantes como “a autoridade”, “a lei”. “a ordem”. Ser “safo”, astuto e esperto são capacidades altamente valorizadas, enquanto uma rígida obediência às leis, regulamentos e normas é considerada um sinal inequívoco de subserviência, ingenuidade e falta de iniciativa. Transgressões leves à lei não chegam a provocar nenhuma lesão considerável à reputação de ninguém, especialmente se o prejudicado por essa lesão for alguma instituição impessoal e distante, como, por exemplo, o governo¹⁰.

Quanto às exigências desproporcionais, já traçamos a orientação sobre o formalismo, no capítulo anterior. Qualquer tendência de tornar pública e direta a execução dos serviços disporá sobre a redução do formalismo, que exige uma série de mudanças que transcendem o universo das notas e dos registros públicos.

Os registros públicos e o notariado estão direta ou indiretamente ligadas ao exercício da cidadania. A obtenção de informações em órgãos e entidades é um dos direitos individuais, garantidos mediante habeas data (art. 5º, inciso LXXII, a). A própria condição de cidadão perpassa pela existência dos ofícios de registros civis. Os registros civis de nascimento e de óbito são os atos ligados à existência e o fim da pessoa humana, e dizem respeito ao exercício da cidadania.

Obviamente, isso não seria alterado com a estatização dos serviços. A demora e a ineficiência próprias de parcela significativa do serviço público poderiam comprometer o exercício desses direitos, mas não extirpá-los juridicamente.

Os danos pela estatização dos serviços são essencialmente econômicos. O prejuízo pela adoção das técnicas de gestão pública dos serviços notariais e de registro são: (i) tomada de decisões pode envolver mais de um agente, o que

¹⁰ CASTOR, Belmiro Valverde Jobim. **O Brasil não é para amadores: estado, governo e burocracia na terra do jeitinho**. – Curitiba: EBEL: IBQP-BR, 2000, p. 46.

demandaria tempo; (ii) soluções administrativas engessadas; (iii) cultura organizacional sedimentada exclusivamente em níveis burocráticos; (iv) gestão de resultados insuficiente; (v) recorrente ineficiência; (vi) custos de informação elevados; (vii) possível parcialidade (que pode ser afastada pela nomeação de servidores exclusivamente concursados); (viii) possível fim da capilaridade dos serviços, em razão do alto custo de manutenção dos serviços em localidades remotas (que pode ser afastada com a previsão orçamentária própria).

A economia depende de um sistema de publicidade e proteção de direitos que não esteja sujeito às intempéries políticas. A imparcialidade dos serviços extrajudiciais é uma característica salutar. Para os desvios de conduta, o poder delegante tem o dever de atuar, punindo-os.

Em muitos casos, as serventias extrajudiciais são as únicas formas de acesso dos cidadãos à jurisdição (que não é exclusiva do Poder Judiciário). A descentralização e a reiterada capilaridade permitem fazer o Estado presente nos mais longínquos locais. Diga-se: o Estado se faz presente pelas ferramentas próprias do notariado e dos registros públicos.

A solução para a melhoria dos serviços notariais e de registro, e por consequência, a prestação dessas atividades, passa pela assunção de responsabilidades pelos próprios agentes. Cada qual deve assumir o dever de melhorar além do que legalmente lhes é imposto. Há aqui um viés do princípio responsabilidade, defendido por Hans Jonas: “O caráter vindouro daquilo que deve ser objeto de cuidado constitui o aspecto de futuro mais próprio da responsabilidade”¹¹.

De nada adianta atomizar-se, posto que a coletividade depende do indivíduo. A responsabilidade pela construção de um sistema de proteção eficiente é de todos, com relevo para os agentes públicos delegatários.

A importância econômica da segurança institucional é tratada por Luis Roberto Ahrens em trabalho de dissertação:

A pretensão, portanto, de promover o continuado desenvolvimento econômico sustentável deve impulsionar a redução do risco jurídico com o

¹¹ JONAS, Hans. **O princípio responsabilidade: ensaio de uma ética para a civilização tecnológica**; tradução do original alemão Marijane Lisboa, Luiz Barros Montez. - Rio de Janeiro: Contraponto : Ed. PUC-Rio, 2015, p. 187.

aumento da segurança institucional e da certeza no cumprimento das obrigações empresariais avençadas de maneira a possibilitar economia nos custos de transação com efeitos na precificação benéficos à coletividade¹².

A gestão privada das funções notariais e de registros está de acordo com a prática da maioria dos países. A execução direta pelo Estado é medida tendente a retroceder nos avanços verificados. Cada vez mais é exigida a utilização de ferramentas tecnológicas. As inovações dependem de decisões céleres, o que é inerente às entidades privadas.

A Constituição Federal de 1988 acertou ao instituir sistemas de publicidade cujas funções foram delegadas a particulares.

4. CONCLUSÃO

Qualquer escolha implica na abdicação de uma alternativa. O constituinte de 1988 optou por transferência a execução das atividades a particulares. E o fez com foco na eficiência, na descentralização e na ramificação, bem como na qualificação específica para o desempenho de atividades jurídicas.

O sistema notarial e registral brasileiro garantem segurança ao trânsito negocial. A confiança nos serviços passa pela gestão privada, que assegura a agilidade das decisões administrativas dos entes privados.

As falhas existentes devem ser sanadas pelo próprio sistema, mediante a utilização efetiva do poder regulatório dos entes delegantes.

A proposta de estatização dos serviços notariais e de registro tende a retroceder nas amplas conquistas ocorridas nas últimas décadas. A capacidade de administrativa de gestão privada é mais eficiente que a proposta por alguns legisladores.

O sistema registral de publicidade e proteção de direitos vigente no Brasil é referência para outros países. A argumentação comparativa entre o modelo aqui adotado e o vigente nos Estados Unidos carece de efetivos estudos. As realidades

¹² AHRENS, Luis Roberto; KNOERR, Viviane Coêlho de Séllos (Orient.). **Segurança institucional e desenvolvimento**. Curitiba, 2012. 118 f. Dissertação (Mestrado em Direito Empresarial e Cidadania) - Centro Universitario Curitiba, Curitiba, 2012, p. 10.

econômicas, sociais e culturais não são iguais. E isso, por si só, não pode justificar a estatização dos serviços extrajudiciais. Os notários americanos são profissionais liberais, como aqui. Os registros públicos são, em verdade, repositórios de títulos e documentos, o que não dificulta a comparação com sistemas de registro de direitos. Neste ponto, então, as críticas são ao sistema adotado (de direitos x de títulos) e não ao funcionamento das serventias brasileiras.

Porém, apenas a título de conclusão, o sistema brasileiro é mais seguro que o americano, o que é reforçado pela existência reforçada de empresas de securitização com planos destinados a assegurar que os riscos sejam cobertos.

O custo para obter informações é mais elevado no sistema estatizado. Não estamos aqui tratando do valor pecuniário para obter certidões. Estamos relacionando os custos coletivos e globais para o esclarecimento dos fatos jurídicos de repercussão nos direitos. Qualquer ineficiência nos serviços pode comprometer esse custo de informação (que compõe o custo transacional), elevando o conhecido e refutado 'custo Brasil'.

O desenvolvimento econômico e social depende da existência de instituições de publicidade e proteção de direitos eficientes (o que exige a regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas, previstas no § 1º, do art. 6º, da Lei nº 8.987/95).

A juridicidade é característica marcante das atividades notariais e de registro. A conjugação deste fator com a independência permite concluir que são típicas manifestações do dever estatal de dizer o direito. A estatização dos serviços poderia comprometer, de modo que a contratação de pessoas altamente preparadas não seria tarefa das mais fáceis para a Administração Pública, visto que a remuneração dos servidores seria, obviamente, limitada em razão das exigências orçamentárias de custeio dos próprios serviços.

Assim, conclui-se que a gestão privada é forma mais adequada para a prestação dos serviços notariais e de registro. A orientação para o desenvolvimento dessas atividades é adoção de técnicas avançadas de informatização, inclusive com a interligação das unidades mediante criação de centrais, facilitando ainda mais a acessibilidade aos usuários. O ataque aos pontos sensíveis da atividade (demora e tecnologia) deve ser realizado pelos agentes internos. A composição das deficiências deve ocorrer de dentro para fora.

REFERÊNCIAS

- AHRENS, Luis Roberto; KNOERR, Viviane Coêlho de Séllos (Orient.). **Segurança institucional e desenvolvimento**. Curitiba, 2012. 118 f. Dissertação (Mestrado em Direito Empresarial e Cidadania) - Centro Universitario Curitiba, Curitiba, 2012.
- BANDO MUNDIAL. Relatório Doing Business 2016. Disponível em: <http://portugues.doingbusiness.org/~/_/media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB16-Full-Report.pdf>. Acesso em 17/01/2016.
- BITTENCOURT, Maurício Vaz Lobo. Princípio da Eficiência. In: RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; KLEIN, Vinícius (Coord). **O que é análise econômica do direito: uma introdução**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.
- BRANDELLI, Leonardo. **Teoria geral do direito notarial**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- CASTOR, Belmiro Valverde Jobim. **O Brasil não é para amadores: estado, governo e burocracia na terra do jeitinho**. – Curitiba: EBEL: IBQP-BR, 2000.
- CONJUR. **Conselheiros do CNJ e presidente do Conselho Federal da OAB criticam cartórios**. <<http://www.conjur.com.br/2015-set-25/conselheiros-cnj-presidente-oab-criticam-cartorios>>. Acesso em 21/02/2016
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Bahia caminha para privatização dos cartórios extrajudiciais no médio prazo**. <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/57011-bahia-caminha-para-privatizacao-dos-cartorios-extrajudiciais-no-medio-prazo>> . Acesso em 21/02/2016.
- JONAS, Hans. **O princípio responsabilidade: ensaio de uma ética para a civilização tecnológica**; tradução do original alemão Marijane Lisboa, Luiz Barros Montez. - Rio de Janeiro: Contraponto : Ed. PUC-Rio, 2015.
- LIMA, Frederico Henrique Viegas de. O registro de direitos diante da crise imobiliária global. In: **Revista de Direito Imobiliário**. São Paulo, ano 37, vol. 77, jul/dez. 2014.
- MIGALHAS. **CNJ decide privatizar cartórios vagos da Bahia**. <<http://www.migalhas.com.br/Quentes/17,MI71953,71043-CNJ+decide+privatizar+cartorios+vagos+da+Bahia>>. Acesso em 22/02/2016
- WEBER, Max. **Economia e Sociedade: Fundamentos de Sociologia Compreensiva**. Trad. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. 3ª. ed. Brasília: UnB, v. 1