

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ**

**CAROLINE FELIZ SARRAF FERRI**

**A PERSPECTIVA SOCIAL INCLUSIVA DOS SERVIÇOS NOTARIAIS E DE  
REGISTRO NO BRASIL: FINS, GRATUIDADES E EQUILÍBRIO ECONÔMICO-  
FINANCEIRO**

**CURITIBA**

**2014**

**CAROLINE FELIZ SARRAF FERRI**

**A PERSPECTIVA SOCIAL INCLUSIVA DOS SERVIÇOS NOTARIAIS E DE  
REGISTRO NO BRASIL: FINS, GRATUIDADES E EQUILÍBRIO ECONÔMICO-  
FINANCEIRO**

**Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito, Área de Concentração: Direitos Humanos e Democracia, Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná.**

**Orientador:  
Prof. Dr. Fabrício Ricardo de Limas Tomio**

**CURITIBA**

**2014**

## TERMO DE APROVAÇÃO

CAROLINE FELIZ SARRAF FERRI

A PERSPECTIVA SOCIAL INCLUSIVA DOS SERVIÇOS NOTARIAIS E DE  
REGISTRO NO BRASIL: FINS, GRATUIDADES E EQUILÍBRIO ECONÔMICO-  
FINANCEIRO

Dissertação aprovada como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Direito, pelo Programa de Pós-Graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

Orientador: Prof. Dr. Fabrício Ricardo de Limas Tomio  
Universidade Federal do Paraná - UFPR

Prof. Dr. Ilton Noberto Robl Filho  
Universidade Federal do Paraná - UFPR  
Universidade de Passo Fundo - UPF

Prof. Dr. Rodrigo Luís Kanayama  
Universidade Federal do Paraná - UFPR

Prof. Dr. Marco Aurélio Marrafon  
Universidade Estadual do Rio de Janeiro - UERJ

Curitiba, 24 de fevereiro de 2014.

*Dedico esta dissertação e a conclusão do mestrado a duas pessoas a quem devo o apoio às renúncias e às escolhas que as buscas pelos sonhos impõem: obrigada mamãe e Fabrício, sou privilegiada por caminharem ao meu lado e segurarem as minhas mãos todos os dias!*

## AGRADECIMENTOS

Desde o processo seletivo, integralização de créditos e realização da pesquisa, tive o privilégio de contar com valiosíssimos auxílios de pessoas que não apenas contribuíram para a minha formação acadêmica e profissional, mas também para a sedimentação de caros valores humanos.

Agradeço, primeiramente, ao meu orientador, Professor Fabrício Tomio, em virtude do acolhimento, seguro direcionamento na pesquisa e por me propiciar, com a sua clareza e brilhantismo na docência, olhar com mais maturidade para o direito e para a teoria do Estado.

Aos queridos Professores Ilton Noberto Robl Filho e Marco Aurélio Marrafon, aos quais credito desde o resgate da minha confiança para a participação no processo seletivo, passando pela generosidade no compartilhamento de ideias e experiências e, por fim, pelos inestimáveis encaminhamentos e luzes para esta dissertação.

Aos colegas notários e registradores que se engajaram e gentilmente preencheram os formulários necessários para o desenvolvimento do tema, enviaram-me materiais de apoio e, sobretudo, encorajaram-me a dissertar sobre a atividade com o fito de demonstrar a perspectiva social inclusiva do nosso trabalho, o que é que nos faz todos os dias, apesar das dificuldades, ter certeza que fizemos a escolha certa.

À Adaiana e à Fabíola, profissionais extremamente competentes que, apesar do meu constrangimento por realizar pedidos pessoais no trabalho, auxiliaram-me imensamente em todas as etapas da pesquisa.

## RESUMO

Esta dissertação visa, em primeiro plano, abordar a conformação jurídico-constitucional da atividade notarial e de registro no Brasil, a sua intrínseca relação com a efetivação de alguns direitos e liberdades fundamentais, especialmente os afetos à cidadania, à moradia e à razoável duração do processo. São expostas no primeiro capítulo as definições dos direitos e liberdades fundamentais e, por sua vez, estes são correlacionados com os fins das serventias extrajudiciais. No segundo capítulo, a partir da análise histórica constitucional e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, há a apresentação da natureza jurídica, elementos identificadores, forma de exercício e fiscalização da atividade notarial e de registro na atualidade. É, ainda, abordada a produção regulamentar do Conselho Nacional de Justiça sobre a matéria, com a ressalva de que o órgão não demonstra preocupação com as peculiaridades regionais e com o estabelecimento de políticas para ressarcimentos. O terceiro capítulo é dedicado, a partir de pesquisa de análise empírica, fundada nas respostas constantes em sessenta e oito formulários, à mensuração da incidência de gratuidades diretas, reduções de emolumentos, atos acessórios, como também da prática de atos específicos que visam desde a regularização fundiária à desjudicialização pelos serviços participantes. Com os números obtidos, é destacada a vasta gama de atos gratuitos que são fixados sobre a atividade, atos estes que, quando se tratam de decorrências indiretas dos serviços prestados aos usuários, tornam-se invisíveis ao destinatário final e ao poder delegante, comprometendo a percepção social da real extensão das obrigações e responsabilidades dos cartórios extrajudiciais no Brasil. Em sequência, é realizado mapeamento do sistema de ressarcimentos aplicáveis nos âmbitos estaduais às serventias, apresentando-se um cenário de extrema disparidade das políticas estabelecidas. Por fim, no encerramento são realizadas considerações a respeito da necessidade de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro da atividade para que seja viável o exercício em caráter privado e para que os serviços tenham meios para atuarem, com a máxima efetividade, na concretização da cidadania e dos direitos.

**Palavras-chave:** Serviços notariais e de registro. Conformação jurídico-constitucional. Direitos e liberdades fundamentais. Gratuidades. Ressarcimentos.

## ABSTRACT

This dissertation aims, firstly, to approach the legal and constitutional conformation of the notary and registration activities in Brazil, its intrinsic relationship with the accomplishment of some rights and fundamental freedoms, specially the affections to citizenship, housing and reasonable duration of the process. Are exposed in the first chapter the definitions of fundamental rights and freedoms and, in turn, these are correlated with the purposes of extrajudicial service roads. In the second chapter, from the constitutional and historical analysis and from the jurisprudence of the Brazilian Supreme Court, there is the presentation of a legal structure, identifying elements, form of exercise and supervision of the notary and registration activities today. It also addressed the regulatory National Council of Justice on the issue, emphasizing that it is not demonstrated by the Court preoccupation about with regional peculiarities and the establishment of policies for reimbursements production. The third chapter is dedicated, from empirical analysis based on the responses contained in sixty-eight forms, the measurement of the incidence of direct gratuities, emoluments reductions, accessories acts, as well as the practice of specific acts that aim since the agrarian regularization to the reduction in the number of lawsuits by the participating services. The figures obtained shows the wide range of gracious acts that are fixed on the activity, these acts as they are indirect derivations of services to users, become invisible to the final recipient and the delegating power, compromising the social perception of the real extent of the obligations and responsibilities of the extrajudicial notary in Brazil. In sequence, a performed mapping of the system in the state reimbursements applied on the state levels to services, presented a scenario of extreme disparity of the established policies. Finally, in closing considerations regarding the need to maintain the economic and financial balance of the activity to be viable the privately exercise and for that services have the resources to act with maximum effectiveness in achieving of citizenship and of the rights.

**Keywords:** Notary and registry services. Legal and Constitutional conformation. Rights and fundamental freedoms. Gratuities. Reimbursements.

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - ANÁLISE DE PROCEDÊNCIAS E IMPROCEDÊNCIAS DAS AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE DA AMOSTRA .....	55
QUADRO 2 - ANÁLISE DE PROCEDÊNCIAS DAS AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE DA AMOSTRA POR LEGITIMADO .....	55
QUADRO 3 - ANÁLISE DAS AÇÕES DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DA AMOSTRA POR TIPO DE ATOR .....	56
QUADRO 4 - PROCEDÊNCIAS E IMPROCEDÊNCIAS POR ASSUNTO .....	58
QUADRO 5 - REGULAMENTOS SELECIONADOS DO CNJ.....	75



## LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - GRATUIDADES E REDUÇÕES GERAIS E POR ATRIBUIÇÃO .....	86
TABELA 2 - GRATUIDADES E REDUÇÕES POR ATRIBUIÇÃO E MUNICÍPIOS (FAIXAS POPULACIONAIS) .....	88
TABELA 3 - ATOS ACESSÓRIOS POR ATRIBUIÇÃO .....	91
TABELA 4 - ATOS ACESSÓRIOS POR ATRIBUIÇÃO E POR MUNICÍPIOS (FAIXA POPULACIONAL).....	93
TABELA 5 - SOMA DE ATOS ACESSÓRIOS POR ATRIBUIÇÃO, MUNICÍPIOS (FAIXA POPULACIONAL) E ATOS GERAIS PRATICADOS .....	94
TABELA 6 - SOMA DE ATOS ACESSÓRIOS CONFRONTANDO COM OS GERAIS PRATICADOS POR ESTADO .....	96
TABELA 7 - ATOS NOTARIAIS PRATICADOS E ATOS LEI N.º 11.441 DE 2007.....	97
TABELA 8 - ATOS NOTARIAIS PRATICADOS E ATOS LEI N.º 11.441 DE 2007 – DIVISÃO POR FAIXA POPULACIONAL .....	98
TABELA 9 - ATOS NOTARIAIS PRATICADOS E ATOS LEI N.º 11.441 DE 2007 – DIVISÃO POR ESTADO .....	98
TABELA 10 - SEPARAÇÕES, DIVÓRCIOS E INVENTÁRIOS EM JULHO DE 2013 AJUIZADOS E LAVRADOS EM TABELIONATOS DO FORO CENTRAL DE CURITIBA/PR.....	99
TABELA 11 - PERCENTUAL DE PAGAMENTO DOS TABELIONATOS DE PROTESTO NO PERÍODO.....	100
TABELA 12 - PERCENTUAL DE PAGAMENTO DOS TABELIONATOS DE PROTESTO NO PERÍODO POR FAIXA POPULACIONAL .....	100
TABELA 13 - PERCENTUAL DE PAGAMENTO DOS TABELIONATOS DE PROTESTO NO PERÍODO POR ESTADO.....	101
TABELA 14 - PROTESTOS TOTAIS, PERCENTUAL DE PAGAMENTO E CERTIDÕES DE DIVÍDA ATIVA APONTADAS .....	102
TABELA 15 - PROTESTOS TOTAIS, PERCENTUAL DE PAGAMENTO E CERTIDÕES DE DIVÍDA ATIVA APONTADAS POR ESTADO .....	102
TABELA 16 - REGISTROS, GRATUIDADES EM GERAL, GRATUIDADES CONSTITUCIONAIS NA SEDE, NASCIMENTOS EM MATERNIDADES E PROCESSOS DE PATERNIDADE, RETIFICAÇÕES, NASCIMENTOS TARDIOS, SUPRIMENTOS E RESTAURAÇÕES DE ASSENTOS .....	106
TABELA 17 - REGISTROS, GRATUIDADES EM GERAL, GRATUIDADES CONSTITUCIONAIS NA SEDE, NASCIMENTOS EM MATERNIDADES	

E PROCESSOS DE PATERNIDADE, RETIFICAÇÕES, NASCIMENTOS TARDIOS, SUPRIMENTOS E RESTAURAÇÕES DE ASSENTOS POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO E MUNICÍPIOS (FAIXA POPULACIONAL).....	107
TABELA 18 - DADOS SUPLEMENTARES REGISTROS PRATICADOS, COMUNICAÇÕES RECEBIDAS E ANOTAÇÕES EFETUADAS .....	108
TABELA 19 - REGISTROS PAGOS, RETIFICAÇÕES, EXAME E CÁLCULO E NOTAS DEVOLUTIVAS PARA PREVENÇÃO DE PROBLEMAS FUNDIÁRIOS.....	109
TABELA 20 - REGISTROS PAGOS E EXISTÊNCIA DE PROJETOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA .....	111
TABELA 21 - REGISTROS PAGOS NO PERÍODO E MÉDIA DE NOTIFICAÇÕES REQUERIDAS .....	114
TABELA 22 - PERCENTUAL DE SERVIÇOS QUE INFORMARAM A EXISTÊNCIA (TOTAL OU PARCIAL) DE RESSARCIMENTOS AOS ATOS PRINCIPAIS E ACESSÓRIOS.....	117

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADC	- Ação declaratória de constitucionalidade
ADCT	- Ato de disposições constitucionais transitórias
ADI	- Ação direta de inconstitucionalidade
ADPF	- Arguição de descumprimento de preceito fundamental
AGU	- Advocacia Geral da União
AMB	- Associação dos Magistrados do Brasil
ANDECC	- Associação Nacional de Defesa dos Concursos para Cartórios
ANOREG	- Associação dos Notários e Registradores
ARPEN	- Associação dos Registradores Cíveis das Pessoas Naturais
CDA	- Certidão de dívida ativa
CF	- Constituição Federal
CNB	- Colégio Notarial do Brasil
CNJ	- Conselho Nacional de Justiça
ICMS	- Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e serviços
IEPTB	- Instituto de Estudo de Protesto de Títulos do Brasil
IPTU	- Imposto predial e territorial urbana
IPVA	- Imposto sobre a propriedade de veículos automotores
IRIB	- Instituto de Registro Imobiliário do Brasil
ISSQN	- Imposto sobre serviços de qualquer natureza
ITBI	- Imposto sobre a transmissão onerosa de bens imóveis e direitos
ITCMD	- Imposto sobre a transmissão <i>causa mortis</i> e doação
OAB	- Ordem dos Advogados do Brasil
ONU	- Organização das Nações Unidas
PCA	- Procedimento de Controle Administrativo
PFN	- Procuradoria da Fazenda Nacional
PP	- Pedido de Providências
RCPN	- Registro Civil das Pessoas Naturais
RI	- Registro de Imóveis
RTDPJ	- Registro de Títulos e Documentos e Civil de Pessoas Jurídicas
STF	- Supremo Tribunal Federal
UF	- Unidade da Federação

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	15
<b>1 OS SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTRO NO BRASIL E OS DIREITOS</b> .....	17
1.1 A CONEXÃO ENTRE OS DIREITOS E LIBERDADES FUNDAMENTAIS E OS SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTRO .....	20
1.2 DIREITOS E LIBERDADES FUNDAMENTAIS.....	20
1.3 A REGULAÇÃO DOS DIREITOS E LIBERDADES FUNDAMENTAIS E OS SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTRO .....	25
1.3.1 Segurança jurídica.....	27
1.3.2 Direito à razoável duração do processo.....	30
1.3.3 Direito fundamental à moradia e função social da propriedade .....	34
<b>2 A CONFORMAÇÃO BRASILEIRA JURÍDICO-CONSTITUCIONAL DA ATIVIDADE NOTARIAL E DE REGISTRO</b> .....	41
2.1 TRATAMENTO CONSTITUCIONAL E HISTÓRICO ESPECÍFICO.....	42
2.2 OS SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTRO A PARTIR DO CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE.....	51
2.2.1 Estatística descritiva dos julgamentos .....	54
2.2.1.1 Quadro geral de procedências e improcedências .....	55
2.2.1.2 Análise por legitimado .....	55
2.2.1.3 Assuntos e decisões.....	58
2.2.2 Análise de conteúdo das decisões .....	58
2.2.2.1 Natureza e regime jurídico.....	59
2.2.2.2 Emolumentos.....	62
2.2.2.3 Taxas de fiscalização e Impostos incidentes.....	64
2.2.2.4 Provimento .....	66
2.2.2.5 Criação, acumulação e desacumulação dos serviços .....	67
2.2.2.6 Ação Declaratória de Constitucionalidade n.º 5.....	70
2.3 AS NORMAS E OS REGULAMENTOS DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA.....	72
2.3.1 Os principais regulamentos editados pelo CNJ para os serviços notariais e de registro .....	74

<b>3 EQUÍLBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO NA PERSPECTIVA SOCIAL INCLUSIVA DA ATIVIDADE NOTARIAL E DE REGISTRO:</b>	
<b>GRATUIDADES, ATOS ACESSÓRIOS E EFEITOS INDIRETOS</b> .....	80
3.1 PESQUISA DE CAMPO PARA ANÁLISE EMPÍRICA .....	80
3.1.1 Dados da amostra dos participantes .....	81
3.1.2 Questionamentos e quantificações solicitadas nos formulários .....	83
3.1.3 Gratuidades e reduções de emolumentos .....	85
3.1.3.1 Análise de gratuidades e reduções considerando as atribuições .....	86
3.1.3.2 Análise de gratuidades e reduções considerando as atribuições e os municípios (por faixas populacionais) .....	88
3.1.4 Atos acessórios praticados .....	90
3.1.4.1 Análise de prática de atos acessórios por atribuição .....	91
3.1.4.2 Análise de prática de atos acessórios por atribuição e faixa populacional .....	93
3.1.5 Análise de variáveis específicas .....	96
3.1.5.1 Tabelionato de Notas: Lei n.º 11.441/2007 .....	97
3.1.5.2 Tabelionato de Protesto: recuperação de crédito e apontamentos de certidões de dívida ativa .....	99
3.1.5.3 Registro Civil das Pessoas Naturais: processos de retificação e de integração dos assentos, atuação em maternidades e nos reconhecimentos de filiação .....	106
3.1.5.4 Registro de Imóveis: regularização fundiária .....	109
3.1.5.5 Notificações nos serviços de registro de títulos e documentos .....	113
3.2 RESSARCIMENTOS E O EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DA ATIVIDADE .....	115
3.2.1 Dados informados pelos participantes sobre as políticas estaduais de ressarcimentos .....	117
3.2.2 Mapeamento parcial das diferentes regulações estaduais .....	118
3.2.3 Efeitos do desequilíbrio econômico-financeiro .....	120
<b>CONCLUSÃO</b> .....	124
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	128
<b>DOCUMENTOS CONSULTADOS</b> .....	137
<b>APÊNDICE 1 - FORMULÁRIO PARA ANÁLISE EMPÍRICA</b>	
<b>TABELIONATO DE NOTAS</b> .....	140

<b>APÊNDICE 2 - FORMULÁRIO PARA ANÁLISE EMPÍRICA</b>	
<b>TABELIONATO DE PROTESTO.....</b>	<b>142</b>
<b>APÊNDICE 3 - FORMULÁRIO PARA ANÁLISE EMPÍRICA REGISTRO</b>	
<b>CIVIL DAS PESSOAS NATURAIS.....</b>	<b>144</b>
<b>APÊNDICE 4 - FORMULÁRIO PARA ANÁLISE EMPÍRICA REGISTRO DE</b>	
<b>IMÓVEIS .....</b>	<b>147</b>
<b>APÊNDICE 5 - FORMULÁRIO PARA ANÁLISE EMPÍRICA REGISTRO DE</b>	
<b>TÍTULOS E DOCUMENTOS E CIVIL DE PESSOAS</b>	
<b>JURÍDICAS.....</b>	<b>150</b>
<b>APÊNDICE 6 - GRATUIDADES E REDUÇÕES POR ATRIBUIÇÃO,</b>	
<b>POPULAÇÃO E ESTADO .....</b>	<b>152</b>
<b>APÊNDICE 7 - ATOS ACESSÓRIOS POR ATRIBUIÇÃO, ESTADOS E</b>	
<b>ATOS GERAIS PRATICADOS.....</b>	<b>154</b>
<b>APÊNDICE 8 - ATOS ACESSÓRIOS E GERAIS PRATICADOS POR</b>	
<b>ESTADO .....</b>	<b>155</b>
<b>ANEXO 1 - BASE DE DADOS DAS AÇÕES DIRETAS DE</b>	
<b>INCONSTITUCIONALIDADE ANALISADAS.....</b>	<b>157</b>
<b>ANEXO 2 - RESSARCIMENTOS DE ATOS GRATUITOS .....</b>	<b>159</b>
<b>ANEXO 3 - TABULAÇÃO DOS DADOS GERAIS DE TODOS OS</b>	
<b>SERVIÇOS PARTICIPANTES DA PESQUISA .....</b>	<b>160</b>

## INTRODUÇÃO

Muito embora seja de uso cotidiano pela sociedade como um todo, a atividade notarial e de registro no Brasil guarda contingências e especificidades que clamam por explanações e análise detidas, especialmente diante do seu atual contexto jurídico-constitucional e dos caminhos publicistas que tem trilhado.

O propósito do presente é analisar como são prestados e regulados os serviços notariais e de registro no país, serviços estes que, de organização técnica e administrativa destinados a garantir a autenticidade, publicidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos<sup>1</sup>, são públicos, mas exercidos em caráter privado, por delegação, mediante a aprovação do particular em concurso público<sup>2</sup>.

O exercente, por sua vez, é profissional do direito e responsável pelo gerenciamento administrativo e financeiro das serventias, inclusive no que diz respeito às despesas de custeio, investimentos e pessoal, porém sujeito à fiscalização e normatização pelo Poder Judiciário.<sup>3</sup>

Mediante essas considerações, a abordagem é iniciada com breves apartes históricos e de direito comparado e volta-se também para os meios pelos quais os notários e registradores efetivam e se vinculam aos direitos e liberdades fundamentais. Ademais, é tratada a importância da fé pública para o alcance da segurança jurídica.

No segundo capítulo é observada a cronologia constitucional da atividade para que seja possível interpretar as modificações estruturais realizadas pela Constituição Federal de 1988 e, a partir daí, a construção jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal, em sede de controle concentrado. Nesse ponto é indicado o modo que o Conselho Nacional de Justiça exerce a regulação das serventias, sendo relacionados os principais atos normativos editados.

Já a terceira parte é dedicada à relação da prestação dos serviços notariais e de registro e as suas decorrências obrigacionais sob o ponto de vista da necessidade

---

<sup>1</sup> Artigo 1.º da Lei n.º 8.935/1994.

<sup>2</sup> Artigo 236 da Constituição Federal de 1988.

<sup>3</sup> Artigo 3.º, 21 e 37 da Lei n.º 8.935/1994.

de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro da atividade para que seja viável o exercício em caráter privado e garantida a máxima funcionalidade social.

Nesse estágio foram analisados, por meio de formulários aplicados de análise empírica, os atos praticados, em contrapartida à proporcionalidade de gratuidades, reduções de emolumentos e obrigações acessórias e também como caminha o exercício de atribuições voltadas para a desjudicialização e o acesso à moradia. É o caso da prática de inventários, divórcios, conciliações e expedições de formais e cartas de sentença nos tabelionatos de notas, do protesto de certidões de dívidas ativas, das notificações nos serviços de registro de títulos e documentos e dos projetos e intervenções para a regularização fundiária.

Após a quantificação da incidência de atos gratuitos, o objeto passa a ser as políticas de ressarcimentos aplicadas pelas unidades federativas, por meio dos dados fornecidos pelos cartórios participantes da pesquisa e também a partir de mapeamento das legislações e atos normativos estaduais. Como consequência da visualização do cenário apresentado, são interpelados os meios existentes para a manutenção e viabilidade do equilíbrio econômico-financeiro da atividade.

Para que fosse atingido o objetivo proposto foi eleito um processo metodológico híbrido, iniciando com a pesquisa bibliográfica e jurisprudencial para a construção da base teórica, a qual subsidiou a análise do material empírico coletado.

Algumas dificuldades epistemológicas foram encontradas, especialmente no que tange à coleta dos dados primários com os entrevistados, ocorrendo desistências e problemas nos preenchimentos de alguns formulários, o que gerou maior dilação no tempo inicialmente previsto para essa fase. Entretanto, ao final dos controles, a amostra foi suficiente para abranger as cinco principais especialidades notariais e registras, as cinco regiões brasileiras e também a separação dos municípios em três faixas populacionais.

Dessa feita, o caminho a ser percorrido propõe ao leitor a visão abrangente da atividade notarial e de registro brasileira, desde os alicerces sociais, normativos e finalísticos, até a própria práxis, com as suas vicissitudes e implicâncias, sem que exista, todavia, qualquer pretensão de esgotamento do tema.



## 1 OS SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTRO NO BRASIL E OS DIREITOS

Previstos no artigo 236 da Constituição Federal, os serviços notariais e de registro são serviços públicos delegados a particulares para prestação em caráter privado. Trata-se de atividade jurídica<sup>4</sup> umbilicalmente conexa e necessária ao exercício dos direitos e liberdades fundamentais dos brasileiros, tendo em vista que a partir deles são obtidos os documentos básicos à cidadania, para a proteção da propriedade privada, à higidez e segurança estatal dos negócios jurídicos e a diversas outras vicissitudes impostas para a efetividade das relações sociais.

A gênese da atividade notarial e de registro brasileira remonta aos padrões vigentes em Portugal<sup>5</sup> por oportunidade do descobrimento e colonização, daí advir, historicamente, a adoção do tipo latino no notariado local e a prestação em caráter privado.

O modelo nacional é dotado de algumas peculiaridades, a exemplo da prestação dos registros públicos também em caráter privado, a qual ainda é exceção ao padrão da maioria dos países, cujo desempenho da função se dá diretamente pelo Estado.

Sobre as vantagens do exercício privado registral, de acordo com Patrícia Ferraz (2010, p.2), o Banco Mundial indicou o modelo brasileiro de prestação de serviços registrais como meio de remodelação das instituições do Leste Europeu e também para a China.

---

<sup>4</sup> Conforme o artigo 3.º da Lei n.º 8.935/94 "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".

<sup>5</sup> Portugal, conforme Brandelli (2009, p.19-22), adotou a forma privatizada de notariado do século XIII ao começo do século XX, quando os tabeliões de notas eram erigidos à categoria de magistrados de jurisdição voluntária, com adequada preparação jurídica. Somente em 1900 os notários passaram a ser considerados funcionários públicos, o que fez padecer a atividade naquele país. No entanto, em 2004, na esteira de todo o notariado latino, foi privatizada a atividade em Portugal, agora sendo necessário para ingresso na função a inexistência de impedimentos civis e criminais para o exercício da atividade, a licenciatura em Direito, ter frequentado o estágio notarial e a aprovação em concurso público. Observa Graeff Junior (2013, p.394) que até a vigência do Código Civil de 1916 os atos notariais praticados em solo brasileiro se valiam do regramento existente no "regimento dos Tabeliões de notas" das Ordenações Filipinas de 1603, o qual reproduzia o primeiro regulamento sobre a matéria de D. Diniz datado de 1305 da Era Cristã, da mesma forma Fischer e Rosa (2013, p.563). Sobre a atuação dos notários em Portugal, Jardim (2011a, p.397) diz que o notariado é uma das mais antigas instituições, antecedendo até mesmo a fundação do Estado em 1143.

No que tange ao notariado, Monica Jardim (2011a, p.401-402) esclarece que há três sistemas jurídicos distintos: o latino, o anglo-saxônico e o administrativo socialista. A respeito do último diz que:

O modelo do notariado administrativo ou estatizado era natural nos países que o acolham por estar de acordo com a filosofia inspiradora do sistema coletivista, que proibia a apropriação privada dos meios de produção e a esse nível reconhecia uma margem mínima de autonomia à liberdade e à iniciativa dos particulares.

O notário anglo-saxônico, por sua vez, não é necessariamente profissional do direito e não figura como sujeito imparcial:

No mundo anglo-saxônico os notários (excetuados os *scriveners notaries* de Londres) limitam-se a identificar os subscritores do documento, a reconhecer a sua assinatura, a colocar o respectivo selo e assinatura no documento como garantia da não alteração deste ou, quanto muito, a recolher a declaração das partes segundo a qual o conteúdo do documento corresponde à vontade das mesmas.

O notário anglo-saxão não assessora os particulares na preparação e celebração dos seus atos e contratos. Não recebe, não interpreta, nem dá forma legal à vontade dos particulares. Tão pouco qualifica essa vontade ou se preocupa que para a formulação da mesma concorram os requisitos que a tornam conforme a lei.

Consequentemente, neste sistema, desconhece-se o documento autêntico, a sua eficácia de fé pública e a figura do notário como autor desta.

Quanto ao notário latino, ele é um profissional do direito "a serviço das relações jurídico-privadas, mas, ao mesmo tempo, é um oficial público", cuja delegação lhe possibilita apor nos documentos a autenticação oriunda da fé-pública.

Jardim (2011a, p.405 e 414) expõe que esse ator jurídico nas localidades em que atua, "diferentemente do notário anglo-saxão, tem uma função plena, formativa, assessora e autenticante", ele não apenas certifica os fatos ocorridos em sua presença, mas sim formaliza juridicamente a vontade declarada pelas partes. Para demonstrar a abrangência da atuação notarial latina pelo mundo, indica como locais a Alemanha, Peru, Bélgica, Brasil, Áustria, Canadá, Espanha, Rússia, França, Japão, Grécia, Indonésia, Itália, México, Suíça, Londres, Turquia, China, Holanda, Vaticano e, nos Estados Unidos, a Luisiana e a Flórida.

O relatório do ano de 2010 da Comissão Europeia para Eficiência da Justiça – CEPEJ (2012, p.352), define o notário como um grande ator da justiça preventiva, a ele incumbindo os atos que excedem a mera autenticação, muitas vezes competindo-lhe

o aconselhamento das partes para fins de formalização de atos e de suas consequências jurídicas, o que, diante das definições acima, corrobora a prevalência de típicas atribuições notariais latinas nos países europeus.

Em relação ao regime jurídico, é informado pela CEPEJ que a maioria dos Estados participantes adota a forma privada e mesmo dentro da listagem de países em que os notários estão sujeitos a um estatuto público, não há a indicação de que o serviço seja prestado, necessariamente, de forma estatizada. É o caso, por exemplo, da Alemanha<sup>6</sup>, país em que o regime é público, mas também prestado em caráter privado, o que entendemos que se assemelha com a sistematização brasileira (serviço público em caráter privado).

Interessante que a Sérvia, segundo o relatório (2012, p.352), é o único país europeu em que não há notários.

A respeito dos registros públicos, em Portugal e na Alemanha tais serviços são prestados diretamente pelo Estado (JARDIM, 2011a, p.420 e 425), assim também ocorre na França, onde "o registro é efetuado em repartições públicas – dependentes do Ministério das Finanças" (JARDIM, 2011c, p.464).

Reitera-se que na Alemanha há a atuação notarial em caráter privado por profissionais do direito que se habilitam em seleções públicas, os quais convivem com notários oficializados. Porém, os registros permanecem integralmente estatizados e são realizados, de regra, nos chamados *Grundbuchamt*, espécies de tribunais das comarcas.

Regime similar ao brasileiro de prestação privada é encontrado na Espanha, país em que o sistema registral, de acordo com Gonzáles (2013, p.449) "obedece à fórmula de administração em franquia", isso se aplicando também ao registro civil das pessoas naturais (MEJIAS, 2013, p.929).

No Brasil, em linhas gerais, a atividade notarial e de registro como um todo é identificada pela tríade: prestação em caráter privado; necessidade de concurso público para exercício e fiscalização pelo Poder Judiciário estadual. É regida por leis

---

<sup>6</sup> Na Alemanha, segundo Ribeiro (2009, p.27), há três subtipos de organização do notariado: livre, restrito e judicial. O primeiro privado e com atuação convivendo com a advocacia; o restrito é o notariado latino *stricto sensu*, já no judicial os notários são componentes da magistratura, portanto, órgãos estatais.

federais, por atos normativos de órgãos federais e também por regulamentos estaduais vinculados aos agentes fiscalizadores e delegantes (Tribunais de Justiça dos Estados).

Dessa feita, por atuar no âmbito dos direitos individuais e coletivos, bem como na órbita pública e na privada, há uma infinidade de diplomas e regras que implicam direta ou indiretamente na prestação desses serviços. Portanto, o exercício escorreito da atividade notarial e de registro impõe a sistematização geral da legislação nacional e, em face do poder regulamentar, das respectivas normas estaduais.

## 1.1 A CONEXÃO ENTRE OS DIREITOS E LIBERDADES FUNDAMENTAIS E OS SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTRO

A atividade registral e notarial é uma das ferramentas de que se vale o Estado para que possa realizar a ordenação social, para a coleta de indicadores sociais<sup>7</sup> e especialmente para a promoção de direitos e da cidadania.

Nesse diapasão, o entendimento pleno da conformação jurídico-constitucional e fins da atividade notarial e de registro no Brasil clama por explanação prévia conceitual a respeito de parcela dos direitos e liberdades fundamentais e dos meios para as suas concretizações, para que, a partir de então, seja aclarado como o aparato estatal e as políticas públicas se servem das serventias extrajudiciais para regular e assegurar o *modus vivendi* programado pela lei fundamental.

## 1.2 DIREITOS E LIBERDADES FUNDAMENTAIS

Há diversos meios de se abordar os direitos fundamentais ou o que se conceitua como direitos humanos fundamentais e direitos fundamentais dos homens,

---

<sup>7</sup> Uma das formas de coleta de indicadores sociais pelo Estado através das serventias extrajudiciais consta no artigo 49 da Lei n.º 6.015/73, pelo qual há obrigatoriedade dos registradores civis enviarem trimestralmente à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, um mapa dos nascimentos, casamentos e óbitos ocorridos no trimestre anterior.

as explanações específicas passam por questões que buscam definir a sua origem<sup>8</sup>, o seu conteúdo deontológico, as vertentes normativas e a sua forma de aplicabilidade.

A este respeito, Alexy (2012, p.32-33) explica que a teorização de direitos fundamentais, a partir do direito positivo constitucional, é uma teoria dogmática, possuindo três facetas: a analítica, a empírica e a normativa.

Na medida em que esta primeira parte tem em vista a correlação de determinados direitos e da cidadania com os serviços notariais e de registro, será realizada exposição preliminar conceitual restrita à descrição da positivação constitucional, a qual versará, portanto, a respeito da dimensão empírica desses direitos, o que se justifica, conforme Alexy (2012, p.68), pelo fato de que "mais conveniente que basear o conceito de norma de direito fundamental em critérios substanciais e/ou estruturais é vinculá-lo a um critério formal, relativo à forma de sua positivação".

Em sequência, o argumento será complementado com as explanações teóricas de Rawls a respeito das liberdades fundamentais, em torno das quais gravitam os serviços notariais e de registro por servirem para a concretização de valores e direitos liberais básicos, como é o caso da segurança, da propriedade e da cidadania.

Sendo assim, passemos à análise dos direitos fundamentais constitucionais postos.

O título II da Constituição Federal de 1988 foi promulgado de acordo com a sistemática contemporânea de direitos fundamentais vigente na maioria dos Estados democráticos ocidentais. De forma que afirmou os direitos em simetria ao erigido a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos e da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem.

No texto constitucional os direitos fundamentais são apresentados com a seguinte subdivisão:

- Capítulo I - direitos individuais e coletivos;
- Capítulo II - direitos sociais;
- Capítulo III - nacionalidade;

---

<sup>8</sup> Villey realiza crítica, alicerçado em digressões históricas, para questionar as doutrinas jusnaturalistas e teológicas que remontam ao estado natural ou à igreja as bases dos direitos humanos. Assevera que a origem dos direitos humanos data do século XVII, a partir da filosofia europeia moderna e concorda que há sim uma primeira fonte teológica cristã, mas que se trata de "uma teologia desviada" (VILLEY, 2007, p.138).

- Capítulo IV - direitos políticos;
- Capítulo V - partidos políticos.

Veja-se, a título de exemplo, que a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, em seu artigo 1.º e 2.º, consagra os direitos à vida, à liberdade, à segurança, à integridade e à igualdade, o que consta, em termos bastante próximos, no *caput* do primeiro artigo<sup>9</sup> destinado pela Constituição Federal de 1988 aos direitos fundamentais.

Logo, o conteúdo dos direitos fundamentais assegurados pelo Estado brasileiro é um conteúdo político, construído a partir de bases e documentos históricos sólidos, o que legitima os pleitos que reivindicam a plena aplicabilidade dessas disposições, conforme é assegurado pelo parágrafo primeiro do artigo 5.º.<sup>10</sup>

Além dos comandos expressos no *caput* do dispositivo, são declarados por expressões deônticas diversos outros direitos fundamentais, entre eles: a igualdade entre homens e mulheres, a legalidade, a vedação à tortura e ao tratamento degradante, a liberdade de pensamento, a indenização por dano material, moral ou à imagem, o direito de resposta, a liberdade de consciência e crença, a intimidade e a vida privada, a inviolabilidade do domicílio, o livre exercício das profissões, o direito de propriedade, os direitos autorais, o direito adquirido, o juízo natural, a razoável duração do processo, enfim, uma vasta gama de direitos é prevista no artigo 5.º da Constituição Federal.

É importante destacar também os direitos sociais do artigo 6.º, quais sejam: educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados.

Mesmo que compilados dentro do título II da Constituição, os direitos fundamentais ali não são exauridos, muito pelo contrário, eles irradiam para as demais partes do texto, vez que são explicitados e direcionados por outros dispositivos, como exemplo temos os artigos 183 e 191, os quais, respectivamente, tratam das chamadas usucapião *pro misero* e *pro labore*, em consonância com o direito social fundamental da moradia.

---

<sup>9</sup> Artigo 5.º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade [...].

<sup>10</sup> § 1.º As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.

No entanto, apesar de, como já visto, ser garantido pelo artigo 5.º, § 1.º, da Constituição Federal que os direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata, há complexidade em ser encontrados meios para que possam ser efetivamente concretizados todos os direitos postos.<sup>11</sup>

De acordo com Cademartori e Grubba (2012, p.9), "o grande desafio é político, jurídico e social, ou seja, buscar a efetivação e a garantia dos direitos já assegurados, sem prejuízo da possibilidade do surgimento dos novos direitos".

Agora, no que concerne à vertente das liberdades fundamentais, apesar de nomes abalizados indicarem que se tratam de expressões sinônimas<sup>12</sup>, entendemos como complementos ao conteúdo político e afirmativo dos direitos fundamentais e esteio, como já sumariamente colocado, para as funcionalidades primárias dos serviços registrares e notariais brasileiros.

John Rawls, em suas produções dedicadas a construir uma teoria da justiça como equidade, elege as liberdades fundamentais como formativas de um conjunto de direitos reconhecidos na posição original como necessários a construir a estrutura básica da sociedade.

Segundo Rawls (2011, p.345) são dois os princípios primeiros de justiça:

Cada pessoa tem um direito igual a um sistema plenamente adequado de liberdades fundamentais que seja compatível com um sistema similar de liberdade para todos.

As desigualdades sociais e econômicas devem satisfazer duas condições. A primeira é que devem estar vinculadas a cargos e posições abertos a todos, em condições de igualdade equitativa de oportunidades; a segunda é que devem redundar no maior benefício possível para os membros menos privilegiados da sociedade.

Assim, repousa no primeiro item dos princípios primeiros de justiça a alocação das liberdades fundamentais, as quais são definidas em listagem que compreende a liberdade de pensamento, a liberdade de consciência, as liberdades políticas, a liberdade de associação, as liberdades vinculadas à noção de liberdade e integridade

---

<sup>11</sup> Villey (2007, p.5) diz que "os direitos do homem são irrealis" e que o erro dos documentos que os definem é "prometer demais".

<sup>12</sup> Robert Alexy (2012, p.44 e 45) cita vinte e uma expressões ou termos com conotação teórico-estrutural igual aos direitos fundamentais e dentre eles estão as liberdades fundamentais.

da pessoa e também "os direitos e liberdades protegidos pelo Estado de direito" (RAWLS, 2002, p.145).

O conceito liberal de Rawls é abrangente, mas solidifica a complementaridade e conectividade com os direitos humanos e direitos fundamentais na medida em que ele próprio considera que a sua análise das liberdades básicas vai de encontro com o conteúdo das cartas e declarações de direitos humanos (RAWLS, 2002, p.146).

Em similaridade com a doutrina de Alexy, Rawls reconhece que é inevitável que as liberdades fundamentais conflitem umas com as outras, mas que somente é possível a negação de uma delas em benefício de outra da mesma qualidade. Ademais, para que constituam um sistema coerente devem ser garantidas igualmente a todos os cidadãos.

No que tange ao pleno exercício dessas liberdades, é necessário que ocorram o que ele denomina de "condições razoavelmente favoráveis", as quais consistem em circunstâncias sociais adequadas e vontade política (RAWLS, 2011, p.350-352).

John Rawls inclui as liberdades básicas como componentes dos bens primários da estrutura social (2002, p.166).

No entanto, diante da ponderação acima descrita, também é possível encontrar em sua teoria o reconhecimento da dificuldade da efetivação da totalidade de liberdades fundamentais, especialmente aquelas com conteúdo de direitos sociais. Ou seja, pode ser dito que em Rawls há, mesmo que apenas como plano de fundo, o confronto entre o amplo leque de direitos e liberdades com a insuficiência de meios para o seu exercício<sup>13</sup>, o que retoma a questão de existir quadro primário de direitos e liberdades a ser garantido, no qual entendemos que estão contidas as serventias extrajudiciais.

Em face do exposto, infere-se que o sistema jurídico-constitucional brasileiro dos direitos e liberdades fundamentais é externado por imperativos objetivos, os quais, de regra, demandam outras atuações estatais para que seja pleno o seu exercício e,

---

<sup>13</sup> No mesmo sentido, para Ronald Dworkin existem dois tipos diferentes de direitos individuais: o de igual tratamento e o tratamento como igual: pelo primeiro os cidadãos possuem o direito de uma equitativa distribuição de oportunidades, recursos ou encargos, já o direito de receber tratamento como igual consiste em ser tratado "com o mesmo respeito e consideração que qualquer outra pessoa" (DWORKIN, 2011, p.350). A distinção institucional entre eles, segundo Dworkin, reside no fato de que nem sempre o direito ao tratamento como igual implicará no direito de igual tratamento isso porque as oportunidades, recursos e afins são distribuídos em face de políticas públicas que vislumbram não somente as satisfações individuais, como também benefícios coletivos, tendo em vista a limitação destes.



como veremos em sequência, que dentre as atuações necessárias para a efetividade de alguns desses direitos, controle e garantia de parcela das liberdades encontram-se os serviços notariais e de registro, sendo justamente estas funcionalidades as razões e fins da atividade.

### 1.3 A REGULAÇÃO DOS DIREITOS E LIBERDADES FUNDAMENTAIS E OS SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTRO

Para que seja efetivada parte do conjunto de direitos e liberdades fundamentais é essencial a regulação e definição dos instrumentos básicos que devem ser oferecidos pelo Estado, sendo necessária também a realização do controle público de fração do que é constitucionalmente assegurado e que independa de custeio estatal.<sup>14</sup> Exemplos disso são os direitos civis e políticos, pois, como assevera Rawls (2002, p.151): "instituir liberdades básicas, bem como satisfazer a diversos desejos, exige um planejamento e uma organização social".

Dessa forma, os serviços notariais e de registro se encontram fundamentados em tal necessidade, são, portanto, instrumentos do Estado para que seja possível a realização ordenada de parte dos direitos que são garantidos e oferecidos aos seus cidadãos.

Nessa ótica, os primeiros direitos e liberdades (civis e políticos) clamam pela definição de quem é o povo daquele Estado e isso somente é possível a partir de um registro de cada nacional, registro este de nascimento<sup>15</sup>, o qual está a cargo dos serviços extrajudiciais, especificamente aos registradores civis das pessoas naturais.

E a partir dessa organização, diversas são as decorrências funcionais, como é o caso da absorção na mesma estrutura, visando a precisão e concentração de

---

<sup>14</sup> Conforme Holmes e Sunstein (2012, p.33), os direitos e liberdades individuais dependem de uma vigorosa atuação estatal.

<sup>15</sup> O registro civil de nascimento foi instituído no Brasil com a Lei n.º 1.829 do ano de 1870, regulamentada em 1874 pelo Decreto 5.604.

informações, dos demais registros de estados, quais sejam os de casamento<sup>16</sup>, óbito, interdição e afins.

A propriedade privada, valor liberal, é assegurada também a partir do controle do Estado e o principal meio de garantia é o repositório a cargo dos registros de imóveis.<sup>17</sup>

Por sua vez, com relação à estruturação dos atos e contratos, a intervenção do notário é tida como essencial para a formalização de determinados pactos e disposições, com o fito de que sejam observadas todas as formalidades legais e para que as partes sejam aconselhadas por sujeito imparcial. A exigência da forma pública é aplicável, entre outros casos, a negócios jurídicos que tratem de imóveis de valor superior a trinta salários mínimos<sup>18</sup>, a pactos antenupciais<sup>19</sup>, a cessões de direitos hereditários<sup>20</sup>. Outrossim, há vasta gama de situações contratuais sem forma exigida, nas quais os agentes do Estado ou os particulares impõem o reconhecimento de firma<sup>21</sup> e a apresentação de documentos autenticados.

Sobre os fins notariais, expõe Arouca (2009, p.97) que: "A atividade notarial, devido à peculiaridade de suas funções específicas, encontra-se entre as atividades que têm grande responsabilidade na manutenção da paz social, contribuindo sobremaneira para que os direitos fundamentais sejam respeitados".

---

<sup>16</sup> O registro civil de casamento foi criado em 1890, através da Lei n.º 181, com a definição de Estado Laico por parte da Constituição Republicana.

<sup>17</sup> O registro geral de imóveis foi instituído pela Lei n.º 1.237 em 1864, substituindo o registro paroquial ou "registro do vigário" criado pela Lei n.º 601 de 1.850. No entanto, somente com a vigência do Código Civil de 1916 todo e qualquer direito real sobre imóveis passou a ser constituído a partir do seu registro, já que anteriormente títulos judiciais e vindos de sucessão causa mortis a isto não estavam obrigados.

<sup>18</sup> Artigo 108 do Código Civil Brasileiro.

<sup>19</sup> Artigo 1.653 do Código Civil Brasileiro.

<sup>20</sup> Artigo 1.793 do Código Civil Brasileiro.

<sup>21</sup> A possibilidade de ser exigido o reconhecimento de firma em procurações consta no artigo 654, § 2.º, do Código Civil Brasileiro. A Resolução n.º 310/2009 do Conselho Nacional de Trânsito – CONTRAN exige, para a transferência de veículos, que sejam reconhecidas as firmas dos vendedores e compradores na modalidade "por autenticidade", ou seja, modalidade na qual o tabelião certifica que a assinatura foi aposta em sua presença.

### 1.3.1 Segurança jurídica

Independentemente do tipo da atribuição, a viga mestra do sistema notarial e de registro e das suas irradiações nos direitos e liberdades fundamentais é a segurança jurídica, a qual, dentro da catalogação do sistema de posições jurídicas fundamentais realizada por Alexy (2012, 193-234), é tanto um direito fundamental a não eliminação de posições jurídicas (direito de defesa ou ação negativa), quanto o direito a algo como relações jurídicas (direito a ação positiva) e, ainda, uma liberdade jurídica protegida.

A Constituição Federal de 1988 incluiu a segurança jurídica em seu preâmbulo e o fez também no *caput* do artigo 5.º, erigindo-a como cânone dos direitos e garantias fundamentais.

Dip (2012b, p.67- 68) conceitua a segurança jurídica como princípio causal dos atos humanos sociais e elemento constitutivo do bem comum, repousando na positividade e na juridicidade substantiva.

No âmbito notarial e de registro, a segurança jurídica é manifestada nos seguintes aspectos e funções centrais: fé pública; qualificação dos atos; conservação e publicidade.

A qualificação<sup>22</sup> decorre da jurifuncionalidade do notário e do registrador, pois, como profissional do direito, verifica a conformidade do que lhe é apresentado ou rogado sob o prisma da totalidade das normas e princípios aplicáveis ao caso concreto, assegurando que o direito será aplicado indiscriminadamente aos atos que estão, por imposição legal, sujeitos ao seu crivo.

Por sua vez, a conservação do acervo, além de resguardar a memória do Estado, propicia, aliada à publicidade, o controle externo do encadeamento de trâmites e conteúdos e, no tocante aos sujeitos do ato, a garantia de que constarão nos registros

---

<sup>22</sup> Amadei (2004, p.98) explica que a qualificação jurídica indica o aspecto jurídico-prudencial da atividade notarial e de registro, é "ao que antes se chamava exame de títulos e, mais remotamente, triagem de títulos". E para distinguir cada qual diz que "notários e registradores não são operários que fazem triagem; não são sequer técnicos que, com o saber prático útil (*do facere*), examinam; são operadores do direito, vocacionados ao juízo prudencial no universo do direito (*do agire*) que qualificam".

os seus assentamentos. Neste ponto revelam-se as duas vertentes da segurança jurídica registrária: a segurança jurídica estática e a segurança jurídica dinâmica.<sup>23</sup>

A segurança jurídica estática é o que se denomina de estabilidade política do domínio ou certeza jurídica das relações constituídas; quanto à dinâmica, é a decorrência econômica da primeira, ou seja, a fluidez e o tráfego negocial dos direitos.

Sobre o assunto Dip (2011, p.498-499) diz que consecução do domínio privado como corolário das liberdades necessita de estabilidade da situação dominial "porque não se fomentam verdadeiramente aquisições de bens dos quais não se esperem desfrute razoavelmente seguro e conservação temporal adequada". E, aí, opina pela hierarquia entre a segurança jurídica estática e dinâmica, em razão da segunda somente se perfazer com a garantia da primeira, sendo oportuno acrescentar a esta colocação que a função conservatória, publicitária e de qualificação dos registros públicos são exatamente garantes do principal pilar: a segurança jurídica estática.

A publicidade do sistema notarial e de registro, por sua vez, é meio de atingir a segurança jurídica por criar esquema prévio que possibilita aos interessados o conhecimento de situações dominiais, contratuais e pessoais, através da rogação por certidões.

Ademais, em face da complexidade do conhecimento geral efetivo e para que sejam garantidos os direitos *erga omnes* é necessário que o Estado se valha de presunções de conhecimento, presunções estas que somente são legítimas se, de fato, estiverem à disposição dos interessados e é exatamente isto que possibilita a estruturação legal e normativa dos registros públicos e tabelionatos.

Aliás, consoante Leonardo Brandelli (2007, p.66-67), em determinados casos o conhecimento presumido decorre do dever de diligência do interessado, de forma que com a disponibilidade da informação já serão surtidos efeitos em relação a terceiros, quer estes tenham diligenciado para obtê-la, quer tenham quedados inertes. É o que ocorre, por exemplo, com relação à publicidade registral imobiliária e, se assim não fosse, não existiriam meios de se assegurar o respeito de terceiros por aquela situação jurídica quando não fosse externada por situação fática.

---

<sup>23</sup> Amadei (2004, p.21) defende o mesmo duplice aspecto da segurança jurídica nos serviços de protesto de títulos. A segurança jurídica estática neste particular é manifestada pela certeza jurídica das situações cambiárias insatisfeitas, ou seja, das obrigações inadimplidas. A dinâmica, por sua vez, vincula-se ao aspecto anterior em razão de transmitir ao mercado as informações

Porém, de nada valeria a qualificação dos atos, a conservação e a publicidade para higidez social dos serviços notariais e de registro se não fosse a fé pública depositada pelo Estado nesses agentes.

A partir da delegação, posse e exercício, os notários e registradores, na prática de atos próprios de seus ofícios, possuem fé pública para o exercício de suas atribuições e desta fé advém a presunção de veracidade<sup>24</sup> dos seus documentos.

Sobre a função social da fé pública, leciona Ricardo Dip (2012a, p.123):

A relevância jurídica da fé pública: a autonomia do passado – realmente irrepetível – exige algum modo de testemunho qualificado para *re*-representar os fatos pretéritos com a presunção de que ocorreram da forma testemunhada.

De não ser assim, a perseverante insegurança quanto aos fatos passados não permitiria o convívio político e social.

A fé pública, pois, é exigência da segurança jurídica e da paz social.

Com a fé pública notarial e de registro obtém-se a unidade do sistema de presunções e a força social e política do repositório, o que faz com que a segurança jurídica, em seus amplos aspectos, seja alcançada.

Decorre do prestígio que goza a segurança jurídica o grande feixe de atribuições da atividade que está deveras conectado aos direitos e liberdades fundamentais, conjunto de funções este que se encontra em crescente ampliação para absorver novas decorrências de direitos e assegurar novas alternativas para a concretização de preceitos positivados, destacando-se no atual contexto, a busca de utilização dos serviços para fins de desjudicialização e o protagonismo registral imobiliário para a regularização fundiária, como uma das vias para a construção de uma solução que atenda o direito social à moradia.

---

creditícias e também por demonstrar a existência de meio célere de recuperação dos créditos, o "que projeta confiança na vida comercial".

<sup>24</sup> A respeito da presunção de veracidade dos documentos notariais e de registro vide artigos 364; 365, II e III; 366 e 369 do Código de Processo Civil. Por ser relativa, a fé do documento cessa se for declarada judicialmente a sua falsidade, nos termos do artigo 387 do Código de Processo Civil.

### 1.3.2 Direito à razoável duração do processo

No que diz respeito à desjudicialização, foi acrescido o inciso LXXVIII ao artigo 5.º da Constituição Federal, por meio da Emenda 45 de 2004, o direito fundamental à razoável duração do processo e aos meios que garantam a celeridade de sua tramitação, o qual já estava expresso no artigo 16 da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem de 1948 e também na Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969 (Pacto de São José da Costa Rica).

Para que seja possível atingir o direito à célere prestação jurisdicional, a estrutura física do Judiciário deve ser repensada, mas também devem ser buscados meios para reduzir a contenciosidade.

É importante aqui consignar que as atribuições ordinárias da atividade notarial e de registro por si só já representa meio estatal efetivo de diminuição de litígios.

A este respeito, Túllio Formicola (2013, p.1273) e Gilson Carlos Sant'Anna (2013b, p.812) informam que o estudo da consultoria norte-americana Tilingahast e os dados da *Agenda for Civil Justice Reform in América*, ambos da década de 90, concluem que nos países que adotam o notariado latino o custo do judiciário é menor e, ainda, há menor incremento de contenciosidade contratual e imobiliária. Acrescentam também que a China buscou o ingresso na União Internacional do Notariado Latino, pois em pesquisa realizada por suas embaixadas, foi constatado que o número de demandas judiciais, sobre questões patrimoniais e de família, era consideravelmente menor nos países que adotam o tipo latino de notariado.

É estendida essa qualidade preventiva de litígios para os registros públicos, conforme Raúl Castellano Martínez-Báez (2013, p.1239):

O vértice de toda a pirâmide da instituição registral, tal como é concebida no México, América Latina e em alguns países da Europa, radica no conceito de segurança jurídica, tendo como passo prévio a função notarial; entre ambas, asseguram a paz jurídica. Só em caso de conflito existe para o particular a proteção ou o recurso judicial; um bom Registro Público afasta as controvérsias dos tribunais.

Em amplo aspecto, os serviços notariais e de registro estão aptos a receber outras atribuições que contribuam para a desjudicialização e é o que já vem acontecendo, exemplo disso é o advento da Lei n.º 11.441 de 2007, a qual possibilitou

a realização de separações, divórcios, restabelecimentos da sociedade conjugal e inventários nos tabelionatos de notas e também da recente Lei n.º 12.767 de 2012, que positivou a competência dos tabelionatos de protesto para processamento das certidões de dívidas ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas.<sup>25</sup>

A cobrança das dívidas públicas através dos tabelionatos de protestos representa, de plano, considerável diminuição da litigiosidade, mas também economia à Administração Pública, a qual poderá destacar os procuradores envolvidos com as execuções fiscais para outras atribuições e, de imediato, desafoga o serviço, contribuindo para eficiência e celeridade dos processos<sup>26</sup>.

Além dos créditos que são de corrente execução fiscal, como é o caso de dívidas de impostos de circulação de bens e contribuições sociais, em função da inexistência de custos antecipados à Fazenda Pública<sup>27</sup> poderão ser encaminhados para o serviço de protesto aqueles que, de regra, somente impunham restrição de direitos aos devedores sem o ajuizamento de ações, como é o caso do Estado de São Paulo que está protestando os débitos de IPVA<sup>28</sup>.

Ademais, sabe-se que, em virtude dos custos jurisdicionais, são estabelecidos limites mínimos para ajuizamento de execuções fiscais pelos entes federados, tal limite para débitos com a fazenda nacional é atualmente de R\$ 20.0000,00 (vinte mil reais), conforme artigo 1.º, II, da Portaria n.º 75/2012 do Ministério da Fazenda. Por

---

<sup>25</sup> Antes disso, em 06 de abril de 2010, o Conselho Nacional de Justiça, nos termos do voto da relatora Conselheira Morgana Richa, por oito votos a seis, aprovou recomendação para que os tribunais de justiça regulamentassem o protesto extrajudicial de certidões de dívida ativa. O CNJ agiu em razão de provocação nos pedidos de providência n.º 10.00.004178-4 e 2009.10.00.004537-6, requeridos pelas corregedorias gerais de Justiça dos estados de Goiás e Rio de Janeiro.

<sup>26</sup> A esse respeito, vide item 3.1.5.2 que trata da pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2011) sobre o custo unitário de processo de execução fiscal da União.

<sup>27</sup> De regra, em virtude de provimentos e leis estaduais, os apontamentos de protestos de certidões de dívidas ativas são realizados através do procedimento de pagamento diferido, no qual os tabelionatos somente receberão os custos dos serviços por ocasião do pagamento pelo devedor.

<sup>28</sup> Segundo Bottini Filho (2012), a iniciativa paulista é inédita e foi possível em virtude de um acordo para processamento eletrônico das informações aos tabelionatos. Através de projeto piloto iniciado na cidade de São Bernardo do Campo em 2011, a procuradoria do Estado constatou que, diferentemente das pessoas jurídicas devedoras de ICMS, os proprietários de automóveis em débito com o IPVA, de regra, pessoas naturais, estavam mais dispostos a quitar suas dívidas, por isso tais dívidas foram eleitas como primeiro alvo de protestos em série de forma eletrônica. A atual média de recuperação de crédito de dívidas públicas através dos tabelionatos de protesto no Estado de São Paulo é de 15,19%

outro lado, mesmo havendo limite mínimo para inscrição na dívida ativa e emissão da correspondente certidão, o valor é consideravelmente menor, no caso em análise a mesma portaria, em seu artigo 1.º, I, estabelece a necessidade do valor consolidado do débito ser superior a R\$ 1.000,00 (mil reais) para realizar a inscrição, de forma que na faixa compreendida entre valores inscritos e não executados, há um importante implemento de atuações positivas para recuperação do crédito através dos tabelionatos de protesto, já que a Fazenda Pública, encaminhando as respectivas certidões para apontamento, obterá a intimação dos devedores e o procedimento correlato à testificação da dívida sem qualquer custo, o que não ocorreria na faixa em questão pelos custos da ação.

Nesse sentido, a Portaria n.º 17/2013 da Procuradoria-Geral Federal, mediante a inclusão realizada pela Lei n.º 12.767/12 do parágrafo único ao artigo 1.º da Lei n.º 9.492/97, estabeleceu que as procuradorias regionais federais, as procuradorias federais nos Estados, as procuradorias seccionais federais e os escritórios de representação poderão encaminhar para o protesto as certidões de dívidas ativas das autarquias e fundações públicas federais cujo valor consolidado seja inferior ou igual a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), ressaltando que somente serão encaminhados os títulos nos locais onde não seja necessário o pagamento antecipado de despesas, o que está sendo aplicado na maioria dos Estados da federação.<sup>29</sup> Note-se que na portaria em questão, diferentemente da Portaria geral 75/2012, não há limites mínimos para encaminhamento, mas sim limites máximos, de forma que qualquer crédito inscrito na dívida ativa de até R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) pode ser encaminhado para o tabelionato de protesto competente.

Outra medida tomada recentemente que utiliza os serviços extrajudiciais para fins de desjudicialização é o Provimento n.º 31/2013 da Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo, de 21 de outubro de 2013, o qual dá competência para os tabeliães de notas formarem, a pedido da parte interessada, por meio físico ou eletrônico, cartas de sentença das decisões judiciais, dentre as quais, formais de

---

<sup>29</sup> Nesse sentido: Lei n.º 3.350 de 1999 do Estado do Rio de Janeiro; Nota explicativa n.º 7, aplicável à Tabela de Emolumentos dos Tabelionatos de Protesto da Lei Estadual de São Paulo n.º 11.331/02, com redação dada pela Lei Estadual n.º 13.160/08; Provimento 230/2012 da Corregedoria-Geral da Justiça do Estado do Paraná, Processo 006/2013 da Corregedoria-Geral da Justiça do Estado de Pernambuco; Artigo 326, § 4.º, do Código de Normas e Procedimentos dos Serviços Notarias e de Registro do Estado da Bahia, de 13/08/2013; Artigo 718 do Código de Normas da Corregedoria Geral da Justiça do Estado do Maranhão, de 08/10/2013.



partilha, cartas de adjudicação e arrematação, mandados de registro, de averbação e de retificação.

Em face da dispensabilidade de provocação do magistrado que já sentenciou para formação da carta de sentença e da desnecessidade de envolvimento dos auxiliares jurisdicionais para a expedição das cópias dos autos, sendo que tais atuações demandam considerável tempo em virtude da quantidade de documentos que devem ser extraídos e, como consta na parte introdutória do provimento, considerando a estreita afinidade entre as atividades judiciais e extrajudiciais, o objetivo do ato normativo deve ser rapidamente alcançado para fins de contribuir para a celeridade e eficiência dos serviços judiciários.

Entretanto, é importante consignar que a edição do Provimento 31/2013 e também o entendimento de que é possível a utilização de escritura pública para retificação de erros em partilhas judiciais<sup>30</sup>, deve-se à edição da Lei Federal n.º 11.441/2007, de forma que esta deve ser considerada como o marco do reconhecimento dos tabelionatos de notas como vias adequadas e parceiros capacitados para a desjudicialização.

A par do listado, há outras medidas com o mesmo objetivo que aguardam regulamentação<sup>31</sup> ou aprovação legislativa para a aplicabilidade, como é o caso do Projeto de Lei n.º 5.243/2009, proposto pelo Deputado Alex Canziani (PTB-PR), o qual visa atribuir competência aos serviços para a arbitragem de questões de jurisdição voluntária, e também do anteprojeto de lei, apresentado em 2012 pela Associação dos Notários e Registradores do Brasil – Anoreg/BR, que possibilita a promoção da usucapião pela via extrajudicial.

Atento aos fatos, o Colégio Permanente de Corregedores-Gerais dos Tribunais de Justiça do Brasil (CCOGE), por oportunidade do 54.º Encontro do Colégio Permanente de Corregedores-Gerais dos Tribunais de Justiça do Brasil – ENCOGE,

---

<sup>30</sup> O artigo 185, parágrafo único, do Código de Normas e Procedimentos dos Serviços Notariais e de Registro do Estado do Piauí é expresso nesse sentido, declarando que "é admissível, também, a retificação do formal de partilha judicial por escritura pública".

<sup>31</sup> Com o mesmo objetivo, recentemente as Corregedorias-Gerais de Justiça do Estado de São Paulo, Ceará e Bahia editaram provimentos para a realização de conciliação nas serventias notariais e de registro. No entanto, em sede do Pedido de Providências 0003397432013000000 proposto pela Ordem dos Advogados do Brasil – seção São Paulo, o Conselho Nacional de Justiça, a partir do voto da Conselheira Gisela Gondim Ramos (indicada pela OAB) suspendeu, liminarmente, o Provimento n.º 17/2013 da corregedoria paulista, sob o fundamento de que haveria vício formal em face do conteúdo escapar "à incidência da Política Judiciária Nacional".

ocorrido na cidade de Florianópolis-SC, de 06 a 08 de novembro de 2013, publicou a Carta de Florianópolis, na qual consta a expressa recomendação às Corregedorias-Gerais de Justiça para estimularem, no âmbito dos respectivos Estados, o protesto de certidões de dívida ativa. No mesmo documento também foi deliberado que o Conselho Nacional de Justiça será oficiado sobre o posicionamento favorável do Colégio a respeito da adoção dos institutos da mediação e conciliação nas serventias extrajudiciais.

### 1.3.3 Direito fundamental à moradia e função social da propriedade

O direito social à moradia foi incluído no caput do artigo 6.º da Constituição Federal de 1988 com a Emenda Constitucional n.º 26 de 2000.

No entanto, o Estado brasileiro, mesmo anteriormente a essa data, por ser signatário de diversos acordos e tratados internacionais sobre o tema, paulatinamente atuou na construção de legislação que visava contribuir para a solução do problema de déficit habitacional e para a função social da propriedade.

A esse respeito, a Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU de 1948 já reconhecia, em seu artigo 25, I, como direito de toda pessoa a habitação. Também a Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem de 1948 previu, em seu artigo XI, a habitação como inerente ao direito à preservação da saúde e do bem-estar.

É dedicado ao problema social da moradia programa permanente da Organização das Nações Unidas, o qual se chama ONU - Habitat, sendo o Brasil um dos países participantes, o qual sediou em 2012 a Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável – Rio + 20, evento no qual a ONU - Habitat atuou para que fossem respeitados os compromissos prévios para a construção de cidades cada vez mais sustentáveis e para que fossem adotadas medidas e resoluções que respondam aos crescentes desafios impostos pela urbanização cada vez mais rápida das cidades.

Outros documentos importantes da ONU sobre o tema são: Declaração sobre assentamentos humanos de Vancouver – Agenda Habitat I, de 1976; Declaração sobre o desenvolvimento, de 1986; Agenda 21, de 1992 no Rio de Janeiro; Agenda Habitat II, de 1996 em Istambul. Em todos eles há o compromisso dos signatários na

busca por resoluções aos problemas da moradia e para a obtenção de um meio ambiente adequado.

Na mesma linha, o vigente Programa Nacional de Direitos Humanos – 3, assim como os anteriores, dedica diversos pontos ao direito à moradia, traçando como objetivo estratégico III a garantia do acesso à terra e à moradia para a população de baixa renda e grupos sociais vulnerabilizados. No que tange à função social da propriedade, ela integra o objetivo estratégico IV, que aborda a garantia do direito a cidades inclusivas e sustentáveis, bem como o objetivo estratégico VI, vinculado ao acesso à justiça no campo e na cidade.

A respeito do reconhecimento prévio à Emenda Constitucional n.º 26/00 do direito à moradia pela ordem constitucional brasileira:

O direito à moradia, antes mesmo de ser reconhecido como direito social em razão da Emenda Constitucional n.º 26, já era previsto como consequência da proteção de outros direitos fundamentais, dentre eles o próprio direito à vida e à propriedade, ou o direito à inviolabilidade do domicílio, ou à inviolabilidade da vida privada. De igual modo, o direito à moradia emergia do princípio da dignidade da pessoa humana. A moradia, então, ainda que não expressamente reconhecida como direito distinto, era protegida em nível constitucional como resultado da proteção de outros direitos como elemento necessário à dignidade do indivíduo (SANTOS, 2009, p.40-41).

Quanto à função social da propriedade, o artigo 5.º, XXIII, da Constituição Federal, estabelece, ato contínuo, à garantia do direito à propriedade, que está deverá atender à sua função social. No corpo constitucional, ademais, é expresso que um dos princípios da ordem econômica brasileira é a função social da propriedade – artigo 170, III e, em sequência, normatiza que a função social da propriedade urbana ocorre quando são atendidas as exigências do plano diretor – artigo 182, § 2.º; já a propriedade rural para atender à sua função social deve, simultaneamente, ser aproveitada racional e adequadamente, ter os seus recursos naturais utilizados adequadamente e preservar o meio ambiente, observar as disposições que regulam as relações de trabalho e, por fim, ser explorada de forma que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Abordando a diferenciação da função social urbana e rural, Rodrigues (2013, p.1316-1317) assim considera:

Não há, na ordem constitucional, uma distinção quanto ao cumprimento da função social no que tange à propriedade pública ou privada e entre a propriedade urbana ou rural. Isso nos faz concluir que o dever imposto ao proprietário é comum e independe por completo de sua qualificação ou das qualidades do bem.

E acrescenta:

Sendo certo que todos devem fazer com que a propriedade cumpra a sua função social, certo é também dizer que, em linhas gerais, não haverá grande diferença entre a propriedade urbana e a rural. Isso porque qualquer desses imóveis deve ser explorado, aproveitado, utilizado, independentemente de sua qualificação ou localização (RODRIGUES, 2013, p.1317).

Na mesma linha, mas referindo-se às propriedades públicas e privadas, Santos (2009, p.72):

Portanto, o princípio constitucional que impõe função social à propriedade, por não fazer qualquer especificação entre a de domínio público ou privado (talvez para não se enveredar na redundância), deve ser aplicável indistintamente aos bens públicos administrados pelo Estado ou por seus entes, embora seja necessário distinguir as nuances dessa função social em cada uma das modalidades de bens públicos, por assumir características próprias.

Para atender a tais comandos fundamentais e aos compromissos públicos assumidos antes da atual ordem constitucional, o Brasil editou legislação variada sobre os assuntos, destacando-se o seguinte conjunto: Decreto Lei n.º 58/37; Lei n.º 4.380/64; Lei n.º 4.504/64; Lei n.º 4.591/64; Lei n.º 6.766/79; Lei n.º 8.629/93; Lei n.º 9.514/97; Lei n.º 9.636/98; Lei n.º 10.157/01; Lei n.º 10.406/02; Lei n.º 11.977/09.

Em cada um dos diplomas citados o serviço de registro de imóveis é imprescindível para garantia do direito à moradia e da função social da propriedade, vez que atua qualificando os títulos para acesso ao fôlio real de acordo com os ditames estabelecidos na legislação de regência. Isso quer dizer, por exemplo, que todas as regras postas na Lei n.º 6.766/79 para o parcelamento do solo urbano somente são fielmente fiscalizadas em razão das competências e funções constitucionais do registrador imobiliário, o qual deverá conferir a apresentação dos documentos previstos no artigo 18, examinar se o contrato padrão está de acordo com o

estabelecido no artigo 26 e, vai além, tem função ativa para fins de regularização de loteamentos irregulares, recebendo as prestações dos adquirentes, notificando as partes etc.

Da mesma forma, grande parte dos instrumentos da política urbana contidos no Estatuto da Cidade depende do registro imobiliário para serem levados a cabo, seja no que tange à qualificação, seja em virtude da publicidade inerente à atividade, a qual propicia a presunção de conhecimento e o efeito *erga omnes*. A exemplo das notificações para parcelamento, edificação ou utilização compulsória<sup>32</sup>, assim como o direito de preempção<sup>33</sup> ao Poder Público, atos que devem ser levados ao registro imobiliário para fins de averbação na matrícula respectiva, de modo que eventuais adquirentes tenham conhecimento de que se trata de imposição *propter rem*, ou seja, que acompanha a coisa independentemente de sua titularidade.

Todavia, apesar de em todos os casos e diplomas citados tratar-se de função essencial ao atendimento das políticas públicas vinculadas ao direito à moradia e à função social da propriedade, é a recente Lei n.º 11.997/09 que promoveu o protagonismo do registro imobiliário na regularização fundiária.

O capítulo III da referida lei é dedicada à regularização fundiária de assentamentos urbanos e assim conceitua o instituto:

Art. 46. A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Conforme Santos (2009, p.133), a norma estabelece os seguintes princípios explícitos para a regularização fundiária em áreas urbanas:

Ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, priorizando sua permanência na área ocupada, desde que assegurado o equilíbrio das condições de habitabilidade e sustentabilidade urbana, ambiental e social; articulação das políticas setoriais de habitação nos

---

<sup>32</sup> Artigo 5.º, § 2.º, da Lei n.º 10.257/01 – Estatuto da Cidade.

<sup>33</sup> Artigo 25, § 2.º, da Lei n.º 10.257/01 – Estatuto da Cidade.

diferentes níveis de governo, envolvendo os entes públicos e privados, voltando-se à geração de emprego e renda; participação popular em todas as etapas da regularização; estímulo à resolução extrajudicial de conflitos; e, concessão do título preferencialmente à mulher.

Santos (2009, p.140-141) também aponta a existência de duas espécies de regularização fundiária na lei: a de interesse social e a de interesse específico. A primeira aplicável para áreas ocupadas por população de baixa renda, em circunstâncias de preenchimento de requisitos para declaração da usucapião ou de concessão especial para fins de moradia. A regularização de interesse específico tem em vista restrições à ocupação de Áreas de Preservação Permanente – APPs e as exigências de contrapartidas e compensações por parte da autoridade licenciadora.

No que diz respeito à regularização fundiária de interesse social, o registrador age para fins de delimitar a área de demarcação urbanística a pedido do poder público, notifica as partes para apresentarem impugnação à demarcação urbanística e deve promover até mesmo a tentativa de acordo entre o impugnante e o poder público, nos termos do artigo 57 da lei.

Sobre isso, novamente manifesta-se Santos (2009, p.143):

Devidamente instruído o auto de demarcação, este será encaminhado ao Oficial de Registro de Imóveis, que tentará buscas para a identificação do proprietário da área a ser regularizada. Localizado, o proprietário deve ser notificado, assim como os confrontantes, ocupantes e interessados para que, se quiserem, impugnem a averbação da demarcação.

A norma segue pormenorizando todo o procedimento administrativo e registral da demarcação, o que, em nosso sentir, atribui muitas responsabilidades que seriam da municipalidade ao oficial de registro imobiliário. A presente afirmação encontra azo no conhecido fato de que os inúmeros parcelamentos irregulares são decorrentes da inércia do próprio Poder Público municipal que se omite em seu dever de fiscalização, ou retarda licenças em razão de procedimentos burocráticos e contrários aos interesses econômicos dos empreendedores e adquirentes.

Há no diploma também a figura da usucapião extrajudicial registral imobiliária, a qual é concedida, de ofício, pelo registrador se o titular de posse legitimada pelo poder público cumprir os requisitos previstos em lei, apresentando no serviço extrajudicial os documentos previstos no artigo 60.

Marcelo Augusto Santana de Melo (2011, p.719-721) coloca que, não obstante a função primordial do registro de imóveis de ser o guardião do direito de propriedade e que isso por si já representa conexão com o direito à moradia, os

novos diplomas afetos ao tema atribuem papel de destaque ao serviço em questão, como é o caso do Estatuto da Cidade, provimentos para cumprimento efetivo das diretrizes da Lei do Parcelamento do Solo e, mais recentemente, a lei agora em comento: Lei n.º 11.977/09. Sobre ela, ressalta:

O Registro de Imóveis foi o destinatário final da regularização fundiária com o dever jurídico de presidir o procedimento e verificação dos requisitos estabelecidos na lei, os instrumentos da demarcatória e legitimação de posse também têm por objetivo o direito de propriedade (MELO, 2011, p.720).

Prossegue dizendo que o registro imobiliário, pela Lei n.º 11.977/09, ao presidir o procedimento, substitui função que outrora era exercida pelo Poder Judiciário, o que, a nosso ver, traz o benefício indireto de desjudicialização, conferindo efetividade não apenas ao direito à moradia, mas à razoável duração do processo.

Por fim, é cabível ressaltar que, muito embora prestigiado em suas atribuições, o registro de imóveis teve suas receitas consideravelmente diminuídas com o advento da lei em comento, eis que o artigo 42 determina reduções de emolumentos no importe de até 75% para atos registrares e o artigo 68 vai além, declarando que não serão cobradas custas e emolumentos para o registro do auto de demarcação urbanística, do título de legitimação e de sua conversão em título de propriedade e dos parcelamentos oriundos da regularização fundiária de interesse social.

Apesar de tais previsões serem, de fato e como destaca Santos (2009, p.146), "de larga importância para o acesso à moradia legal, pois conhecida é a existência de sucessivos contratos 'de gaveta', relacionados a um só imóvel, como meio de se evitar o pagamento ou o recolhimento de tais valores", não há qualquer indicação na norma para promoção de ressarcimento aos registradores imobiliários pelos atos praticados com redução ou isenção de emolumentos, o que pode gerar, consideradas as especificidades da serventia, grande desequilíbrio econômico-financeiro ao prestador do serviço em caráter privado.

Enfim, a atuação notarial e registral, nos termos existentes no Brasil, é direcionada à promoção e concretização de direitos em seus diversos aspectos, caminhando diuturnamente para a ampliação dos seus feixes de competências, a fim de abarcar pleitos sujeitos à jurisdição voluntária, com o fito de diminuição geral de contenciosidade, promoção da dignidade da pessoa humana (ao presidir, por

exemplo, os processos de reconhecimento de paternidade), fiscalização e fomento à regularização fundiária, meio-ambiente equilibrado etc.

Novamente, frisa-se que essas são as razões e fins dos serviços notariais e de registro, ou seja, é um serviço público prestado por operador do direito para pacificação social, garantia da segurança nas relações, efetivação e controle de direitos, servindo, ainda, como repositório do Estado para indicadores e fiscalização, devendo, portanto, estar inseridos em sistema que permita a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro da prestação em caráter privado, sob pena de comprometimento estrutural da instituição.



## 2 A CONFORMAÇÃO BRASILEIRA JURÍDICO-CONSTITUCIONAL DA ATIVIDADE NOTARIAL E DE REGISTRO

A Constituição Federal de 1988 é a atual fonte normativa primária para fins de obtenção da conformação jurídica desses serviços, já que lhes dedica o seu artigo 236, traça os caminhos para as leis infraconstitucionais<sup>34</sup> regulamentadoras e estabelece os preceitos de incidência obrigatória à administração e aos serviços públicos<sup>35</sup>.

Ante a competência constitucional da União para legislar sobre a matéria<sup>36</sup>, apresenta-se como conjunto legislativo básico institucional das funções notariais e de registro o seguinte:

- Constituição Federal;
- Lei n.º 8.935/95 - Lei dos Notários e Registradores;
- Lei n.º 10.169/00 - Lei geral de Emolumentos;
- Lei n.º 6.015/73 - Lei dos Registros Públicos;
- Lei n.º 9.492/97 - Lei dos Tabelionatos de Protesto.

Ademais, ladeando as leis formais federais, há farta produção regulamentar, oriunda principalmente dos órgãos de fiscalização: Conselho Nacional de Justiça e Tribunais de Justiça dos Estados respectivos.

Quanto aos últimos, eles acarretam diferenças regionais substanciais no exercício dos serviços, as quais não se limitam aos meios de formalização dos atos, mas também implicam em diferenciação de fontes de custeio e ressarcimento de gratuidades.<sup>37</sup>

---

<sup>34</sup> As legislação básica determinada pela Constituição da República é composta pela Lei n.º 8.935/94 e pela Lei n.º 10.169/00, a primeira vinculada à regulação geral e provimento dos serviços e a segunda referente às normas gerais de emolumentos.

<sup>35</sup> O artigo 37 da Constituição Federal estabelece o dever de obediência por parte da administração direta, indireta e qualquer dos poderes aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, os quais também incidem na estruturação dos serviços extrajudiciais. As considerações iniciais da Resolução n.º 20 de 2006 do Conselho Nacional de Justiça são exemplos de aplicação direta deste entendimento, resolução esta que veda a contratação por delegados extrajudiciais de "cônjuge, companheiro e parente, na linha reta e na colateral, até terceiro grau, de magistrado incumbido da corregedoria do respectivo serviço".

<sup>36</sup> Artigo 22, XXV, da Constituição Federal.

<sup>37</sup> Essa questão será abordada no capítulo 3 da presente.

De acordo com Ribeiro (2009, p.155-156), a regulação dos serviços pelo delegante foi conferida pela Constituição e implica nas atribuições de todos os poderes a ela inerentes, o que é corroborado pelo artigo 37 da Lei n.º 8.935/94. Tal processo regulatório abrangeria, na integralidade, "o estabelecimento de regras de conduta para os regulados, a garantia de aplicação e execução das normas, a fiscalização de seu cumprimento e a aplicação de sanções" (RIBEIRO, 2009, p.156).

Para Dip (2013, p.59-60) as normas das Corregedorias devem atuar na função consolidativa e na função *leges ferendi*, a primeira com o fito de reunir as normas compulsórias constitucionais e federais, como também os usos e costumes. Por outro lado, a função *leges ferendi* deve se pautar na edição de normas técnicas tendo em vista o fomento da eficiência, celeridade e qualidade dos serviços.

Neste capítulo será abordada a conformação jurídico-constitucional da atividade, compreendendo a sua natureza jurídica, o seu tratamento constitucional, os seus limites, implicações e as regulamentações federais oriundas do Conselho Nacional de Justiça.

Por se tratar de delegação constitucional, o método escolhido para atender aos objetivos propostos é a análise dos textos constitucionais ao longo do tempo e das decisões sobre a matéria do Supremo Tribunal Federal, em sede de controle concentrado e a partir do advento da atual Constituição. Outrossim, como marcos regulamentadores nacionais, serão indicados os principais documentos do Conselho Nacional de Justiça destinados aos notários e registradores.

## 2.1 TRATAMENTO CONSTITUCIONAL E HISTÓRICO ESPECÍFICO

Para que seja possível compreender quais foram as modificações na estruturação normativa da atividade notarial e de registro realizadas pela Constituição Federal de 1988, bem como para o estabelecimento de linha de tempo a respeito do regime jurídico correlato, os textos constitucionais anteriores serão a seguir verificados com o fito de indicar a existência de dispositivos aplicáveis à espécie e de suas eventuais implicações no exercício do serviço na época de vigência da norma.

Para resguardar a integralidade da cronologia, serão vistos não apenas os corpos constitucionais originários, mas também eventuais emendas que abordem a matéria.

Por derradeiro, serão apresentadas as elementares positivadas na Constituição da República de 1988, em seu artigo 236 e no artigo 32 dos Atos de Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT)<sup>38</sup>.

Iniciando com Constituição Imperial de 1824, esta era subdividida levando em conta os seguintes títulos, conforme redação original:

Do Imperio do Brazil, seu Territorio, GovernoDynastia, e Religião;  
 Dos Cidadãos Brasileiros;  
 Dos Poderes, e Representação Nacional;  
 Do Poder Legislativo;  
 Do Imperador;  
 Do Poder Judicial;  
 Da Administração e Economia das Provincias;  
 Das Disposições Geraes, e Garantias dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brasileiros.

Em todo o texto verificado, não há qualquer menção direta à atividade notarial ou de registro. Porém, no título final, em seu artigo 179, XXV, está disposto que: "Ficam abolidas as Corporações de Officios, seus Juizes, Escrivães, e Mestres".

A respeito das corporações, Martins (2012, p.9) esclarece:

Assim como nas demais regiões, os artesãos "paulistas" deveriam pedir licença à câmara para exercerem a atividade ou vender suas obras nas ruas, devendo portar sempre a *carta de exame* como prova de sua habilidade e permissão para o desempenho do ofício. 25 Havia ainda o exercício de um controle municipal sobre os ofícios mecânicos, bem como de eleição para juizes e escrivães do respectivo ofício que, a partir do século XVIII, se tornaram regulares. Em 1778, já se realizavam eleições de juizes e escrivães para todos os ofícios mecânicos de São Paulo.

A função do escrivão em questão pouco se assemelha a atividade notarial atual e mesmo aos tabeliães da época, vez que se tratava de agente vinculado a cada corporação com a função de conferir os títulos e verificar os cumprimentos das

---

<sup>38</sup> No que tange à metodologia de busca, serão utilizadas as seguintes palavras-chave e seus desdobramentos para esgotamento de cada texto constitucional: cartórios, tabelionatos, notas, escrituras, escrivão, registros públicos.

formalidades necessárias para o exercício da profissão. Vejamos o observado por Martins (2012, p.10):

Um aprendiz precisava de pelo menos quatro anos de prática do ofício, sendo obrigado posteriormente a passar pelo exame na Mesa da Bandeira e só então poderia exercer a atividade, adquirindo junto ao escrivão do ofício uma *carta de exame* que o habilitava a exercê-lo.

Também a extinção das corporações não guarda qualquer vinculação com a atividade notarial, pois, de acordo com a mesma autora (MARTINS, 2012, p.16), a proibição expressa pela Constituição Imperial decorre do advento de ideal liberal para fins de exercício das profissões, na esteira do que ocorria na Europa nas primeiras décadas do século XIX.

Isso posto, em que pese a atividade tabelioa existir e atuar ativamente no Brasil desde a colônia, a mesma não foi contemplada no texto constitucional de 1824.

No entanto, um pouco mais a frente ainda no século XIX ocorreram as primeiras produções normativas sobre os serviços notariais e de registro em solo nacional, é o caso da Lei Orçamentária 317/1843 (registro geral de hipotecas); a Lei n.º 601/1850 – Lei de Terras (criou o registro paroquial conhecido como registro do vigário); Lei n.º 1.237/1864 – instituiu o registro geral de imóveis em cada província e obrigou a registro os títulos de transmissão inter vivos e constituições de ônus para valer quanto a terceiros; Lei n.º 1.829/1870 (criou o registro civil de pessoas naturais); Lei n.º 181/1890 (criou o registro civil de casamento).

No que se refere ao regime e modo de prestação dos serviços, os seguintes diplomas históricos possuem especial relevo:

Lei n.º 2.033 de 1871 (altera as disposições da legislação judiciária), em seu artigo 29, §§ 8.º e 9.º, disciplinava a livre escolha dos tabeliães de notas e a possibilidade dos mesmos contratarem prepostos (escreventes) para lavratura de atos, desde que subscrevessem os mesmos.

Decreto Imperial n.º 9.420 de 1885, o qual em seu artigo 1.º proibia a conferência de títulos de propriedade a respeito das funções de ofícios da justiça, devendo as mesmas ser providas por concurso público. Estabelecia em seu artigo 2.º que os tabeliães de notas, registradores civis, imobiliários e todos os demais atores notariais e de registro eram considerados ofícios judiciais vitalícios.

Decreto Imperial n.º 3.322 de 1887, o artigo 1.º reafirmou a necessidade de concurso público para o provimento das funções de notas e registro, estipulando que os presidentes das províncias realizassem os certames.

Nessa esteira, no patamar normativo, a atividade notarial e de registro no século XIX era prestada em caráter privado, vez que poderiam os titulares contratar prepostos para o exercício e por sua conta e risco; deveria ser provida por concurso público e tratava-se de função afeta à organização da justiça. Pelo que se pode extrair da legislação, a fiscalização era exercida pelo Executivo, através dos presidentes das províncias.

Entretanto, apesar da estruturação da temática na legislação infraconstitucional, também não houve qualquer menção sobre a atividade notarial e de registro no texto da Constituição da República de 1891.

Da mesma forma, as Constituições de 1934 e de 1937 também não abordaram os serviços notariais e de registro para fins de regulação. Apenas indicaram normas relativas à competência legislativa e atos da vida civil, como abaixo consta:

- Constituição de 1934, artigo 5.º, XIX, "a", competência exclusiva da União para legislar sobre registros públicos;
- Constituição de 1934, artigo 5.º, § 3.º, competência estadual para suplementar a legislação federal sobre registros públicos;
- Constituição de 1934, artigo 146, obrigatoriedade do casamento civil e de se levar a registro o casamento religioso para efeitos civis, o qual era gratuito;
- Constituição de 1934, artigo 147, gratuidade para o reconhecimento de filhos;
- Constituição de 1937, artigo 16, XX, competência exclusiva da União para legislar sobre registro civil e as mudanças de nome.

Por sua vez, a Constituição Federal de 1967, em sua redação originária, previa apenas questões procedimentais e relativas à competência legislativa sobre notas e registros públicos, com esquema bastante próximo ao existente na Constituição de 1934. Competia à União legislar sobre a matéria (artigo 8.º, XVII, "e") e estabelecia a possibilidade (e não obrigatoriedade) de efeitos civis ao casamento religioso (artigo 167, §§ 2.º e 3.º).

Contudo, ocorreram duas emendas constitucionais que modificaram substancialmente e de formas diametralmente opostas o panorama dos serviços notariais e de registro, chamados até então de serventias extrajudiciais.

A primeira é a emenda 7 de 1977, de lavra do Executivo em face do recesso parlamentar e no uso das atribuições que lhe foram conferidas pelo Ato Institucional número 5 de 1968. A emenda em questão acrescentou à Constituição diversos artigos, dentre eles o artigo 206, o qual estabeleceu a estatização dos serviços extrajudiciais<sup>39</sup>:

Art. 206. Ficam oficializadas as serventias do foro judicial e extrajudicial, mediante remuneração de seus servidores exclusivamente pelos cofres públicos, ressalvada a situação dos atuais titulares, vitalícios ou nomeados em caráter efetivo.

§ 1.º Lei complementar, de iniciativa do Presidente da República, disporá sobre normas gerais a serem observadas pelos Estados e pelo Distrito Federal na oficialização dessas serventias.

§ 2.º Fica vedada, até a entrada em vigor da lei complementar a que alude o parágrafo anterior, qualquer nomeação em caráter efetivo para as serventias não remuneradas pelos cofres públicos.

§ 3.º Enquanto não fixados pelos Estados e pelo Distrito Federal os vencimentos dos funcionários das mencionadas serventias, continuarão eles a perceber as custas e emolumentos estabelecidos nos respectivos regimentos.

Por consequência, passariam os que exerciam a atividade notarial e de registro no Brasil de forma privatizada a atuar como servidores públicos, remunerados diretamente pelo Estado, vedando-se nomeações em caráter efetivo até a regulamentação da matéria por lei complementar de iniciativa do Presidente da República. Veja-se que a expressão "nomeação" não pode ser lida como desconexa, em face dos serviços serem cotidianamente prestados por particulares que não eram aprovados em concursos públicos, mas meramente nomeados pelo Executivo, em discordância com o regime estabelecido desde o Brasil imperial.

No entanto, de acordo com Valério (2013, p.1047), a estatização não foi levada a cabo, pois, conforme Silva (2006, p.874, citado por Valério): "A efetivação da medida ficou dependendo de lei complementar e de outras providências (previstas nos parágrafos daquele dispositivo). Essas providências não foram tomadas – omissão de que resultou a inaplicabilidade efetiva do dispositivo".

---

<sup>39</sup> Recorda Sant'Anna (2013, p.800) que, na mesma época, o Supremo Tribunal Federal na Rp. 891/GB, RTJ 68/283, julgada em 13/06/73, conformou a natureza jurídica dos emolumentos extrajudiciais como receitas públicas, as quais remunerariam os serventuários. Cita também parte do voto do então Ministro Aliomar Baleeiro, o qual considerava o sistema privado dos emolumentos como um anacronismo, destacando-se a arbitrariedade do seguinte trecho: "Se dependesse de mim, a supressão do sistema obsoleto das custas seria feito por uma penada. Se fosse ditador, fa-lo-ia" (RTJ 68/307).

Em 1982, já com o funcionamento do Congresso Nacional, foi promulgada a Emenda número 22, a qual reformou os artigos 206 a 208 incluídos com a Emenda número 7, passando-os à seguinte redação:

Art. 206. Ficam oficializadas as serventias do foro judicial mediante remuneração de seus servidores exclusivamente pelos cofres públicos, ressalvada a situação dos atuais titulares, vitalícios ou nomeados em caráter efetivo ou que tenham sido revertidos a titulares.

Art. 207. As serventias extrajudiciais, respeitada a ressalva prevista no artigo anterior, serão providas na forma da legislação dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, observado o critério da nomeação segundo a ordem de classificação obtida em concurso público de provas e títulos.

Art. 208. 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.

As serventias extrajudiciais voltaram, normativamente, a serem prestadas de forma privada e constitucionalmente foi estabelecida a obrigatoriedade de aprovação em concurso público de provas e títulos. Por outro lado, o artigo 208 assegurou àqueles que atuavam como escreventes substitutos (funcionários do titular) a efetivação quando ocorresse a vacância do serviço. Ou seja, era obrigatório o concurso público, mas apenas após a geração que exercia a atividade ao tempo da emenda e também após a geração futura, em razão da previsão de efetivação do substituto quando vaga a serventia.

Não havia qualquer menção à forma e competência da fiscalização do serviço e, mesmo que prestados em caráter privado, eram tidos como cargos públicos.

Por ora, no que concerne ao texto constitucional de 1988, não obstante a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais ter apresentado anteprojeto que novamente estatizava os serviços<sup>40</sup>, a Assembleia Nacional Constituinte fez opção pela

---

<sup>40</sup> Valério (2013, p.1048) destaca que o artigo 21 das Disposições Gerais e Transitórias do Anteprojeto apresentava texto próximo ao contido no artigo 206 com redação dada pela Emenda Constitucional n.º 7/77, ou seja, eram oficializadas as serventias judiciais e os registros públicos, sendo que os seus titulares seriam remunerados pelos cofres públicos, sendo garantida, no entanto, a vitaliciedade e estabilidade dos exercentes na época da promulgação. Interessante que no anteprojeto foi destinado artigo específico para os tabeliães de notas, o qual estava redigido da seguinte forma: "Artigo 22. A lei complementar, prevista no artigo anterior, disporá sobre a extinção dos ofícios de notas e a organização do tabelionato, facultando-lhe o exercício a quantos se habilitem em prova de capacitação intelectual e verificação de idoneidade moral, organizadas pelos Tribunais de Justiça com a colaboração da Ordem dos Advogados do Brasil". Assim, conforme pode ser melhor confrontado com o explicado no capítulo 1, o regime notarial brasileiro, de acordo com o anteprojeto, permaneceria do tipo latino, prestado em caráter privado, e os registros públicos seriam estatizados, aproximando-se do que vige, de regra, no direito comparado.

prestação em caráter privado<sup>41</sup>, conforme o artigo 236 da Constituição Federal de 1988, o qual está inserto no título IX – Das Disposições Constitucionais Gerais e que assim dispõe:

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

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

§ 2.º Lei federal estabelecerá normas gerais para fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro.

§ 3.º 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.

A partir desse dispositivo foi formada a tríade: serviço público em caráter privado; delegação por concurso público, sendo determinado prazo para cumprimento; fiscalização pelo Poder Judiciário.

Veja-se que isoladamente algumas dessas características já estavam postas no ordenamento jurídico anterior, como é o caso do concurso público e, parcialmente, do regime privado.

Entretanto, a reunião dos fatores, formando um regime jurídico próprio, somente se efetivou com a promulgação da Constituição de 1988 e mesmo no que concerne às matérias anteriormente previstas, ocorreu inédito tratamento discriminativo, como é o caso da estipulação de prazo para realização de concurso para provimento dos serviços.

A respeito do modelo privado do notariado, Santos (2003, p.209) diz que:

A tensão existente entre funções públicas e funções privadas na organização do notariado é permanente, assumindo-se como uma das questões centrais em discussão. Contudo, a liberalização do notariado, sendo um assunto relativamente consensual no seio dos *actores* jurídico-políticos, pode *adoptar* diferentes posturas e diferentes modelos que, por sua vez, geram posições distintas e mesmo antagônicas.

---

<sup>41</sup> De acordo com Sant'Anna (2013b, p.806), a eleição do regime privado da prestação dos serviços notariais e de registro vem de encontro com as profundas transformações do Estado brasileiro, o qual, "buscando definir um novo patamar de intervenção, procurou implementar um modelo de administração pública gerencial orientado pelos valores da subsidiariedade, da eficiência e da qualidade na prestação dos serviços públicos".



Sobre o tema, mas em sentido aplicável também aos registros públicos, Ribeiro (2009, p.53) acrescenta:

A imposição do regime privado de execução, vedada expressamente a atuação estatal direta, caracteriza o exercício privado de função pública e acrescenta um dado a mais para a demonstração de que a atividade notarial e de registros apresenta peculiaridades que a diferenciam de quaisquer outras, singularidade que emerge do estudo mais detalhado dessas profissões oficias ou profissões públicas independentes.

O exercício necessariamente privado ocorre no campo destinado à gestão privada, ou seja, na atuação jurídica dos notários e registradores e no gerenciamento financeiro e de pessoal de cada unidade de serviço, o que, quanto à organização geral dos serviços e à relação de sujeição especial que liga os delegados aos Poder Público outorgante, não afasta o regime jurídico de direito público e a natureza estatal desta singular atividade de atribuição da fé pública e da publicidade oficial a atos, contratos e direitos de terceiros.

Nessa senda, o caput e § 1.º do artigo 236 da Constituição Federal foram regulamentados pela Lei n.º 8.935/94, denominada Lei de Notários e Registradores, a qual estabelece, dentre outros requisitos, a responsabilidade, os direitos e deveres dos notários e registradores e a forma de fiscalização dos seus atos pelo Poder Judiciário. No que tange às prerrogativas dos agentes delegados e a respeito do exercício privado, o aduzido diploma legal, nos seus artigos 21 e 28, da seguinte forma preconiza:

Art. 21. O gerenciamento administrativo e financeiro dos serviços notariais e de registro é da responsabilidade exclusiva do respectivo titular, inclusive no que diz respeito às despesas de custeio, investimento e pessoal, cabendo-lhe estabelecer normas, condições e obrigações relativas à atribuição de funções e de remuneração de seus prepostos de modo a obter a melhor qualidade na prestação dos serviços.

Art. 28. Os notários e oficiais de registro gozam de independência no exercício de suas atribuições, têm direito à percepção dos emolumentos integrais pelos atos praticados na serventia e só perderão a delegação nas hipóteses previstas em lei.

Manifesta-se Dip (2010, p.79) em relação à conveniência do exercício privado e da necessidade de estabilidade institucional:

Não aparenta enquadrar bem com a continuidade exigível na prestação dos serviços registrais e, sobretudo com a nota de independência jurídica dos registradores – traço fundamental de sua atividade – a raiz de uma outorga unilateral, de mera autorização, com que se reservasse a administração pública uma faculdade revocatória *ad libitum*. A gestão indireta dos registros, pois, molda-se melhor à ideia inaugural de um contrato de direito

público, cujo fim permanente seja o da satisfação do interesse público primário – equivale aqui a dizer, o da segurança por meio da publicidade de situações jurídicas -, impondo a continuidade executória do serviço registral em ordem à plena satisfação de seu escopo (a refletir na garantia da não interrupção do exercício). Admitir que, de modo discricionário, possa a administração pública, a seu talante, desinvestir o gestor registral é, no fim e ao cabo, recusar, de fato, a independência jurídica do registrador, sem cujo predicado não se reconhece a instituição do registro público jurídico.

Em que pese a determinação contida no artigo 236, o artigo 32 do ADCT declara que o regime privado não se aplicaria aos serviços notariais e de registro que já tenham sido oficializados pelo Poder Público, respeitando-se o direito de seus servidores. A partir desse comando, alguns Estados, a exemplo da Bahia, que possuíam serviços estatizados assim os mantinham, pois consideravam que a privatização não os atingia.

Contudo, a interpretação dada ao dispositivo pelo Conselho Nacional de Justiça, ao ser provocado pela Associação Nacional de Defesa dos Concursos Públicos para Cartórios (ANDECC)<sup>42</sup>, foi no sentido de que todos os serviços notariais e de registro devem ser privatizados na medida em que ocorram as vacâncias dos ocupantes dos cargos anteriormente estatizados. Ou seja, consolidou-se o regime privado como regra exclusiva de exercício da atividade notarial e de registro no Brasil.

Por outro lado, em face da privatização, a Constituição da República impôs a regulação da atividade pelo Estado, especificamente ao Poder Judiciário, o qual, como aborda Ribeiro (2009, p.138), deve determinar o controle de regras, o seu estabelecimento e as imposições de sanções, em típica atividade regulatória.

O juízo competente é indicado no artigo 37 da Lei n.º 8.935 de 1994, sendo aquele cuja lei de organização judiciária estadual assim determine. Ademais, o artigo em comento e o seguinte são os que apontam a forma de realização da regulação da atividade pelo Poder Judiciário:

Art. 37. A fiscalização judiciária dos atos notariais e de registro, mencionados nos arts. 6.º a 13, será exercida pelo juízo competente, assim definido na órbita estadual e do Distrito Federal, sempre que necessário, ou mediante representação de qualquer interessado, quando da inobservância de obrigação legal por parte de notário ou de oficial de registro, ou de seus prepostos.

---

<sup>42</sup> Pedido de Providências n.º 200810000021537, citando como precedentes os procedimentos 200710000014814 e 200810000000777.

Parágrafo único. Quando, em autos ou papéis de que conhecer, o Juiz verificar a existência de crime de ação pública, remeterá ao Ministério Público as cópias e os documentos necessários ao oferecimento da denúncia.

Art. 38. O juízo competente zelará para que os serviços notariais e de registro sejam prestados com rapidez, qualidade satisfatória e de modo eficiente, podendo sugerir à autoridade competente a elaboração de planos de adequada e melhor prestação desses serviços, observados, também, critérios populacionais e sócio-econômicos, publicados regularmente pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Asseverando o controle do Judiciário, a Emenda 45 de 2004 ao introduzir no texto constitucional o artigo 103-B, criando o Conselho Nacional de Justiça, dispôs no § 4.º, III, que compete ao Conselho receber e conhecer das reclamações contra 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.

Dessa feita, a atual conformação constitucional da atividade notarial e de registro estabelece as bases privadas de exercício, a forma de provimento e, por duas oportunidades, a regulação pelo Poder Judiciário, formando, como indica Ribeiro (2009, p.135) contornos peculiares e exclusivos, tratando-se de singular forma de descentralização administrativa por colaboração.

Destarte, pode ser afirmado que a instituição notarial e de registro no Brasil, ante os sistemas constitucionais anteriores, deu salto qualitativo em 1988 com a junção das suas bases regulatórias.

Ademais, além de corretamente identificadas e reguladas, em 1988 as serventias notariais e de registro foram inseridas como *longa manus* do Judiciário, o que entendemos que é um dos principais fatores para a ampliação das atribuições e funcionalidades sociais da atividade no Brasil e um dos sentidos para o seu desenvolvimento.

## 2.2 OS SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTRO A PARTIR DO CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE

A Constituição Federal de 1988 rompeu com a anterior proeminência do controle difuso de constitucionalidade, propiciando que diversos legitimados possam

levar ao Supremo Tribunal Federal, que desempenha o papel de guardião do texto constitucional, contestações a respeito de normas ou leis federais e estaduais que firam alguma determinação ou esquematização da Lei Fundamental ou, ainda, quando se trate de lei ou ato normativo que, em face de controvérsia judicial relevante, busque-se declarar a constitucionalidade.

Ademais, foi previsto remédio para ampliar o rol de matérias sujeitas ao crivo do Supremo Tribunal Federal em controle de constitucionalidade, especialmente leis e atos normativos pré-constitucionais e municipais, instrumento que foi denominado de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF).

Leciona Mendes (2012, p.57-59) que:

A Constituição de 1988 reduziu o significado do controle de constitucionalidade incidental ou difuso ao ampliar, de forma marcante, a legitimação para propositura da ação direta de inconstitucionalidade (art. 103), permitindo que, praticamente, a maioria das controvérsias constitucionais relevantes seja submetida ao Supremo Tribunal Federal mediante processo de controle abstrato de normas.

A instituição da ação declaratória (1993) e seu aperfeiçoamento pela Ec. n.º 45/2004 contribuíram para consolidar o controle abstrato de normas.

[...]

Assinala-se, ainda, que a disciplina conferida à Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental pela Lei n.º 9.868/99<sup>43</sup> ampliou o significado do controle concentrado que, doravante, passa a abranger também o direito pré-constitucional, as normas revogadas e o direito municipal.

Em razão de tal expansão, todas as matérias de ordem constitucional são levadas ao Supremo Tribunal Federal para fins de resolução dos conflitos interpretativos ou de aplicabilidade e, ainda, quando a edição de atos normativos e leis confrontam com a expressão, direta ou indireta, da base contida Lei Fundamental.

Não poderia ser diferente com relação às especificidades atinentes à atividade notarial e de registro, tendo em vista, como já frisado, que se trata de questão constitucional.

Nessa toada, assevera Lacerda (2012, p.17): "Matéria constitucional por expressa previsão do art. 236 da Carta Magna, o Supremo Tribunal Federal é o órgão competente para definir as características da atividade e a análise de seus julgados é tarefa primordial para a realização de tal papel".

---

<sup>43</sup> Foi mantido o texto conforme posto pelo autor. No entanto, acredita-se que a norma correlata é a Lei n.º 9.882 de 1999, a qual trata da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF.

E é por essa razão que é analisada a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre o tema para que possam ser aferidas as bases do regime jurídico dos notários e registradores, como também para a conformação das principais facetas regulatórias da atividade.

Ademais, em face do controle concentrado de constitucionalidade ser decisão que publiciza o posicionamento plenário da Corte no momento do julgamento, ou seja, por não se tratar de entendimento de órgão fracionário ou monocrático, foi feita a opção por tal via, a partir das seguintes premissas delimitadoras:

- Buscas de outubro de 1988 a agosto de 2013;
- Utilização de marcadores (palavras-chave) serviços notariais e de registro, serventias extrajudiciais e cartórios;
- Julgamentos definitivos e plenários.

Com tal escolha metodológica, foram afastadas as decisões em medida cautelar e também as ações arquivadas em decisões monocráticas, como é o caso das arguições de descumprimento de preceito fundamental 41, 87 e 191, as quais não foram conhecidas por abordarem questões já tratadas em ações diretas de inconstitucionalidade<sup>44</sup>, faltando-lhes, portanto, o caráter residual para conhecimento.

Ademais, apesar de ausente dos indicadores utilizados, foi buscada diretamente a Ação Declaratória de Constitucionalidade - ADC n.º 5, a qual trata da gratuidade universal dos assentos de nascimento e óbito, como também das certidões respectivas (Lei n.º 9.534/97).

Foram analisadas, ao todo, 36 (trinta e seis) ações diretas de inconstitucionalidade<sup>45</sup>, além da ADC acima comentada. Dentre as matérias, destacam-se os seguintes temas:

- Emolumentos/Taxas dos Serviços;
- Provimento dos serviços/Concursos Públicos;
- Aposentadoria;
- Transição de serviços estatizados para a privatização;
- Criação, acumulação e desacumulação de serviços;

---

<sup>44</sup> ADI 3812 nos dois primeiros casos e 4140 no último.

<sup>45</sup> A listagem completa das ações direta de inconstitucionalidade selecionadas consta no Anexo 1.

- Taxas de fiscalização pelo Poder Judiciário e destinadas ao Ministério Público, Defensoria e Caixa de Assistência dos Advogados;
- Imposto sobre serviços.

### 2.2.1 Estatística descritiva dos julgamentos

Com o fito de construir um mapeamento das procedências e improcedências das ações e da racionalidade aplicada às decisões, preliminarmente, será feita a análise estatística dos julgados a partir de três variáveis: temática geral, legitimados e grupos de assuntos.

A propositura das trinta e seis ações diretas de inconstitucionalidade da base de dados se deu por ampla gama de legitimados, a saber: Governadores; Procurador-Geral da República; Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; Partido Político com representação no Congresso Nacional e entidades de classe de âmbito nacional, nos termos do artigo 103, incisos V a IX, da Constituição Federal.

Quanto aos temas, apesar de variados em suas especificidades, foram catalogados nos seguintes grupos para municiar a análise:

- 1) Concursos Públicos;
- 2) Emolumentos e Taxas de fiscalização;
- 3) Organização dos serviços;
- 4) Outros (compreendendo aposentadoria, incidência de ISS, composição de conselho judicial e envio obrigatório de dados para base privada).

Dessa feita, em primeiro lugar será analisado o percentual geral de procedências integrais, parciais e improcedências de toda a base. Em sequência, a análise será feita por legitimado, considerados os grupos respectivos. Por fim, far-se-á a verificação estatística por matéria.

### 2.2.1.1 Quadro geral de procedências e improcedências

Considerando a integralidade das decisões de ações diretas disponíveis sobre o tema no interregno selecionado, o quadro de procedências (integrais e parciais) e improcedências é o seguinte:

QUADRO 1 - ANÁLISE DE PROCEDÊNCIAS E IMPROCEDÊNCIAS DAS AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE DA AMOSTRA

DECISÕES	PERCENTUAL	QUANTIDADE
Procedentes	47,22	17
Parcialmente Procedentes	13,88	5
Improcedentes	38,88	14
TOTAL	100,00	36

FONTE: Supremo Tribunal Federal

Portanto, há maior frequência de procedências, o que, como será visto, deve-se às impugnações às leis que, com o advento da Constituição, buscaram resolver a situação dos agentes delegados em caráter precário, as quais foram declaradas inconstitucionais.

### 2.2.1.2 Análise por legitimado

Vejamos a representação das decisões por legitimado:

QUADRO 2 - ANÁLISE DE PROCEDÊNCIAS DAS AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE DA AMOSTRA POR LEGITIMADO

LEGITIMADO	PROCEDENTES	PARCIALMENTE PROCEDENTES	IMPROCEDENTES	TOTAL
Governadores	3	1	0	4
Procurador-Geral da República	6	0	1	7
Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil	4	1	1	6
Partido Político com representação no Congresso Nacional	0	0	1	1
Entidades de classe de âmbito nacional	4	3	11	18
TOTAL	17	5	14	36

FONTE: Supremo Tribunal Federal

A proeminência de procedências na análise por legitimado é ampla do Procurador Geral da República, a qual é seguida pelos Governadores de Estados. No entanto, estes possuem aproveitamento maior, vez que não houve sequer uma improcedência.

Já as entidades de classe foram as maiores responsáveis pelas proposituras e nos seus resultados há preponderância de improcedências. Como atuam, de regra, no interesse exclusivo da classe, os argumentos apresentados tendem a ser vistos com ressalvas, o que compromete a taxa de sucesso das ações.

No que concerne aos partidos políticos, houve apenas uma ação direta ajuizada (improcedente), portanto, a amostra é diminuta para qualquer conclusão.

O maior número de procedências do Procurador Geral da República (PGR) e dos Governadores de Estado deve-se também à temática de abordagem, já que o primeiro ajuizou cinco ações relativas a concursos públicos e duas tratando de emolumentos de taxas, sendo que uma destas julgada improcedente.

Os Governadores, por sua vez, ajuizaram três ações versando sobre concursos públicos e uma a respeito de incidência de emolumentos e taxas, temas que, de regra, situam-se no plano de legalidade e inconstitucionalidade lata. Interessante anotar que a procedência parcial da ADI 126-RO, ajuizada pelo respectivo governador, deu-se apenas com relação a dispositivo desconexo aos serviços notariais e de registros, pois no que concerne ao outro tema (efetivação de designados sem concurso público), a procedência foi integral.

É válido, ainda, utilizar uma das variáveis de análise de Carvalho (2009, p.320), subdividindo os legitimados em atores jurídicos, atores políticos e atores sociais, lugar em que foram agrupados, como atores jurídicos, o Procurador Geral da República, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e a Associação dos Magistrados do Brasil (AMB). Consideraram-se atores políticos os Governadores e os Partidos e, por fim, os atores sociais são as demais entidades de classe, com exceção da AMB. Com tal comando, assim manifesta-se o quadro de julgados:

QUADRO 3 - ANÁLISE DAS AÇÕES DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DA AMOSTRA POR TIPO DE ATOR

ATORES	PROCEDÊNCIAS	PROCEDÊNCIAS PARCIAIS	IMPROCEDÊNCIAS	TOTAL
Atores Jurídicos	12	1	2	15
Atores Políticos	3	1	1	5
Atores Sociais	2	3	11	16
TOTAL	17	5	14	36

FONTE: Supremo Tribunal Federal (organização da autora)



Houve, portanto, prevalência considerável de procedências das ações ajuizadas por atores jurídicos, o que se explica, como ponderou Carvalho (2009, p.327) pelo fato de que "a argumentação técnica (jurisprudência) utilizada pelo Supremo é absorvida pelas corporações que passam a *actuar*, levando-as em consideração".

É conveniente ressaltar que a AMB é uma associação cujos membros são do Judiciário e que a OAB e o PGR possuem, além da vinculação orgânica jurídica, capital político perante aquele poder. De forma que deve ser vista com ressalvas a afirmação de que o valor da argumentação e o conhecimento das técnicas e praxes do STF seriam os principais fatores para uma maior frequência do sucesso das ações.

Por sua vez, nessa linha, os atores sociais tiveram o pior índice de rendimento, com mais de 68% de improcedências. Um indicador para este resultado, o qual já foi comentado, pode ser o fato de que as associações litigaram, mesmo em via de controle concentrado, na maioria das vezes por interesses exclusivos das classes que representam ou, ainda, de parcela dos seus integrantes.

Exemplo disso é a Associação dos Notários e Registradores do Brasil que, juntamente com a extinta Associação dos Titulares de Serventias Extrajudiciais do Brasil, manejou treze ADIs da base, sendo que nove delas improcedentes. Os assuntos que geraram o insucesso tratavam na maioria das vezes de emolumentos, impostos e taxas incidentes (cinco ações) e também de criação de serviços e designações (três), bem como de questionamento de obrigatoriedade de envio de dados dos serviços para repositórios privados (uma).

Vale dizer que a forma e o conteúdo do pleito necessariamente implica na visão do julgador e, considerando a repetição de manejos com senso utilitarista individual, mesmo que existam questões constitucionais legítimas, de regra, será comprometida a taxa geral de sucesso das ações, especialmente porque no caso dos notários e registradores o viés público do próprio serviço tende a ser, aos olhos dos julgadores e da corte, preponderante aos interesses da prestação em caráter privado, os quais são veiculados nas ADIs das associações.

### 2.2.1.3 Assuntos e decisões

Agrupando os assuntos são obtidos os seguintes dados:

QUADRO 4 - PROCEDÊNCIAS E IMPROCEDÊNCIAS POR ASSUNTO

ASSUNTO	PROCEDENTES	PARCIALMENTE PROCEDENTES	IMPROCEDENTES	TOTAL
Concursos Públicos	10	2	0	12
Emolumentos e Taxas de Fiscalização	4	1	8	13
Organização dos serviços	0	0	4	4
Outros (aposentadoria, incidência de ISS, composição de conselho judicial e envio obrigatório de dados para base privada).	3	2	2	7
TOTAL	17	5	14	36

FONTE: Supremo Tribunal Federal

É a questão dos concursos públicos, de fato, o tema que mais desafiou o Supremo Tribunal Federal no que tange à amostragem do presente, o qual possui a maior quantificação de procedências e geraram, por sua vez, a expressiva vantagem de aceitação de ações ajuizadas pelo PGR e Governadores, conforme já havia sido adiantado.

Em dados concretos, temos que das doze ADIs que trataram de concursos públicos, cinco delas foram intentadas pelo PGR e três por Governadores.

### 2.2.2 Análise de conteúdo das decisões

Para a consecução do objetivo da pesquisa, serão abordadas as ações que, com conteúdo normativo, propiciaram a conformação da atividade notarial e de registro a partir da nova ordem constitucional. Com o fito de facilitação da compreensão e sistematização, o conteúdo será exposto através das principais temáticas e celeumas da atividade.

### 2.2.2.1 Natureza e regime jurídico

Por oportunidade do julgamento da ADI 3151, em 08/06/2005, o Supremo Tribunal Federal se manifestou pela primeira vez, detalhada e especificamente, sob a égide da Constituição Federal de 1988, a respeito da natureza e regime jurídico dos serviços notariais e de registro.

De lavra do Ministro Carlos Ayres Britto, relator da ação, o voto vencedor deixa claro todos os aspectos centrais da atividade, resolvendo questões atinentes à vinculação estatal, à forma de exercício e ao enquadramento jurídico do agente delegado.

Da análise do julgado, extraem-se as seguintes definições:

- A atividade notarial e de registro é função pública jurídica, a qual não se confunde com o serviço público material, muito menos com cargos públicos efetivos;
- É delegada obrigatoriamente a pessoas naturais após aprovação em concurso público de provas e títulos e mediante escolha por ordem de classificação;
- A ela não se aplicam os institutos do estágio probatório, da aposentaria ou pensão estatutária, direito de sindicalização profissional, direito de greve e irredutibilidade de ganhos ou subsídios;
- A remuneração dos agentes delegados é oriunda exclusivamente dos usuários dos serviços e não de valores oriundos do Estado;
- Por ser privada, os titulares empregam prepostos remunerando-os diretamente;
- É fiscalizada pelo Poder Judiciário, o qual faz jus às taxas instituídas para fins de vigilância, orientação e correição, legitimadas como vinculadas ao poder de polícia.

Após o decurso de um pouco mais de cinco meses do julgamento paradigma das vicissitudes da função notarial e de registro, foi a plenário a ADI 2602, a qual buscava o afastamento da aposentadoria compulsória dos notários e registradores em face da redação dada pela Emenda Constitucional n.º 20 de 1998 ao *caput* do artigo 40 da Constituição Federal.

O relator, Ministro Joaquim Barbosa, votou pela improcedência da ação com fulcro no princípio republicano "que repele [...] a personalização da função pública, repelindo com igual vigor qualquer tentativa de eternização do seu exercício." No entanto, o mesmo foi vencido em razão da conformação dada pela Corte aos notários e registradores.

O Ministro Carlos Ayres Britto, acompanhando a divergência inaugurada pelo Ministro Eros Grau, assim indicou:

Passando agora ao exame de mérito da *quaestio*, começo por dizer que a sua correta solução passa pela análise da natureza e regime jurídico dos tais "serviços de registros públicos, cartorários e notariais", que a Lei Maior da República sintetizou sob o nome de "serviços notariais e de registro" (art. 236, cabeça e § 2.º). Quero dizer: a formulação de qualquer juízo de validade ou invalidade dos dispositivos legais postos em xeque deve ser precedida de um cuidadoso exame do tratamento constitucional conferido às atividades notariais e de registro (registro "público" já é adjetivação feita pelo inciso XXV do art. 22 da Constituição, versante sobre a competência legislativa que a União detém com privatividade).

Nessa senda, em face do descrito na ADI 3151 entenderam os Ministros, com exceção do relator, que não se aplica aos delegatários a aposentadoria compulsória aos 70 anos, por não se tratarem de servidores de cargos públicos efetivos.

O Ministro Britto complementou ainda o seu voto para asseverar que, não obstante não sujeitos à compulsória, não há que se falar em qualquer ofensa ao princípio republicano da temporariedade, eis que "a própria Lei Federal n.º 8.935/94 (batizada de Lei dos Cartórios) arrolou hipóteses extintivas da delegação".

Destaca-se a seguinte colocação do Ministro Cezar Peluso:

O fato de não haver limitação sob o critério de idade para a cessação do exercício dessa função pública é mera consequência do regime jurídico diferenciado, ou seja, decorre de juízo de conveniência, de opção político-legislativa do Constituinte, que resolvem não estabelecer tal limitação, embora pudesse fazê-lo.

Ora, se o regime jurídico é privado e não criou exceção o constituinte, não há, portanto, limitação etária para o término do seu exercício. Poderia a Constituição ter previsto delegação temporária ou a ser cessada com implemento de idade, mas não o fez e quando assim determinou, por meio do constituinte reformador, deixou claro que se aplicava a servidores titulares de cargos efetivos. Trata-se, como observado pelo Ministro, de opção político-legislativa.

O Ministro Marco Aurélio de Mello pontuou que o texto constitucional quando equipara os regimes jurídicos, atua de forma expressa, como se deu no caso do artigo 37, § 6.º, para fins de atribuir a responsabilidade objetiva também aos prestadores de serviços públicos. E, assim, se posicionou sobre o rompimento do sistema anterior pela Constituição de 1988:

Os notários enquadrados no artigo 236, em virtude de atuarem em caráter privado, não integram sequer a estrutura do Estado. Atuam em recinto particular, contando com os serviços de pessoas que também não têm a qualidade de servidor e que auferem salário em face de relação jurídica que os aproximam, regida não pela lei disciplinadora do Regime Jurídico único, mas pela Consolidação das Leis do Trabalho. Sim, os empregados do Cartório, do notário dele titular, tais como este, nada recebem dos cofres públicos, não passando pela cabeça de ninguém enquadrá-los, mesmo assim, como servidores e atribuir-lhes os direitos inerentes a esse status. Contratante e contratados, consideradas as normas da Consolidação das Leis do Trabalho, são empregador e empregados. Como, estão, sem desapego ao sistema decorrente da Carta Política da República, assentar, em detrimento da previsão do exercício da atividade em caráter privado, que os notários são servidores públicos e, por isso, somente por isso, estão enquadrados na previsão do inciso II do artigo 40 nela contido, estando assim sujeitos a aposentadoria compulsória? E os proventos, como serão calculados? Somente o misoneísmo, ou seja, o apego ao anteriormente estabelecido, sem perquirir-se as razões do novo enfoque, da realidade constitucional, é capaz de levar à conclusão de que nada mudou, persistindo, em pese a referência ao caráter privado contida no artigo 236, a delegação indispensável a ter-se o exercício sob tal modalidade, o passado, ou seja, os parâmetros próprios à delegação.

Em arremate, declarou:

Senhor Presidente, vem-me de São Thomás de Aquino um conceito sobre a verdade: "A verdade nada mais é do que a perfeita adequação da inteligência à coisa". Não posso, a essa altura, desconhecer o tratamento, todo próprio, outorgado à matéria pela Carta de 1988; não posso desconhecer que o legislador constituinte, de 1988, colocou à atividade a ser desenvolvida pelo notário, na hipótese do artigo 236, o predicado alusivo à privacidade – é desenvolvida "em caráter privado". O notário, não é servidor público. E se eu aqui, agora, asseverar que ele está sujeito à compulsória, que é própria do servidor público, já que não se tem a compulsória na iniciativa privada, porquanto a aposentadoria dos que hajam completado setenta anos pressupõe a provocação por parte do empregador, estarei olvidando princípios fundamentais de nosso sistema jurídico-constitucional. Não posso ter o notário como um servidor público, muito menos para submetê-lo ao que não lhe é favorável e afastar o que lhe beneficia. Por essas razões, concludo que o notário, não sendo servidor público – e creio que em sã consciência ninguém se atreve a asseverar ser ele um ser ele um servidor público –, está fora do campo de incidência do disposto no inciso II do artigo 40 da Constituição Federal, no que somente aplicável àqueles que tenham tal qualificação.

Dessa feita, por oportunidade do julgamento da ADI 2602 foram reafirmados os pilares da atividade sustentados na ADI 3151 e acima descritos, acrescentando-se que não estão os exercentes da atividade notarial e de registro sujeitos à aposentadoria compulsória.

#### 2.2.2.2 Emolumentos

Abordando especificamente os emolumentos, foram selecionadas as seguintes ações diretas de inconstitucionalidade:

- 1709 (julgada em 10/02/2000);
- 1444 (julgada em 12/02/2003);
- 3694 (julgada em 20/09/2006);
- 3887 (julgada em 15/10/2008).

Na análise da primeira ADI acima indicada (1709), a partir do voto do Ministro relator Maurício Corrêa, já ficou assentado, nos termos dos julgamentos anteriores da Corte a respeito de casos concretos, a natureza jurídica e regras principais relativas aos emolumentos que fazem jus os notários e registradores:

Entretanto, o ato atacado, longe de adstringir-se a mera operação aritmética para apenas corrigir monetariamente os valores corroídos pela inflação, criou novas taxas, reduzindo umas e majorando outras, o que a Constituição Federal reserva à lei. Ademais, lembre-se que o Provimento em causa foi editado dois meses após ter sido aplicado pelo Provimento n.º 02/97 o índice inflacionário do período anterior (*in* Apenso n.º 3).

10. Em suma, somente a lei pode criar, majorar ou reduzir os valores das taxas judiciárias, consoante tem decidido esta Corte em precedentes que mencionei quando da apreciação da cautelar:

REPRESENTAÇÃO N.º 1.094-SP

Relator p/ o acórdão: Ministro Moreira Alves

Ementa: "Representação de inconstitucionalidade. Custas e emolumentos judiciais e extrajudiciais. Sua natureza jurídica. Decreto n.º 16.685, de 26 e fevereiro de 1981, do Governo do Estado de São Paulo. Não sendo as custas e os emolumentos judiciais ou extrajudiciais preços públicos, mas, sim, taxas, não podem eles ter seus valores, fixados por decreto, sujeitos que estão ao princípio constitucional da legalidade (parágrafo 29 do artigo 153 da Emenda Constitucional n.º 1/69), garantia essa que não pode ser ladeada mediante delegação legislativa. Representação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do Decreto n.º 16.685, de 26 de fevereiro de 1981, do Governo do Estado de São Paulo." (RTJ 141/430);

[...]

11. Assim sendo, o ato impugnado contrasta com os preceitos dos artigos 150, I, 236, § 2.º, e 24, § 2.º, da Constituição Federal, e se põe contrário à jurisprudência consolidada da Corte.

São taxas e não de preços públicos, cobrados em razão do disposto no artigo 145, II, da Constituição Federal, sendo obrigatoriamente instituídos por lei, como preleciona o comando constitucional que se encontra no artigo 150, I.

Em fevereiro de 2003, no julgamento da ADI 1444, o plenário reafirmou o acima indicado e o voto do relator, Ministro Sidney Sanches, esclareceu que, desde o tempo da Emenda Constitucional n.º 1/69, o Supremo Tribunal Federal já se posicionou que as custas e emolumentos são taxas, devendo ser fixados por lei, entendimento que vigora na vigência da Constituição de 1988. Ressaltou, ainda, que se tratam de taxas por prestação de serviço público específico e divisível, apesar da atuação dos agentes em caráter privado, aos moldes do artigo 236 da Constituição Federal.

Sequencialmente foi decidido na ADI 3694, a qual questionava lei do Estado do Amapá que majorava emolumentos entrando em vigor no primeiro dia do exercício seguinte, que no caso se aplica a anterioridade nonagesimal inserida na Constituição Federal com a Emenda n.º 42 de 2003, pois estas "devem observar-se as limitações constitucionais ao poder de tributar, dentre essas, a prevista no art. 150, III, c".

Na ADI 3887, ajuizada pelo Conselho Federal da OAB em face de lei paulista que utilizava como base para enquadramento nas tabelas de emolumentos as avaliações fiscais municipais, o Supremo Tribunal Federal por maioria, nos termos do voto do relator Ministro Menezes Direito, entendeu que:

Bem anotou o governador do estado que a "interpretação equivocada levou o requerente a crer que o art. 7.º da Lei Estadual n.º 11.331/2002 fixa a base de cálculo dos emolumentos dos serviços notariais e de registro, quando o dispositivo apenas estabelece os parâmetros a serem observados para enquadramento nas tabelas que estipulam o valor dos referidos serviços. E isso de acordo com o prescrito no artigo 2.º, inciso III, alínea 'b' da Lei Federal n.º 10.169/2000, determinando a observância de faixas que estabeleçam valores mínimos e máximos, nas quais enquadrar-se-á o valor constante do documento apresentado aos serviços notariais e de registro" (fl. 66).

Dessa feita, em razão da Lei Federal estipuladora de normas gerais de emolumentos (Lei n.º 10.169/2000) estabelecer que a base de cálculo do tributo observará faixas de enquadramento dos atos com valor econômico, pode a lei estadual prever que o valor do imóvel, para fins de cálculo de emolumentos, seja o relativo às avaliações municipais para tributação pelo imposto predial e territorial urbano (IPTU) ou imposto de transmissão inter vivos de imóveis e direitos a ele

relativos, salvo os de garantia – ITBI, pois a partir do valor de avaliação haverá o enquadramento nas faixas, o que não fere o artigo 145, § 2.º, da Constituição Federal.

### 2.2.2.3 Taxas de fiscalização e Impostos incidentes

No presente tópico serão abordadas as ações diretas de inconstitucionalidade que digam respeito às taxas de fiscalização incidentes sobre os serviços notariais e de registro, bem como sobre a incidência de impostos sobre os mesmos serviços (ISSQN). A controvérsia existente junte-se ao fato de leis estaduais preverem destinação de valores, cobrados do particular juntamente com os emolumentos, a órgãos e, em alguns casos, a pessoas jurídicas de direito público.

Em 2002 o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADI 1145, estabeleceu que é inconstitucional lei que transfere parcela dos emolumentos para Caixa de Assistência dos Advogados, nos termos do voto do relator Ministro Carlos Velloso:

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal orienta-se, na verdade, em não permitir a destinação do produto da arrecadação de taxa (custas e emolumentos) e a entidade de direito privado, entidades de classe, por exemplo.

Trata-se de vedação destinada unicamente a pessoas jurídicas de direito privado, pois o contrário "importaria em ofensa ao princípio da igualdade". Durante o julgamento da ação, o relator e o tribunal deixaram claro que a vedação não se aplica a órgãos públicos, em analogia ao pronunciamento anterior (ADI 2059) sobre o tema, mas relativo às custas judiciárias. Porém, citou-se o voto do Ministro Maurício Corrêa, ao julgar a cautelar da ADI 2040, que vedava o destino de custas e emolumentos não apenas a entidades privadas, mas também a serviços públicos diversos daqueles que tais recursos se destinam.

Em sintonia com o julgado supra, o STF entendeu em 20 de abril de 2006 (ADI 2059) que é constitucional a Lei n.º 12.216/98 do Estado do Paraná que instituiu de taxa para fins de reequipamento do Poder Judiciário a ser cobrada por oportunidade do uso dos serviços notariais e de registro, pois vinculadas ao poder de polícia exercido pelo competente órgão correicional.



Apesar da expressão do Ministro Maurício Corrêa na ADI 2040 de que não poderiam ser instituídas taxas sobre os serviços notariais e de registro para fins de prover serviços públicos diversos, foi julgada, por maioria, improcedente a ADI 3643, a qual questionava lei carioca que instituiu taxa sobre os serviços em questão destinada à Defensoria Pública. O relator, Ministro Carlos Ayres Britto, assim se manifestou em voto que esmiúça tanto a natureza jurídica dos emolumentos, quanto a mesma natureza das taxas de fiscalização:

Nada obstante, quer sob a categorização de atividade estatal não-constitutiva de serviço público (este o nosso pessoal entendimento), quer debaixo dessa outra categorização cognoscitiva (segundo os precedentes deste STF), anoto que esta nossa Corte Suprema vem admitindo a incidência de taxa sobre as atividades notariais e de registro, tendo por base de cálculo os emolumentos que são cobrados pelos titulares das serventias como pagamento do trabalho que eles prestam aos tomadores dos serviços cartorários. Taxa, agregue-se, gerada em razão do exercício do poder de polícia que assiste aos Estados-membros, mediante atuação pelos órgãos diretivos do Poder Judiciário, notadamente no plano da vigilância, orientação e correção da atividade em causa, a teor do § 1.º do art. 236 da Constituição Federal.

[...]

Acresce que, diferentemente dos impostos, o fator gerador da taxa é sempre uma concreta e específica atividade estatal perante o contribuinte. No caso, atividade que o Estado-delegante desempenha frente ao agente-delegatário, em prol da segurança e presteza das relações por este mantidas com os destinatários da serventia (que são, já foi dito, os eventuais tomadores dos serviços registrais e de notas). Restando claro que o fundamento lógico e ético da exação mediante taxa é financiar as despesas estatais com o desempenho de uma necessária atividade de vigilância, orientação e correção sobre o modo pelo qual o agente-delegado operacionaliza a serventia sob os seus imediatos cuidados.

No mérito, acrescentou:

Bem, aqui, no âmago dessa outra questão central, uma nova diferenciação se impõe a ela se contém na seguinte pergunta: o produto da arrecadação da taxa de polícia está jungido ao contínuo aparelhamento do Poder Judiciário, ou admite expansão para incluir o aperfeiçoamento da jurisdição?

[...]

Se, todavia, a resposta se inclinar para a compreensão de que ao Estado é que incumbe, mediante Lei, ora tonificar a musculatura econômica desse ou daquele órgão do Poder Judiciário, ora aportar recursos financeiros para a jurisdição em si mesma, aí o texto normativo posto em xeque passa incólume, sem a menor retenção e substância, pelo filtro da validade constitucional.

29. Meu particular entendimento vai nessa direção ambivalente. É que as defensorias públicas se não são órgãos do Poder Judiciário, são, no entanto, aparelhos genuinamente estatais ou de existência necessária. Mais que isso, unidades de serviço que se inscrevem no rol daquelas que desempenham função essencial à jurisdição (art. 134 e inciso LXXIV do art. 5.º da CF/88).

Entendeu, portanto, que sendo a defensoria vinculada à prestação jurisdicional, é cabível a destinação de parcela dos emolumentos para o seu aparelhamento, através de taxa pelo exercício do poder de polícia.

Como não poderia ser diferente, ao apreciar a ADI 3028, em 26 de maio de 2010, o Supremo Tribunal Federal se posicionou pela constitucionalidade de lei que institui taxa de fiscalização sobre os serviços notariais e de registro, cuja destinação seja o reequipamento do Ministério Público Estadual, pois é expressamente função essencial à jurisdição, de acordo com o artigo 127 da Constituição de 1988.

No que tange à incidência do ISSQN<sup>46</sup> sobre os serviços notariais e de registro, a ADI 3089, a qual questionou a inclusão de tais serviços no anexo à Lei Complementar n.º 116/2003, foi julgada improcedente, em face de não prosperarem os argumentos em favor da aplicação da imunidade recíproca, vez que os serviços em questão são prestados em caráter privado e com objetivo lucrativo. E, ainda, que estabelece expressamente o artigo 150, § 3.º da Constituição Federal a inaplicabilidade da imunidade no caso de serviços, patrimônio ou renda "relacionados com exploração de atividades econômicas regidas pelas normas aplicáveis a empreendimentos privados, ou em que haja contraprestação ou pagamento de preços ou tarifas pelo usuário", no que se enquadram os serviços em questão.

#### 2.2.2.4 Provimento

Matéria com maior litigância a respeito dos serviços notariais e de registro, seja em sede de controle concentrado, seja em sede de controle difuso ou pertinente à legalidade<sup>47</sup>, a forma de provimento dos serviços notariais e de registro foi deveras

---

<sup>46</sup> Hoje a controvérsia reside em ser estabelecida a base de cálculo do imposto, vez que a decisão do STF não o fixou, nesse sentido a Reclamação 15784/RJ, julgada em 05 de junho de 2013, pelo Ministro Ricardo Lewandowski.

<sup>47</sup> A discussão mais atual sobre o tema diz respeito às outorgas sem concurso público que foram declaradas ilegais após 5 anos da concessão, o que, nos termos dos argumentos dos defensores, fere o artigo 54 da Lei n.º 9784 de 1999. O plenário do STF, por oportunidade do julgamento do MS 28279, afastou a incidência do dispositivo em dezembro do ano de 2010. O Ministro Teori Zavaski decidiu da mesma forma no MS 28440 em fevereiro de 2013. Porém, há diversos mandados de segurança pendentes de julgamento, podendo a questão ser revista.

questionada para fins de avaliar a constitucionalidade de dispositivos estaduais que previam a efetivação de substitutos.

Sobre o tema, citem-se as ações diretas de inconstitucionalidade 126, 552, 690, 2791, 363, 417, 1573, 3978 e 3248, todas julgadas procedentes no que concerne à impossibilidade de efetivação dos anteriores responsáveis e de permuta entre serviços sem concurso público, sob a égide da Constituição Federal de 1988<sup>48</sup> por ofender a norma constitucional de eficácia plena, insculpida no artigo 236, § 3.º.

A questão foi de alta relevância, pois, ao menos, seis Estados produziram leis ou inseriram dispositivos nas respectivas Constituições ou que outorgavam a titularidade ou que removiam os delegatários sem prévio concurso público. É o caso de Rondônia, Goiás, Rio de Janeiro, Santa Catarina, Espírito Santo e Paraná.

Dessa feita, é unívoco no Supremo Tribunal Federal o entendimento pela inconstitucionalidade de norma que efetive ou remova na atividade notarial e de registro sem concurso público.<sup>49</sup>

#### 2.2.2.5 Criação, acumulação e desacumulação dos serviços

O Supremo Tribunal Federal apreciou por cinco vezes, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, questões afetas à criação, acumulação e desacumulação de serviços notariais e de registro.

No ano de 2002, ao julgar improcedente a ADI 1935, o plenário assentou que a iniciativa para leis dessa natureza é do Tribunal de Justiça "dado que se trata de matéria de organização judiciária (CF, art. 96, II, b e d)", refutando o argumento da requerente que alegava se tratar de lei de iniciativa do Executivo, pois entendia que tal poder era o delegante.

---

<sup>48</sup> A Resolução n.º 80/2009 do Conselho Nacional de Justiça deflagrou processo de desconstituição de atos administrativos de todos os Estados da Federação que teriam ferido o comando constitucional do concurso público de provas e títulos para ingresso e remoção em serviços notariais e de registro.

<sup>49</sup> Em que pese a orientação do Supremo Tribunal Federal, tramita no Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional n.º 471/2005 que objetiva a efetivação dos designados e substitutos, sem concurso público, que atuem no serviço há mais de 5 anos. Em 2012 o substitutivo foi rejeitado em votação na Câmara dos Deputados, mas persiste tramitando a proposta original.

Com relação à ação direta 2350, a questão era sobre a possibilidade de emendas parlamentares ao projeto de iniciativa do Tribunal de Justiça que modificasse a organização dos serviços. Assim dispôs o relator, Ministro Maurício Corrêa:

A Constituição Federal proíbe emendas parlamentares em projetos de iniciativa dos tribunais apenas nos casos que enseja aumento de despesa (CF, artigo 63, II). Não é o que ocorre na espécie, já que as modificações implementadas pelos §§ 1.º e 2.º do artigo 51 tratam única e exclusivamente da possibilidade de as serventias de Registro Civil de Pessoas Naturais, nas comarcas em que se constituem serviço isolado e autônomo, passarem a acumular também as atribuições de Tabelião de Notas, Tabelião e Oficial de Registro de Contratos Marítimos.

3. Ademais, ao julgar a ADI 1834-SC, por mim relatada, DJ 24.06.98, o Tribunal fixou exegese de que "a lei de iniciativa privativa do Tribunal de Justiça, como aquela que diz respeito à criação de seus cargos (CF, art. 96, II, b), pode ser objeto de emenda parlamentar, desde que os dispositivos no texto da lei não estejam destituídos de pertinência temática com o projeto original".

Ou seja, entendeu o STF que, embora de iniciativa do Tribunal de Justiça, não afronta a Constituição emenda parlamentar que estabeleça modificação nas atribuições dos serviços, pois a vedação constitucional é apenas para as matérias que ensejam aumento de despesa ou que incluam dispositivos sem pertinência ao projeto originário.

Em 04 de março de 2009 o Supremo revisitou o tema ao julgar procedente a ADI 3773, fulminando com efeitos *ex tunc* a lei paulista n.º 12.227/06 que tratava de organização, criação e desacumulação de serviços, em face de vício de iniciativa, pois deflagrada pelo Poder Executivo, enquanto deveria ser do Tribunal de Justiça.

Até 29 de junho de 2011, salvo em sede de cautelar, o STF não havia abordado a questão específica da possibilidade de ser criado, extinto ou remodelada a acumulação de serviços por Provimento ou se o ato necessário era mesmo de reserva legal. Era cediço até então unicamente a iniciativa reservada ao Tribunal de Justiça para apresentação de projeto de lei que versasse sobre o tema, admitidas, como visto, emendas parlamentares, desde que com pertinência temática e que não gerassem aumento de despesa.

Quando do enfrentamento direto dessa questão, por unanimidade, entendeu o Supremo que se tratava de matéria sujeita a edição de lei em sentido estrito por se tratar de matéria atinente à organização judiciária. Vejamos trecho da ementa:

A matéria relativa á ordenação das serventias extrajudiciais e dos serviços por elas desempenhados está inserida na seara da organização judiciária, para a qual se exige, nos termos dos arts. 96, II, d, e 125, § 1.º, da Constituição Federal, a edição de lei formal de iniciativa privativa dos Tribunais de Justiça. Precedentes: ADI 1.935, rel. Min. Carlos Velloso, DJ de 4.10.2002; ADI 2.350, rel. Min. Maurício Corrêa, DJ de 30.4.2004; e ADI 3.773, rel. Min. Menezes Direito, DJe de 4.9.2009

4. A despeito da manutenção do número absoluto de cartórios existentes nas comarcas envolvidas, todos previamente criados por lei estadual, a recombinação de serviços notariais e de registro levada a efeito pela Resolução 2/2008, do Conselho Superior da Magistratura do Estado de Goiás, importou não só em novas e excessivas acumulações, como também na multiplicação de determinados serviços extrajudiciais e no inequívoco surgimento de serventias até então inexistentes.

5. A substancial modificação da organização judiciária do Estado de Goiás sem a respectiva edição da legislação estadual pertinente violou o disposto no art. 96, II, d, da Constituição Federal. Declaração de inconstitucionalidade da íntegra da Resolução 2/2008, do Conselho Superior da Magistratura do Estado de Goiás. Modulação dos efeitos da decisão, nos termos do art. 27 da Lei 9.868/99, para a preservação da validade jurídica de todos os atos notariais e de registro praticados pelas serventias extrajudiciais que tiveram suas atribuições eventualmente modificadas durante a vigência do ato normativo ora examinado.

Porém, ao apreciar a ADI 2415, em 09 de fevereiro de 2012, o Supremo Tribunal Federal não declarou a inconstitucionalidade do Provimento 747/00 do Conselho Superior da Magistratura do Estado de São Paulo, o qual reorganizou os serviços notariais e de registro paulistas, importando em acumulação, desacumulação, extinção e criação de unidades.

Assim agiu o Tribunal, nos termos do posto pelo relator, Ministro Carlos Ayres Britto, por especificidades do caso concreto, as quais estão explicitadas no voto condutor:

Em tese, não haveria como escapar da declaração de inconstitucionalidade aqui pleiteada. O caso dos autos, porem, tem peculiaridades que conduzem ao reconhecimento daquilo que, em José Joaquim Gomes Canotilho, assume a compostura de gradativo processo de inconstitucionalização. Explico: este Supremo Tribunal Federal indeferiu o pedido de medida liminar há mais de dez anos, quando a jurisprudência desta nossa Corte ainda hesitava quanto à necessidade de lei para a reorganização de serventias extrajudiciais. Nesse período, mais de setecentas pessoas foram aprovadas em concurso publico e receberam, de boa-fé, as delegações do serviço extrajudicial. A desconstituição dos efeitos concretos emanados dos Provimentos n.º 747/2000 e 750/2001 causaria, já se vê, desmesurados prejuízos ao interesse social e à segurança jurídica. Interesse dos atuais e futuros titulares das serventias extrajudiciais (há concurso publico já finalizado para o preenchimento, entre outras, de algumas dessas vagas) e interesse da sociedade na ininterrupta prestação dos serviços notariais e de registro. Mais até, impossível é deixar de reconhecer que a própria ementa do acórdão da medida cautelar desta ação direta categorizou as serventias extrajudiciais como "serviços auxiliares dos juízos", a possibilitar que o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo cuidasse da matéria administrativamente. Sem falar da evidencia da boa inspiração dos

provimentos em causa, servientes dos princípios constitucionais da eficiência (desanexação das serventias de notas e de registro) e da moralidade administrativas (respeito ao concurso público). Sendo assim, tenho que as normas aqui impugnadas são, como diriam os Ministros Gilmar Mendes e Celso de Mello, "ainda constitucionais". São "ainda constitucionais" porque cuidaram de tema que, daqui para frente, há de ser versado apenas por lei em sentido formal.

Foi feita a opção pela manutenção do diploma infralegal em razão dos graves efeitos que poderiam surgir, mormente, a desconstituição de mais de setecentas delegações legalmente providas e prejuízo ao sétimo certame estadual que estava em fase conclusiva, especialmente porque mais de 10 (dez) anos antes, quando da propositura da ADI 2415, não houve a concessão de liminar, em face do STF na época não ter posicionamento declarado sobre o tema.

Aplicou-se, a fim de não sacrificar o provimento e, lado outro, para preservar a coerência das decisões plenárias, o que se chama de processo de inconstitucionalização de normas ainda constitucionais, com fulcro, como consta no voto, na doutrina de Canotilho. Ou seja, deixou claro a Corte que a situação foi especialíssima e que em outras oportunidades decidirá nos termos da ADI 4140, exigindo lei em sentido estrito de iniciativa do Tribunal de Justiça para o tema.

#### 2.2.2.6 Ação Declaratória de Constitucionalidade n.º 5

A Lei n.º 9.534/97 instituiu a gratuidade universal do assento de nascimento e óbito, bem como das primeiras certidões respectivas, ampliando o contido no artigo 5.º, LXXVI, "a" e "b" da Constituição Federal de 1988.

O diploma foi objeto de diversas controvérsias judiciais travadas sob os argumentos de que se trataria de isenção heterônoma (artigo 151, III, da Constituição Federal); que os notários e registradores possuem direito ao recebimento dos emolumentos integrais (artigo 28 da Lei n.º 8.935/94) e, por fim, que a medida era desproporcional e apta a gerar graves problemas à prestação dos serviços.

Sendo assim, o Procurador-Geral da República propôs a ação declaratória de constitucionalidade n.º 5 em agosto de 1998, obtendo liminar em dezessete de novembro de 1999.

O relator, Ministro Nelson Jobim, sintetizou os motivos da concessão da liminar da seguinte forma:

- (1) Os atos relativos ao nascimento e ao óbito estão na base da cidadania e do seu exercício;
- (2) Está no elenco dos direitos e garantias constitucionais que "são gratuitos..., na forma da lei, os atos necessários ao exercício da cidadania" (art. 5.º, LXXVII);
- (3) Os titulares das serventias de notas e registros "...são típicos servidores públicos..." (ADIN 1.298, CELSO);
- (4) "...a atividade notarial e registral... [sujeita-se]... a um regime de direito público..." (ADIN 1.378, CELSO);
- (5) "... Não é de clientela a relação entre o serventuário e o particular..." (RE n.º 178.236, GALLOTTI);
- (6) Os emolumentos são devidos como "...contraprestação do serviço público que o Estado, por intermédio... [dos serventuários]... presta aos particulares que necessitam dos serviços públicos essenciais..." (REPRESENTAÇÃO 997, MOREIRA);
- (7) "...os emolumentos... possuem natureza tributária, qualificando-se como taxas remuneratórias de serviços públicos..." (ADIN 1.378, CELSO)
- (8) Não há impedimento a que o Estado preste serviço público a título gratuito, ou, como diz MARCOS AURÉLIO, relativo a entidades beneficentes: "...o fato de a Carta não dispor expressamente sobre a isenção... não consubstancia óbice a que o Estado, no âmbito da conveniência ou oportunidade política, faça-o..." (ADIN. 1.624);
- (9) São serviços "...exercidos... por delegação do poder publico" (art. 236, CF) e, finalmente,
- (10) A União tem competência para legislar sobre a matéria (CF, art. 22, XXV e 236, § 2.º)
- (11) Não há direito constitucional à percepção de emolumentos por todos os atos que delegado do poder publico pratica.

Não há, por conseqüência, obrigação constitucional do Estado de instituir emolumentos para todos esses serviços.

Há, isto sim, o direito do serventuário em perceber, de forma integral, a totalidade dos emolumentos relativos aos serviços para os quais tenham sido fixados emolumentos.

Concluo, como já fiz, em linha inversa, na ADIN 1.800, pela plausível constitucionalidade dos arts. 1.º, 3.º e 5.º da L. 9.534/97.

Não desconheço os problemas que a gratuidade causa e causará à prestação dos serviços, da competência dos Estados Federados.

Os problemas deverão ser enfrentados e solucionados no local competente, que é outro.

Em 11 de junho de 2007 foi julgada definitivamente a ação e o Tribunal, por maioria, vencido o Ministro Marco Aurélio, declarou a constitucionalidade da Lei n.º 9.534/97, nos termos do voto do relator, o qual utilizou os mesmos argumentos da concessão da liminar, conforme trecho acima colacionado.

Trata-se de questão extremamente importante por abordar tema que gerou, em muitos casos, o desequilíbrio econômico-financeiro de serviços prestados em

caráter privado. A medida, no entanto, foi tida como proporcional e razoável por ater-se a atos essenciais ao exercício da cidadania.

Quanto aos argumentos do direito à percepção integral de emolumentos, delimitou o Supremo Tribunal Federal que ele existe para aqueles atos que forem considerados, por lei, como sujeitos a incidência da taxa emolumentar, não havendo obrigatoriedade de todos os atos praticados serem assim tributados.

No que tange à alegação de vedação de isenção heterônoma, o debate foi intenso por oportunidade da concessão da liminar. Entretanto, foram sopesados os objetivos da lei e interpretado pelo Tribunal que o ato normativo em questão faz referência à parte final do artigo 5.º, LXXVII, da Constituição da República de 1988, segundo o qual são gratuitos, na forma da lei, os atos necessários ao exercício da cidadania, não havendo que se falar em isenção heterônoma, mesmo porque compete à União legislar sobre registros públicos (artigo 22, XXV), cabendo-lhe, ainda, fixar por lei normas gerais sobre os emolumentos pertinentes aos atos notariais e de registro praticados (artigo 236, § 2.º).

### 2.3 AS NORMAS E OS REGULAMENTOS DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

Criado pela Emenda Constitucional n.º 45/04, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) é órgão do Poder Judiciário<sup>50</sup> a quem compete precipuamente, nos termos do artigo 103-B, § 4.º, o controle da atuação administrativa e financeira desse poder e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura.

O inciso III, do mesmo § 4.º, diz que cabe ao CNJ, entre outros assuntos, receber e conhecer das reclamações contra membros de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializados, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional dos tribunais.

---

<sup>50</sup> Por oportunidade do julgamento da ADI n.º 3367, proposta pela Associação dos Magistrados do Brasil, o pleno do STF decidiu que o CNJ é, em virtude da sua majoritária composição por magistrados, órgão do Poder Judiciário e não espécie de controle externo, o que implicou na improcedência da ação.



Como já visto no começo deste capítulo, é atribuída ao poder delegante a função regulamentar e, conforme o artigo 236, § 1.º, da Constituição Federal, sendo fiscalizadas as serventias extrajudiciais pelo Poder Judiciário, como também o Conselho Nacional de Justiça apresentando-se como órgão de cúpula disciplinar e correicional desse poder, compete-lhe a edição de normas regulamentares para a atividade, aliás, como constitucionalmente previsto do artigo 103-B, § 4.º, I.

Sem embargo, a questão que se impõe é encontrar os eventuais limites e alcances desses regulamentos. Tratando-a como delicada situação, Robl Filho (2013, p.238) explica que:

O inciso I, do parágrafo 4.º, do art. 103-B da CF, também prescreve uma polêmica competência de o CNJ expedir atos regulamentares no âmbito de sua competência. Também se trata de *accountability* horizontal desempenhada pelo CNJ sobre magistrados, servidores auxiliares, órgãos judiciais e serviços notariais.

Essa questão envolve a discussão entre a lei posta pelo legislador (agentes estatais eleitos e dotados da competência de legislar) e atos normativos postos por outros agentes estatais eleitos ou não eleitos (Executivo, burocratas e Judiciário).

Em continuação, Robl Filho (2013, p.241) cita Streck, Sarlet e Clève (2005, p.22-23) para os quais é vedado aos regulamentos do CNJ o estabelecimento de novos direitos e deveres, a criação de regras gerais e abstratas e a restrição de direitos fundamentais. No entanto, deveria efetivar o cumprimento de vigentes leis, em sentido formal, vinculadas às suas competências de fiscalização postas na Constituição e no Estatuto da Magistratura. Somente em situação excepcional o poder regulamentar poderia efetivar diretamente a Constituição.

Já o autor apresenta a seguinte forma de composição e definição dos limites do poder regulamentar do CNJ frente às diferenças estruturais e políticas das leis formais: "A maneira como essa separação será feita depende de duas questões: (a) novo Estatuto da Magistratura Nacional e (b) costumes constitucionais firmados pelo CNJ, Supremo Tribunal Federal, Congresso Nacional e Presidente da República" (ROBL FILHO, 2013, p.241).

Entendemos que o segundo critério é aplicável aos regulamentos exarados para os serviços notariais e de registro, especialmente os costumes constitucionais do Supremo Tribunal Federal, isso quer dizer que o alcance e o conteúdo regulamentar das resoluções, provimentos e demais atos normativos do CNJ que impliquem em

atribuições, limitações e obrigações às serventias extrajudiciais devem estar de acordo com o regime jurídico e características da prestação dos serviços em caráter privado.

E não apenas isso, elas devem analisar as diferenças regionais, uma vez que por serem delegados e fiscalizados pelos Tribunais de Justiça dos Estados não há uma uniformidade nacional dos meios de existência, seja em razão de limitações de atribuições, em Estados, por exemplo, que possuem organização judiciária que subdivide as serventias demasiadamente a ponto de comprometer o serviço, seja pela discrepância dos valores de emolumentos determinado pelas leis estaduais e por suas isenções e gratuidades.

Destarte, as imposições aos serviços devem espelhar os recursos disponíveis regionalmente ou haver uma política nacional para estabelecimento de iguais condições básicas, caso se entenda, o que acreditamos correto, ser conveniente os mesmos critérios e as mesmas regras independentemente de onde se localiza a serventia. Isso não quer dizer que devem os serviços ser organizados para terem as mesmas atribuições e as mesmas receitas, mas sim que deve ser planejado um suporte mínimo de custeio para viabilizar o cumprimento de seus crescentes encargos, uma espécie de plano nacional que compreenda faixas de emolumentos, limites de circunscrição e política efetiva para ressarcimentos de atos gratuitos e obrigações acessórias.

### 2.3.1 Os principais regulamentos editados pelo CNJ para os serviços notariais e de registro

O Conselho Nacional de Justiça, desde a sua instalação em 14 de junho de 2005, editou diversos atos normativos direcionados aos serviços notariais e de registro.

A Corregedoria é, sem dúvida, o órgão do CNJ que mais produziu regulamentos sobre a matéria, há, conquanto, diversos atos oriundos também da Presidência e do Plenário.

Consustanciados em forma de recomendações, resoluções, provimentos, enunciados administrativos e portarias, os documentos implicam em diversas searas dos serviços extrajudiciais, desde questões pontuais de procedimentos às de alta indagação, como é o caso, por exemplo, do estabelecimento de teto remuneratório

aos oficiais designados<sup>51</sup> no montante de 90,25% dos subsídios dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

A vasta gama e a diversidade de campos dos atos impedem que todos eles sejam listados, portanto, elegeu-se como critério para o destacamento o ato implicar na natureza jurídica dos serviços ou impor obrigações gerais a todas as atribuições.

QUADRO 5 - REGULAMENTOS SELECIONADOS DO CNJ

ATO	DATA	ORIGEM	ASSUNTO
Resolução n.º 20	29/08/2006	Presidência	Proíbe a contratação, por delegados extrajudiciais, de cônjuge, companheiro e parente na linha reta e na colateral, até terceiro grau, de magistrado que correicione o serviço
Resolução n.º 35	24/04/2007	Presidência	Disciplina a aplicação da Lei n.º 11.441/07 – separações, divórcios e inventários nos tabelionatos de notas
Resolução n.º 80,	09/06/2009	Presidência	Declara a vacância dos serviços notariais e de registro ocupados em desacordo às normas constitucionais
Resolução n.º 81	09/06/2009	Presidência	Normaliza nacionalmente os concursos públicos, de provas e títulos, para a outorga de delegações de notas e de registro
Provimento n.º 18	28/08/2012	Corregedoria	Dispõe sobre a instituição e funcionamento da Central Notarial de Serviços Eletrônicos Compartilhados – CENSEC
Recomendação n.º 09	07/03/2013	Corregedoria	Dispõe sobre a formação e manutenção de arquivo de segurança das serventias extrajudiciais
Provimento n.º 34	09/07/2013	Corregedoria	Disciplina a manutenção e a escrituração de livro diário auxiliar (controle de receitas e despesas) nos serviços extrajudiciais

FONTE: Conselho Nacional de Justiça

Os documentos acima listados têm em comum não somente o fato de referirem-se aos serviços notariais e de registro, mas também agem a fim de regulamentar e normatizar pontos do exercício da atividade.

A Resolução n.º 20 utiliza os princípios da moralidade e da impessoalidade como fundamentos para a vedação da contratação por agentes delegados de parentes, cônjuge ou companheiro dos magistrados incumbidos de sua fiscalização, a qual se estende até 2 anos depois da cessão do vínculo e alcança qualquer ajuste para burla da regra disposta. É salutar colocar que, muito embora exista a proibição para esse tipo de contratação, não há qualquer vedação para os notários e registradores contratarem parentes seus nos serviços, eis que prestados em caráter privado. A proibição contida nessa resolução é para fins de evitar que o magistrado dispense melhor tratamento ou fiscalização mais branda ao delegatário que for empregador dos seus próximos.

---

<sup>51</sup> Decisão tomada pelo então Corregedor Nacional de Justiça, Ministro Gilson Dipp, no processo 0000384-41.2010.2.00.0000, publicada no Diário da Justiça do CNJ em 12/07/10.

Em 2007 foi publicada a Resolução n.º 35 para disciplinar o contido na Lei n.º 11.441 daquele mesmo ano. O ato em questão, como já posto, é considerado o marco para o reconhecimento dos tabelionatos de notas como meios céleres e capacitados para contribuir com a desjudicialização. No documento há diversas regras procedimentais, mas o que lhe torna diferenciado é que não se restringiu ao texto de lei, procurou, com respeito aos fins da produção legislativa, fornecer a máxima eficácia às diretrizes, por exemplo, propiciando o inventário negativo, a escritura de restabelecimento da sociedade conjugal e o reconhecimento da meação do companheiro.

Por oportunidade do exercício da Corregedoria Nacional de Justiça pelo Ministro Gilson Dipp, a qual coincidiu com a Presidência do Ministro Gilmar Mendes, o Conselho editou os atos normativos que geraram grande litigiosidade na seara administrativa e no âmbito do Supremo Tribunal Federal. Os atos em questão são as Resoluções n.º 80 e 81, de 09 de junho de 2009.

A primeira é objeto de diversos mandados de segurança no Supremo Tribunal Federal, pois a partir de sua expedição foram desconstituídas muitas designações irregulares, o que inclui o exercício a título precário, sem qualquer presunção de legalidade, mas também casos de efetivações por permutas realizadas nos devidos termos de legislação estadual autorizadora. O CNJ assim agiu tendo em vista as decisões do Supremo Tribunal Federal, a exemplo da ADI 3248-PR já comentada.

Já a Resolução n.º 81 veio como resposta do Conselho a diversos procedimentos que contestavam cláusulas editalícias dos concursos para ingresso e remoção nos serviços notariais e de registro, os quais não observavam padrão nacional, mas sim refletiam especificidades regionais que impossibilitavam a participação de candidatos de outras localidades. A resolução contemplou um edital modelo e regras com prazos preclusivos para impugnações. Todavia, como recentemente ocorreram algumas decisões que confrontavam com o literal texto da resolução<sup>52</sup> e tem ocorrido

---

<sup>52</sup> O que gerou no ano de 2013 a maior quantidade de questionamentos a respeito dos concursos públicos regidos pela Resolução n.º 81/09 foi o Procedimento de Controle Administrativo - PCA n.º 0007782- 68.2012.2.00.0000, de relatoria do Conselheiro Jorge Hélio Chaves de Oliveira, julgado na 172.<sup>a</sup> Sessão, em 27/06/2013, o qual, contrariando o texto da própria resolução, limitou a contagem de títulos em apenas um por rubrica no concurso do Estado do Rio de Janeiro. Assim, diversos certames que estavam em fase de conclusão foram paralisados porque os concorrentes que seriam beneficiados com esse novo entendimento pleitearam a sua aplicação nos demais Estados. Porém, o entendimento foi superado pelo plenário do Conselho, em sessão realizada em 12 de novembro de 2013, ao realizar o julgamento dos PCA 0004367-43.2013.2.00.0000 e 0004299-93.2013.2.00.0000, de relatoria da Conselheira Gisela Gondin Ramos, a qual manteve a cumulação para os concursos em andamento enquanto não houver modificação da Resolução n.º 81/09.

um aumento de proposituras de procedimentos questionadores no Conselho, foi instaurado o procedimento de n.º 0003282-22.2013.2.00.0000 na Comissão de Eficiência Operacional e Gestão de Pessoas do CNJ, atualmente presidida pelo Conselheiro Guilherme Calmon.

Por outro lado, os três demais atos citados buscaram, além de atendimento ao interesse público e eficiência dos serviços, determinar novas obrigações aos agentes delegados.

O Provimento 18/12, por exemplo, exige que os tabeliães enviem quinzenalmente a relação dos atos lavrados para a central de notarial de serviços eletrônicos compartilhados, mas não somente quanto aos atuais, obriga, em seu artigo 15, que sejam levantados em meio eletrônico todos os dados dos testamentos lavrados a partir de 01 de janeiro do ano 2000; todas as separações, divórcios e inventários a partir da vigência da Lei n.º 11.441/07 e, quanto às demais escrituras e procurações, deverão ser enviadas todos os cadastros desde 01 de janeiro de 2006. Os meios para tanto, como apoio de informatização e ressarcimentos, não estão previstos no provimento.

Quanto à Recomendação n.º 9/13, alterada pela Recomendação n.º 11/13, aborda a necessidade dos serviços extrajudiciais manterem base de dados informatizada, com cópia de segurança e a obrigação de ser digitalizado o acervo, a partir do ano de 1980, e, posteriormente, todos os documentos serem assinados digitalmente pelos delegatários. Não há também qualquer menção a ressarcimento ou apoio tecnológico aos que necessitarem. Vale dizer que há acervos com imensa quantidade de livros escriturados a partir de 1980 e parcela considerável em regime anterior que se valia de tamanhos cuja digitalização somente é possível em equipamentos de fotografia profissionais, sendo que os custos para tanto são difíceis de serem absorvidos por muitos dos exercentes da atividade.

Não obstante tais determinações, a Corregedoria Nacional de Justiça editou o Provimento n.º 34/13, o qual trata da escrituração do livro de receitas e despesas dos delegatários, ou seja, dos emolumentos a eles destinados e dos gastos que realizam para manter o serviço, os quais serão analisados no mês de fevereiro de cada ano pelo juiz corregedor dos serviços, o qual poderá mandar retirar as despesas que ele entender descabidas ou exigir o comprovante de pagamento, tudo de acordo com o artigo 13 do documento. Neste ponto a única colocação que se faz é de que, muito embora públicos, são prestados em caráter privado e a lei de

regência dos serviços, em seu artigo 21, garante que o gerenciamento administrativo e financeiro dos serviços seja de responsabilidade exclusiva do respectivo titular, inclusive no que diz respeito às despesas de custeio, investimento e pessoal, cabendo-lhe estabelecer normas, condições e obrigações relativas à atribuição de funções e de remuneração de seus prepostos de modo a obter a melhor qualidade na prestação dos serviços.

Ou seja, mesmo que se admita que há interesse público em verificar as receitas e despesas dos serviços para análise de políticas destinadas ao aparelhamento da atividade ou que isso também seja legítimo para que candidatos de concursos públicos possam ter melhores condições de análise dos cartórios disponíveis, de outra forma, não há como defender, diante do que já foi explicado sobre os limites dos regulamentos, o artigo 13 do Provimento n.º 34/2013 na parte que autoriza o juiz corregedor glosar despesas realizadas no serviço pelos seus titulares<sup>53</sup>.

Em arremate, como já foi devidamente adiantado, são diversos os atos regulamentares expedidos pelo Conselho Nacional da Justiça com implicação nos serviços notariais e de registro, sendo que, além daqueles que foram brevemente expostos no presente item, também são de indubitável importância os seguintes: Provimentos n.º 02 e 03/2009 que apresentam modelo nacional das certidões dos registros civis; Provimento n.º 13/10 a respeito da realização de nascimentos nas maternidades pelos registradores civis e da manutenção de interligação com os serviços para que os pais possam escolher, mesmo na maternidade, se o registro de nascimento constará nos livros do cartório de sua residência ou do local do nascimento; Provimentos n.º 14 e 15/11 tratando do fornecimento de papel de segurança para emissão padronizada de certidões pelos registros civis; Provimento n.º 16/12, o qual amplia os meios de reconhecimento de paternidade, possibilitando que os pais utilizem outros registradores civis para apresentarem o pedido, os quais irão remeter aos titulares competentes os documentos apresentados, ou seja, poderá ser feito o reconhecimento de paternidade em qualquer cartório de registro civil e o oficial deste remeterá o processo para aquele em que conste o assento de nascimento do reconhecido; Resolução Conjunta n.º 03 CNJ e CNMP, traçando regras a serem observadas pelos

---

<sup>53</sup> Recentemente foi apresentada ao plenário da Câmara dos Deputados a Proposta de Emenda à Constituição n.º 377/2014, a qual visa alterar a composição do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) com a inclusão de um notário e um registrador.

registradores civis para o registro de nascimento de indígena; Resolução n.º 155/12 acerca do procedimento para transladação de certidões de registro civil emitidas no exterior, seja por autoridade diplomática brasileira, seja por repartição estrangeira; Provimento n.º 28/13, disciplinando o registro tardio de nascimento e atribuindo o dever ao titular de formar processo para o seu convencimento sobre a procedência ou não do pedido, realizando entrevistas inclusive; Provimento n.º 30/13 relativo ao protesto de cheques para fins de coibir fraudes, pelo qual o apontamento de cheques emitidos há mais de um ano deverá ser acompanhado do comprovante de endereço do emitente entre outras providências.

### **3 EQUÍLBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO NA PERSPECTIVA SOCIAL INCLUSIVA DA ATIVIDADE NOTARIAL E DE REGISTRO: GRATUIDADES, ATOS ACESSÓRIOS E EFEITOS INDIRETOS**

Conforme exposto nos dois primeiros capítulos, todas as atribuições dos serviços notariais e de registro, por sua própria conformação jurídico-constitucional e normativa, têm viés publicista e, por conseguinte, funcionalidade social.

Todavia, ladeando as competências de vínculo direto com os usuários, há inúmeros encargos acessórios, benefícios indiretos e vasta gama de gratuidades, facetas estas ocultas ao tomador final do serviço e, em determinados casos, ao próprio poder regulador e delegante.

Dessa maneira, o que se pretende no presente capítulo é discorrer sobre parcela dessas competências e funções e mensurá-las, através de dados obtidos com formulários aplicados em sessenta e oito atribuições notariais e de registro de diversos Estados.

Ademais, será apresentado o panorama dos ressarcimentos e gratuidades que são aplicadas à atividade e geram, em determinadas situações, grave desequilíbrio econômico-financeiro, comprometendo a prestação do serviço em caráter privado e impossibilitando o uso de recursos para melhor equipamento das instalações e atendimento aos pleitos dos usuários, o que, em extremos, sacrifica a efetivação dos direitos e liberdades fundamentais dos indivíduos pela impossibilidade de atuação das serventias extrajudiciais deficitárias.

#### **3.1 PESQUISA DE CAMPO PARA ANÁLISE EMPÍRICA**

Visando atingir o objetivo proposto de mensurar a prática de atos principais, acessórios e de alguns benefícios indiretos da prestação do serviço notarial e de registros, foi estabelecida a seguinte metodologia:



- Seleção de amostra participante que englobasse as cinco principais atribuições notariais e de registro<sup>54</sup> em diversas localidades e nas cinco regiões brasileiras em municípios subdivididos por faixa populacional;
- Elaboração de formulário padrão para apresentação de respostas por cada uma das especialidades;
- Estabelecimento do mesmo período para apuração dos atos praticados.

### 3.1.1 Dados da amostra dos participantes

Diante da necessidade de disponibilidade dos titulares da serventia para o preenchimento dos formulários e para a apuração dos dados, foram realizados convites a partir de contatos com entidades de classe e através de fórum eletrônico de interação de agentes delegados.<sup>55</sup> Ao final, sessenta e oito formulários foram respondidos na proporção a seguir:

- Dezoito formulários de tabeliães de notas;
- Quinze formulários de tabeliães de protesto;
- Doze formulários de registradores civis de pessoas naturais;
- Doze formulários de registradores de imóveis;
- Onze formulários de registradores de títulos e documentos e civis de pessoas jurídicas.

---

<sup>54</sup> Muito embora o artigo 5.º da Lei n.º 8.935/94 elenque sete tipos de serviços notariais e de registro, são os tabeliães de notas, tabeliães de protesto, oficiais de registros de imóveis, de títulos e documentos e civis de pessoas jurídicas, além dos registradores civis das pessoas naturais os principais exercentes da atividade em todas as localidades do Brasil. Os oficiais de registro de distribuição, em geral, são estatizados e os tabeliães e registradores de contratos marítimos não atuam na maioria dos Estados e quando o fazem, de regra, possuem atribuições notariais comuns.

<sup>55</sup> Foram contatadas as seguintes entidades: Associação dos Notários e Registradores do Brasil (ANOREG-BR); Associação dos Registradores Civis das Pessoas Naturais do Brasil (ARPEN-BR); Associação dos Registradores de Imóveis de São Paulo (ARISP); Colégio Notarial do Brasil – CNB; Instituto de Estudos de Protesto de Títulos do Brasil (IEPTB); Instituto de Registro de Imóveis do Brasil – IRIB; Instituto de Registro de Títulos e Documentos e de Pessoas Jurídicas do Brasil (IRTDPJ).

E por regiões:

- Sul (dez do Paraná, dez de Santa Catarina e seis do Rio Grande do Sul);
- Sudeste (quinze de São Paulo, quatro de Minas Gerais e um do Rio de Janeiro);
- Nordeste (quatorze do Maranhão, dois de Pernambuco e um do Ceará);
- Norte e Centro-Oeste (dois do Distrito Federal, um de Mato Grosso e um do Amazonas).

Correlacionando as especialidades e a participação por Estado, temos:

- Tabelionatos de Notas – cinco de São Paulo, quatro do Maranhão, três do Paraná, dois do Rio Grande do Sul, dois de Santa Catarina, um do Distrito Federal e um do Maranhão;
- Tabelionatos de Protesto – três do Maranhão, dois do Paraná, dois do Rio Grande do Sul, dois de Santa Catarina, dois de São Paulo, um do Amazonas, um do Ceará e um do Distrito Federal;
- Registros Cíveis das Pessoas Naturais – quatro de São Paulo, três do Paraná, dois do Maranhão, um do Rio de Janeiro, um do Rio Grande do Sul e um de Santa Catarina;
- Registros de Imóveis – quatro de Santa Catarina, três de Minas Gerais, dois de São Paulo, um do Maranhão, um de Mato Grosso e um do Paraná;
- Registros de Títulos e Documentos e Cíveis de Pessoas Jurídicas – quatro do Maranhão, dois de São Paulo, um do Espírito Santo, um de Pernambuco, um do Paraná, um do Rio Grande do Sul e um de Santa Catarina.

Foram estabelecidas três faixas populacionais para a classificação dos municípios: acima de 300.000 habitantes, entre 50.000 e 300.000 habitantes e abaixo de 50.000 habitantes. Dezenove formulários são da primeira faixa, vinte e seis da segunda e vinte e três da última.

Por atribuição, a subdivisão de formulários em municípios (por faixas populacionais) é a seguinte:

- Tabelionatos de Notas – cinco em municípios acima de 300.000, oito entre 50.000 e 300.000 e cinco abaixo de 50.000;
- Tabelionatos de Protesto - cinco em municípios acima de 300.000, seis entre 50.000 e 300.000 e quatro abaixo de 50.000;

- Registros Cíveis das Pessoas Naturais – cinco em municípios acima de 300.000, dois entre 50.000 e 300.000 e cinco abaixo de 50.000;
- Registros de Imóveis - dois em municípios acima de 300.000, seis entre 50.000 e 300.000 e quatro abaixo de 50.000;
- Registros de Títulos e Documentos e Cíveis de Pessoas Jurídicas - dois em municípios acima de 300.000, quatro entre 50.000 e 300.000 e cinco abaixo de 50.000.

### 3.1.2 Questionamentos e quantificações solicitadas nos formulários

Cada serviço participante recebeu um formulário padrão<sup>56</sup>, de acordo com a respectiva atribuição, para preenchimento de campos levando em conta os atos praticados no período de 01 a 31 de julho de 2013.

Em todos os formulários há um conjunto comum de questionamentos e, de acordo com a atribuição, há perguntas específicas.

São comuns os seguintes dados:

- Atos notariais protocolares e registrais adimplidos e protestos praticados no período;
- Gratuitades de atos e diferimentos de emolumentos no período;
- Reduções de emolumentos;
- Comunicações enviadas a órgãos públicos e entidades equiparadas;
- Comunicações enviadas a outros serviços;
- Realização e cumprimento de buscas, indisponibilidades e solicitações de órgãos públicos, entidades equiparadas ou pelo Judiciário;
- Informação de média de atos acessórios gratuitos a partir de um ato protocolar ou registral adimplido;
- Quantidade aproximada do acervo e estágio de cumprimento do disposto nas Recomendações n.º 9 e 11/2013 do Conselho Nacional de Justiça.

---

<sup>56</sup> Conforme Apêndices 1, 2, 3, 4 e 5.

Nos formulários preenchidos pelos tabeliães de notas foi também solicitada a quantidade de atos praticados no período de separações, divórcios e inventários, de acordo com a Lei n.º 11.441/07, para fins de análise de desjudicialização, em face de, como já visto, ser competência originária do Poder Judiciário resolver questões dessas naturezas.

Os tabelionatos de protesto foram questionados acerca do percentual de recuperação de crédito naquele período e sobre o número de certidões de dívida ativa recebidas para apontamento e as respectivas origens.

Nos registros civis de pessoas naturais foram aferidas as quantidades de averiguações oficiosas de paternidade (termo positivo ou negativo), processos de reconhecimento de paternidade (Provimento n.º 16/2012 do CNJ), processos de registro de nascimento tardio (Provimento n.º 28/2013 do CNJ) e retificações, restaurações e suprimentos. O item gratuidades nos registros civis de pessoas naturais foi subdividido em gratuidades constitucionais (nascimentos e óbitos) realizadas na sede do serviço, gratuidades constitucionais (nascimentos e óbitos) realizadas em unidades hospitalares (Provimento n.º 13/2011 do CNJ) e gratuidades legais.

Os registradores imobiliários informaram as notas devolutivas realizadas no período para prevenção de problemas fundiários, os requerimentos de exame e cálculo recebidos, as aberturas de matrículas para projetos de regularização fundiária de interesse social ou procedimentos preparatórios, retificações administrativas e se existiam projetos de ordenação urbana ou regularização fundiária em andamento com instituições públicas ou privadas.

Nos serviços de títulos e documentos e civis de pessoas jurídicas foram quantificadas as notificações requeridas no período e o enquadramento dos solicitantes em pessoas naturais, instituições financeiras, pessoas jurídicas diversas ou outros e, ainda, o envio de comunicações de clandestinidade de periódico.

O conjunto comum de perguntas foi subdividido para propiciar dois grupos de análise: o primeiro relativo aos atos praticados, gratuidades e reduções de emolumentos, já o segundo focado na quantificação de obrigações acessórias dos serviços.

Os itens específicos das atribuições serão analisados descritivamente levando em conta o próprio grupo.

Os comuns, além da demonstração totalizada, serão correlacionados com as atribuições, faixas populacionais e unidades federativas.

### 3.1.3 Gratuidades e reduções de emolumentos

A primeira tabela de análise visa estabelecer a correlação de atos praticados no período, de gratuidades e diferimentos realizados e reduções de emolumentos por tipo de serviço e a partir de média das respostas apresentadas.

Serão postas quatro colunas: a primeira destinada às cinco atribuições objeto de análise, a segunda à média de atos pagos notariais protocolares (escrituras, procurações, atas notariais) e de registro (registros *stricto sensu*) e os protestos (protestos *stricto sensu*) realizados no período; já a terceira coluna à média das gratuidades notariais e de registro e os diferimentos do recebimento dos emolumentos dos protestos e, ainda, no quarto campo será apresentada a média de atos praticados no período com redução de emolumentos.

Quanto aos atos praticados, ressalta-se que não foram computados os extraprotocolares notariais, como é o caso de autenticações e reconhecimentos de firma e para as demais atribuições a emissão de certidões, averbações e liquidações de títulos. Tal restrição se deve ao fato de que são os atos protocolares notariais, os de registro e os protestos *stricto sensu* que representam os maiores valores dentro das tabelas de emolumentos, como exemplo pode ser citada a tabela vigente no ano de 2013 do Estado do Paraná, de acordo com o Decreto Judiciário n.º 233/11, na qual uma autenticação custava R\$ 2,82 (dois reais e oitenta e dois centavos) enquanto uma procuração partia de R\$ 54,23 (cinquenta e quatro reais e vinte e três centavos) e as escrituras com valor possuíam teto de R\$ 701,05 (setecentos e um reais e cinco centavos).

Dessa forma, a delimitação tem em vista que os faturamentos mais expressivos estão vinculados justamente aos atos selecionados e, ainda, que as gratuidades e reduções de emolumentos incidem, de regra, sobre tais atos, como é o caso do disposto no artigo 43 da Lei n.º 11.977/09 aplicável às escrituras públicas e registros imobiliários no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida. Ou seja, se considerado todo o conjunto de atos indiscriminadamente, a visualização da proporção de incidência e dos efeitos das gratuidades, reduções e atos acessórios seria comprometida, na medida em que criaria uma falsa percepção de unidade ou equivalência de valores.

Com relação aos termos, as gratuidades têm em vista isenções e imunidades de emolumentos, é o caso, por exemplo, dos registros de nascimento e óbito com

gratuidade universal assegurada pelo artigo 5.º, LXXVI, da Constituição Federal e pela Lei n.º 9.534/977, como também dos emolumentos notariais e de registro para os que se declarem impossibilitados de realizar o pagamento e, ainda, para as entidades isentas de pagamento por leis estaduais.

As reduções, da mesma forma, são determinadas por lei e aplicam-se às várias situações: há aquelas que buscam estimular o uso do instrumento público oferecendo redução parcial dos emolumentos para os atos que poderiam ser formalizados por instrumento particular.<sup>57</sup> Por outro lado, as mais comuns são as que impõem a redução de custos dos serviços para estímulo de atividades econômicas ou para socialização dos atos.

### 3.1.3.1 Análise de gratuidades e reduções considerando as atribuições

TABELA 1 - GRATUIDADES E REDUÇÕES GERAIS E POR ATRIBUIÇÃO

ATRIBUIÇÃO	MÉDIA		
	De Atos Pagos Notariais Protocolares e de Registro e Protestos	De Gratuidades e Diferimentos	De Reduções de Emolumentos
Notas	193,28	13,50	6,78
Protesto	799,00	327,73	9,36
Registro Civil de Pessoas Naturais – RCPN	273,92	327,92	0,00
Registro de Imóveis – RI	474,00	219,58	109,75
Registro de Títulos e Documentos e Cíveis de Pessoas Jurídicas – RTDPJ	411,55	1,09	0,18
MÉDIA GERAL	419,59	172,67	23,47

FONTE: Levantamento dos dados com os participantes

Da leitura da tabela é identificado que no período abrangido pela pesquisa (entre 01 e 31 de julho de 2013), a média foi de aproximadamente 420 (quatrocentos e vinte) atos pagos notariais e de registro e de protestos praticados pelos sessenta e oito participantes. E, por sua vez, aproximadamente 173 (cento e setenta e três) atos registrais e notariais gratuitos ou de protestos diferidos. Houve também, em média, 23,47 atos com reduções de emolumentos no mês da amostra.

<sup>57</sup> É o caso da nota explicativa n.º 1, item 1.6, aplicável à Tabela de Emolumentos dos Tabelionatos de Notas da Lei Estadual de São Paulo n.º 11.331/02, a qual estabelece a redução de 40% dos emolumentos de escrituras públicas com valor que formalizem transações nas quais seja possível o uso de instrumentos particulares.

O maior índice de gratuidade, considerando a correlação com atos praticados, é o do Registro Civil das Pessoas Naturais e, em sequência, dos Registros de Imóveis.

O Protesto também apresenta uma alta taxa de diferimento de emolumentos, ou seja, de prática de atos que não são pagas pelo credor e que ficam sujeitas ao ressarcimento pelo devedor.

A diferença neste caso é que a gratuidade das demais especialidades na melhor das hipóteses pode vir a ser ressarcida se os fundos estaduais assim preverem, já no caso do Protesto o diferimento é um meio que possibilita ao credor se valer do serviço sem ter que pagar por isso e o devedor será o responsável pelo pagamento futuro, o que poderá vir a acontecer ou não. No entanto, é estratégica para a especialidade a manutenção ou ampliação do diferimento porque a partir dele o serviço é mais acionado, aumentando a base de custeio.

Os menores índices gerais de gratuidades se encontram nos Tabelionatos de Notas e Registros de Títulos e Documentos e Civis de Pessoas Jurídicas.

Quanto aos atos praticados com reduções de emolumentos, estes são consideráveis nos serviços de registros de imóveis, a média sendo de quase 110 (cento e dez) atos no período pelos componentes da amostra, resultado este que deve ser confrontando também com a média de atos registrais pagos no período, a qual é 474 (quatrocentos e setenta e quatro) e também com as aproximadas 220 gratuidades. De forma que, dentro do universo totalizado de 804 (oitocentos e quatro) atos, aproximadamente 14% foram praticados com redução de emolumentos e quase 28% foram gratuitos.

Nos registros civis das pessoas naturais a repercussão da gratuidade não pode ser demonstrada com este quesito específico, pois os serviços indicaram, no campo referente aos atos registrais praticados, a totalidade do período, a qual compreende, por sua vez, também os atos gratuitos. No campo dedicado especificamente à atribuição, será visto que a média foi superior a 88% de nascimentos e óbitos incidentes sobre os registros praticados, os quais são, como deveras frisado, gratuidades universais.

### 3.1.3.2 Análise de gratuidades e reduções considerando as atribuições e os municípios (por faixas populacionais)

TABELA 2 - GRATUIDADES E REDUÇÕES POR ATRIBUIÇÃO E MUNICÍPIOS (FAIXAS POPULACIONAIS)

ATRIBUIÇÃO E POPULAÇÃO	MÉDIA		
	De Atos Pagos Notariais Protocolares e de Registro e Protestos	De Gratuidades, Diferimentos	De Reduções de Emolumentos
Notas	193,28	13,50	6,78
Acima de 300.000	293,80	2,20	9,20
Entre 50 e 300.000	188,75	5,62	3,00
Abaixo de 50.000	100,00	37,40	10,40
Protesto	799,00	327,73	9,36
Acima de 300.000	1357,50	676,40	31,00
Entre 50 e 300.000	888,50	196,00	1,16
Abaixo de 50.000	106,25	89,50	0,00
RCPN	273,92	327,92	0,00
Acima de 300.000	561,80	683,20	0,00
Entre 50 e 300.000	143,00	165,00	0,00
Abaixo de 50.000	38,40	37,80	0,00
RI	474,00	219,58	109,75
Acima de 300.000	1299,50	885,50	349,00
Entre 50 e 300.000	404,17	97,67	59,67
Abaixo de 50.000	63,33	69,50	65,25
RTDPJ	411,55	1,09	0,18
Acima de 300.000	2017,00	1,50	1,00
Entre 50 e 300.000	81,50	0,50	0,00
Abaixo de 50.000	33,40	1,40	0,00
MÉDIA GERAL	419,59	172,67	23,47
MÉDIA ACIMA DE 300.000	1105,92	449,76	78,04
MÉDIA ENTRE 50 E 300.000	341,18	92,96	12,77
MÉDIA ABAIXO DE 50.000	68,28	47,12	15,13

FONTE: Levantamento dos dados com os participantes

A relação atribuição e municípios por faixa populacional apresenta algumas disparidades na quantificação de gratuidades e reduções de emolumentos. É o caso, por exemplo, da amostra dos tabelionato de notas, a qual possui na última faixa uma incidência bem maior de gratuidades e reduções de emolumentos. Fato que pode ser explicado em razão de integrar a amostra, naquela faixa populacional, um serviço notarial do Estado de Santa Catarina, local em que há muitas isenções previstas na Lei Complementar Estadual n.º 156/97.<sup>58</sup>

<sup>58</sup> O artigo 33 da respectiva lei, por exemplo, isenta de emolumentos todos os atos notariais e de registro de interesse do Estado de Santa Catarina, dos municípios locais e das respectivas autarquias. As autarquias federais, dos demais Estados e de municípios de outras unidades federativas gozam do benefício geral de redução de 50% dos emolumentos. O artigo 35, "n" e "o", estabelece a gratuidade do registro de atas, estatutos sociais e alterações posteriores de entidades sem fins lucrativos e todos os atos notariais e de registro requeridos por entidades com declaração estadual de utilidade pública.



Os registros de imóveis dos maiores municípios, de forma nominal ordinária, praticaram mais atos gratuitos e reduções, isso se deve especialmente a projetos de urbanização ou financiamento urbano, em cidades com maior população, por corolário lógico, há um maior incremento de tais políticas, as quais impactarão nos atos gratuitos e com redução de emolumentos. A exemplo disso cita-se a Lei Federal n.º 11.977/09, cujos empreendimentos, em sua maioria, são situados em área de maior demanda habitacional.

Entretanto, correlacionando atos pagos e as duas espécies de gratuidades, a proporção é muito maior nos serviços registrais imobiliários de municípios abaixo de 50.000 habitantes. Nesses questionários em específico, o dado que chama atenção é que dois dos três serviços possuem projetos de regularização fundiária na localidade, o que pode ser um fator para uma maior demanda de gratuidades e reduções de emolumentos.

Nos registros civis de pessoas naturais há uma escala crescente de gratuidades, ou seja, quanto maior o município, maior é a incidência dos atos gratuitos.

Os protestos, por sua vez, dependem de políticas regionais que autorizem o diferimento do pagamento, existindo apenas um serviço com considerável postergação na faixa intermediária e por isso é nesta que se encontra o menor índice do quesito em questão.

Quanto aos serviços de títulos e documentos e civis de pessoas jurídicas, é irrisória tanto a quantidade de gratuidades, quanto a de reduções de emolumentos.

A título de complementação, foi observada a tabulação individual dos dados por Estado.

A partir disso foi constatado que Santa Catarina é o Estado em que, proporcionalmente nas faixas populacionais participantes, apresentou a maior quantidade de gratuidades e reduções atinentes aos serviços de Tabelionato de Notas, Registro de Imóveis e Registro de Títulos e Documentos e Civis de Pessoas Jurídicas, o que se deve novamente à vasta gama de isenções e reduções previstas na Lei Complementar Estadual n.º 156/97, sendo também um dos Estados que proporciona de forma mais abrangente (mas não integral) o ressarcimento de atos,

Já os registros civis de pessoas naturais de todos os Estados participantes indicaram regularidade na quantidade de gratuidades praticadas, refletindo a previsão federal e constitucional de acesso gratuito a muitos dos serviços em âmbito nacional. Recordar-se que a gratuidade universal de nascimentos e óbitos é

garantida pela Lei Federal n.º 9.534/97, diploma que também estende para os que se declarem pobres as demais certidões. Na mesma linha, nacionalmente o casamento civil, por força do artigo 1512, parágrafo único, do Código Civil Brasileiro, terá a habilitação isenta de selos, emolumentos e custas para aqueles que se declararem pobres. Portanto, a alocação do serviço por unidade da federação não gerará qualquer significância na constatação.

Nos tabelionatos de protesto, por sua vez, destacaram-se três Estados com quantidade de diferimentos maior que os protestos do período inclusive, são eles: Amazonas, Distrito Federal e São Paulo. Nos três Estados em questão são vigentes leis ou atos normativos que propiciam o apontamento sem depósito prévio de emolumentos.

Em São Paulo trata-se da nota explicativa n.º 6, aplicável à Tabela de Emolumentos dos Tabelionatos de Protesto da Lei Estadual n.º 11.331/02. No Amazonas e do Distrito Federal há destaque para os convênios celebrados pelos Institutos de Estudo de Protesto de Títulos do Brasil, seções locais, com diversas entidades. O ajuste dos convênios no Estado do Amazonas é autorizado pelo Provimento n.º 136/2007 da Corregedoria-Geral da Justiça local e no Distrito Federal pelo artigo 104 do Provimento Geral da Corregedoria de Justiça aplicável aos Serviços Notariais e de Registro daquele ente federado. No Distrito Federal também, através dos mesmos convênios, são firmadas reduções de emolumentos no apontamento dos títulos, de forma que em alguns casos o diferimento é parcial.

#### 3.1.4 Atos acessórios praticados

Após a apresentação do panorama relativo às gratuidades e reduções diretas de emolumentos, neste item serão computados e expostos os atos acessórios praticados pelos serviços, os quais, tendo em vista a regra geral de inexistência de cobrança, podem ser classificados como gratuidades veladas, as quais demandam organização interna e considerável despesa operacional.

Tais obrigações são praticadas em virtude de comandos legislativos ou normativos, que visam, em sua maioria, municiar o poder público com indicadores ou manter hígida a sistemática de remissões da atividade. Como há normas reguladoras estaduais, a apresentação também por UF se faz indicada.

### 3.1.4.1 Análise de prática de atos acessórios por atribuição

TABELA 3 - ATOS ACESSÓRIOS POR ATRIBUIÇÃO

ATRIBUIÇÃO	MÉDIA			
	De Comunicações a Órgãos Públicos e Entidades Equiparadas	De Comunicações a Outros Serviços	De Atos Acessórios Gratuitos Praticados a partir de um Ato Protocolar	De Buscas, Indisponibilidades e Solicitações de Órgãos Públicos, Entidades Equiparadas ou pelo Judiciário
Notas	240,66	42,44	4,16	18,00
Protesto	0,07			26,57
RCPN	991,30	146,91	5,82	98,58
RI	272,00	7,25	5,95	190,17
RTDPJ	2,27	0,09	3,00	0,81
MÉDIA GERAL	269,77	47,46	4,96	63,60

FONTE: Levantamento dos dados com os participantes

Veja-se que no curto período de 31 dias avaliado é expressiva a quantidade de atos acessórios praticados, em média, pelos serviços, com exceção dos tabelionatos de protesto e serviços de registro de títulos e documentos e civis de pessoas jurídicas.

No que concerne à quarta coluna da tabela, é importante explicar que ela possui a contagem do que foi declarado pelos participantes como média de atos acessórios gratuitos praticados a partir de um ato protocolar. Esta abertura declaratória e não quantitativa foi metodologicamente necessária porque além das contagem específicas contidas no formulário, a exemplo das colunas dois, três e cinco da tabela, a existência de vasta gama de obrigações tornaria impraticável a abordagem da completude de imposições, até mesmo porque normas estaduais costumeiramente ampliam o rol federal desse tipo de ato.

Dessa feita, trata-se de conteúdo declaratório realizado pelos participantes considerando as especificidades do serviço e as normas federais e estaduais regentes. Para fins de melhor compreensão, foram os seguintes atos obrigatórios gratuitos conexos a um ato de registro informados por um dos participantes para apuração da sua média declarada: 1) Emissão de declaração à Receita Federal; 2) Contato com a origem para confirmação do documento; 3) Digitalização do documento; 4) Comunicação da transação imobiliária à municipalidade; 4) Ao INCRA; 5) À Corregedoria local; 6) Comunicações aos órgãos ambientais; 7) Ao ministério público e, por fim; 8) Ofício ao serviço de origem.

Veja-se também o cálculo feito por um registrador civil a respeito das obrigações acessórias a partir do assentamento de um óbito, valendo ressaltar, neste caso, que o ato principal também é gratuito: 1) Arquivamento da declaração de óbito; 2) Comunicação à previdência social; 3) Comunicação ao Tribunal Regional Eleitoral; 4) Comunicação à Secretaria do Estado da Saúde (em alguns casos também ao Município); 5) Comunicação à Secretaria do Estado da Fazenda; 6) Comunicação à Junta Militar, se homem em idade entre 17 e 45 anos; 7) Comunicação ao Instituto de Identificação do Estado; 8) Digitalização do assento; 9) Comunicação ao cartório do nascimento; 10) Se casado, divorciado ou viúvo, comunicação ao cartório do casamento; 11) Comunicação à Central dos Atos do Registro Civil; 12) IBGE; 13) Polícia Federal, se estrangeiro; 14) Embaixada, se estrangeiro.

Em relação ao assento de casamento: 1) Secretaria do Estado da Saúde; 2) Digitalização do processo; 3) Anotação no processo do assento ou comunicação ao expedidor; 4) Digitalização do assento; 5) Comunicação ao assento de nascimento do contraente; 6) Comunicação ao assento de nascimento da contraente; 7) Comunicação à Central de Registro civil; 8) IBGE; 9) Polícia Federal, se estrangeiro qualquer dos contraentes; 10) Embaixada, se estrangeiro qualquer dos contraentes.

Considerando as imposições legais e normativas, bem como o pleito do poder público, os registradores de imóveis e os registradores civis são aqueles que mais praticam atos acessórios gratuitos.

É extraído da Tabela 3 que, quando a contagem tem em vista buscas, solicitações ou indisponibilidades determinadas pelo Poder Judiciário, órgãos públicos ou entidades equiparadas, são os registradores imobiliários os maiores obrigados. Nos demais quesitos os registradores civis das pessoas naturais são os que apresentaram o maior número de obrigações acessórias praticadas.

Também os tabelionatos de notas informaram a prática considerável de comunicações e média declarada de obrigações, mas no tocante ao último quesito, relativo aos comandos e pedidos do Judiciário, órgãos e entidades equiparadas, a média foi menor do que até mesmo os tabelionatos de protesto. Estes, como já posto, juntamente com os serviços de títulos e documentos e registros civis das pessoas jurídicas não apresentaram expressivo número de cumprimento de obrigações acessórias no período de apuração.

## 3.1.4.2 Análise de prática de atos acessórios por atribuição e faixa populacional

TABELA 4 - ATOS ACESSÓRIOS POR ATRIBUIÇÃO E POR MUNICÍPIOS (FAIXA POPULACIONAL)

ATRIBUIÇÃO E POPULAÇÃO	MÉDIA			
	De Comunicações a Órgãos Públicos e Entidades Equiparadas	De Comunicações a Outros Serviços	De Atos Acessórios Gratuitos Praticados a partir de um Ato Protocolar	De Buscas, Indisponibilidades e Solicitações de Órgãos Públicos, Entidades Equiparadas ou pelo Judiciário
Notas	240,66	42,44	4,16	18,00
Acima de 300.000	488,20	111,40	5,16	22,33
Entre 50 e 300.000	158,87	24,37	4,06	8,12
Abaixo de 50.000	124,00	2,40	3,70	31,20
Protesto	0,07			26,57
Acima de 300.000	0,25			31,50
Entre 50 e 300.000	0,00			39,83
Abaixo de 50.000	0,00			1,75
RCPN	991,30	146,91	5,82	98,58
Acima de 300.000	1898,80	362,25	6,33	179,00
Entre 50 e 300.000	139,00	42,00	7,66	15,50
Abaixo de 50.000	70,00	16,60	4,98	51,40
RI	272,00	7,25	5,95	190,17
Acima de 300.000	637,00	0,00	7,00	173,00
Entre 50 e 300.000	296,33	12,16	5,60	304,00
Abaixo de 50.000	53,00	3,50	5,83	28,00
RTDPJ	2,27	0,09	3,00	0,81
Acima de 300.000	11,00	0,00		3,50
Entre 50 e 300.000	0,00	0,25	2,00	0,50
Abaixo de 50.000	0,60	0,00	4,00	0,00
MÉDIA GERAL	269,77	47,46	4,96	63,60

FONTE: Levantamento dos dados com os participantes

A correlação das variáveis de atribuição e municípios por faixa populacional, indicou, a princípio, proporcionalidade entre a divisão de obrigações acessórias prestadas de acordo com as faixas populacionais, de modo que os participantes alocados em regiões com maior população e praticantes da maior quantidade de atos também prestaram, de regra, mais serviços acessórios. Vejamos a tabela:

TABELA 5 - SOMA DE ATOS ACESSÓRIOS POR ATRIBUIÇÃO, MUNICÍPIOS (FAIXA POPULACIONAL) E ATOS GERAIS PRATICADOS

ATRIBUIÇÃO E POPULAÇÃO	MÉDIA	
	De Atos Pagos Notariais Protocolares e de Registro e Protestos	Da Soma de Atos Acessórios
Notas	<b>193,28</b>	<b>301,10</b>
Acima de 300.000	293,80	621,93
Entre 50 e 300.000	188,75	191,36
Abaixo de 50.000	100,00	157,60
Protesto	<b>799,00</b>	<b>26,64</b>
Acima de 300.000	1357,50	31,75
Entre 50 e 300.000	888,50	39,83
Abaixo de 50.000	106,25	1,75
RCPN	<b>273,92</b>	<b>1236,79</b>
Acima de 300.000	561,80	2439,25
Entre 50 e 300.000	143,00	196,55
Abaixo de 50.000	38,40	138,00
RI	<b>474,00</b>	<b>469,42</b>
Acima de 300.000	1299,50	810,00
Entre 50 e 300.000	404,17	612,49
Abaixo de 50.000	63,33	84,50
RTDPJ	<b>411,55</b>	<b>3,17</b>
Acima de 300.000	2017,00	14,50
Entre 50 e 300.000	81,50	0,75
Abaixo de 50.000	33,40	-
<b>MÉDIA GERAL</b>	<b>419,59</b>	<b>380,83</b>

FONTE: Levantamento dos dados com os participantes

Entretanto, foram encontradas duas desproporções expressivas: a primeira diz respeito aos Tabelionatos de Protesto dos municípios em faixas populacionais intermediárias, a qual está vinculada a um serviço em específico que expediu e cumpriu no período uma grande quantidade de buscas e solicitações judiciais.

A segunda é relativa à faixa intermediária de serviços de registros de imóveis, os quais relataram maior prática de atos relacionados às buscas e indisponibilidades determinadas pelo Judiciário, órgãos públicos e entidades equiparadas. Todavia, considerando o curto período da pesquisa (apenas de 01 a 31 de julho de 2013), o desajuste provavelmente deve dizer respeito a situação pontual da localidade, especialmente porque, confrontando os dados com os formulários individuais, verificou-se que a média alta se deve a um serviço participante do Estado de São Paulo daquela faixa populacional, o qual informou a realização de 1.288 atos dessa natureza, superando consideravelmente todos os demais levantamentos respectivos.

Foram consultados também os dados individuais para verificação de eventual maior incremento de obrigações acessórias a partir de normas estaduais.

Foi visto que que São Paulo, no conjunto, é o Estado em que os participantes mais apresentaram a prática das obrigações acessórias.

Considerando cada atribuição tem-se que:

A respeito dos Tabelionatos de Notas, o Distrito Federal, apesar da diminuta amostra, apresentou o maior número de comunicações efetuadas a órgãos públicos e entidades equiparadas e número análogo ao do Estado de São Paulo de atendimentos de solicitações do Judiciário, órgãos públicos e entidades da mesma natureza.

Os Tabelionatos de Protesto, como já foi visto outrora, praticamente não realizam atos acessórios. Entretanto, dentro da amostra o Maranhão apresentou um número expressivamente acima dos demais no que tange aos atendimentos de sustações, suspensões e buscas determinadas pelo Poder Judiciário, órgãos públicos e entidades equiparadas.

Nos registros civis de pessoas naturais participantes, correlacionando atos registrais praticados e atos acessórios, o Estado do Paraná foi o maior expedidor de comunicações a órgãos públicos e entidades equiparadas, o que reflete, por conseguinte, a maior amplitude de determinações normativas estaduais sobre tal ponto aos serviços.

O Rio Grande do Sul atendeu a um maior número de pedidos exarados pelo Judiciário, órgãos públicos e equiparados. Todavia, em geral o Estado de São Paulo possui a maior média dessas obrigações.

Os registradores imobiliários paulistas em todos os quesitos demonstram o maior número de prática de atos acessórios, com exceção da média declarada, sendo mais comedidos no cálculo, indicando 3,5 atos acessórios a partir de um ato de registro adimplido.

Não é possível indicar qualquer relevância às obrigações acessórias informadas pelos serviços de títulos e documentos e registros civis das pessoas jurídicas, pois os números apresentados foram extremamente baixos. Mesmo no Estado de São Paulo é irrisória a indicação, local em que em média foram praticados, pelos participantes, 1370,5 registros e apenas 8,5 comunicações.

Para fins de melhor visualização, vejamos a tabela que totaliza os atos apenas pelos respectivos Estados, desconsiderando as atribuições:

TABELA 6 - SOMA DE ATOS ACESSÓRIOS CONFRONTANDO COM OS GERAIS PRATICADOS POR ESTADO

UF	MÉDIA	
	De Atos Pagos Notariais Protocolares e de Registro e Protestos	Da Soma de Atos Acessórios
AM	704	1
CE	-	-
DF	411	789,50
ES	36	1,00
MA	98,71	51,46
MG	1055	79,92
MT	130	50,00
PE	869	145,50
PR	521,5	531,19
RJ	821	3262,00
RS	715,67	279,75
SC	337,7	244,00
SP	400,6	649,30
MÉDIA GERAL	419,59	380,83

FONTE: Levantamento dos dados com os participantes

A proporcionalidade nessa situação é modificada em razão de um fato isolado: o Estado do Rio de Janeiro participou com um serviço de registro civil das pessoas naturais, o qual enviou 2.830 (duas mil oitocentos e trinta) comunicações a outros serviços no período e é por isso que, na soma geral de atos acessórios, teve ampla vantagem frente aos demais.

Se não fosse essa variável, permaneceriam os Estados de São Paulo, Paraná, Distrito Federal, Santa Catarina e Rio Grande do Sul como os que mais realizam atos acessórios.

### 3.1.5 Análise de variáveis específicas

Apesar de insertos dentro do mesmo sistema e regime jurídico, as serventias notariais e de registro possuem, em cada especialidade, regras próprias inerentes ao fim último do serviço a ser praticado.

Considerando tais vicissitudes, nos formulários aplicados foram realizados pedidos de dados de acordo com a respectiva atribuição, os quais se incluem no presente capítulo, por ora, tratarem de obrigações veladas ou, por ora, gerarem benefícios coletivos indiretos.



### 3.1.5.1 Tabelionato de Notas: Lei n.º 11.441/2007

A função primordial da Lei n.º 11.441/07, que alterou e acresceu dispositivos ao Código de Processo Civil, é o desafogamento do Poder Judiciário, através de encaminhamento à via extrajudicial de separações, divórcios e inventários em que os interessados sejam capazes e concordes, bem como quando não exista testamento a ser cumprido, situações estas que estariam no plano de jurisdição voluntária e, dessa feita, aptas a serem instrumentalizadas sem a necessidade de intervenção do aparato jurisdicional.

Sobre isso Amadei (2011, p.674-675) esclarece que a norma não está desconexa do contexto histórico e social, já que diversos outros diplomas também se situam nessa tendência transmissiva da via judicial para a extrajudicial. É o caso, por exemplo, da lei de arbitragem (Lei n.º 9.307/96), da ampliação de competências aos Tabelionatos de Protesto para os documentos de dívida e, acrescentamos, às certidões de dívida ativa (Lei n.º 9.492/97), perspectiva que mais recentemente possui fulcro na Emenda Constitucional n.º 45/2004.

Portanto, o objetivo da medição na amostra de atos praticados no período relativos à Lei n.º 11.441/2007 e aferir se há, de fato, um movimento pela busca desses serviços e se, dentro da média de atos praticados, o incremento de lavraturas dessa natureza é considerável.

A primeira tabela correlacionará a média de atos notariais protocolares praticados e a média de escrituras públicas lavradas em função da Lei n.º 11.441/07. Vejamos:

TABELA 7 - ATOS NOTARIAIS PRATICADOS E ATOS LEI N.º 11.441 DE 2007

ATRIBUIÇÃO	MÉDIA	
	De Atos Pagos Notariais Protocolares	De Atos Praticados: Lei n.º 11.441/07
Notas	193,28	8,70

FONTE: Levantamento dos dados com os participantes

Em relação ao total, a quantidade de separações, divórcios e inventários é de 4,5%, de forma que, a princípio, não pode ser considerada expressiva. No entanto, observemos se de acordo com faixas populacionais há maior uso da via:

TABELA 8 - ATOS NOTARIAIS PRATICADOS E ATOS LEI N.º 11.441 DE 2007 – DIVISÃO POR FAIXA POPULACIONAL

ATRIBUIÇÃO E POPULAÇÃO	MÉDIA	
	De Atos Pagos Notariais Protocolares	Média de Atos Praticados: Lei n.º 11.441/07
Notas	193,28	8,70
Acima de 300.000	293,80	10,75
Entre 50 e 300.000	188,75	11,12
Abaixo de 50.000	100,00	3,20

FONTE: Levantamento dos dados com os participantes

Considerando as faixas populacionais, o maior percentual é de 9,36% dos serviços entre de 50.000 e 300.000 habitantes. A menor, por sua vez, é a inicial de 3,2%, a qual está bastante próxima também da média de 3,66% dos tabelionatos de notas participantes de maior população.

Por Estado temos:

TABELA 9 - ATOS NOTARIAIS PRATICADOS E ATOS LEI N.º 11.441 DE 2007 – DIVISÃO POR ESTADO

ATRIBUIÇÃO E UF	MÉDIA	
	De Atos Pagos Notariais Protocolares	Média de Atos Praticados: Lei n.º 11.441/07
Notas	193,28	8,70
DF	535,00	0,00
MA	119,50	7,50
PE	276,00	24,00
PR	207,00	11,33
RS	440,00	17,50
SC	101,50	7,50
SP	97,20	2,50

FONTE: Levantamento dos dados com os participantes

Nesse cenário o maior índice é o de Pernambuco com 8,7% e o menor do Distrito Federal.

Demonstra-se, assim, que é diminuto o número de escrituras de atos recepcionados pela Lei n.º 11.441/2007 em comparação com as demais atribuições notariais. Contudo, é importante consignar que a análise deve ser vista com ressalvas em razão do tamanho da amostra e do período abranger apenas 31 dias.

Ademais, com o fito de confrontar o uso das vias e melhorar os indicadores dos atos, foram verificados os números totalizados de ajuizamentos em comparação com as escrituras correlatas no foro central de Curitiba/PR, através de informações do 1.º e 2.º Serviço Distribuidor local, dados que são os seguintes:

TABELA 10 - SEPARAÇÕES, DIVÓRCIOS E INVENTÁRIOS EM JULHO DE 2013 AJUIZADOS E LAVRADOS EM TABELIONATOS DO FORO CENTRAL DE CURITIBA/PR

TIPO DE ATO	JUDICIAIS	EXTRAJUDICIAIS
Separações	0	12
Divórcios	429	191
Inventários	78	307

FONTE: 1.º e 2.º Distribuidores do Foro Central da Comarca de Curitiba/PR

Apesar de se referirem a uma única capital, os dados, quando considerados os impedimentos para a lavratura de escrituras de inventários, divórcios e separações não consensuais ou que envolvam incapazes, indicam que o uso dos tabelionatos para esse tipo de serviço gerou considerável desjudicialização, de forma que foram lavrados no período quase quatro vezes o número de inventários ajuizados e a metade dos divórcios, mesmo que vedada a via quando os consortes possuam filhos menores ou incapazes, foi instrumentalizada por escrituras públicas.

### 3.1.5.2 Tabelionato de Protesto: recuperação de crédito e apontamentos de certidões de dívida ativa

Os serviços dos tabelionatos de protesto consistem no apontamento dos títulos de crédito e outros documentos de dívida, verificação do atendimento aos requisitos formais aplicáveis a cada qual, intimação do devedor e, caso não seja realizado o pagamento, a formalização do protesto.

Se no chamado tríduo legal, prazo previsto nos artigos 12 e 13 da Lei n.º 9.492/97, destinado ao intervalo necessário entre a intimação e o protesto, o devedor pagar a importância correspondente à dívida e aos emolumentos relativos, a este será dada a quitação e o valor deverá ser posto à disposição do apresentante no primeiro dia útil subsequente (artigo 19, § 2.º, da Lei n.º 9.492/97).

Dessa feita, considerando os interesses das partes e o ciclo econômico e de crédito, a liquidação da dívida antes do protesto é o melhor cenário e, portanto, quanto maior for o índice de pagamento, mais útil será o serviço, já que a dívida é satisfeita com celeridade, o mercado continua aberto ao devedor e os custos transacionais em eventual cobrança judicial são inexistentes.

Vejamos as médias de quitação de dívidas durante o interregno da intimação dos serviços de protesto participantes:

TABELA 11 - PERCENTUAL DE PAGAMENTO DOS TABELIONATOS DE PROTESTO NO PERÍODO

ATRIBUIÇÃO	MÉDIA DE PERCENTUAL DE PAGAMENTO ANTES DO PROTESTO
Protesto	56,44

FONTE: Levantamento dos dados com os participantes

Subdividindo a amostra em faixas populacionais, temos:

TABELA 12 - PERCENTUAL DE PAGAMENTO DOS TABELIONATOS DE PROTESTO NO PERÍODO POR FAIXA POPULACIONAL

ATRIBUIÇÃO E POPULAÇÃO	MÉDIA DE PERCENTUAL DE PAGAMENTO ANTES DO PROTESTO
Protesto	56,44
Acima de 300.000	50,30
Entre 50 e 300.000	66,95
Abaixo de 50.000	48,37

FONTE: Levantamento dos dados com os participantes

Os índices foram próximos, ocorrendo um maior implemento em localidades com faixa populacional intermediária. Analisando os formulários individuais, a diferença substancial se deve há dois participantes que se encontram nesta faixa, um deles do Estado do Rio Grande do Sul com 75,59% e outro do Estado do Maranhão com 76,60% de pagamento.

Por outro lado, não é possível estabelecer qualquer vinculação, de modo geral, ao percentual de pagamento com a forma de organização dos serviços pelas normas estaduais, isso pelo fato de que foi constatado que tanto o maior, quanto o menor índice de pagamento são do mesmo Estado, no caso o Maranhão. O maior percentual foi de 76,60%, na faixa populacional intermediária, e o menor de 30%, na faixa populacional inicial.

De toda forma, apresenta-se a tabela de pagamentos por Estado:

TABELA 13 - PERCENTUAL DE PAGAMENTO DOS TABELIONATOS DE PROTESTO NO PERÍODO POR ESTADO

ATRIBUIÇÃO E UF	MÉDIA DE PERCENTUAL DE PAGAMENTO ANTES DO PROTESTO
Protesto	56,44
AM	64,45
CE	45,00
DF	45,60
MA	55,20
MG	47,16
PR	54,39
RS	62,47
SC	61,50
SP	61,07

FONTE: Levantamento dos dados com os participantes

Assim, o Estado com menor índice foi o Ceará e o maior foi o Amazonas, respectivamente 45% e 64,45%. É conveniente observar que em ambos somente há um participante, logo é provável que com a ampliação da amostra fossem obtidas melhoras no menor índice e redução no maior.

Considerando que não há discrepâncias expressivas, é possível aferir que os Tabelionatos de Protesto representam meio célere e eficaz para o saneamento de mais de cinquenta por cento das dívidas que são a eles apresentadas, o que contribui de forma considerável para a desjudicialização, na medida em que parcela dos créditos não adimplidos seria certamente cobrada em juízo se não fosse a atuação do serviço.

Nessa linha, é salutar comentar que os números obtidos estão em consonância com outros dados consultados, como é o caso da edição de 2012 do "Levantamento Mineiro do Protesto Extrajudicial", o qual, segundo Abreu e Elberle (2013, p.24), abrangeu o período de 2007 a 2011 e contou com a adesão de 13,13% do universo total de 297 tabelionatos de protesto do Estado de Minas Gerais, sendo assegurada a representatividade de todas as regiões e entrâncias locais. Nesse cenário o percentual de recuperação de crédito dentro do prazo de pagamento (tríduo legal) foi de aproximadamente 60%, média esta que sobe para 80% considerando os pagamentos ocorridos após o protesto do título e dentro do prazo de 5 (cinco) anos da pesquisa.

Retornando aos formulários preenchidos pelos participantes, outro aspecto específico questionado aos tabeliães de protesto diz respeito à quantidade de certidões de dívida ativa apresentadas no período. O objetivo foi verificar se a via,

que tem sido reiteradamente recomendada pelo Judiciário<sup>59</sup>, é efetivamente utilizada pelas fazendas públicas.

TABELA 14 - PROTESTOS TOTAIS, PERCENTUAL DE PAGAMENTO E CERTIDÕES DE DÍVIDA ATIVA APONTADAS

ATRIBUIÇÃO	MÉDIA DE PROTESTOS REALIZADOS	PERCENTUAL MÉDIO DE PAGAMENTO	MÉDIA DE CERTIDÕES DE DÍVIDA ATIVA APONTADAS
Protesto	905,60	56,44	165,50

FONTE: Levantamento dos dados com os participantes

A Tabela 14 apresenta a média dos protestos realizados no período, o percentual de pagamento, ou seja, de títulos que foram apontados, mas não protestados por adimplemento do devedor e, por fim, a média de certidões de dívida ativa apontadas.

Apesar de não ser exato o cálculo realizado, já que alguns títulos não são protestados por sustações judiciais ou por retiradas do credor, correlacionando o percentual de pagamento e o de protesto do período, chega-se ao número aproximado de 2.080 títulos apontados, dos quais apenas 165,5, em média, são certidões de dívida ativa, ou seja, por volta de 8%.

Será verificado, a seguir, se há uma média entre as regiões participantes a respeito do acesso desse tipo de título ou se há distorções de demanda:

TABELA 15 - PROTESTOS TOTAIS, PERCENTUAL DE PAGAMENTO E CERTIDÕES DE DÍVIDA ATIVA APONTADAS POR ESTADO

ATRIBUIÇÃO E UF	MÉDIA DE PROTESTOS REALIZADOS	PERCENTUAL MÉDIO DE PAGAMENTO	MÉDIA DE CERTIDÕES DE DÍVIDA ATIVA APONTADAS
Protesto	905,60	56,44	165,50
AM	1695,00	64,45	2258,00
CE		45,00	0,00
DF	720,00	45,60	0,00
MA	137,33	55,20	0,33
MG	2428,00	47,16	17,00
PR	1635,50	54,39	37,00
RS	1690,00	62,47	0,00
SC	122,50	61,50	2,00
SP	263,50	61,07	0,00

FONTE: Levantamento dos dados com os participantes

<sup>59</sup> Como já visto, em 06 de abril de 2010, o Conselho Nacional de Justiça aprovou recomendação para que os tribunais de justiça regulamentassem o protesto extrajudicial de certidões de dívida ativa, em razão dos pedidos de providência n.º 10.00.004178-4 e 2009.10.00.004537-6 requeridos pelas corregedorias gerais de Justiça dos estados de Goiás e Rio de Janeiro. Em 2013 houve também a publicação da Carta de Florianópolis, por oportunidade do 64.º Encontro do Colégio Permanente de Corregedores-Gerais dos Tribunais de Justiça do Brasil – ENCOGE, em que há a expressa recomendação às Corregedorias-Gerais de Justiça para estimularem o protesto de certidões de dívida ativa.

A Tabela 15 demonstra que um único tabelionato da amostra foi responsável por praticamente todos os apontamentos de certidões de dívida ativa no período, enquanto nos demais o uso do protesto como via para cobrança da dívida pública é irrisório.

No tabelionato do Amazonas em que foram apontadas 2258 certidões de dívida ativa, 2133 foram municipais e 125 estaduais. Nos demais, englobadamente, não houve sequer uma CDA municipal, apenas uma estadual e 58 federais.

Sem prejuízo de outras questões econômicas e sociais que possam afetar a demanda, a quase que inexistente quantia de títulos regionais indica que as fazendas públicas, através dos secretários, prefeitos e governadores, podem não utilizar o serviço em virtude do custo político da medida, vez que o apontamento da dívida no protesto é ato de constrição direta do eleitor, o qual não pagando, independentemente de processo judicial, estará sujeito à restrição de crédito e poderá, por sua vez, associar a sua "negativação" ao chefe do poder local e migrar os próximos votos.

Entretanto, como se trata de mecanismo sem custos e com alta taxa de recuperação das dívidas, na verdade o Tabelionato de Protesto deve ser visto como ferramenta para otimização dos recursos públicos, cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.º 101/00<sup>60</sup>) e demonstração de responsividade da gestão, evitando que o agente incorra em ato de improbidade administrativa.<sup>61</sup>

O caso do Amazonas é emblemático para indicar que os principais expedidores de CDAs são as fazendas públicas estaduais e municipais, as quais muitas vezes se queixam da repartição constitucional de receitas, porém, o que se vê é que não estão, na maioria dos Estados e municípios, utilizando todas as vias aptas para a cobrança dos impostos, taxas e contribuições que fazem jus, especialmente quanto aos serviços de protesto, serviços que, frisa-se, não cobram absolutamente nada do

---

<sup>60</sup> Assim dispõe o artigo 11 da Lei em comento: "Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação".

<sup>61</sup> A Lei de Improbidade Administrativa, Lei n.º 8.429/92, tipifica em seu artigo 10: "Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1.º desta lei, e notadamente: [...] X - agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público."

ente público que apresenta o título, pois os emolumentos serão satisfeitos pelo devedor por oportunidade da liquidação da dívida ou cancelamento do protesto.

Corroborando o exposto, a pesquisa denominada "Custo Unitário do Processo de Execução Fiscal da União", elaborada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2011), encomendada pelo Conselho Nacional de Justiça, revela que apenas um quarto das execuções fiscais ajuizadas pela União tem pagamento assim que o devedor é notificado e que, considerando o trâmite integral do processo, 33,9% das ações são extintas em virtude do pagamento integral da dívida, mas somente 14% são resolvidas por conversão em renda ou adimplemento em parcela única. Ademais:

E curioso observar que o volume de executivos fiscais extintos por pagamento ou prescrição e decadência é praticamente o mesmo, o que indica que a probabilidade de o executivo fiscal obter êxito ou fracassar absolutamente é quase idêntica (IPEA, 2011, p.20).

No entanto, os dois principais fatores de preocupação apontados pela pesquisa dizem respeito aos custos médios das execuções fiscais e o prazo de duração. Na época do levantamento de dados apurou-se como custo médio provável o valor de R\$ 4.685,39, o qual é reduzido para expressivos R\$ 4.368,00, se excetuados embargos e recursos (2011, p.26). Já a média de tempo de tramitação no primeiro grau da Justiça Federal é de oito anos dois meses e nove dias (2011, p.33).

Considerando a recomendação de 2010 do Conselho Nacional de Justiça e parcela dos dados incluída na pesquisa do IPEA, a Advocacia Geral da União (AGU) firmou em 19 de agosto de 2010 convênio com o Instituto de Estudos de Protesto de Títulos do Brasil (IEPTB), para fins de dispensa aos órgãos de execução da Procuradoria Geral da Fazenda e às autarquias e fundações públicas federais do pagamento de emolumentos quando do apontamento das certidões de dívida ativa. Desde então está em vigor no órgão o chamado "Projeto de Protesto de Certidões de Dívida Ativa", o qual foi solidificado com a alteração na Lei Federal n.º 9.492/97, pela Lei n.º 12.767/12, prevendo expressamente o protesto de CDAs.

Em 2011 o percentual de pagamento de títulos antes do protesto foi de 27% e em relação aos valores recuperados o percentual sobe para 31,24%. Em 2012 foram 23,65% dos títulos pagos no tríduo, os quais representam 43,85% em valores recuperados.



De acordo com a AGU (2013), "em relação aos resultados obtidos, constata-se o sucesso do projeto, sobretudo quando comparado com o meio tradicional de cobrança dos créditos públicos, que é a execução fiscal". Os dados divulgados, englobando pagamentos antes e depois do protesto, informam um percentual superior a 29% de recuperação de títulos e 33% em relação a valores no ano de 2011, o que em 2012 subiu para acima de 31% em números de CDAs e para um percentual superior de 52% em numerário.

No que tange à órbita estadual, de acordo com Aboud (2013, p.18-24), apesar do projeto piloto de protesto de certidões da dívida ativa do ICMS no Estado de São Paulo de 2010, a princípio, não ter alcançado os resultados almejados, gerando grande índice de litigiosidade (mais de 50% de cautelares ajuizadas ou mandados de segurança) e pagamento de 10,86% de títulos com valor resgatado de 8,79%, a Procuradoria Geral do Estado iniciou em março de 2011 novo projeto substituindo as CDAs de ICMS pelas CDAs de IPVA, o qual não gerou expressiva litigiosidade e possui um índice de pagamento ao longo do tempo de 55,67% de contribuintes, os quais representam o valor histórico de 62,79% de recuperação.

Em razão dos números, Aboud (2013, p.26) informa o protesto de CDAs está em expansão e que o Estado planeja ampliar a massa dos débitos protestados, com o envio das certidões de suas autarquias e de todos os débitos da procuradoria. Está em estudo também a retomado protesto das CDAs do ICMS, com a possível modulação de valores para que o protesto atinja os débitos inferiores a 300 unidades fiscais do Estado.

Ainda, consoante Aboud (2013, p.25):

Como demonstrado em números o protesto de certidões de dívida ativa, se bem conduzido, é um meio eficaz para incremento de receita e diminuição de litigiosidade.

Um dos fatores que torna esse protesto atrativo para o Estado de São Paulo é a sua gratuidade. Além disso, o protesto de certidões de dívida ativa é um meio muito mais ágil, uma vez que a Lei n.º 9.492, de 10 de setembro de 1.997 obriga o seu registro dentro do prazo de três dias úteis a partir de sua distribuição, ou seja, é nesse prazo que o contribuinte será intimado para efetuar o pagamento para que o título não seja protestado.

É inegável, ainda, o efeito do protesto na obtenção de crédito do contribuinte, uma vez que os Tabelionatos de Protesto são o Banco de Dados de Inadimplência Oficial do Poder Público, sendo certo que eles mantêm convênio junto ao SCPC – Serviço Central de Proteção ao Crédito e SERASA – Centralização de Serviços dos Bancos S.A.

Outro benefício inegável do protesto é que ele serve como um filtro das execuções fiscais ajuizadas, contribuindo, de tal forma, para diminuir o alarmante número de execuções fiscais ajuizadas.

Esse ponto é crucial, uma vez que além da diminuição dos ajuizamentos de execuções fiscais, o protesto de certidão de dívida ativa é um meio mais eficaz na recuperação de ativos do Estado, o que se comprova com os resultados até aqui já obtidos pelo Estado de São Paulo em apenas 8 meses de sua implementação em linha de produção.

Por fim, no que tange ao receio de litigiosidade advindo das decisões do Superior Tribunal de Justiça que julgavam ilegítimo o uso do instituto do protesto extrajudicial para cobrança de crédito inscrito na dívida ativa, a exemplo do Agravo regimental no recurso Especial 2011/0191398-6, de relatoria do Ministro Cesar Asfor Rocha, julgado em 05/06/2012, é forçoso indicar que com o advento da Lei n.º 12.767/12 esse entendimento foi modificado. Assim, no âmbito do Recurso Especial n.º 1126515, de relatoria do Ministro Herman Benjamin, a segunda turma admitiu, em 03/12/2013, o protesto de CDA, asseverando que o uso da via é meio legal de escolha para efetivação da cobrança por parte da Administração.

### 3.1.5.3 Registro Civil das Pessoas Naturais: processos de retificação e de integração dos assentos, atuação em maternidades e nos reconhecimentos de filiação

Os serviços de registros civis de pessoas naturais participantes foram inquiridos também a respeito de prática de atos atinentes à integração e retificação de assentos e sobre a atuação perante unidades hospitalares para fins de recepção de declarações de nascimentos, em atendimento ao disposto no Provimento n.º 13/10 do Conselho Nacional de Justiça e aos demais comandos estaduais aplicáveis à espécie.

Os números obtidos foram os seguintes:

TABELA 16 - REGISTROS, GRATUIDADES EM GERAL, GRATUIDADES CONSTITUCIONAIS NA SEDE, NASCIMENTOS EM MATERNIDADES E PROCESSOS DE PATERNIDADE, RETIFICAÇÕES, NASCIMENTOS TARDIOS, SUPRIMENTOS E RESTAURAÇÕES DE ASSENTOS

ATRIBUIÇÃO	MÉDIA				
	De Registros Praticados no Período	De Gratuidades em Geral	De Gratuidades Constitucionais (na Sede do Serviço)	De Gratuidades Constitucionais (Nascimentos) em Unidades Hospitalares - Prov. 13 CNJ	De Processos e Termos de Paternidade, Nascimento Tardio, Retificações, Restaurações e Suprimentos de RCPN
RCPN	273,92	327,92	160,75	82,50	16,67
MÉDIA TOTAL	273,92	327,92	160,75	82,50	16,67

FONTE: Levantamento dos dados com os participantes

A primeira análise que se faz é a correlação da segunda coluna (média de registros realizados) com a soma da média de gratuidades constitucionais promovidas na sede do serviço e nas maternidades. O produto desta equação informa que 88,8% dos registros praticados pelos participantes são nascimentos e/ou óbitos, os quais estão sujeitos à gratuidade universal e são recompostos unicamente por critérios estaduais de ressarcimentos.

E conjugando a soma de gratuidades constitucionais, aproximadamente 34% delas são praticadas em unidades hospitalares, com necessário deslocamento dos prepostos e imposição de equipamento dos locais de atendimento aos registradores civis. Todos os componentes da amostra informaram que não há qualquer tipo de ajuda de custo ou ressarcimento especificamente para o deslocamento e manutenção do serviço nos postos avançados das maternidades.

Quanto aos processos de retificação, reconhecimento de paternidade, nascimentos tardios, suprimentos e restaurações de assentos, a média geral foi de 16,67 atos, não sendo expressiva. Entretanto, as demandas regionais podem representar acréscimos consideráveis na prática desse tipo de ato. Vejamos a tabela aberta com as unidades de federação participantes e municípios (faixas populacionais):

TABELA 17 - REGISTROS, GRATUIDADES EM GERAL, GRATUIDADES CONSTITUCIONAIS NA SEDE, NASCIMENTOS EM MATERNIDADES E PROCESSOS DE PATERNIDADE, RETIFICAÇÕES, NASCIMENTOS TARDIOS, SUPRIMENTOS E RESTAURAÇÕES DE ASSENTOS POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO E MUNICÍPIOS (FAIXA POPULACIONAL)

ATRIBUIÇÃO, UF E MUNICÍPIOS (FAIXAS POPULACIONAIS)	MÉDIA				
	De Registros Praticados no Período	De Gratuidades em Geral	De Gratuidades Constitucionais (na Sede do Serviço)	De Gratuidades Constitucionais (Nascimentos) em Unidades Hospitalares - Prov. 13 CNJ	De Processos e Termos de Paternidade, Nascimento Tardio, Retificações, Restaurações e Suprimentos de RCPN
RCPN	273,92	327,92	160,75	82,50	16,67
MA	152,00	137,00	45,50	78,50	26,00
Acima de 50.000	224,00	214,00	31,00	157,00	48,00
Abaixo de 50.000	80,00	60,00	60,00	0,00	4,00
PR	372,00	395,00	160,33	169,67	20,00
Acima de 300.000	549,00	583,00	233,00	254,50	29,00
Abaixo de 50.000	18,00	19,00	15,00	0,00	2,00
RJ	821,00	1143,00	427,00	268,00	51,00
Acima de 300.000	821,00	1143,00	427,00	268,00	51,00
RS	27,00	12,00	12,00	0,00	0,00
Abaixo de 50.000	27,00	12,00	12,00	0,00	0,00
SC	25,00	56,00	20,00	0,00	0,00
Abaixo de 50.000	25,00	56,00	20,00	0,00	0,00
SP	248,50	316,25	224,50	14,00	9,25
Acima de 300.000	445,00	553,50	407,00	28,00	13,00
Entre 50 e 300.000	62,00	116,00	46,00	0,00	7,00
Abaixo de 50.000	42,00	42,00	38,00	0,00	4,00
MÉDIA GERAL	273,92	327,92	160,75	82,50	16,67

FONTE: Levantamento dos dados com os participantes

Retira-se da Tabela 17 que a prática de retificações, reconhecimentos de paternidade, nascimentos tardios e demais itens inclusos na última coluna possui maior média nos serviços alocados em regiões de maior demanda populacional, em proporção simétrica à prática de atos. Outro fator que seria vinculante é o tamanho do acervo a cargo dos oficiais, entretanto poucos participantes responderam a esse quesito o que impossibilita a correlação.

Interessante anotar que nenhum dos informantes que atuam em localidades com população abaixo de 50.000 habitantes realizou registros de nascimento em unidades hospitalares, motivo que reforça o entendimento de que a prestação desse tipo de serviço é de utilidade especial em centros populosos, onde há maior dificuldade de locomoção até as sedes das serventias.

Ressalva-se que a aferição de dados no tocante aos serviços de registros civis não abarcou, por lapso, outros importantes indicadores, como é o caso do processamento de comunicações recebidas e anotações realizadas nos assentos, atribuições estas que demandam consideráveis investimentos de pessoal e recursos, principalmente nas serventias com maior acervo.

Todavia, a título de complementação três registradores civis da amostra responderam questionário complementar, cujos resultados foram os seguintes:

TABELA 18 - DADOS SUPLEMENTARES REGISTROS PRATICADOS, COMUNICAÇÕES RECEBIDAS E ANOTAÇÕES EFETUADAS

ATRIBUIÇÃO	MÉDIA		
	De Registros Praticados no Período	De Comunicações Recebidas	De Anotações Efetuadas
RCPN	485,00	123,60	151,60
MÉDIA GERAL	485,00	123,60	151,60

FONTE: Levantamento dos dados com os participantes

A expressividade desse tipo de ato para os registradores não repousa apenas na grande quantidade de comunicações recebidas e anotações comandadas diuturnamente. O gerenciamento e a conferência dos assentos, muitas vezes nos livros antigos e grandes, impõem a necessidade de maior tempo de verificação e de atualização ou processamento de índices, além do fato de haver maior risco de responsabilização por equívocos de escrituração.

Aliado a esses fatos, outro fator de destaque é que tais atos, de regra, não têm seus valores recompostos pelos usuários e nem mesmo por ressarcimentos de fundos

estaduais, são gratuidades com altos custos que são absorvidos pelos registradores civis com os seus parcos recursos oriundos da prática de outros serviços.

#### 3.1.5.4 Registro de Imóveis: regularização fundiária

Aos registradores imobiliários participantes da pesquisa foram realizados dois questionamentos específicos. O primeiro a respeito da contagem de procedimentos de retificações realizados, requerimentos de exame e cálculo recebidos e notas devolutivas (impedimento de acesso do título apresentado no registro) para fins de prevenção de problemas fundiários. A segunda pergunta foi relativa à existência de projetos de ordenação urbana ou regularização fundiária em andamento na localidade em parceria com instituições públicas ou privadas.

Vejamos os resultados das médias das respostas apresentadas:

TABELA 19 - REGISTROS PAGOS, RETIFICAÇÕES, EXAME E CÁLCULO E NOTAS DEVOLUTIVAS PARA PREVENÇÃO DE PROBLEMAS FUNDIÁRIOS

ATRIBUIÇÃO	MÉDIA	
	De Registros Pagos Praticados no Período	De Retificações, Exame e Cálculo, Notas Devolutivas para Prevenção de Problemas Fundiário
RI	474,00	159,75
MÉDIA GERAL	474,00	159,75

FONTE: Levantamento dos dados com os participantes

Salvo com relação a alguns procedimentos retificatórios, todos os demais atos constantes na terceira coluna são gratuitos e não estão sujeitos a ressarcimentos, sendo vinculados à atividade de qualificação dos títulos apresentados, os quais devem estar revestidos dos requisitos legais. Por haver campo próprio para a apresentação do quantitativo desses requerimentos e práticas, apesar de serem espécies de gratuidades legais, os mesmos não foram computados pelos serviços participantes como tais, de forma que a análise da Tabela 19 deve ser vista não apenas sob o ponto de vista da regularização fundiária, mas também na esteira das atuações gratuitas.

A respeito dos requerimentos de exame e cálculo, tratam-se de pedidos realizados pelos usuários para que o registrador analise o título e verifique se o

mesmo atende aos pressupostos necessários e apresente cálculo dos emolumentos que serão cobrados para fins de registro ou averbação, caso futuramente seja requerido o serviço. O parágrafo único do artigo 12 da Lei n.º 6.015/73 é a fundamentação legal para a providência, mediante a qual o título não será lançado em protocolo, de forma que é atuação consultiva preliminar do registrador e, como já dito, não se sujeita a qualquer pagamento.

No que tange às notas devolutivas para prevenção de problemas fundiários, de regra, dizem respeito ao inadequado parcelamento do solo, o qual infrinja à Lei n.º 6.766/79 e normas estaduais, municipais ou oriundas das Corregedorias. Como exemplo, traz-se à baila dois itens das vigentes normas dos serviços extrajudiciais dos Estados de São Paulo<sup>62</sup> e de Santa Catarina<sup>63</sup> à época da pesquisa (2013)<sup>64</sup>, respectivamente:

151. É vedado proceder a registro de venda de frações ideais, com localização, numeração e metragem certa, ou de qualquer outra forma de instituição de condomínio ordinário que desatenda aos princípios da legislação civil, caracterizadores, de modo oblíquo e irregular, de loteamentos ou desmembramentos

Art. 843. É vedado ao registrador proceder ao registro:

I - de venda de parcela de loteamento ou desmembramento não registrado;  
II - de frações ideais de condomínios não aprovados pelo município;  
III - de frações ideais com localização, numeração e metragem certa;  
IV - de qualquer forma de instituição de condomínio ordinário que desatenda aos princípios da legislação civil ou que, de modo oblíquo e irregular, caracterizem parcelamento do solo urbano; e  
V - de escrituras públicas ou de contratos particulares que versem sobre promessa de compra e venda de propriedade imobiliária e impliquem parcelamento irregular do solo urbano ou fracionamento incabível de área rural.

---

<sup>62</sup> Provimento n.º 58, de 28 de novembro de 1989, da Corregedoria-Geral da Justiça do Estado de São Paulo.

<sup>63</sup> Código de Normas da Corregedoria-Geral da Justiça do Estado de Santa Catarina, atualizado pelo Provimento n.º 07, de 17 de setembro de 2013.

<sup>64</sup> O Provimento n.º 10, de 08 de novembro de 2013, publicou o novo Código de Normas da Corregedoria-Geral da Justiça do Estado de Santa Catarina, o qual vigorará a partir de 19 de maio de 2014.

No que tange ao segundo quesito específico:

TABELA 20 - REGISTROS PAGOS E EXISTÊNCIA DE PROJETOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

ATRIBUIÇÃO	MÉDIA DE REGISTROS PAGOS PRATICADOS NO PERÍODO	EXISTÊNCIA E QUANTITATIVO DE PROJETOS DE ORDENAÇÃO URBANA OU REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM ANDAMENTO COM INSTITUIÇÕES PÚBLICAS OU PRIVADAS
RI	474	1
MÉDIA GERAL	474	1

FONTE: Levantamento dos dados com os participantes

Em média, os participantes informaram haver pelo menos um projeto de regularização fundiária ou ordenação urbana nas localidades em que atuam, projetos estes mantidos em parceria com instituições públicas ou privadas.<sup>65</sup>

Da visualização unitária dos 12 formulários respondidos, verificou-se que um deles não respondeu ao quesito; um somente afirmou que havia projetos, mas não quantificou; um indicou 1 (um) projeto em andamento; quatro indicaram a existência de 2 (dois) projetos; um indicou 3 (três) atuações e quatro disseram não haver qualquer iniciativa nos limites de suas circunscrições.

O registro imobiliário que informou haver 3 (três) projetos vigentes é localizado em área com população superior a 300.000 habitantes. No entanto, municípios alocados nas menores faixas populacionais informaram haver até duas parcerias em andamento.

No âmbito legislativo, os dois diplomas federais de relevo sobre o assunto datam do ano de 2009, tratam-se das leis 11.952 e 11.977, a primeira relativa à regularização de ocupações de áreas rurais e a segunda, a qual já foi explanada no primeiro capítulo da presente, é destinada aos assentamentos localizados em áreas urbanas. Sobre esta, esclarece Eduardo Augusto (2012):

A Lei n.º 11.977/2009 é o documento legal mais completo sobre regularização fundiária, pois além de englobar conceitos específicos, diretrizes e princípios perfeitamente coordenados com o Estatuto da Cidade, trata, com detalhes,

<sup>65</sup> De acordo com o artigo 50 da Lei n.º 11.977/09, estão legitimados a promover a regularização fundiária a União, os Estados e o Distrito Federal, os Municípios, os beneficiários individualmente ou coletivamente, as cooperativas habitacionais, as associações de moradores, as fundações, as organizações sociais e de interesse público, bem como outras associações civis com finalidade vinculada ao desenvolvimento urbano e à própria regularização fundiária.

das regras procedimentais da regularização fundiária e criou novos instrumentos jurídicos que realmente solucionam o problema.

[...]

Pela sistemática apresentada pela Lei n.º 11.977/2009, o procedimento de regularização fundiária de interesse social possui três fases distintas:

1. Fase preliminar: elaboração do projeto de regularização fundiária, a cargo do interessado e do poder público.
2. Fase procedimental: regularização do parcelamento do solo, mediante um procedimento completo e ordenado, presidido pelo registrador imobiliário; e
3. Fase complementar: registro em prol dos beneficiários, efetuado na matrícula específica da unidade habitacional, apenas se comprovado o direito (posse, uso especial ou domínio) e quando provocado pelo interessado.

A atuação do registrador é de especial importância para que as regularizações fundiárias sejam levadas a cabo, tendo em vista a necessidade de acompanhamento de todo o processo e de orientação aos entes participantes.

Para Becker (2012, p.87-90), a regularização fundiária é uma diretriz geral que deve ser implementada por políticas público-urbanas, a qual tem em vista o desenvolvimento econômico e social da região para fins de sustentabilidade. A propósito, o autor citado, em conjunto com a municipalidade de Nova Ubiratã e a Câmara de vereadores local, apresentou, em 2012, projeto de regularização urbana à Corregedoria-Geral da Justiça de Mato Grosso, no qual indicou que dos aproximadamente 9.757 habitantes da localidade, cerca de 3.040 pessoas, considerados apenas os residentes em projetos de assentamento do governo federal, não possuíam título de domínio, o que entrava o desenvolvimento econômico e social regional.

O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), órgão federal responsável pelo direcionamento da regularização de áreas rurais, publicou em 26 de abril de 2012 uma listagem com os dados englobados de todos os imóveis rurais do Brasil. Segundo o relatório, há 5.498.505 no país, destes 1.501.369 não possuem título de propriedade, ou seja, mais de 27% dos imóveis rurais do Brasil não possuem regularidade jurídica plena.

No que se refere às áreas urbanas, o Ministério das Cidades possuiu, desde 2003, o programa "Papel Passado", o qual conta com parceria com a Associação dos Notários e Registradores do Brasil (Anoreg/Br) e com o Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (IRIB). De acordo com o manual do projeto (2013, p.4), objetivo do mesmo é apoiar os entes federados, as entidades civis sem fins lucrativos e defensorias públicas a implementarem atividades de regularização fundiária de assentamentos urbanos, como forma de promover sua integração à cidade e de assegurar à



população moradora segurança jurídica na posse, através de disponibilização de recursos federais.

Dessa feita, é primordial que em todas as localidades existam projetos específicos para fins de regularização fundiária, mediante parceria dos registradores imobiliários com entidades públicas e privadas, bem como sendo recompostos os custos operacionais dos agentes delegados, sob pena de inviabilidade da prestação do serviço em áreas mais afetadas e com tráfego negocial tímido.

### 3.1.5.5 Notificações nos serviços de registro de títulos e documentos

O quesito específico aos registradores de títulos e documentos diz respeito à quantificação de notificações requeridas no período de abrangência da pesquisa.

O serviço de notificações é previsto no artigo 160 da Lei n.º 6.015/73, o qual informa o cabimento do procedimento para a realização avisos, denúncias e notificações em geral quando não for exigida legalmente a intervenção judicial. Ou seja, trata-se de mecanismo para constituir direitos e obrigações, interpelar e conceder prazos ou mesmo para fins de simples avisos, através do qual os procedimentos requeridos terão a sua certificação de realização por agente competente e com fé-pública.

Para Balbino Filho (2009, p.164-165):

Corresponde a notificação à comunicação, por escrito, que se faz a determinada pessoa, cientificando-a de um ato jurídico já praticado ou a praticar pelo notificante ou conclamando o notificado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa, geralmente sob cominação de pena, visando a um fim de direito material.

[...]

Diante disso, a notificação visa provocar uma reação por parte do notificando em virtude do seu efeito premonitório ou cautelar.

A notificação, por conseguinte, é meio direto de desjudicialização, na medida em que é alternativa válida ao procedimento cautelar do protesto judicial, previsto no artigo 867 e seguintes do Código de Processo Civil, quando não for imposta pela lei a necessidade de aviso ou interpelação judicial. Ela é válida, por exemplo, para comunicações locatícias em geral, comunicações de revogações de procurações, de

cessão de crédito, constituição em mora, exoneração de fiança, enfim, para uma diversidade de situações.

Ademais, por ser direcionada a partir de agente público, a robustez do aviso tem maior efeito para condicionar o notificado ao cumprimento da obrigação, o que em alguns casos impedirá o ajuizamento de ação futura.

Por tais motivos, foram solicitados os dados aos registradores de títulos e documentos participantes, os quais estão consolidados na seguinte tabela:

TABELA 21 - REGISTROS PAGOS NO PERÍODO E MÉDIA DE NOTIFICAÇÕES REQUERIDAS

ATRIBUIÇÃO E FAIXA POPULACIONAL	MÉDIA	
	De Registros Pagos	Média de Notificações Requeridas
RTDPJ	411,55	202,73
Acima de 300.000	2017,00	1040,00
Entre 50 e 300.000	81,50	21,75
Abaixo de 50.000	33,40	12,60
MÉDIA GERAL	411,55	202,73

FONTE: Levantamento dos dados com os participantes

Considerando a relação da coluna 2 (registros realizados) com a coluna 3 (notificações requeridas), há regularidade nos dados, de forma que a rogação de notificações é proporcional ao movimento geral da serventia.

Entretanto, percebe-se que o uso da atribuição em si é extremamente reduzido em localidades de menores faixas populacionais, pois enquanto a média dos serviços em cidades acima de 300.000 habitantes apontou 2.017 registros pagos e 1.040 notificações requeridas no mês de julho de 2013, as localidades entre 50.000 e 300.000 indicaram a realização aproximada de 4% desses registros e de 2% em número daquelas notificações e na última faixa populacional (abaixo de 50.000 habitantes) foram feitos apenas 1,6% dos registros e aproximadamente 1% daquelas notificações.

Outro fator que deve municiar a análise é a origem dos requerimentos, os participantes na faixa acima de 300.000 habitantes informaram que aproximadamente 59% das notificações foram requeridas por instituições financeiras, sendo que em dos serviços este número chegou a 84%.

Nas serventias das demais faixas populacionais, o destaque de rogação é para as pessoas jurídicas diversas, com aproximadamente 47% dos pedidos. As instituições financeiras representaram apenas 17% das solicitações dessas notificações.

Destarte, há o fator econômico regional que tangencia as notificações nas localidades menores, mas também o problema é de ordem informativa, ou seja, o

serviço de títulos e documentos, de forma geral, ainda não é conhecido suficientemente fora de grandes centros, cenário este que, se revertido, poderá contribuir consideravelmente para a desjudicialização.

### 3.2 RESSARCIMENTOS E O EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DA ATIVIDADE

Por oportunidade da apresentação dos dados da pesquisa realizada, foi visto que é considerável o número de atos gratuitos principais e acessórios, além dos enquadrados em hipóteses de reduções de emolumentos, praticados pelos serviços notariais e de registro.

Em determinadas atribuições, como é o caso dos registros civis das pessoas naturais e os registros imobiliários, as atuações gratuitas podem chegar a atingir a maior parte dos atos praticados, especialmente em localidades onde exista concentração de usuários que preenchem os requisitos para a concessão de isenções totais ou parciais.

A Lei Federal n.º 10.169/00, a qual regula o § 2.º do artigo 236 da Constituição Federal, para fins de estabelecimento de normas gerais para fixação dos emolumentos, dispõe no parágrafo único do seu artigo 1.º que os valores deverão corresponder ao efetivo custo e à adequada e suficiente remuneração dos serviços prestados.

É assegurado, pelo artigo 28 da Lei n.º 8.935/94, aos notários e registradores o direito à percepção integral dos emolumentos pelos serviços prestados.

Por sua vez, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADC 5, relativa à Lei n.º 9.534/97, concluiu que, não obstante o direito afirmado pela Lei dos Notários e Registradores, premissas públicas podem excepcionalmente legitimar regras de isenção. No entanto, como asseverou o relator, Ministro Nelson Jobim, as gratuidades causam problemas para a manutenção da prestação do serviço, devendo os Estados realizarem o enfrentamento da questão, ou seja, através do estabelecimento de regras de custeios para que ocorram os ressarcimentos.

É imperioso destacar que, em face da prestação integralmente em caráter privado, todos os subsídios para a prestação dos serviços devem ser diretamente suportados pelos notários e registradores, de forma que a alocação de recursos humanos, materiais e insumos para a prestação de serviços, principais ou acessórios,

que não sejam recompostos gera, em situações mais graves, a própria insubsistência da serventia.

Consoante Holmes e Sunstein (2012, p.33), "os direitos custam dinheiro. É impossível protegê-los ou exigí-los sem fundos e apoio público". Tratando-se as gratuidades de direitos disponíveis à coletividade, é lógico que os custos devem ser recompostos através de políticas que viabilizem a prestação dos serviços, sob pena do próprio sistema perecer em determinados pontos.

Nessa esteira, os Estados editaram leis que sistematizaram e regularam o ressarcimento dos atos gratuitos nas respectivas localidades.<sup>66</sup> Entretanto, apesar de prestarem os mesmos serviços e estarem sujeitos às imposições das leis federais e do poder regulamentar do CNJ, não há uma política uniforme nacionalmente sobre o assunto. São latentes as disparidades e a falta de custeio de grande parte dos atos e serviços prestados.

Enquanto um Estado assegura uma renda mínima, por exemplo, de 10 salários mínimos para a prestação do serviço, de forma que se o faturamento da unidade for inferior o valor será complementado pelo fundo estadual, outros tantos sequer possuem qualquer piso.

Os valores nominais e as quantias máximas a serem ressarcidas também são discrepantes de uma unidade federada para outra e, frisa-se, são serviços que devem ser prestados da mesma forma e com a mesma estruturação.

Por esses motivos serão vistos nas próximas seções os dados complementares dos formulários respondidos pelos participantes, os quais indicaram como funciona nos respectivos Estados parte da política vigente de ressarcimentos e também um mapeamento parcial das disparidades estaduais sobre o tema.

Ao fim, serão expostos casos que demonstram alguns efeitos do desequilíbrio econômico-financeiro e citadas medidas que podem ser tomadas para saneamento do problema.

---

<sup>66</sup> Os Estados do Amapá e de Roraima até 2013 não editaram qualquer tipo de ato normativo com o fito de viabilizar a recomposição dos custos dos atos gratuitos praticados pelos serviços.

### 3.2.1 Dados informados pelos participantes sobre as políticas estaduais de ressarcimentos

Ao indicarem os atos principais e acessórios gratuitos praticados e também a quantificação de reduções de emolumentos do período, os participantes responderam a quesitos complementares que questionaram se os atos e serviços em questão são ressarcidos e de qual forma.

As respostas apontaram os seguintes resultados:

TABELA 22 - PERCENTUAL DE SERVIÇOS QUE INFORMARAM A EXISTÊNCIA (TOTAL OU PARCIAL) DE RESSARCIMENTOS AOS ATOS PRINCIPAIS E ACESSÓRIOS

ATRIBUIÇÃO	GRATUIDADES PRINCIPAIS E DIFERIMENTOS (%)	REDUÇÕES DE EMOLUMENTOS	GRATUIDADES ACESSÓRIAS (%)
Notas	<sup>(1)</sup> 11,00	0	0,00
Protesto	<sup>(2)</sup> 20,00	0	0,00
RCPN	<sup>(3)</sup> 58,00%/ <sup>(4)</sup> 42,00	0	<sup>(3)</sup> 8,00
RI	<sup>(4)</sup> 41,00	0	0,00
RTDPJ	<sup>(1)</sup> 9,00	0	0,00

FONTE: Levantamento de dados com os participantes

(1) De acordo com a tabela.

(2) Parcial ao valor da tabela.

(3) Nos termos estabelecidos por normas locais.

(4) Parcialmente ou atos limitados.

Com a verificação nominal dos formulários é perceptível que os números relativos aos ressarcimentos de atribuições, exceto os de registros civis de pessoas naturais, são vinculados às políticas localizadas.

Por exemplo, os tabelionatos de notas e registros de títulos e documentos que informaram haver recomposição dos custos dos atos gratuitos principais são todos do Estado de Santa Catarina. Os registros de imóveis que obtêm ressarcimento parcial dos atos gratuitos principais praticados são, da mesma forma, localizados no Estado de Santa Catarina e também em Minas Gerais.

Por outro lado, a totalidade dos registros civis das pessoas naturais informou haver política estadual de ressarcimentos parcial ou integral dos atos gratuitos principais praticados. No tocante aos atos gratuitos acessórios, um participante do

Estado do Rio de Janeiro indicou norma local<sup>67</sup> que recentemente faz a recomposição desse tipo de serviço.

Como são estabelecidos por leis ou regimentos estaduais, os valores de ressarcimento, quando aplicáveis, são totalmente distintos de um Estado para outro, é o caso, a título exemplificativo, do registro de nascimento e a certidão respectiva, os quais em 2013 no Rio de Janeiro eram ressarcidos em R\$ 63,68, enquanto em São Paulo o mesmo serviço fazia jus a R\$ 48,42 e no Paraná a R\$ 41,50, desproporcionalidade de aproximadamente 25% no primeiro caso e de quase 35% no último. Ademais, lembramos que no Estado de Rio de Janeiro são também ressarcidos os atos acessórios, tais quais comunicações ao IBGE e afins, o que aumenta consideravelmente o valor final de ressarcimento do mesmo serviço, em detrimento dos demais Estados que não possuem qualquer compensação por obrigações complementares.<sup>68</sup>

### 3.2.2 Mapeamento parcial das diferentes regulações estaduais

A fim de ampliar o comparativo de ressarcimentos estaduais realizou-se, em paralelo, o mapeamento de leis e demais atos normativos estaduais aplicáveis às políticas de ressarcimento (Anexo 2).

De acordo com as informações obtidas, foram constatadas grandes discrepâncias nos regimes estaduais de ressarcimentos.

Enquanto a renda mínima assegurada aos registros civis das pessoas naturais, por exemplo, no Estado de Rondônia é de R\$ 9.000,00 (nove mil reais), outros tantos não possuem qualquer piso.

---

<sup>67</sup> Ato n.º 153/2013 da Corregedoria-Geral da Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

<sup>68</sup> O Estado da Bahia recentemente, através dos Atos Normativos n.º 7 e 8/2013, estabeleceu política de ressarcimento de atos acessórios, tais quais comunicações (R\$ 20,00 cada), mapas estatísticos e listagens a órgãos oficiais (R\$ 22,00 cada). A Paraíba, através do Farpen, autorizou em outubro de 2013, o pagamento de R\$ 2,00 (dois reais) por informação de óbito enviada ao DETRAN, IBGE, INSS, TRE, Serviço Militar e à Secretaria de Administração do Estado.

Os valores nominais de recomposições de nascimentos e óbitos chegam a R\$ 81,00 em Minas Gerais e, por outro lado, além dos Estados que não possuem quaisquer ressarcimentos, há aqueles que o fazem na casa de dez reais.

As certidões emitidas aos que se declaram sem recursos ou oriundas de isenções específicas não fazem jus a verbas indenizatórias em diversos Estados, mas o mesmo serviço chegou a ser recomposto em R\$ 63,11.

Quanto aos demais serviços e atribuições, com exceção de Minas Gerais, Santa Catarina, São Paulo e Rio Grande do Sul, não há qualquer tipo de reembolso para os atos gratuitos praticados. Ademais, mesmo naqueles que possuem política definida, a compensação, na melhor das hipóteses, poderá ser parcial.

Entretanto, enquanto há a latente disparidade nos meios e formas eleitas para ressarcimentos<sup>69</sup>, por sua vez, as imposições normativas do CNJ diuturnamente geram maiores obrigações e nivelamento de regras para o exercício dos serviços em todas as localidades do Brasil, não havendo iniciativas para fomentar políticas de ajuda de custo ou de ressarcimentos.<sup>70</sup>

É conveniente indicar neste ponto que tramita no Conselho Nacional de Justiça, desde 29 de novembro 2011, o Pedido de Providências 0006123-58.2011.200.0000, no qual foi requerida<sup>71</sup> a determinação aos Tribunais de Justiça Estaduais de criação de fonte de custeio para o pagamento de todos os atos gratuitos praticados pelos Serviços de Registro Civil de Pessoas Naturais.

Apesar do PP estar concluso desde 13 de agosto de 2013, sob relatoria do Conselheiro Fabiano Silveira, ainda não foi prolatada qualquer decisão.

---

<sup>69</sup> Interessante é o caso da Paraíba, cujo órgão regulador autorizou o pagamento de um salário mínimo como gratificação natalina aos serviços de registro civil do Estado.

<sup>70</sup> As recomendações n.º 9 e 11/13 são exemplos do início do estabelecimento de política nacional de obrigações às serventias notariais e de registro pelo CNJ. No caso em análise, devem os notários e registradores tomarem medidas para digitalização dos acervos e manutenção de arquivos de segurança. Porém, não houve a menção sequer da busca pelo estabelecimento de ajuda de custo aos agentes delegados impossibilitados de realizarem com recursos próprios e muito menos de ressarcimento geral.

<sup>71</sup> São requerentes Humberto Monteiro da Costa e o Sindicato dos Notários e Registradores do Estado do Rio de Janeiro, foi admitida também como interessada a Associação dos Titulares de Cartório do Estado de Mato Grosso do Sul.

### 3.2.3 Efeitos do desequilíbrio econômico-financeiro

Em virtude da recente divulgação pública pelo Conselho Nacional de Justiça dos valores declarados como rendimentos dos serviços notariais e de registro do Brasil<sup>72</sup>, foi possível trazer à baila um exemplo claro do desequilíbrio econômico-financeiro que está sujeita à atividade. É o caso do cartório único de Serra do Navio, Estado do Amapá, o qual obteve como faturamento no primeiro semestre de 2013 o valor de R\$ 2.358,47 (dois mil trezentos e cinquenta e oito reais e quarenta e sete centavo), ou seja, pouco mais de R\$ 393,00 (trezentos e noventa e três reais) por mês, quantia esta que deve ser direcionada para atendimento do serviço, equipamento da serventia e pagamento de eventual mão de obra.

No Estado do Amapá, como consta no Anexo 2, não há qualquer tipo de ressarcimento aos atos gratuitos praticados, nem mesmo o estabelecimento de renda mínima.

Entretanto, não são apenas situações extremas como essa que geram grave prejuízo ao sistema privado de exercício da atividade.

O serviço sendo prestado e gerando custos, não há dúvida que deve ser ressarcido por algum tipo de conjunto de políticas, mesmo que não se trate de serventia deficitária, vez que o agente delegado não pode ser o único responsabilizado pela imposição de um trabalho gracioso para fins de benefícios sociais.

Sobre isso, Holmes e Sunstein (2012, p.135-139) esclarecem que a exigência de direitos obriga a distribuição de recursos e que, independentemente de quem seja o sujeito que esteja exercendo-os naquele momento, a benesse é para o bem estar coletivo, devendo ser financiada pelas receitas gerais do Estado.

Nesse contexto se encontram os atos gratuitos principais e acessórios praticados pelos notários e registradores, especialmente por estarem impedidos de incidência de taxas sobre os mesmos, de forma que devem ser financiados por um sistema de composição oficial, o que não quer dizer que há impedimentos para que os fundos funcionem a partir das receitas dos próprios serviços, mas sim que é

---

<sup>72</sup> O acesso às informações é franqueado pelo sistema justiça aberta alocado no site do CNJ.



impositiva a fixação de política proporcional de recomposição dos custos dos atos gratuitos praticados independentemente do volume ou origem dos mesmos.

É o que também diz Benício (2013, p.743-745):

[...] sob o argumento de que os serviços notariais e registrais podem consubstanciar atos necessários ao exercício da cidadania, bem como que não há direito adquirido do tabelião ou do registrador à percepção de emolumentos por todos os atos praticados, nossa Suprema Corte vem entendendo constitucional a gratuidade e a redução de emolumentos relativos a certos atos de tais serviços públicos. No entanto, considerando que as atividades notarial e registral são, via de regra, exercidas em caráter privado, e que tabeliães e oficiais de registro as exercem por sua própria conta e risco; as reduções ou isenções de emolumentos só devem ser consideradas constitucionais se forem acompanhadas de algum mecanismo de compensação, indenização ou viabilização econômico-financeira das serventias que terão as suas receitas minguadas.

E complementa:

De qualquer forma, o Estado é responsável pela viabilização mínima das serventias extrajudiciais não-oficializadas. Se o constituinte originário determinou que as atividades notariais e de registro serão exercidas em caráter privado (art. 236 da CF/88), caso o Estado inviabilize, por meio de instituição de isenções de emolumentos, o desempenho privado (forçando a migração para o modelo oficializado) desses serviços, verificar-se-á, a toda evidência, que a conduta do Estado será inconstitucional. Assim sendo, entendemos que cabe ao Estado indenizar ou viabilizar, de alguma forma, os cartórios extrajudiciais que, por determinação constitucional, devem ser titularizados por particulares.

A propósito, é salutar pontuar que os atos gratuitos praticados, sejam os principais ou acessórios, quando não ressarcidos não estão impedindo apenas que os titulares das delegações sejam remunerados pelos serviços prestados: estão gerando despesas operacionais, funcionais, riscos, enfim, a oneração inconstitucional do serviço delegado a particular, sem qualquer garantia de bônus ou contrapartida.

Em pesquisa realizada no ano de 2008 no Estado de São Paulo, Caldeira (2008, p.6) apontou que em algumas localidades o índice de vacâncias dos serviços de registro civil das pessoas naturais chega a 80%, isso quer dizer que agentes delegados aprovados em concursos públicos renunciam às delegações em face da inviabilidade do próprio exercício. De forma que, mesmo sendo garantida a renda mínima, os investimentos e custos fixos de serviços, cujas localidades são desprovidas de volume de usuários, podem tornar impossível a prestação contínua

em caráter privado caso não sejam estabelecidas políticas complementares de ajuda de custo e ressarcimentos.

Benício (2013, p.748), ao citar Chicuta (1998, p.59), também ilustra a situação:

Dizer-se hoje, por exemplo, que os registros civis integram o direito de cidadania e que, portanto, devem ser gratuitos, é desconhecer regra comezinha vedatória de trabalho escravo, obrigando particulares a suportar, com exclusividade, prejuízos que não deram causa e pelo simples motivo de esta ser a vontade do Estado e que, por seu lado, nada desembolsa.

De outro lado, o eventual argumento de que serviços que possuam faturamentos expressivos não devem ser ressarcidos pelos atos gratuitos praticados não pode prosperar, não apenas pelo fato de que independentemente da receita auferida não se pode onerar o particular por uma obrigação e um direito assumido pelo Estado, mas também pelo fato de que não há nada de ilegítimo com a obtenção regular de rendimentos coerentes com o trabalho realizado.

Sendo conveniente, ademais, lembrar que um dos princípios primeiros de justiça de Rawls (2011, p.345) diz ser justificável as desigualdades sociais e econômicas quando vinculadas a cargos e posições que estejam acessíveis isonomicamente a todos e quando gerem o maior benefício possível para os membros menos privilegiados da sociedade, o que, em virtude da exigência de concurso público para provimento e dos postulados sociais da atividade, é aplicável em sua inteireza aos serviços notariais e de registro do Brasil.

Nesse quesito, destaca-se também que a consequência da perda do equilíbrio econômico-financeiro da atividade em determinadas localidades, além de gerar a desestruturação do sistema, implica no prejuízo daquela coletividade no que tange à obtenção de direitos e liberdades fundamentais que deveriam ser operados pelas respectivas serventias.

Isso quer dizer, por exemplo, que a total inviabilidade do serviço gerará a sua extinção ou recolhimento do acervo em outra localidade, impedindo o acesso à população a atos essenciais à cidadania e a dignidade da pessoa humana, como é o caso dos nascimentos e reconhecimentos de paternidade, bem como à segurança negocial (com a lavratura de escrituras públicas) e políticas de regularização fundiária.

É cediço que o serviço não deixará de ser prestado, mas as distâncias e dificuldades de locomoção inexoravelmente impedirão o acesso à parcela da população.

É um fato: a serventia deve estar próxima ao usuário para que possa cumprir, da forma mais efetiva, a sua funcionalidade social.

Por fim, é imperioso anotar que mesmo que não se trate de um caso extremo de inviabilização total do serviço, a inexistência ou parcialidade das políticas de ressarcimentos prejudicam a maioria das serventias e, por consequência direta, os seus usuários, já que há impedimento de ordem financeira, por exemplo, para a melhoria dos equipamentos das unidades, para a digitalização integral de acervo e para a alocação de pessoal em atuações pró-ativas, como é o caso dos projetos de regularizações e atendimento em unidades hospitalares.

A saída é criar ou capitalizar os fundos para que possam ser ressarcidos todos os atos gratuitos principais e acessórios e incentivadas as melhorias nas unidades, através de financiamento para informatização, digitalização do acervo.

Enfim, a máxima efetividade das serventias extrajudiciais brasileiras somente será alcançada quando for desenvolvido um sistema nacional de recomposição, de políticas de emolumentos e de fomento à implementação de melhores práticas operacionais e hoje há espaço para o Conselho Nacional de Justiça assim atuar.

## CONCLUSÃO

Ao longo das elucidações e estudos contidos nos três capítulos desta dissertação procurou-se realizar a abordagem do tema de forma conectada aos seus fins sociais, explanando a natureza jurídica e modo de exercício da atividade, mas também mensurando a vasta gama de atos gratuitos praticados e os problemas dos sistemas vigentes de ressarcimentos.

No primeiro capítulo foi visto que os serviços notariais e de registro são públicos, mas prestados em caráter privado e que são atividades precipuamente jurídicas.

Frisou-se que o modelo do notariado latino e dos registros públicos privatizados vem ganhando novos adeptos no cenário internacional, em face de gerar efeitos na prevenção de litígios e para a preservação da segurança dos atos negociais.

Foi identificada a seguinte tríade para caracterização da natureza jurídica da atividade: prestação em caráter privado; necessidade de concurso público para o exercício e fiscalização pelo Poder Judiciário estadual.

Indo adiante e realizando breve aparte conceitual a respeito dos direitos e liberdades fundamentais, demonstrou-se a existência de conexão entre estes e as serventias extrajudiciais, as quais atuam, entre outras esferas, para a definição da cidadania, para a proteção da propriedade privada, para a segurança negocial, como meio de auxílio à obtenção do direito à razoável duração do processo, bem como ao direito social à moradia e à função social da propriedade.

Já no segundo capítulo, com foco descritivo, tratou-se da conformação jurídico-constitucional da atividade notarial e de registro no país.

Iniciou-se com a verificação de todos os textos constitucionais para que fossem indicados aqueles que se voltaram para a função, sendo que apenas a Constituição Federal de 1967 e 1988 assim o fizeram expressamente.

Nesse momento, foi lembrado o curto período, entre 1977 e 1982, com previsão de estatização de todos os cartórios do Brasil e também a remodelação realizada pela Constituição Federal de 1998, a partir da formação de regime jurídico próprio com a reunião inédita de elementos, tais quais, o prazo de seis meses para a realização de concursos, a obrigatoriedade do exercício em caráter privado e a fiscalização a cargo do Judiciário.

Como meio de interpretar os comandos constitucionais e as implicações no ordenamento jurídico sobre a matéria foram selecionadas trinta e seis ações diretas de inconstitucionalidade, a partir de palavras-chave definidas, e também uma ação declaratória de constitucionalidade, as quais foram ajuizadas por ampla gama de legitimados.

Após rápida estatística descritiva dos julgamentos, foram pontuadas a natureza e regime jurídico entre outros assuntos. Sobre esta, foram apresentadas as seguintes considerações do Supremo Tribunal Federal com lastro no julgado na ADI 3151-MT:

1. A atividade notarial e de registro é função pública jurídica, a qual não se confunde com o serviço público material, muito menos com cargos públicos efetivos;
2. É delegada obrigatoriamente a pessoas naturais após aprovação em concurso público de provas e títulos e mediante escolha por ordem de classificação;
3. A ela não se aplicam os institutos do estágio probatório, da aposentaria ou pensão estatutária, direito de sindicalização profissional, direito de greve e irredutibilidade de ganhos ou subsídios;
4. A remuneração dos agentes delegados é oriunda exclusivamente dos usuários dos serviços e não de valores oriundos do Estado;
5. Por ser privada, os titulares empregam prepostos remunerando-os diretamente;
6. É fiscalizada pelo Poder Judiciário, o qual faz jus a taxas instituídas para fins de vigilância, orientação e correção, legitimadas como vinculadas ao poder de polícia.

Ademais, com o estudo de outras decisões, foi observado que: não se aplica a aposentadoria compulsória aos seus exercentes; os emolumentos incidentes são taxas e que são constitucionais, por sua vez, as taxações sobre eles em virtude do exercício do poder de polícia do delegante e desde que as verbas sejam destinadas às funções essenciais à jurisdição; incide ISSQN em face da prestação em caráter privado e com intuito lucrativo; não é possível qualquer remoção ou efetivação de antigos responsáveis sem concurso público; a criação, a acumulação e a desacumulação dos serviços deve ser realizada por lei de iniciativa do Poder Judiciário; e, por fim,

que é constitucional a incidência de gratuidades, mas que os problemas decorrentes devem ser enfrentados e solucionados pelos Estados Federados.

Em virtude da competência do CNJ disposta no artigo 103-B, § 4.º, III, da Constituição Federal, o segundo capítulo foi finalizado dispondo sobre a produção regulamentar que vem sendo realizada pelo órgão com efeitos nos serviços notariais e de registro, sendo apresentada crítica no que tange à ausência de ponderação a respeito das peculiaridades regionais e também do não estabelecimento de política nacional de ressarcimentos.

No terceiro capítulo foram expostos os resultados e os critérios da pesquisa de análise empírica levada a cabo mediante o preenchimento de sessenta e oito formulados por notários e registradores das cinco regiões do Brasil, os quais consideraram tão somente o período de 01 a 31 de julho de 2013 para as informações.

A pesquisa visou quantificar os atos acessórios, benefícios indiretos e a vastidão de gratuidades incidentes, apresentando, em sequência, o panorama dos ressarcimentos vigentes e a implicação de desequilíbrio econômico-financeiro da atividade.

Foi visto, por exemplo, que nos registros imobiliários participantes, em média, 14% dos atos foram praticados com redução de emolumentos e quase 28% foram gratuitos; que os tabelionatos de Protesto apresentaram índice de 56,44% de recuperação de crédito no tríduo legal, com pico de até 76%; e, ainda, que 88% dos atos registrais praticados, em média, pelos serviços de registro civil das pessoas naturais foram nascimentos e/ou óbitos, sujeitos à gratuidade universal e 34% deles em postos avançados em maternidades.

Quanto ao panorama de ressarcimentos, 11% dos tabelionatos de notas informaram ser beneficiários de alguma política local; 20% dos tabelionatos de protesto parcialmente; 58% dos registros civis na integralidade de acordo com as regras estaduais e 42% parcialmente; 41% dos registros de imóveis disseram ser ressarcidos parcialmente e 9% dos serviços de títulos e documentos indicaram a recomposição de acordo com a tabela de emolumentos.

No mapeamento dos Estados foram encontradas grandes discrepâncias, como é o caso, por exemplo, de existir uma renda mínima assegurada aos registros civis das pessoas naturais no Estado de Rondônia de R\$ 9.000,00 (nove mil reais), enquanto outros tantos não possuem qualquer piso e também de ressarcimentos de atos valorados no importe de R\$ 81,00 em uma localidade e em outra em R\$ 10,00.

Foi pontuado que os Estados do Amapá e de Roraima ainda não possuem qualquer política de ressarcimento estabelecida e que na maioria dos locais, as atribuições diversas dos registros civis das pessoas naturais, nada recebem pelos atos gratuitos praticados.

Por tudo isso, a conclusão que se chega é que, em primeiro plano, devem ser corretamente mensuradas as práticas de atos gratuitos e de seus benefícios indiretos para a compreensão da importância dos serviços notariais e de registro e que é necessário o estabelecimento de critérios gerais e uniformes nacionalmente de ressarcimentos para que seja evitado o desequilíbrio econômico-financeiro da atividade e não se comprometa o postulado constitucional do exercício em caráter privado.

Deve-se, ainda, ter em mente que a maior prejudicada com o comprometimento da viabilidade das serventias extrajudiciais é a população da localidade atingida, a qual será privada da atuação publicista dos serviços que funcionam para a obtenção da cidadania e efetivação de parcela de direitos e liberdades fundamentais.

É fato também que o prejuízo existirá não apenas onde for totalmente inviável a serventia, mas em todos aqueles locais em que não for possível destacar pessoal e recursos para melhor equipamento das unidades; para a digitalização integral do acervo; para atuação em unidades hospitalares; para engajamento em projetos de regularização fundiária. Enfim, o prejuízo existirá em todas as localidades onde as condições financeiras sejam impeditivas para a melhor prestação do serviço, em consonância com os corolários e fins da atividade.

## REFERÊNCIAS

ABOUD, Alexandre. **A experiência do Estado de São Paulo com o protesto das certidões de dívida ativa como meio alternativo de cobrança e diminuição de litígios**. Trabalho apresentado no XXXIX Congresso Nacional dos Procuradores do Estado. São Paulo, 2013. Disponível em: <[http://www.apesp.org.br/comunicados/images/tese\\_alexandre\\_aboud2013.pdf](http://www.apesp.org.br/comunicados/images/tese_alexandre_aboud2013.pdf)>. Acesso em: 01 dez. 2013.

ABREU, Helton de; EBERLE, Simone. Delineando o perfil do protesto notarial em Minas Gerais: resultados do levantamento mineiro do protesto extrajudicial - Edição 2012. **Revista Autêntica**, Belo Horizonte, edição 9, maio 2013.

ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO (AGU). **Protesto de certidões de dívida ativa**. Brasília, 2013. Disponível em: <[http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateTexto.aspx?idConteudo=167799&id\\_site=1106](http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateTexto.aspx?idConteudo=167799&id_site=1106)>. Acesso em: 27 dez 2013.

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2.ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

AMADEI, Vicente de Abreu. Princípios de protesto de títulos. In: DIP, Ricardo (Coord.). **Introdução ao direito notarial e registral**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2004. p.69-114.

\_\_\_\_\_. Os atos notariais da Lei 11.441/2007 e a livre escolha do tabelião. In: DIP, Ricardo; JACOMINO, Sérgio (Org.). **Doutrinas essenciais de direito registral**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. v.1. p.673-684.

\_\_\_\_\_. O registro imobiliário e a regularização de parcelamento do solo urbano. In: DIP, Ricardo e JACOMINO, Sérgio (org.). **Doutrinas essenciais de direito registral**. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. v.7. p.377-392.

AROUCA, Ana Carolina Bergamaschi. **Evolução histórica do notário e sua função social**. 111 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Fadisp, São Paulo, 2009.

BALBINO FILHO, Nicolau. **Contratos e notificações no registro de títulos e documentos**. 5.ed. São Paulo: Saraiva, 2009.



BECKER, Bruno. A regularização fundiária como instrumento propulsor do desenvolvimento econômico e a função econômica do registro de imóveis: o reflexo das garantias reais sobre a taxa de juros fixada no mercado e a sua relevância para o investimento no setor produtivo. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, v.35, n.72, p.17-126, jan./jun. 2012.

BENÍCIO, Hércules Alexandre da Costa. A constitucionalidade de leis que estabelecem gratuidade ou redução de emolumentos cartorários. In: DIP, Ricardo; JACOMINO, Sérgio (Org.). **Doutrinas essenciais de direito registral**. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. v.7. p.737-756.

BOTTINI FILHO, Luciano. Governo paulista agora protesta dívida de IPVA. **Estado de São Paulo**, São Paulo, 12 nov. 2012. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,governo-paulista-agora-protesta-divida-de-ipva,1095802,0.htm>>. Acesso em: 13 nov. 2013.

BRANDELLI, Leonardo. Publicidade jurídica: primeiras linhas. In: \_\_\_\_\_ (Org.). **Revista crítica de direito notarial e registral**. Porto Alegre: Norton Editor, 2007. v.1. p.63-106.

\_\_\_\_\_. **Teoria geral do direito notarial**. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 05 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 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). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8935.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8935.htm)>. Acesso em: 05 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm)>. Acesso em: 05 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm)>. Acesso em: 05 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **ADC 5**. Rel. Nelson Jobim. Brasília, 29 ago. 1991.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **ADI 126**. Rel. Octavio Gallotti. Brasília, 29 ago. 1991.

- \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **ADI 139**. Rel. Aldir Passarinho. Brasília, 31 out. 1991.
- \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **ADI 552**. Rel. Sydney Sanches. Brasília, 07 jun. 1995.
- \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **ADI 690**. Rel. Sydney Sanches. Brasília, 07 jun. 1995.
- \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **ADI 2791**. Rel. Gilmar Ferreira Mendes. Brasília, 07 jun. 1995.
- \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **ADI 363**. Rel. Sydney Sanches. Brasília, 14 ago. 1996.
- \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **ADI 137**. Rel. Moreira Alves. Brasília, 14 ago. 1997.
- \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **ADI 417**. Rel. Maurício Corrêa. Brasília, 05 mar. 1998.
- \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **ADI 1792**. Rel. Marco Aurélio Mello. Brasília, 05 mar. 1998.
- \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **ADI 1751**. Rel. Moreira Alves. Brasília, 15 abr. 1998.
- \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **ADI 1709**. Rel. Maurício Corrêa. Brasília, 10 fev. 2000.
- \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **ADI 1935**. Rel. Carlos Velloso. Brasília, 29 ago. 2002.
- \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **ADI 2150**. Rel. Ilmar Galvão. Brasília, 11 set. 2002.
- \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **ADI 1145**. Rel. Carlos Velloso. Brasília, 03 out. 2002.
- \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **ADI 1444**. Rel. Sydney Sanches. Brasília, 12 fev. 2003.
- \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **ADI 1573**. Rel. Sydney Sanches. Brasília, 12 fev. 2003.
- \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **ADI 1667**. Rel. Ilmar Galvão. Brasília, 03 abr. 2003.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **ADI 2350**. Rel. Maurício Corrêa. Brasília, 25 mar. 2004.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **ADI 3151**. Rel. Carlos Ayres Britto. Brasília, 08 jun. 2005.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **ADI 2602**. Rel. Joaquim Barbosa. Brasília, 24 nov. 2005.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **ADI 3522**. Rel. Marco Aurélio Mello. Brasília, 24 nov. 2005.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **ADI 3132**. Rel. Sepúlveda Pertence. Brasília, 15 fev. 2006.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **ADI 2059**. Rel. Eros Grau. Brasília, 26 abr. 2006.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **ADI 3401**. Rel. Gilmar Ferreira Mendes. Brasília, 26 abr. 2006.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **ADI 3376**. Rel. Eros Grau. Brasília, 23 jun. 2006.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **ADI 3694**. Rel. Sepúlveda Pertence. Brasília, 20 set. 2006.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **ADI 3643**. Rel. Carlos Ayres Britto. Brasília, 08 nov. 2006.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **ADI 3089**. Rel. Carlos Ayres Britto. Brasília, 13 fev. 2008.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **ADI 173**. Rel. Joaquim Barbosa. Brasília, 25 set. 2008.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **ADI 3887**. Rel. Menezes Direito. Brasília, 15 out. 2008.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **ADI 3773**. Rel. Menezes Direito. Brasília, 04 mar. 2009.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **ADI 3978**. Rel. Eros Grau. Brasília, 21 out. 2009.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **ADI 3028**. Rel. Marco Aurélio Mello. Brasília, 26 maio 2010.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **ADI 3248**. Rel. Ricardo Lewandowski. Brasília, 23 fev. 2011.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **ADI 4140**. Rel. Ellen Gracie. Brasília, 29 jun. 2011.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **ADI 2415**. Rel. Carlos Ayres Britto. Brasília, 09 fev. 2012.

CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart; GRUBBA, Leilane Serratine. O embasamento dos direitos humanos e sua relação com os direitos fundamentais a partir do diálogo garantista com a teoria da reinvenção dos direitos humanos. **Revista Direito GV**, São Paulo, v.8, n.2, p.703-724, Dec. 2012. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1808-24322012000200013&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-24322012000200013&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 10 out. 2013.

CALDEIRA, Fátima Cristina Ranaldo. **Serviços do registro civil das pessoas naturais do interior do estado de São Paulo**. No prelo, 2008.

CARVALHO, Ernani. Judicialização da política no Brasil: controlo de constitucionalidade e racionalidade política. **Análise Social**, Lisboa, n.191, abr. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.gpeari.mctes.pt/pdf/aso/n191/n191a04.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2013.

CEPEJ. European Commission for the Efficiency of Justice (Council of Europe). European judicial systems - 2012 edition (2010). **CEPEJ Studies**, n.18, 2012. Disponível em: <[http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2012/Rapport\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2012/Rapport_en.pdf)>. Acesso em: 10 out. 2013.

DIP, Ricardo. **Direito administrativo registral**. São Paulo: Saraiva, 2010.

\_\_\_\_\_. Sobre a função social do registrador de imóveis. In: DIP, Ricardo; JACOMINO, Sérgio (Org.). **Doutrinas essenciais de direito registral**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. v.2. p.487-500.

\_\_\_\_\_. **Prudência notarial**. São Paulo: Quinta Editorial, 2012a.

\_\_\_\_\_. **Segurança Jurídica e crise pós-moderna**. São Paulo: Quartier Latin, 2012b.

\_\_\_\_\_. **A natureza e os limites das normas judiciárias do serviço extrajudicial**. São Paulo: Quartier Latin, 2013.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Tradução de Nelson Boeira. 3.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2011.

ENCONTRO DO COLÉGIO PERMANENTE DE CORREGEDORES-GERAIS DOS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA DO BRASIL, LIV, 2013. **Carta de Florianópolis**. Disponível em: <<http://www.encoge.org/index.php/institucional/cartas/92-encoge-liv-florianopolis>>. Acesso em: 14 nov. 2013.

FERRAZ, Patrícia. Cartório, esse desconhecido. **Revista Anoreg São Paulo**, São Paulo, n.1, p.2, 2010.

FISCHER, José Flávio Bueno; ROSA, Karin Regina Rick. Função notarial criadora de direito. In: DIP, Ricardo; JACOMINO, Sérgio (Org.). **Doutrinas essenciais de direito registral**. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. v.7. p.511-574.

FORMICOLA, Tullio. O notariado no Brasil e no mundo. In: DIP, Ricardo; JACOMINO, Sérgio (Org.). **Doutrinas essenciais de direito registral**. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. v.8. p.1265-1274.

GONZÁLES, Fernando P. Méndez. A função econômica dos sistemas registrais. In: DIP, Ricardo; JACOMINO, Sérgio (Org.). **Doutrinas essenciais de direito registral**. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. v.8. p.425-450.

GRAEFF JÚNIOR, Cristiano. Natureza jurídica dos órgãos notarial e registrador. In: DIP, Ricardo; JACOMINO, Sérgio (Org.). **Doutrinas essenciais de direito registral**. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. v.7. p.393-406.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. **El costo de los derechos**. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2012.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Alexandre dos Santos Cunha *et al.* **Custo unitário do processo de execução fiscal na Justiça Federal**. Brasília, 2011.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). **Relação total dos imóveis rurais no Brasil**. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/index.php/estrutura-fundiaria/regularizacao-fundiaria/estatisticas-cadastrais/file/1250-relacao-total-de-imoveis-rurais-brasil-abril-2012>>. Acesso em: 29 dez. 2013.

JARDIM, Mônica. A privatização do notariado em Portugal. In: DIP, Ricardo; JACOMINO, Sérgio (Org.). **Doutrinas essenciais de direito registral**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011a. v.1. p.397-422.

\_\_\_\_\_. O sistema registral francês. In: DIP, Ricardo; JACOMINO, Sérgio (Org.). **Doutrinas essenciais de direito registral**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011b. v.1. p.453-510.

\_\_\_\_\_. O sistema registral germânico. In: DIP, Ricardo; JACOMINO, Sérgio (Org.). **Doutrinas essenciais de direito registral**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011c. v.1. p.423-452.

LACERDA, Naurican Ludovico. **Delegação da atividade notarial e registral: caracterização jurídica e conveniência do atual modelo constitucional**. 131 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Instituto Brasiliense de Direito Público - IDP, Brasília, 2012.

MARTÍNEZ-BAEZ, Raúl Castellano. Modernização dos registros públicos imobiliários mexicanos. In: DIP, Ricardo; JACOMINO, Sérgio (Org.). **Doutrinas essenciais de direito registral**. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. v.8. p.1239-1246.

MARTINS, Mônica de Souza Nunes. A arte das corporações de ofícios: as irmandades e o trabalho no Rio de Janeiro colonial. **CLIO – Revista de Pesquisa Histórica**, Recife, n.30.1, 2012. Disponível em: <<http://www.revista.ufpe.br/revistaclio/index.php/revista/article/view/225>>. Acesso em: 1.º ago. 2013.

MEJIAS, Manuel Caseros. Actividades notarial e registral em el Mercosul. In: DIP, Ricardo; JACOMINO, Sérgio (Org.). **Doutrinas essenciais de direito registral**. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. v.8. p.921-950.

MELO, Marcelo Augusto Santana de. O direito à moradia e o papel do registro de imóveis na regularização fundiária. In: DIP, Ricardo; JACOMINO, Sérgio (Org.). **Doutrinas essenciais de direito registral**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. v.2. p.701-768.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Controle abstrato de constitucionalidade: ADI, ADC e ADO comentários à Lei n.º 9.868/99**. São Paulo: Saraiva, 2012.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Aguinaldo Velloso Borges Ribeiro *et al.* **Manual do Programa Papel Passado**. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/index.php/regularizacao-fundiar/758-manual-do-programa>>. Acesso em: 29 dez. 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **ONU - Habitat**. Disponível em: <[http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com\\_content&view=frontpage&Itemid=1](http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_content&view=frontpage&Itemid=1)>. Acesso em: 13 nov. 2013.

RAWLS, John. **Justiça e democracia**. Tradução de Irene A. Paternot. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

\_\_\_\_\_. **O liberalismo político**. Tradução de Álvaro de Vita. São Paulo: Martins Fontes, 2011.

RIBEIRO, Luís Paulo Aliende. **Regulação da função pública notarial e de registro**. São Paulo: Saraiva, 2009.

ROBL FILHO, Ilton Noberto. **Conselho Nacional de Justiça: Estado Democrático de Direito e Accountability**. São Paulo: Saraiva, 2013.

RODRIGUES, Daniela Rosário. Função social da propriedade privada diante do meio ambiente artificial. In: DIP, Ricardo; JACOMINO, Sérgio (Org.). **Doutrinas essenciais de direito registral**. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. v.7. p.1269-1358.

SANT'ANNA, Gilson Carlos. O atual regime jurídico dos serviços notariais e de registro. In: DIP, Ricardo; JACOMINO, Sérgio (Org.). **Doutrinas essenciais de direito registral**. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013a. v.7. p.1157-1168.

\_\_\_\_\_. Os serviços notariais e registrais e a reforma do estado brasileiro. In: DIP, Ricardo e JACOMINO, Sérgio (org.). **Doutrinas essenciais de direito registral**. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013b. v.7. p.797-816.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Os custos da fé pública: um estudo sobre o impacto social do novo regime emolumentar dos registros e notariado**. 2003. Disponível em: <<http://opj.ces.uc.pt/pdf/13.pdf> >. Acesso em: 12 ago. 2013.

SANTOS, Jaime Melanias dos. **O direito à moradia e a função social da propriedade urbana**. 159 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Fadis, São Paulo, 2009.

SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA.  
**Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH 3)**. Brasília, 2009. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/sedh/pndh3/pndh3.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2013.

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. 2.ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

VALÉRIO, Alexandre Scigliano. Privatização do serviço notarial e registral: direito e economia. In: DIP, Ricardo; JACOMINO, Sérgio (org.). **Doutrinas essenciais de direito registral**. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. v.7. p.1033-1079.

VILLEY, Michel. **O direito e os direitos humanos**. Tradução de Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2007.



## DOCUMENTOS CONSULTADOS

BARRETO, Plínio. Tabelião. In: DIP, Ricardo; JACOMINO, Sérgio (Org.). **Doutrinas essenciais de direito registral**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. v.1. p.1279-1284.

BENÍCIO, Hércules Alexandre da Costa. A necessidade de lei para a criação de cartórios extrajudiciais. In: DIP, Ricardo e JACOMINO, Sérgio (Org.). **Doutrinas essenciais de direito registral**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. v.1. p.155-164.

BOBBIO, Norberto. **Teoria geral do direito**. Tradução de Denise Agostinetti. 3.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

CENEVIVA, Walter. **Lei dos notários e registradores comentada**. 5.ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

CHAVES, Antonio. A esperada evolução do registro civil das pessoas naturais no Brasil. In: DIP, Ricardo; JACOMINO, Sérgio (Org.). **Doutrinas essenciais de direito registral**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. v.1. p.685-698.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 7.ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

DWORKIN, Ronald. **Uma questão de princípio**. Tradução de Luís Carlos Borges. 2.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

\_\_\_\_\_. **O império do direito**. Tradução de Jefferson Ruiz Camargo. 2.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

FERREIRA, João Figueiredo. Para onde vão os cartórios. In: DIP, Ricardo; JACOMINO, Sérgio (Org.). **Doutrinas essenciais de direito registral**. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. v.7. p.407-418.

GONZÁLES, Fernando P. Méndez. A função econômica da publicidade registral. In: DIP, Ricardo; JACOMINO, Sérgio (Org.). **Doutrinas essenciais de direito registral**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. v.1. p.117-148.

JACOMINO, Sérgio. Vésperas do notariado brasileiro. In: DIP, Ricardo; JACOMINO, Sérgio (Org.). **Doutrinas essenciais de direito registral**. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. v.7. p.23-80.

KIEJMAN, Elsa. **Alcance social da função notarial**. Tradução de Tullio Formicola. Gramado: Colégio Notarial do Brasil, 1987. p.3 *et seq.*

KOJARINSK, Nelson. A favela como condomínio especialíssimo. In: DIP, Ricardo; JACOMINO, Sérgio (Org.). **Doutrinas essenciais de direito registral**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011a. v.2. p.791-802.

\_\_\_\_\_. As favelas: o desafio da regularização jurídica. In: DIP, Ricardo; JACOMINO, Sérgio (Org.). **Doutrinas essenciais de direito registral**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011b. v.2. p.783-790.

MELO JÚNIOR, Regnoberto Marques de. **A instituição notarial no direito comparado e no direito brasileiro**. Fortaleza: Casa José de Alencar/UFC, 1998.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

PASSARELLI, Luciano Lopes. A Lei 11.441/2007: a sucessão causa mortis e a sua qualificação no registro de imóveis. In: DIP, Ricardo; JACOMINO, Sérgio (Org.). **Doutrinas essenciais de direito registral**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. v.3. p.1335-1372.

PEIRÓ, Nicolás Nogueroles. La evolución de los sistemas registrales na Europa. In: DIP, Ricardo; JACOMINO, Sérgio (Org.). **Doutrinas essenciais de direito registral**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. v.1. p.511-544.

\_\_\_\_\_. La implantación del registro inglés. In: DIP, Ricardo; JACOMINO, Sérgio (Org.). **Doutrinas essenciais de direito registral**. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. v.8. p.1067-1150.

SANTOS, Maria Christina dos. **O serviço notarial como forma de desafogar o poder judiciário**: uma análise sob a perspectiva dos tabelionatos de protesto de títulos. 143 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - PUCPR, Curitiba, 2013.

TEMER, Michel. Criação de cartórios. In: DIP, Ricardo; JACOMINO, Sérgio (Org.). **Doutrinas essenciais de direito registral**. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. v.7. p.249-254.

## APÊNDICES

**APÊNDICE 1 - FORMULÁRIO PARA ANÁLISE EMPÍRICA**  
**TABELIONATO DE NOTAS**

<b>TABELIONATO DE NOTAS</b>		
Nome do Serviço: Titular: Localidade: Quantidade de prepostos: Data de assunção do titular: Período de apuração: de ___/___/___ a ___/___/___ Funciona como unidade de mediação/conciliação: ( ) Sim ( ) Não		
Tipo de ato	Quantidade Praticada no Período	Observações
Gratuidades legais.		Tipos: Há ressarcimento? Sim ( ) Não ( ) Parcial ( ) Integral ( ) Se parcial, listar atos e justificar com o enquadramento legal ou regulamentar.
Reduções de emolumentos (por exemplo, Estados que praticam valores diferentes para procurações para analfabetos, atos que poderiam ser praticados por instrumento particular etc.).		Tipos: Há ressarcimento? Sim ( ) Não ( ) Parcial ( ) Integral ( ) Se parcial, listar atos e justificar com o enquadramento legal ou regulamentar.
Comunicações a órgãos públicos estatais (quantificação por nome ou ato informado e não por tipo de comunicação realizada, soma-se nome por nome, ato por ato).		Há ressarcimento? Sim ( ) Não ( ) Parcial ( ) Integral ( ) Se parcial, listar atos e justificar com o enquadramento legal ou regulamentar.
Comunicações a outros serviços (quantificação por nome ou ato informado e não por tipo de comunicação realizada, soma-se nome por nome, ato por ato).		Há ressarcimento? Sim ( ) Não ( ) Parcial ( ) Integral ( ) Há cobrança do usuário? Sim ( ) Não ( ) Parcial ( ) Integral ( ) Se parcial, listar atos e justificar com o enquadramento legal ou regulamentar.
Buscas e indisponibilidades solicitadas por órgãos públicos, entidades equiparadas ou pelo Judiciário.		Há ressarcimento ou cobrança do Estado? Sim ( ) Não ( ) Parcial ( ) Integral ( ) Se parcial, listar atos e justificar com o enquadramento legal ou regulamentar.

Tipo de ato	Quantidade Praticada no Período	Observações
Separações, divórcios e inventários gratuitos ou onerosos para fins de análise de desjudicialização - Lei n.º 11.441/07.		
Livros e pastas em conservação. Estágio Recomendação 9 e 11/2013 do CNJ		Há ressarcimento ou outro auxílio do Estado? Sim ( ) Não ( ) Parcial ( ) Integral ( ) Se parcial, listar atos e justificar com o enquadramento legal ou regulamentar.
Média de atos acessórios gratuitos praticados a partir de um ato notarial. Exemplo Escritura de Compra e Venda: 1) DOI; 2) Confirmação de Procurações e Comunicações; 3) Conservação do acervo. Citar como foi apurada a média.		

Quantidade de folhas e anexos em geral ao formulário:

Informação estatística final para análise comparativa.  
Quantidade de atos pagos efetivados no período de apuração.

Certidões	
Atos protocolares	
Atos extraprotocolares	
Outros (discriminar)	
Total	

Eventual fundo existente para ressarcimento dos atos gratuitos é custeado a partir de qual origem?

- ( ) Recursos do Estado  
 ( ) Destinação de Emolumentos dos próprios titulares  
 ( ) Repasse de percentual aos usuários no serviço  
 ( ) Origem mista  
 ( ) Outra, especificar \_\_\_\_\_

Indicar a norma que regula o fundo: \_\_\_\_\_

Autorização para a utilização dos dados, a partir de quantificações coletivas, em publicações referentes ao projeto de pesquisa de Caroline Feliz Sarraf Ferri, compreendendo artigos, dissertação, periódicos e demais instrumentos acadêmicos.

Autorizo nos termos acima.

\_\_\_\_\_, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2013.

\_\_\_\_\_  
(assinatura do agente delegado)

**APÊNDICE 2 - FORMULÁRIO PARA ANÁLISE EMPÍRICA**  
**TABELIONATO DE PROTESTO**

<b>TABELIONATO DE PROTESTO</b>		
Nome do Serviço: Titular: Localidade: Quantidade de prepostos: Data de assunção do titular: Período de apuração: de ___/___/___ a ___/___/___ Funciona como unidade de mediação/conciliação: ( ) Sim ( ) Não		
Tipo de ato	Quantidade Praticada no Período	Observações
Gratuidades legais.		Tipos: Há ressarcimento? Sim ( ) Não ( ) Parcial ( ) Integral ( ) Se parcial, listar atos e justificar com o enquadramento legal ou regulamentar.
Reduções de emolumentos (por exemplo, Estados que praticam valores diferentes para procurações para títulos com liquidação e para títulos protestados etc.).		Tipos: Há ressarcimento? Sim ( ) Não ( ) Parcial ( ) Integral ( ) Se parcial, listar atos e justificar com o enquadramento legal ou regulamentar.
Títulos com diferimento de pagamento concedido para fins de adimplemento pelo devedor.		
Títulos com pagamento postergado para após o tríduo legal (por exemplo, Estados em que os valores são distintos para protesto e liquidação onde é postergada a cobrança para após o prazo de protesto)		
Comunicações a órgãos públicos estatais (quantificação por nome ou ato informado e não por tipo de comunicação realizada, soma-se nome por nome, ato por ato).		Há ressarcimento? Sim ( ) Não ( ) Parcial ( ) Integral ( ) Se parcial, listar atos e justificar com o enquadramento legal ou regulamentar.
Comunicações a entidades de proteção ao crédito (quantificação por nome ou ato informado e não por tipo de comunicação realizada, soma-se nome por nome, ato por ato).		Há cobrança? Sim ( ) Não ( ) O pagamento é diferido ou faturado? Sim ( ) Não ( )

Tipo de ato	Quantidade Praticada no Período	Observações
Buscas, Sustações, Suspensões e Cancelamentos Judiciais.		Há ressarcimento ou cobrança do Estado? Sim ( ) Não ( ) Parcial ( ) Integral ( ) Há cobrança ou repasse de custos ao usuário na data da efetivação? Sim ( ) Não ( ) Parcial ( ) Integral ( ) Se parcial, listar atos e justificar com o enquadramento legal ou regulamentar.
Percentual de recuperação de crédito (pagamentos em relação a apontamentos), estatística para fins de desjudicialização.		
Certidões de Dívida Ativa apontadas.		Municipais: ____ Estaduais: ____ Federais: ____ Outros (Conselhos etc.): _____
Livros e pastas em conservação. Estágio Recomendação 9 e 11/2013 do CNJ		Há ressarcimento ou outro auxílio do Estado? Sim ( ) Não ( ) Parcial ( ) Integral ( ) Se parcial, listar atos e justificar com o enquadramento legal ou regulamentar.

Quantidade de folhas e anexos em geral ao formulário:

Informação estatística final para análise comparativa.  
Quantidade de atos pagos efetivados no período de apuração.

Certidões	
Protestos	
Cancelamentos	
Liquidações	
Retiradas	
Outros (discriminar)	
Total	

Eventual fundo existente para ressarcimento dos atos gratuitos é custeado a partir de qual origem?

- ( ) Recursos do Estado  
 ( ) Destinação de Emolumentos dos próprios titulares  
 ( ) Repasse de percentual aos usuários no serviço  
 ( ) Origem mista  
 ( ) Outra, especificar \_\_\_\_\_

Indicar a norma que regula o fundo: \_\_\_\_\_

Autorização para a utilização dos dados, a partir de quantificações coletivas, em publicações referentes ao projeto de pesquisa de Caroline Feliz Sarraf Ferri, compreendendo artigos, dissertação, periódicos e demais instrumentos acadêmicos.

Autorizo nos termos acima.

\_\_\_\_\_, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2013.

\_\_\_\_\_  
(assinatura do agente delegado)

**APÊNDICE 3 - FORMULÁRIO PARA ANÁLISE EMPÍRICA  
REGISTRO CIVIL DAS PESSOAS NATURAIS**

<b>SERVIÇO DE REGISTRO CIVIL DAS PESSOAS NATURAIS</b>		
Nome do Serviço: Titular: Localidade: Quantidade de prepostos: Data de assunção do titular: Período de apuração: de ___/___/___ a ___/___/___ Funciona como unidade de mediação/conciliação: ( ) Sim ( ) Não		
Tipo de ato	Quantidade Praticada no Período	Observações
Gratuidades constitucionais (nascimentos e óbitos) realizadas na sede do serviço.		Há ressarcimento? Sim ( ) Não ( ) Parcial ( ) Integral ( ) Se parcial, listar atos e justificar com o enquadramento legal ou regulamentar.
Gratuidades constitucionais (nascimentos) realizadas nas unidades hospitalares (Provimento n.º 13 de 2011 do CNJ)		Há ressarcimento? Sim ( ) Não ( ) Parcial ( ) Integral ( ) Se parcial, listar atos e justificar com o enquadramento legal ou regulamentar.  Há pagamento de condução? Sim ( ) Não ( )
Gratuidades legais.		Tipos: Há ressarcimento? Sim ( ) Não ( ) Parcial ( ) Integral ( ) Se parcial, listar atos e justificar com o enquadramento legal ou regulamentar.
Averiguação oficiosa de paternidade – Termo positivo ou negativo (Lei 8.560 de 1992).		Há ressarcimento em acréscimo ao nascimento? Sim ( ) Não ( ) Parcial ( ) Integral ( ) Se parcial, listar atos e justificar com o enquadramento legal ou regulamentar.
Processo de reconhecimento de paternidade para averbação no serviço (Provimento n.º 16 de 2011 do CNJ).		Há ressarcimento? Sim ( ) Não ( ) Parcial ( ) Integral ( ) Há cobrança do usuário? Sim ( ) Não ( ) Parcial ( ) Integral ( ) Se parcial, listar atos e justificar com o enquadramento legal ou regulamentar.



Tipo de ato	Quantidade Praticada no Período	Observações
Processo de reconhecimento de paternidade para envio a outra unidade (Provimento n.º 16 de 2012 do CNJ).		<p>Há ressarcimento?  Sim ( ) Não ( )  Parcial ( ) Integral ( )</p> <p>Há cobrança do usuário?  Sim ( ) Não ( )  Parcial ( ) Integral ( )</p> <p>Se parcial, listar atos e justificar com o enquadramento legal ou regulamentar.</p>
Processo de registro de nascimento tardio (Provimento n.º 28 de 2013 do CNJ).		<p>Há ressarcimento?  Sim ( ) Não ( )  Parcial ( ) Integral ( )</p> <p>Se parcial, listar atos e justificar com o enquadramento legal ou regulamentar.</p>
Retificações, restaurações e suprimentos (separar por item).		<p>Há ressarcimento?  Sim ( ) Não ( )  Parcial ( ) Integral ( )</p> <p>Há cobrança do usuário?  Sim ( ) Não ( )  Parcial ( ) Integral ( )</p> <p>Se parcial, listar atos e justificar com o enquadramento legal ou regulamentar.</p>
Reduções de emolumentos (por exemplo, Estados que mantêm convênios para redução de emolumentos em casamentos coletivos etc.).		<p>Típos:</p> <p>Há ressarcimento?  Sim ( ) Não ( )  Parcial ( ) Integral ( )</p> <p>Se parcial, listar atos e justificar com o enquadramento legal ou regulamentar.</p>
Comunicações a órgãos públicos estatais (quantificação por nome ou ato informado e não por tipo de comunicação realizada, soma-se nome por nome, ato por ato).		<p>Há ressarcimento?  Sim ( ) Não ( )  Parcial ( ) Integral ( )</p> <p>Se parcial, listar atos e justificar com o enquadramento legal ou regulamentar.</p>
Comunicações a outros serviços (quantificação por nome ou ato informado e não por tipo de comunicação realizada, soma-se nome por nome, ato por ato).		<p>Há ressarcimento?  Sim ( ) Não ( )  Parcial ( ) Integral ( )</p> <p>Há cobrança ou repasse de custos ao usuário?  Sim ( ) Não ( )  Parcial ( ) Integral ( )</p> <p>Se parcial, listar atos e justificar com o enquadramento legal ou regulamentar.</p>
Buscas de assentos e pedidos de certidões formulados por órgãos públicos, entidades equiparadas ou pelo Judiciário.		<p>Há ressarcimento ou cobrança do Estado?  Sim ( ) Não ( )  Parcial ( ) Integral ( )</p> <p>Se parcial, listar atos e justificar com o enquadramento legal ou regulamentar.</p>

Tipo de ato	Quantidade Praticada no Período	Observações
Livros e pastas em conservação. Estágio Recomendação 9 e 11/2013 do CNJ		Há ressarcimento ou outro auxílio do Estado? Sim ( ) Não ( ) Parcial ( ) Integral ( ) Se parcial, listar atos e justificar com o enquadramento legal ou regulamentar.
Média de atos acessórios gratuitos praticados a partir de um ato de registro ou averbação. Exemplo Assento de Óbito: 1) Arquivamento da Declaração de Óbito, 2) Comunicação INSS; 3) Comunicação TRE; 4) Comunicação IBGE; etc. Citar como foi apurada a média.		

Quantidade de folhas e anexos em geral ao formulário:

Informação estatística final para análise comparativa.  
Quantidade de atos pagos efetivados no período de apuração.

Certidões	
Averbações	
Registros	
Habilitações	
Outros (discriminar)	
Total	

Eventual fundo existente para ressarcimento dos atos gratuitos é custeado a partir de qual origem?

- ( ) Recursos do Estado  
 ( ) Destinação de Emolumentos dos próprios titulares  
 ( ) Repasse de percentual aos usuários no serviço  
 ( ) Origem mista  
 ( ) Outra, especificar \_\_\_\_\_

Indicar a norma que regula o fundo: \_\_\_\_\_

Autorização para a utilização dos dados, a partir de quantificações coletivas, em publicações referentes ao projeto de pesquisa de Caroline Feliz Sarraf Ferri, compreendendo artigos, dissertação, periódicos e demais instrumentos acadêmicos.

Autorizo nos termos acima.

\_\_\_\_\_, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2013.

\_\_\_\_\_  
(assinatura do agente delegado)

**APÊNDICE 4 - FORMULÁRIO PARA ANÁLISE EMPÍRICA  
REGISTRO DE IMÓVEIS**

<b>SERVIÇO DE REGISTRO DE IMÓVEIS</b>		
Nome do Serviço: Titular: Localidade: Quantidade de prepostos: Data de assunção do titular: Período de apuração: de ___/___/___ a ___/___/___ Funciona como unidade de mediação/conciliação: ( ) Sim ( ) Não		
Tipo de ato	Quantidade Praticada no Período	Observações
Gratuidades legais.		Tipos: Há ressarcimento? Sim ( ) Não ( ) Parcial ( ) Integral ( ) Se parcial, listar atos e justificar com o enquadramento legal ou regulamentar.
Reduções de emolumentos (por exemplo, PMCMV etc.).		Tipos: Há ressarcimento? Sim ( ) Não ( ) Parcial ( ) Integral ( ) Se parcial, listar atos e justificar com o enquadramento legal ou regulamentar.
Comunicações a órgãos públicos estatais (quantificação por nome ou ato informado e não por tipo de comunicação realizada, soma-se nome por nome, ato por ato).		Há ressarcimento? Sim ( ) Não ( ) Parcial ( ) Integral ( ) Se parcial, listar atos e justificar com o enquadramento legal ou regulamentar.
Comunicações a outros serviços (quantificação por nome ou ato informado e não por tipo de comunicação realizada, soma-se nome por nome, ato por ato).		Há ressarcimento? Sim ( ) Não ( ) Parcial ( ) Integral ( ) Há cobrança ou repasse de custos ao usuário? Sim ( ) Não ( ) Parcial ( ) Integral ( ) Se parcial, listar atos e justificar com o enquadramento legal ou regulamentar.
Notas devolutivas em razão de prevenção de problemas fundiários (como é o caso de impossibilidade por burla à Lei 6.766/79 e afins).		
Requerimentos de exame e cálculo.		Há cobrança ou repasse de custos ao usuário? Sim ( ) Não ( )

Tipo de ato	Quantidade Praticada no Período	Observações
Buscas, indisponibilidades e bloqueios de matrículas solicitadas por órgãos públicos, entidades equiparadas ou pelo Judiciário.		Há ressarcimento? Sim ( ) Não ( ) Parcial ( ) Integral ( ) Há cobrança ou repasse de custos ao usuário na data da efetivação? Sim ( ) Não ( ) Parcial ( ) Integral ( ) Se parcial, listar atos e justificar com o enquadramento legal ou regulamentar.
Abertura de matrículas para projetos de regularização fundiária de interesse social ou procedimentos preparatórios.		
Retificações administrativas		
Livros e pastas em conservação. <b>Estágio Recomendação n.º 9 e n.º 11/2013 do CNJ</b>		Há ressarcimento ou outro auxílio do Estado? Sim ( ) Não ( ) Parcial ( ) Integral ( ) Se parcial, listar atos e justificar com o enquadramento legal ou regulamentar.
Existem projetos de ordenação urbana ou regularização fundiária em andamento com instituições públicas ou privadas?		Quais: Nomes das entidades:
Média de atos acessórios gratuitos praticados a partir de um ato de registro. Exemplo Instrumento Particular de Compra e Venda (quatro atos acessórios, de regra): 1) Arquivamento do documento, 2) DOI, 3) Confirmação de Certidões e afins, 4) Conservação do acervo Citar como foi apurada a média.		

Quantidade de folhas e anexos em geral ao formulário:

Informação estatística final para análise comparativa.  
Quantidade de atos pagos efetivados no período de apuração.

Certidões	
Averbações	
Registros	
Outros (discriminar)	
Total	

Eventual fundo existente para ressarcimento dos atos gratuitos é custeado a partir de qual origem?

- ( ) Recursos do Estado  
 ( ) Destinação de Emolumentos dos próprios titulares  
 ( ) Repasse de percentual aos usuários no serviço  
 ( ) Origem mista  
 ( ) Outra, especificar \_\_\_\_\_

Indicar a norma que regula o fundo: \_\_\_\_\_

Autorização para a utilização dos dados, a partir de quantificações coletivas, em publicações referentes ao projeto de pesquisa de Caroline Feliz Sarraf Ferri, compreendendo artigos, dissertação, periódicos e demais instrumentos acadêmicos.

Autorizo nos termos acima.

\_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2013.

\_\_\_\_\_  
(assinatura do agente delegado)

**APÊNDICE 5 - FORMULÁRIO PARA ANÁLISE EMPÍRICA**  
**REGISTRO DE TÍTULOS E DOCUMENTOS E CIVIL DE PESSOAS JURÍDICAS**

<b>SERVIÇO DE REGISTRO DE TÍTULOS E DOCUMENTOS E CIVIL DE PESSOAS JURÍDICAS</b>		
Nome do Serviço: Titular: Localidade: Quantidade de prepostos: Data de assunção do titular: Período de apuração: de ___/___/___ a ___/___/___ Funciona como unidade de mediação/conciliação: ( ) Sim ( ) Não		
Tipo de ato	Quantidade Praticada no Período	Observações
Gratuidades legais.		Tipos: Há ressarcimento? Sim ( ) Não ( ) Parcial ( ) Integral ( ) Se parcial, listar atos e justificar com o enquadramento legal ou regulamentar.
Reduções de emolumentos (por exemplo, Estados que aplicam tabelas distintas conforme a natureza da entidade etc.).		Tipos: Há ressarcimento? Sim ( ) Não ( ) Parcial ( ) Integral ( ) Se parcial, listar atos e justificar com o enquadramento legal ou regulamentar.
Comunicações a órgãos públicos estatais (quantificação por nome ou ato informado e não por tipo de comunicação realizada, soma-se nome por nome, ato por ato).		Há ressarcimento? Sim ( ) Não ( ) Parcial ( ) Integral ( ) Se parcial, listar atos e justificar com o enquadramento legal ou regulamentar.
Comunicações a outros serviços (quantificação por nome ou ato informado e não por tipo de comunicação realizada, soma-se nome por nome, ato por ato).		Há ressarcimento? Sim ( ) Não ( ) Parcial ( ) Integral ( ) Há cobrança ou repasse de custos ao usuário? Sim ( ) Não ( ) Parcial ( ) Integral ( ) Se parcial, listar atos e justificar com o enquadramento legal ou regulamentar.

Tipo de ato	Quantidade Praticada no Período	Observações
Buscas e indisponibilidades solicitadas por órgãos públicos, entidades equiparadas ou pelo Judiciário.		Há ressarcimento ou cobrança do Estado? Sim ( ) Não ( ) Parcial ( ) Integral ( ) Há cobrança ou repasse de custos ao usuário na data da efetivação? Sim ( ) Não ( ) Parcial ( ) Integral ( ) Se parcial, listar atos e justificar com o enquadramento legal ou regulamentar.
Notificações requeridas para fins de análise de desjudicialização.		Proporção Requerentes ___ Pessoa Natural ___ Instituições Financeiras ___ Pessoas Jurídicas Diversas ___ Outros
Comunicação de clandestinidade de periódico.		
Livros e pastas em conservação. <b>Estágio Recomendação 9 e 11/2013 do CNJ</b>		Há ressarcimento ou outro auxílio do Estado? Sim ( ) Não ( ) Parcial ( ) Integral ( ) Se parcial, listar atos e justificar com o enquadramento legal ou regulamentar.
Média de atos acessórios gratuitos praticados a partir de um ato de registro ou averbações. Considerar comunicações individuais, arquivamentos etc. Citar como foi apurada a média.		

Quantidade de folhas e anexos em geral ao formulário:

Informação estatística final para análise comparativa. Quantidade de atos pagos efetivados no período de apuração.	
Certidões	
Averbações	
Registros	
Matrículas (Periódicos etc.)	
Outros (discriminar)	
Total	

Eventual fundo existente para ressarcimento dos atos gratuitos é custeado a partir de qual origem?

- ( ) Recursos do Estado  
 ( ) Destinação de Emolumentos dos próprios titulares  
 ( ) Repasse de percentual aos usuários no serviço  
 ( ) Origem mista  
 ( ) Outra, especificar \_\_\_\_\_

Indicar a norma que regula o fundo: \_\_\_\_\_

Autorização para a utilização dos dados, a partir de quantificações coletivas, em publicações referentes ao projeto de pesquisa de Caroline Feliz Sarraf Ferri, compreendendo artigos, dissertação, periódicos e demais instrumentos acadêmicos.

Autorizo nos termos acima.

\_\_\_\_\_, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2013.

\_\_\_\_\_  
(assinatura do agente delegado)

## APÊNDICE 6 - GRATUIDADES E REDUÇÕES POR ATRIBUIÇÃO, POPULAÇÃO E ESTADO

continua

ATRIBUIÇÃO, POPULAÇÃO E UF	MÉDIA		
	De Atos Pagos Notariais Protocolares e de Registro e Protestos	De Gratuidades, Diferimentos	De Reduções de Emolumentos
Notas	193,28	13,50	6,77
Acima de 300.000	293,80	2,20	9,20
DF	535,00	0,00	9,00
PE	276,00	2,00	0,00
PR	415,00	3,00	0,00
SP	121,50	3,00	18,50
Acima de 50.000	188,75	5,62	3,00
MA	133,33	0,00	3,33
PR	95,00	0,00	0,00
RS	748,00	0,00	3,00
SC	90,00	34,00	0,00
SP	88,50	5,50	5,50
Abaixo de 50.000	100,00	37,40	10,40
MA	78,00	0,00	50,00
PR	111,00	0,00	0,00
RS	132,00	0,00	0,00
SC	113,00	185,00	0,00
SP	66,00	2,00	2,00
Protesto	799,00	327,73	9,36
Acima de 300.000	1357,50	676,40	31,00
AM	704,00	2448,00	0,00
CE		101,00	
DF	287,00	796,00	124,00
MG	2428,00	0,00	0,00
PR	2011,00	37,00	0,00
Acima de 50.000	888,50	196,00	1,16
MA	176,00	1,50	0,00
PR	1192,00	168,00	0,00
RS	3336,00	0,00	0,00
SC	67,00	0,00	0,00
SP	384,00	1005,00	7,00
Abaixo de 50.000	106,25	89,50	0,00
MA	60,00	1,00	0,00
RS	44,00	0,00	0,00
SC	178,00	3,00	0,00
SP	143,00	354,00	0,00
RCPN	273,92	327,92	0,00
Acima de 300.000	561,80	683,20	0,00
PR	549,00	583,00	0,00
RJ	821,00	1143,00	0,00
SP	445,00	553,50	0,00
Acima de 50.000	143,00	165,00	0,00
MA	224,00	214,00	0,00
SP	62,00	116,00	0,00
Abaixo de 50.000	38,40	37,80	0,00
MA	80,00	60,00	0,00
PR	18,00	19,00	0,00
RS	27,00	12,00	0,00
SC	25,00	56,00	0,00
SP	42,00	42,00	0,00
RI	474,00	219,58	109,75
Acima de 300.000	1299,50	885,50	349,00
SC	1299,50	885,50	349,00
Acima de 50.000	404,16	97,66	59,66
MG	368,50	13,50	132,00
PR	216,00	20,00	8,00
SC	211,00	469,00	34,00
SP	630,50	35,00	26,00



conclusão			
ATRIBUIÇÃO, POPULAÇÃO E UF	MÉDIA		
	De Atos Pagos Notariais Protocolares e de Registro e Protestos	De Gratuidades, Diferimentos	De Reduções de Emolumentos
Abaixo de 50.000	63,33	69,50	65,25
MA	25,00	0,00	0,00
MG		29,00	252,00
MT	130,00	157,00	0,00
SC	35,00	92,00	9,00
RTDPJ	411,55	1,09	0,18
Acima de 300.000	2017,00	1,50	1,00
PE	1462,00	1,00	2,00
SP	2572,00	2,00	0,00
Acima de 50.000	81,50	0,50	0,00
MA	52,33	0,66	0,00
SP	169,00	0,00	0,00
Abaixo de 50.000	33,40	1,40	0,00
ES	36,00	0,00	0,00
MA	6,00	0,00	0,00
PR	59,00	0,00	0,00
RS	7,00	0,00	0,00
SC	59,00	7,00	0,00
MÉDIA GERAL	419,59	172,67	23,47

FONTE: Levantamento dos dados com os participantes

**APÊNDICE 7 - ATOS ACESSÓRIOS POR ATRIBUIÇÃO,  
ESTADOS E ATOS GERAIS PRATICADOS**

ATRIBUIÇÃO E UF	MÉDIA				
	De Atos Pagos Notariais Protocolares e de Registro e Protestos	De Comunicações a Órgãos Públicos e Entidades Equiparadas	De Comunicações a Outros Serviços	De Atos Acessórios Gratuitos Praticados a partir de um Ato Protocolar	De Buscas, Indisponibilidades e Solicitações de Órgãos Públicos, Entidades Equiparadas ou pelo Judiciário
Notas	193,28	240,67	42,44	4,16	18,00
DF	535,00	1439,00	16,00		50,00
MA	119,50	66,75	2,25	3,62	7,50
PE	276,00	269,00	5,00	4,00	5,00
PR	207,00	177,00	15,67	4,00	9,00
RS	440,00	665,00	0,00	3,75	4,50
SC	101,50	0,50	0,50	2,50	0,00
SP	97,20	99,00	137,20	5,87	55,67
Protesto	799,00	0,07			26,57
AM	704,00	0,00			1,00
CE					
DF	287,00	1,00			57,00
MA	137,33	0,00			65,33
MG	2428,00	0,00			49,00
PR	1601,50	0,00			10,00
RS	1690,00	0,00			20,00
SC	122,50	0,00			3,50
SP	263,50	0,00			1,00
RCPN	273,92	991,30	146,90	5,82	98,58
MA	152,00	60,00	22,50		14,00
PR	372,00	1872,50	89,00	7,50	39,33
RJ	821,00	2830,00	416,00	3,00	16,00
RS	27,00	36,00	9,00	4,66	250,00
SC	25,00	9,00	10,00	4,25	0,00
SP	248,50	808,25	239,50	6,55	192,75
RI	474,00	272,00	7,25	5,95	190,17
MA	25,00	30,00	0,00	4,00	10,00
MG	368,50	79,33	0,67	7,50	10,00
MT	130,00	35,00	0,00	7,00	15,00
PR	216,00	38,00	0,00	7,00	30,00
SC	711,25	376,75	4,25	6,75	220,25
SP	630,50	708,00	34,00	3,50	658,00
RTDPJ	411,54	2,27	0,09	3,00	0,82
ES	36,00	1,00	0,00		0,00
MA	40,75	0,00	0,25	2,00	0,50
PE	1462,00	5,00	0,00		7,00
PR	59,00	2,00	0,00		0,00
RS	7,00	0,00	0,00		0,00
SC	59,00	0,00	0,00	4,00	0,00
SP	1370,50	8,50	0,00		0,00
MÉDIA GERAL	419,59	269,77	47,46	4,96	63,60

FONTE: Levantamento dos dados com os participantes

## APÊNDICE 8 - ATOS ACESSÓRIOS E GERAIS PRATICADOS POR ESTADO

UF	MÉDIA				
	De Atos Pagos Notariais Protocolares e de Registro e Protestos	De Comunicações a Órgãos Públicos e Entidades Equiparadas	De Comunicações a Outros Serviços	De Atos Acessórios Gratuitos Praticados a partir de um Ato Protocolar	De Buscas, Indisponibilidades e Solicitações de Órgãos Públicos, Entidades Equiparadas ou pelo Judiciário
AM	704	0			1
CE					
DF	411	720	16		53,5
ES	36	1	0		0
MA	98,71	27,46	5	3,42	19
MG	1055	59,5	0,67	7,5	19,75
MT	130	35	0	7	15
PE	869	137	2,5	4	6
PR	521,5	479,55	32,14	5,67	19,5
RJ	821	2830	416	3	16
RS	715,67	227,67	2,25	4,05	49,83
SC	337,7	151,7	3,5	5,03	88,8
SP	400,6	344,07	131,69	5,57	173,54
TOTAL GERAL	419,59	269,77	47,46	4,96	63,6

FONTE: Levantamento dos dados com os participantes

**ANEXOS**

## ANEXO 1 - BASE DE DADOS DAS AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE ANALISADAS

Número	Estado	Legitimado	Matéria	Decisão	Data de Julgamento
126	Rondônia	Governador do Estado	Concurso Público – Efetivação dos responsáveis	Procedente Parcial	29/08/1991
139	Rio de Janeiro	Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB	Proventos vinculados ao valor da magistratura	Procedente Integral	31/10/1991
552	Rio de Janeiro	Governador do Estado	Concurso Público – Efetivação de Substitutos	Procedente Integral	07/06/1995
690	Goiás	Procurador Geral da República	Concurso Público – Efetivação de Substitutos	Procedente Integral	07/06/1995
2791	Rio de Janeiro	Governador do Estado	Concurso Público – Efetivação de Substitutos	Procedente Integral	07/06/1995
363	Santa Catarina	Conselho Federal da OAB	Concurso Público – Efetivação de Substitutos	Procedente Integral	14/08/1996
137	Pará	Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB	Conselho de Justiça integrado por notários e registradores	Procedente Integral	14/08/1997
417	Espírito Santo	Procurador Geral da República	Concurso Público – Efetivação de Substitutos	Procedente Integral	05/03/1998
1792	Distrito Federal	Confederação Nacional das Profissões Liberais – CNPL	Emolumentos – Gratuidade Nascimento e Óbito	Improcedente	05/03/1998
1751	Rio de Janeiro	Associação dos Notários e Registradores do Brasil – ANOREG BR	Designação	Improcedente	15/04/1998
1709	Mato Grosso	Procurador Geral da República	Emolumentos – Criação por Decreto	Procedente Integral	10/02/2000
1935	Rondônia	Associação dos Notários e Registradores do Brasil – ANOREG BR	Criação de Serviços – Lei de Iniciativa do Tribunal de Justiça	Improcedente	29/08/2002
2150	Distrito Federal	Associação dos Notários e Registradores do Brasil – ANOREG BR	Competência Registral – Emolumentos	Improcedente	11/09/2002
1145	Paraíba	Associação dos Titulares das Serventias Extrajudiciais do Brasil – ATEB	Emolumentos Destinação à Caixa de Assistência dos Advogados	Procedente Integral	03/10/2002
1444	Paraná	Conselho Federal da OAB	Emolumentos	Procedente Integral	12/02/2003
1573	Santa Catarina	Conselho Federal da OAB	Concurso Público – Efetivação de Substitutos	Procedente Integral	12/02/2003
1667	Distrito Federal	Associação dos Notários e Registradores do Brasil – ANOREG BR	Emolumentos	Improcedente	03/04/2003
2350	Goiás	Partido Trabalhista Brasileiro – PTB	Acumulação dos serviços por lei estadual e emenda parlamentar	Improcedente	25/03/2004
3151	Mato Grosso	Associação dos Notários e Registradores do Brasil – ANOREG BR	Selo de Fiscalização e Lei de Iniciativa do Tribunal de Justiça	Procedente Parcial	08/06/2005
2602	Minas Gerais	Associação dos Notários e Registradores do Brasil – ANOREG BR	Aposentadoria Compulsória – Emenda 20 de 1998	Procedente Integral	24/11/2005
3522	Rio Grande do Sul	Procurador Geral da República	Concurso Público – critério de desempate fixado em face de atuação anterior na atividade	Procedente Integral	24/11/2005

Número	Estado	Legitimado	Matéria	Decisão	Data de Julgamento
3132	Sergipe	Associação dos Notários e Registradores do Brasil – ANOREG BR	Emolumentos – Pagamento por boleto	Improcedente – via incabível	15/02/2006
2059	Paraná	Confederação Nacional do Comércio	Taxa de Fiscalização para o fundo de reequipamento do Judiciário	Improcedente	26/04/2006
3401	São Paulo	Governador do Estado	Nova repartição de taxas de fiscalização incidentes	Procedente	26/04/2006
3376	Rio de Janeiro	Associação dos Notários e Registradores do Brasil – ANOREG BR	Envio de dados para repositório privado – Determinação do Tribunal de Justiça	Improcedente – via incabível	23/06/2006
3694	Amapá	Conselho Federal da OAB	Emolumentos – Aplicação da anterioridade nonagesimal	Procedente Parcial	20/09/2006
3643	Rio de Janeiro	Associação dos Notários e Registradores do Brasil – ANOREG BR	Taxa para o fundo da Defensoria Pública	Improcedente	08/11/2006
3089	Distrito Federal	Associação dos Notários e Registradores do Brasil – ANOREG BR	Incidência de ISS sobre os serviços notariais e de registro	Improcedente	13/02/2008
173	Distrito Federal	Confederação Nacional da Indústria	Exigência de certidão negativa para atos notariais e de registro	Procedente Parcial	25/09/2008
3887	São Paulo	Conselho Federal da OAB	Emolumentos – faixas de aplicação e base de cálculo	Improcedente	15/10/2008
3773	São Paulo	Procurador Geral da República	Concurso Público, criação, extinção e alteração dos serviços – Competência	Procedente Integral	04/03/2009
3978	Santa Catarina	Conselho Federal da OAB	Concurso Público – Efetivação de Substitutos	Procedente Integral	21/10/2009
3028	Rio Grande do Norte	Procurador Geral da República	Taxa para o fundo do Ministério Público	Improcedente	26/05/2010
3248	Paraná	Procurador Geral da República	Concurso Público – Remoção sem concurso público (permuta)	Procedente Integral	23/02/2011
4140	Goiás	Associação dos Notários e Registradores do Brasil – ANOREG BR	Concurso Público, criação, acumulação e desacumulação de serviços por Resolução	Procedente Parcial	29/06/2011
2415	São Paulo	Associação dos Notários e Registradores do Brasil – ANOREG BR	Criação de serviços por Provimento	Improcedente – Processo de Inconstitucionalização de Norma	09/02/2012

FONTE: Supremo Tribunal Federal  
ORGANIZAÇÃO: A Autora

## ANEXO 2 - RESSARCIMENTOS DE ATOS GRATUITOS

ESTADO/ÓRGÃO	RESSARCIMENTO E LEI	RENDA MÍNIMA	RESSARCE NASCIMENTO/ÓBITO	RESSARCE CERTIDÕES	RESSARCE DE MAIS SERVIÇOS
Acre Fecom	Sim Lei 2534/11	Sim	R\$ 10,60 (2012)	Não	Não
Alagoas Ferc	Sim Lei 6284/02 Resolução 1/07 TJ	Sim R\$ 750,00	R\$ 13,16 (2014)	Parcial	Não
Amapá	Não	Não	Não	Não	Não
Amazonas Farpam	Sim Lei 3929/13 Provimento 210/13	R\$ 7.000,00	R\$ 50,00 (2013)	R\$ 50,00 (2013)	Não
Bahia Fecom	Sim Lei 12352/11 Ato normativo 7 e 8/13 Fecom	R\$ 6.000,00	R\$ 62,50 (2013)	R\$ 22,00 (2014)	Não
Ceará Fermoju	Sim Lei 14605/10	Sim 1 salário mínimo	Rateio	Rateio	Não
Distrito Federal FCRC	Sim PL 4578/01 Provimento 6/01	Divisão proporcional	R\$ 26,09 (divisão proporcional)	Divisão proporcional	Não
Espírito Santo Farpen	Sim Lei 6670/01	Sim R\$ 714,60	R\$ 39,20 (2013)	Não	Não
Goiás	Não Provimento 12/00 (acumulação de contratos marítimos)	Não	Não	Não	Não
Maranhão Ferc	Sim LC 130/09 Resolução 71/13	Não	R\$ 12,60 (2013)	R\$ 12,60 (2013)	Não
Mato Grosso FCRCPN	Sim Lei 7550/01	Sim 5 salários mínimos	Rateio R\$ 63,11 (dezembro/13)	Rateio R\$ 63,11 (dezembro/13)	Não
Mato Grosso do Sul	Sim Lei 3003/05	Não	R\$ 39,00	Não	Não
Minas Gerais Recompe	Sim Lei 15424/04	R\$ 1.206,01 (2013)	R\$ 81,00 (2013)	R\$ 15,00 (2013)	Parcial
Pará FRC	Sim Lei 6831/06	Não há	Até R\$ 10,00 (2006)	Não	Não
Paraíba Farpen	Sim Lei 7410/03 Lei 9303/10	Sim 1 salário mínimo e meio (2014) e gratificação natalina de um salário mínimo	Rateio	Rateio	Não
Paraná Funarpen	Sim Lei 13228/01	Não	R\$ 47,14 (2014)	Parcial	Não
Pernambuco Ferc	Sim Lei 14642/12	Sim 3 salários mínimos	Até R\$ 26,82 (2013)	Parcial	Não
Piauí Fermoju	Sim Lei 5425/04 Provimento 13/2011	Não	Até R\$ 10,00 (2011)	Não	Não
Rio de Janeiro Funarpen	Sim Lei 3001/98 Lei 6281/12 Portaria CGJ 46/13	Sim R\$ 7500,00	R\$ 63,58 (2013)	R\$ 43,87 (2013)	Não
Rio Grande do Norte FCRCPN	Lei 8033/01 e Lei 9278/2009	Sim 2 salários mínimos	R\$ 76,00 (2012)	Rateio	Não
Rio Grande do Sul Funore	Lei 12692/06 Resolução 12/07	Sim R\$ 5.000,00	R\$ 28,40 (2013)	Parcial	Parcial
Rondônia Fuju	Lei 918/2002	Sim R\$ 9.000,00	R\$ 38,82 (2013)	R\$ 7,43 (2013)	Não
Roraima	Não	Não	Não	Não	Não
Santa Catarina	LC 175/98	Sim, variável de R\$ 910,65 a R\$ 1431,10 (2014)	R\$ 44,00 (2014)	R\$ 16,00 (2014)	Parcial
São Paulo Sinoreg	Lei 11.331/02	Sim 10 salários mínimos (2013)	R\$ 48,42 (2013)	Parcial	Parcial
Sergipe Ferd	Lei 4485/01 Resolução 13/10	Não	Rateio	Rateio	Não
Tocantins Funcivil	Lei 2011/08 Provimento 01/09	Sim 3 salários mínimos	R\$ 20,00	R\$ 20,00	Não

FONTES: Tribunais de Justiça, Assembleias Legislativas, Anoreg/BR, Arpen/BR e Fundos

### ANEXO 3 - TABULAÇÃO DOS DADOS GERAIS DE TODOS OS SERVIÇOS PARTICIPANTES DA PESQUISA

continua

PARTE COMUM A TODAS AS ATRIBUIÇÕES											TABELIONATOS DE NOTAS	REGISTRO CIVIL DAS PESSOAS NATURAIS	TABELIONATOS DE PROTESTO		REGISTROS DE IMÓVEIS		REGISTROS DE TÍTULOS E DOCUMENTOS	
Tipo	Formulário	Faixa Populacional do Município	UF	Atos Notariais, Protocolares, Protestos ou Registros Praticados no período	Gratuidades, diferimentos	Reduções de emolumentos	Comunicações a órgãos públicos e entidades equiparadas	Comunicações a outros serviços	Buscas, indisponibilidades e solicitações de órgãos públicos, entidades equiparadas ou pelo Judiciário	Média de atos acessórios gratuitos praticados a partir de um ato protocolar	Acervo e Estágio Recomendações 9 e 11/2013 do CNJ	Atos praticados: Lei 11.441/07 (desjudicialização direta) Notas	Processos e termos de paternidade, nascimento tardio, retificações, restaurações e suprimentos de RCPN	Percentual de Recuperação de Crédito Serviços de Protesto	Certidões de Dívida Ativa Apontadas. Protesto	Retificações, exame e cálculo, notas devolutivas para prevenção de problemas fundiários RI	Existem projetos de ordenação urbana ou regularização fundiária em andamento com instituições públicas ou privadas? RI	Notificações requeridas (desjudicialização) TD
Notas	1	Acima de 300.000	SP	131	1	37	224	398			232 livros de notas. Atendidas as normas do CNJ	0						
Notas	2	Acima de 300.000	SP	112	5	0	0	116		7,5	Em curso o atendimento às normas do CNJ							
Notas	3	Acima de 300.000	DF	535	0	9	1439	16	50		Em curso o atendimento às normas do CNJ	0						
Notas	4	Acima de 300.000	PE	276	2	0	269	5	5	4	1474 livros e 293 pastas. Em curso o atendimento às normas do CNJ	24						
Notas	5	Acima de 300.000	PR	415	3	0	509	22	12	4	1202 livros e 411072 cartões de assinatura. Em curso o atendimento às normas do CNJ	19						
Notas	6	Entre 50 e 300.000	RS	748	0	3	944	0	3	5	1332 livros. Em curso o atendimento às normas do CNJ	33						
Notas	7	Entre 50 e 300.000	MA	215	0	0	207	7	0	4	Em curso o atendimento às normas do CNJ	13						
Notas	8	Entre 50 e 300.000	SP	58	4	7	37	61	47	2,5	574 livros e 528 pastas. Em curso o atendimento às normas do CNJ	7						



continua

PARTE COMUM A TODAS AS ATRIBUIÇÕES												TABELIONATOS DE NOTAS	REGISTRO CIVIL DAS PESSOAS NATURAIS	TABELIONATOS DE PROTESTO		REGISTROS DE IMÓVEIS		REGISTROS DE TÍTULOS E DOCUMENTOS
Tipo	Formulário	Faixa Populacional do Município	UF	Atos Notariais, Protocolares, Protestos ou Registros Praticados no período	Gratuidades, diferimentos	Reduções de emolumentos	Comunicações a órgãos públicos e entidades equiparadas	Comunicações a outros serviços	Buscas, indisponibilidades e solicitações de órgãos públicos, entidades equiparadas ou pelo Judiciário	Média de atos acessórios gratuitos praticados a partir de um ato protocolar	Acervo e Estágio Recomendações 9 e 11/2013 do CNJ	Atos praticados: Lei 11.441/07 (desjudicialização direta) Notas	Processos e termos de paternidade, nascimento tardio, retificações, restaurações e suprimentos de RCPN	Percentual de Recuperação de Crédito Serviços de Protesto	Certidões de Dívida Ativa Apointadas. Protesto	Retificações, exame e cálculo, notas devolutivas para prevenção de problemas fundiários RI	Existem projetos de ordenação urbana ou regularização fundiária em andamento com instituições públicas ou privadas? RI	Notificações requeridas (desjudicialização) TD
Notas	9	Entre 50 e 300.000	MA	115	0	0	2	1	0	5	Em curso o atendimento às normas do CNJ	11						
Notas	10	Entre 50 e 300.000	MA	70	0	10	5	1	0	3,5	45 livros. Em curso o atendimento às normas do CNJ	1						
Notas	11	Entre 50 e 300.000	SP	119	7	4	64	111	0	6,5	212 livros e 203 pastas. Em curso o atendimento às normas do CNJ	2						
Notas	12	Entre 50 e 300.000	PR	95	0	0	12	14	15	4	225 livros. Em curso o atendimento às normas do CNJ	14						
Notas	13	Entre 50 e 300.000	SC	90	34	0	0	0	0	2	214 livros. Em curso o atendimento às normas do CNJ	8						
Notas	14	Abaixo de 50.000	SC	113	185	0	1	1	0	3	239 livros. Em curso o atendimento às normas do CNJ	7						
Notas	15	Abaixo de 50.000	MA	78	0	50	53	0	30	2	10 livros e 05 pastas. Em curso o atendimento às normas do CNJ	5						
Notas	16	Abaixo de 50.000	SP	66	2	2	170	0	120	7	330 livros. Em curso o atendimento às normas do CNJ	1						
Notas	17	Abaixo de 50.000	PR	111	0	0	10	11	0	4	Em curso o atendimento às normas do CNJ	1						
Notas	18	Abaixo de 50.000	RS	132	0	0	386	0	6	2,5	98 livros e 150 caixas arquivos. Em curso o atendimento às normas do CNJ	2						
RCPN	1	Acima de 300.000	SP	602	660	0	2765	673	379	8	Em curso o atendimento às normas do CNJ	10						

continua

PARTE COMUM A TODAS AS ATRIBUIÇÕES											TABELIONATOS DE NOTAS	REGISTRO CIVIL DAS PESSOAS NATURAIS	TABELIONATOS DE PROTESTO		REGISTROS DE IMÓVEIS		REGISTROS DE TÍTULOS E DOCUMENTOS	
Tipo	Formulário	Faixa Populacional do Município	UF	Atos Notariais, Protocolares, Protestos ou Registros Praticados no período	Gratuidades, diferimentos	Reduções de emolumentos	Comunicações a órgãos públicos e entidades equiparadas	Comunicações a outros serviços	Buscas, indisponibilidades e solicitações de órgãos públicos, entidades equiparadas ou pelo Judiciário	Média de atos acessórios gratuitos praticados a partir de um ato protocolar	Acervo e Estágio Recomendações 9 e 11/2013 do CNJ	Atos praticados: Lei 11.441/07 (desjudicialização direta) Notas	Processos e termos de paternidade, nascimento tardio, retificações, restaurações e suprimentos de RCPN	Percentual de Recuperação de Crédito Serviços de Protesto	Certidões de Dívida Ativa Apontadas. Protesto	Retificações, exame e cálculo, notas devolutivas para prevenção de problemas fundiários RI	Existem projetos de ordenação urbana ou regularização fundiária em andamento com instituições públicas ou privadas? RI	Notificações requeridas (desjudicialização) TD
RCPN	2	Acima de 300.000	SP	288	447	0	154	190	384		Em curso o atendimento às normas do CNJ	16						
RCPN	3	Acima de 300.000	PR	572	596	0	1717	170	39	8	1220 Livros. Em curso o atendimento às normas do CNJ	24						
RCPN	4	Acima de 300.000	RJ	821	1143	0	2830	416	16	3	982 livros e 900 pastas. Em curso o atendimento às normas do CNJ	51						
RCPN	5	Acima de 300.000	PR	526	570	0	2028		77		Em curso o atendimento às normas do CNJ	34						
RCPN	6	Entre 50 e 300.000	MA	224	214	0		35	26		Em curso o atendimento às normas do CNJ	48						
RCPN	7	Entre 50 e 300.000	SP	62	116	0	139	49	5	7,66	327 livros. Em curso o atendimento às normas do CNJ	7						
RCPN	8	Abaixo de 50.000	MA	80	60	0	60	10	2		20 livros e 10 caixas. Em curso o atendimento às normas do CNJ	4						
RCPN	9	Abaixo de 50.000	SP	42	42	0	175	46	3	4	Em curso o atendimento às normas do CNJ	4						
RCPN	10	Abaixo de 50.000	SC	25	56	0	9	10	0	4,25	36 livros. Em curso o atendimento às normas do CNJ	0						
RCPN	11	Abaixo de 50.000	PR	18	19	0		8	2	7	Em curso o atendimento às normas do CNJ	2						
RCPN	12	Abaixo de 50.000	RS	27	12	0	36	9	250	4,66	14 livros e 19 pastas. Em curso o atendimento às normas do CNJ	0						

continua

PARTE COMUM A TODAS AS ATRIBUIÇÕES												TABELIONATOS DE NOTAS	REGISTRO CIVIL DAS PESSOAS NATURAIS	TABELIONATOS DE PROTESTO		REGISTROS DE IMÓVEIS		REGISTROS DE TÍTULOS E DOCUMENTOS
Tipo	Formulário	Faixa Populacional do Município	UF	Atos Notariais, Protocolares, Protestos ou Registros Praticados no período	Gratuidades, diferimentos	Reduções de emolumentos	Comunicações a órgãos públicos e entidades equiparadas	Comunicações a outros serviços	Buscas, indisponibilidades e solicitações de órgãos públicos, entidades equiparadas ou pelo Judiciário	Média de atos acessórios gratuitos praticados a partir de um ato protocolar	Acervo e Estágio Recomendados 9 e 11/2013 do CNJ	Atos praticados: Lei 11.441/07 (desjudicialização direta) Notas	Processos e termos de paternidade, nascimento tardio, retificações, restaurações e suprimentos de RCPN	Percentual de Recuperação de Crédito Serviços de Protesto	Certidões de Dívida Ativa Aportadas. Protesto	Retificações, exame e cálculo, notas devolutivas para prevenção de problemas fundiários RI	Existem projetos de ordenação urbana ou regularização fundiária em andamento com instituições públicas ou privadas? RI	Notificações requeridas (desjudicialização) TD
RCPN	1	Acima de 300.000	CE		101						Não respondeu		45%	0				
Protesto	2	Acima de 300.000	DF	287	796	124	1		57		Atendidas as normas do CNJ		45,60%	0				
Protesto	3	Acima de 300.000	MG	2428	0	0	0		49		Atendidas as normas do CNJ		47,16%	17 federais				
Protesto	4	Acima de 300.000	PR	2011	37	0	0		19		Atendidas as normas do CNJ		49,27%	37 federais				
Protesto	5	Acima de 300.000	AM	704	2448	0	0		1		Atendidas as normas do CNJ		64,45%	2258, sendo 2133 municipais e 125 estaduais				
Protesto	6	Entre 50 e 300.000	RS	3336	0	0	0		40		Atendidas as normas do CNJ		75,59%	0				
Protesto	7	Entre 50 e 300.000	MA	102	0	0	0		193		Atendidas as normas do CNJ		59%	0				
Protesto	8	Entre 50 e 300.000	SP	384	1005	7	0		2		Atendidas as normas do CNJ		64%	0				
Protesto	9	Entre 50 e 300.000	MA	250	3	0	0		3		174 livros. Em curso o atendimento às normas do CNJ		76,60%	0				
Protesto	10	Entre 50 e 300.000	PR	1192	168	0	0		1		Atendidas as normas do CNJ		59,51%	0				
Protesto	11	Entre 50 e 300.000	SC	67	0	0	0		0		188 livros. Atendidas as normas do CNJ		67%	1 federal				
Protesto	12	Abaixo de 50.000	SC	178	3	0	0		7		479 livros. Em curso o atendimento às normas do CNJ		56%	3 (não respondeu origem)				
Protesto	13	Abaixo de 50.000	MA	60	1	0	0		0		2 livros e 2 pastas. Em curso o atendimento às normas do CNJ		30%	1 estadual				
Protesto	14	Abaixo de 50.000	SP	143	354	0	0		0		40 livros. Em curso o atendimento às normas do CNJ		58,13%	0				

continua

PARTE COMUM A TODAS AS ATRIBUIÇÕES											TABELIONATOS DE NOTAS	REGISTRO CIVIL DAS PESSOAS NATURAIS	TABELIONATOS DE PROTESTO		REGISTROS DE IMÓVEIS		REGISTROS DE TÍTULOS E DOCUMENTOS	
Tipo	Formulário	Faixa Populacional do Município	UF	Atos Notariais, Protocolares, Protestos ou Registros Praticados no período	Gratuidades, diferimentos	Reduções de emolumentos	Comunicações a órgãos públicos e entidades equiparadas	Comunicações a outros serviços	Buscas, indisponibilidades e solicitações de órgãos públicos, entidades equiparadas ou pelo Judiciário	Média de atos acessórios gratuitos praticados a partir de um ato protocolar	Acervo e Estágio Recomendações 9 e 11/2013 do CNJ	Atos praticados: Lei 11.441/07 (desjudicialização direta) Notas	Processos e termos de paternidade, nascimento tardio, retificações, restaurações e suprimentos de RCPN	Percentual de Recuperação de Crédito Serviços de Protesto	Certidões de Dívida Ativa Apontadas. Protesto	Retificações, exame e cálculo, notas devolutivas para prevenção de problemas fundiários RI	Existem projetos de ordenação urbana ou regularização fundiária em andamento com instituições públicas ou privadas? RI	Notificações requeridas (desjudicialização) TD
Protesto	15	Abaixo de 50.000	RS	44	0	0	0		0		34 livros e 10 pastas. Atendidas as normas do CNJ			49,35%	0			
RI	1	Acima de 300.000	SC	896	552	494	787	0	317	7,00	148 livros. Atendidas as normas do CNJ					1246	Sim	
RI	2	Acima de 300.000	SC	1703	1219	204	487	0	29	7	168 livros, 1835 pastas, 110.663 matrículas e 16.958. Atendidas as normas do CNJ					473	Sim, três	
RI	3	Entre 50 e 300.000	MG	645	26	233	125	2	29	7,5	Atendidas as normas do CNJ					14	Não	
RI	4	Entre 50 e 300.000	SP	811	12	50	1387	68	1288	3	156 livros, 680.000 fichas de indicadores, 250.000 fichas de matrículas, 30.000 fichas de registro auxiliar, 700 plantas e 1.320.000 folhas de documentos diversos. Em curso o atendimento às normas do CNJ					49	Sim, dois	
RI	5	Entre 50 e 300.000	SC	211	469	34	195	3	449	6,5	28 livros, 23.815 fichas de matrículas, 11.736 fichas de registro auxiliar. Em curso o atendimento às normas do CNJ					24	Não	
RI	6	Entre 50 e 300.000	SP	450	58	2	29	0	28	4	2.587 arquivos diversos. Em curso o atendimento às normas do CNJ					2	Não	
RI	7	Entre 50 e 300.000	PR	216	20	8	38	0	30	7	282 livros. Atendidas as normas do CNJ					17	Não	

continua

PARTE COMUM A TODAS AS ATRIBUIÇÕES												TABELIONATOS DE NOTAS	REGISTRO CIVIL DAS PESSOAS NATURAIS	TABELIONATOS DE PROTESTO		REGISTROS DE IMÓVEIS		REGISTROS DE TÍTULOS E DOCUMENTOS
Tipo	Formulário	Faixa Populacional do Município	UF	Atos Notariais, Protocolares, Protestos ou Registros Praticados no período	Gratuidades, diferimentos	Reduções de emolumentos	Comunicações a órgãos públicos e entidades equiparadas	Comunicações a outros serviços	Buscas, indisponibilidades e solicitações de órgãos públicos, entidades equiparadas ou pelo Judiciário	Média de atos acessórios gratuitos praticados a partir de um ato protocolar	Acervo e Estágio Recomendados 9 e 11/2013 do CNJ	Atos praticados: Lei 11.441/07 (desjudicialização direta) Notas	Processos e termos de paternidade, nascimento tardio, retificações, restaurações e suprimentos de RCPN	Percentual de Recuperação de Crédito Serviços de Protesto	Certidões de Dívida Ativa Apontadas. Protesto	Retificações, exame e cálculo, notas devolutivas para prevenção de problemas fundiários RI	Existem projetos de ordenação urbana ou regularização fundiária em andamento com instituições públicas ou privadas? RI	Notificações requeridas (desjudicialização) TD
RI	8	Acima de 50.000	MG	92	1	31	4	0	0		Em curso o atendimento às normas do CNJ					9	Sim, dois	
RI	9	Abaixo de 50.000	MA	25	0	0	30	0	10	4	5 livros e 325 pastas. Em curso o atendimento às normas do CNJ					2		
RI	10	Abaixo de 50.000	MG		29	252	109	0	1		63 livros, 5.000 fichas, 100.000 documentos diversos. Em curso o atendimento às normas do CNJ					5	Sim, dois	
RI	11	Abaixo de 50.000	SC	35	92	9	38	14	86	6,5	5 livros , 3441 fichas de matrículas, 694 fichas de registro geral. Atendidas as normas do CNJ					0	Não	
RI	12	Abaixo de 50.000	MT	130	157	0	35	0	15	7	84 livros e pastas; Em curso o atendimento às normas do CNJ					76	Sim, um	
TD PJ	1	Acima de 300.000	SP	2572	2	0	17	0	0									997, sendo 275 de pessoas naturais, 235 de instituições financeiras, 347 de pessoas jurídicas diversas e 140 de outros

continua

PARTE COMUM A TODAS AS ATRIBUIÇÕES												TABELIONATOS DE NOTAS	REGISTRO CIVIL DAS PESSOAS NATURAIS	TABELIONATOS DE PROTESTO		REGISTROS DE IMÓVEIS		REGISTROS DE TÍTULOS E DOCUMENTOS
Tipo	Formulário	Faixa Populacional do Município	UF	Atos Notariais, Protocolares, Protestos ou Registros Praticados no período	Gratuidades, diferimentos	Reduções de emolumentos	Comunicações a órgãos públicos e entidades equiparadas	Comunicações a outros serviços	Buscas, indisponibilidades e solicitações de órgãos públicos, entidades equiparadas ou pelo Judiciário	Média de atos acessórios gratuitos praticados a partir de um ato protocolar	Acervo e Estágio Recomendados 9 e 11/2013 do CNJ	Atos praticados: Lei 11.441/07 (desjudicialização direta) Notas	Processos e termos de paternidade, nascimento tardio, retificações, restaurações e suprimentos de RCPN	Percentual de Recuperação de Crédito Serviços de Protesto	Certidões de Dívida Ativa Apontadas. Protesto	Retificações, exame e cálculo, notas devolutivas para prevenção de problemas fundiários RI	Existem projetos de ordenação urbana ou regularização fundiária em andamento com instituições públicas ou privadas? RI	Notificações requeridas (desjudicialização) TD
TD PJ	2	Acima de 300.000	PE	1462	1	2	5	0	7									1083, sendo 84% de instituições financeiras, 9% de pessoas naturais e 7% de pessoas jurídicas diversas
TD PJ	3	Entre 50 e 300.000	MA	21	0	0	0	0	0									33, sendo 29 de pessoas naturais e 04 de pessoas jurídicas diversas
TD PJ	4	Entre 50 e 300.000	SP	169	0	0	0	0	0	Atendidas as normas do CNJ								48, sendo 23 de instituições financeiras, 15 de pessoas jurídicas diversas e 10 de pessoas naturais
TD PJ	5	Entre 50 e 300.000	MA	126	2	0	0	1	2	2	05 livros e 07 pastas. Atendidas as normas do CNJ							0
TD PJ	6	Entre 50 e 300.000	MA	10	0	0	0	0	0		21 livros. Em curso o atendimento às normas do CN							6, sendo 5 de pessoas naturais e uma de pessoa jurídica
TD PJ	7	Abaixo de 50.000	ES	36	0	0	1	0	0		2 livros e 3 pastas.							0
TD PJ	8	Abaixo de 50.000	MA	6	0	0	0	0	0		13 livros e 5 pastas.							10, sendo as 10 de pessoas naturais

conclusão

PARTE COMUM A TODAS AS ATRIBUIÇÕES												TABELIONATOS DE NOTAS	REGISTRO CIVIL DAS PESSOAS NATURAIS	TABELIONATOS DE PROTESTO		REGISTROS DE IMÓVEIS		REGISTROS DE TÍTULOS E DOCUMENTOS
Tipo	Formulário	Faixa Populacional do Município	UF	Atos Notariais, Protocolares, Protestos ou Registros Praticados no período	Gratuidades, diferimentos	Reduções de emolumentos	Comunicações a órgãos públicos e entidades equiparadas	Comunicações a outros serviços	Buscas, indisponibilidades e solicitações de órgãos públicos, entidades equiparadas ou pelo Judiciário	Média de atos acessórios gratuitos praticados a partir de um ato protocolar	Acervo e Estágio Recomendações 9 e 11/2013 do CNJ	Atos praticados: Lei 11.441/07 (desjudicialização direta) Notas	Processos e termos de paternidade, nascimento tardio, retificações, restaurações e suprimentos de RCPN	Percentual de Recuperação de Crédito Serviços de Protesto	Certidões de Dívida Ativa Apontadas. Protesto	Retificações, exame e cálculo, notas devolutivas para prevenção de problemas fundiários RI	Existem projetos de ordenação urbana ou regularização fundiária em andamento com instituições públicas ou privadas? RI	Notificações requeridas (desjudicialização) TD
TD PJ	9	Abaixo de 50.000	SC	59	7	0	0	0	0	4	41 livros. Atendidas as normas do CNJ							53, sendo 50 de pessoas jurídicas diversas, 02 de instituições financeiras e uma de pessoa natural
TD PJ	10	Abaixo de 50.000	PR	59	0	0	2	0	0		46 livros.							0
TD PJ	11	Abaixo de 50.000	RS	7	0	0	0	0	0		8 livros e 4 pastas. Em curso o atendimento às normas do CNJ							0

FONTE: Levantamento dos dados com os participantes