cartório HOJE
Revista Anoreg/SP • **número 1**

Gratuidades e o equilíbrio econômico-financeiro dos cartórios brasileiros

EXPEDIENTE

cartório HOJE

Revista Anoreg/SP • **número 1**

Capa
ShutterStock

ANOREG-SP – Associação dos Notários e Registradores do Estado de São Paulo

ANOREG/SP
Associação dos Notários e Registradores do Estado de São Paulo

DIRETORIA

Presidente: *Patricia André de Camargo Ferraz* – Vice-Presidente: *José Emygdio de Carvalho Filho* – 1ª Secretária: *Jussara Citroni Modaneze* – 2º Secretário: *Adauto Faria da Silva* – 1º Tesoureiro: *George Takeda* – 2º Tesoureiro: *André Azevedo Palmeira* – Diretor de Notas: *Paulo Tupinambá Vampré* – Diretor de Registro de Imóveis: *Flauzilino Araújo dos Santos* – Diretor de Protesto: *José Carlos Alves* – Diretor de RTD e RCPJ: *Paulo Roberto de Carvalho Rêgo* – Diretor de Registro Civil das Pessoas Naturais: *Rodrigo Valverde Dinamarco*

CONSELHO FISCAL

Titulares: *Lincoln Bueno Alves – Cláudio Marçal Freire – Sérgio Jacomino* | Suplentes: *Odélio Antonio De Lima – Marcelo Augusto Santana De Melo – Izaías Gomes Ferro Junior*

SEDE

Rua Quintino Bocaiúva, 107 – 8º andar – São Paulo / SP
CEP 01004-010
Telefone: 11/ 3105 8767
Homepage: www.anoregsp.org.br
E-mail: anoregsp@anoregsp.org.br

Presidente
Patricia André de Camargo Ferraz

Editora e jornalista responsável
Fatima Rodrigo
MT 12576

Edição de arte
Jorge Zaiba

Fotos
Carlos Petelinkar

Impressão
JS Gráfica

As reportagens poderão ser reproduzidas mediante expressa autorização dos editores, com indicação da fonte.

SUMÁRIO

•EDITORIAL

Cartório, esse desconhecido... ..... **02**

•NOTAS & REGISTROS

Gratuidades e o equilíbrio econômico-financeiro dos cartórios brasileiros **03**

José Renato Nalini:
Se há interesse coletivo, a responsabilidade em remunerar os serviços é do Estado **05**

Professor Celso Antônio Bandeira de Mello:
Equilíbrio inicial da relação jurídica Estado/delegado de atividade pública tem que ser mantido..... **07**

Gustavo Loyola:
A gratuidade é uma falácia e traz consequências indesejáveis para a economia..... **11**

Deputado federal Paulo Teixeira:
Uma remuneração justa para os cartórios e um custo que caiba no bolso de quem precisa regularizar seu título **16**

Celso Petrucci:
É preciso sensibilizar o governo para os efeitos nefastos da gratuidade universal..... **18**

Estudo da empresa Tendências Consultoria:
Análise econômica da gratuidade de serviços notariais e de registro no Brasil..... **19**

Parecer do advogado Celso Bandeira de Mello:
Natureza de função pública exige que o poder público proporcione meios para o cumprimento de atividades. **34**

•MITO & REALIDADE

Enquanto o reconhecimento não vem...

Entrevista com o defensor público Luiz Rascovski: quem tem documentos perdidos ou roubados pode acabar sócio de empresas endividadas **40**

•CARTÓRIO PARA QUÊ?

Divórcio, separação, inventário e partilha em cartório: facilidade e rapidez aumentam procura **50**

•ANOREG/SP em foco

ANOREG/SP defende o concurso público, a informatização e a viabilidade econômico-financeira dos cartórios..... **57**

EDITORIAL

Cartório, esse desconhecido...

Cidadãos brasileiros estão sendo vítimas de fraudes cometidas com seus próprios documentos perdidos ou roubados. Inseridos como sócios em empresas fantasmas, seus nomes são usados para abertura de contas em instituições financeiras. Segundo o defensor público Luiz Rascovski, se as alterações contratuais fossem feitas por escritura pública com firma reconhecida, o número de fraudes cairia drasticamente, livrando o Judiciário e o Estado de milhares de ações e altos custos. Foi exatamente esse o efeito alcançado pelo reconhecimento de firma na transferência do proprietário de automóvel.

A lei 11.441 de 2007 possibilitou a realização de inventário, partilha, separação e divórcio consensuais por escritura pública no Tabelião de Notas, em poucos dias, sem necessidade de processo judicial. O sucesso dessa lei mostra como os cartórios podem ajudar a desobstruir o Judiciário.

Em ambos os casos, relatados nesta primeira edição de Cartório Hoje, a contribuição dos cartórios é valiosíssima no que diz respeito, respectivamente, a segurança preventiva posta ao alcance do cidadão e a desburocratização de intrincados e demorados processos judiciais. Uma das propostas da revista é desvendar o que as atividades desempenhadas pelos cartórios fazem pela segurança jurídica em todo o mundo. No Brasil, é quase completo o desconhecimento da importância do sistema notarial e de registro para a prevenção de longos e custosos litígios na Justiça. Consequência de não se conhecer, o preconceito contra as atividades notariais e de registro é o vírus que contamina a maioria das críticas ao sistema.

Para enfrentar o mito, a revista vai pôr em foco a realidade. Para que servem os cartórios? Cartório é burocrático? Cartório é caro? É recomendável que o poder público obrigue os cartórios a arcar com o custo de determinadas políticas públicas mediante a prestação gratuita de seus serviços?

Para responder a esta última questão, Cartório Hoje entrevistou especialistas e autoridades de diferentes áreas e instituições que avaliaram o impacto do estabelecimento de gratuidades e isenções sobre o equilíbrio econômico-financeiro dos cartórios e o bom desempenho de suas atividades.

A ANOREG/SP – Associação dos Notários e Registradores do Estado de São Paulo congrega os titulares de todas as especialidades de cartórios extrajudiciais: Registro Civil de Pessoas Naturais, Tabelionato de Notas, Registro de Imóveis, Tabelionato de Protestos, Registro de Títulos e Documentos e Civil de Pessoa Jurídica. Ao tomar a iniciativa de editar uma publicação voltada ao seu público externo, a entidade resolveu enfrentar o desafio de buscar respostas para as questões que cercam os cartórios, onde quer que elas estejam: nos gabinetes de autoridades dos poderes constituídos, nos escritórios de advogados renomados, na academia, nas demais instituições, nas ruas.

A proposta desta publicação é trazer informações de fontes fidedignas que, no decorrer das edições, captem o verdadeiro retrato do que é o cartório hoje no Brasil, e mais especificamente no estado de São Paulo. Queremos contribuir para disseminar conhecimento a respeito de uma instituição guardiã da segurança jurídica a que tem direito todos os cidadãos. Considerado modelo na América Latina, Europa e países asiáticos, o sistema brasileiro de notas e registros foi indicado pelo Banco Mundial como referência para a remodelação das instituições no Leste Europeu e, mais recentemente, passou a ser exemplo também para a China. Somente no Brasil nosso cartório permanece desconhecido e estigmatizado. É hora de saber por que o mundo todo respeita e copia nossas instituições notariais e de registros.

Patricia Ferraz
Presidente da ANOREG/SP

Gratuidades e o equilíbrio econômico-financeiro dos cartórios brasileiros

Nesta reportagem entrevistamos especialistas e autoridades de áreas e instituições distintas com o objetivo de avaliar o impacto do estabelecimento de gratuidades e isenções sobre o bom desempenho das atividades cartoriais, sobre a segurança jurídica e sobre a própria economia

Lançada no dia 29 de março de 2010, a segunda etapa do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do governo federal nasceu com metas ambiciosas.

"O PAC 2 chega com a missão de manter a roda da economia girando, investindo em obras e ações que diminuem as desigualdades e geram ainda mais qualidade de vida para os brasileiros" anuncia o documento de apresentação oficial.

"Assim como na primeira etapa do Programa, o principal objetivo é aumentar o ritmo da economia, combinando esse aumento com geração de empregos, distribuição de renda e inclusão social." (http://www.brasil.gov.br/pac/pac-2/pac2_web_1_28parte1).

Na área habitacional, o governo lançou programa com a meta de construir 1 milhão de moradias até 2011 (PAC), e um novo marco de construir dois milhões de moradias até 2014 (PAC 2), a maioria – 60% – para famílias com renda até três salários mínimos.

Para o louvável e arrojado objetivo de redução do déficit habitacional brasileiro de mais de 5 milhões de moradias, o governo considerou questões importantes que poderiam comprometer todo o programa. Com investimento total esperado de R$ 278,2 bilhões, o programa inclui em suas diretrizes: a produção habitacional para as famílias de baixa renda; o subsídio, de acordo com a capacidade de pagamento das famílias; o fundo garantidor, para redução do risco do financiamento; a dinamização do setor de construção civil e geração de trabalho e renda (http://www.brasil.gov.br/pac/pac-2/pac2_web_29_52parte2).

Somente a diretriz de barateamento dos custos cartoriais foi encaminhada de modo diverso. Em vez de verbas, subsídios e incentivos para participar do programa, os cartórios foram contemplados com o ônus da gratuidade universal de escritura e registro de imóveis adquiridos ou financiados por famílias com renda mensal de até três salários mínimos, tanto no âmbito do PMCMV como fora dele, além de outras isenções.

A equação que deve "man-

ter a roda da economia girando" permanece com pelos menos uma incógnita indecifrável, a sustentabilidade do sistema de notas e de registro nas regiões mais carentes do País, onde a receita média mensal dos cartórios é muito próxima à da população que eles estão obrigados, por lei, a atender gratuitamente. Por coincidência, regiões essas onde o programa habitacional do governo e a atuação dos cartórios serão mais exigidos.

Gratuidade e sub-registro

Em 1997, a Lei 9.534 instituiu, para todo o Brasil, a gratuidade do registro civil de nascimento e do assento de óbito sem criar qualquer tipo de ressarcimento, subsídio ou compensação para os cartórios de Registro Civil das Pessoas Naturais. Acreditava-se, então, que a medida seria suficiente para reduzir drasticamente os elevados índices de sub-registro. Não foi. Doze anos depois, o País ainda luta com percentuais de sub-registro muito acima dos desejáveis em muitas regiões brasileiras.

Um estudo sobre as condicionantes do sub-registro de nascimento apresentado por técnicos da Coordenação de População e Indicadores Sociais do IBGE no encontro da Associação Brasileira de Estudos Populacionais (Abep), de 2006 – realizado em parceria com o Núcleo de Estudos de População da Unicamp –, aponta, entre os fatores que levam ao agravamento do sub-registro, a ausência de uma política de fundos compensatórios para os cartórios de Registro Civil, principalmente os de locais com baixa atividade econômica. "Isto tem levado diversos cartórios a fecharem suas portas ou se manterem sem avanços tecnológicos possíveis, o que agilizaria o processo de coleta e disseminação dessas informações", reconhece o estudo (http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2006/docspdf/ABEP2006_581.pdf).

No último concurso público concluído pelo Tribunal de Justiça de São Paulo no final de 2009, por exemplo, 98 cartórios de Registro Civil continuaram vagos porque 234 candidatos aprovados declinaram da escolha em razão da percepção de insuficiente rentabilidade.

Agora a história se repete. Em julho de 2009, o Congresso Nacional converteu a medida provisória 459 na lei 11.977, que criou esse programa habitacional e instituiu, além de outras isenções, a gratuidade para escritura e registro de imóveis adquiridos ou financiados por famílias com renda mensal de até três salários mínimos.

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD 2007 – realizada pelo IBGE levantou dados sobre a distribuição das pessoas de dez anos ou mais de idade, ocupadas, segundo as classes de rendimento de todos os trabalhos, em salários mínimos no Brasil. De acordo com esse gráfico, 80,4% das famílias brasileiras contariam com o benefício da gratuidade de escritura e registro nos cartórios.

Mais uma vez é decretada uma gratuidade universal dos serviços notariais e registrais sem previsão de custeio, subsídio, compensação ou ressarcimento de qualquer espécie. Novamente serão mais penalizados os cartórios das regiões mais pobres do País e das periferias das grandes cidades, justamente os que terão de arcar com o maior volume de gratuidades em razão de sua localização.

Em nome do interesse público e da realização de inquestionáveis políticas públicas de atendimento à população de baixa renda pode o poder público obrigar os registradores e notários a arcar com o custo dessas políticas mediante a prestação gratuita de seus serviços?

Fizemos essa e outras perguntas a cinco especialistas e autoridades de áreas e instituições distintas, procurando diferentes perspectivas para a questão das gratuidades impostas aos serviços notariais e registrais.

Cartório Hoje ouviu o desembargador José Renato Nalini, do Tribunal de Justiça de São Paulo; o advogado e professor emérito da PUC-SP, Celso Antônio Bandeira de Mello; o doutor em Economia, Gustavo Loyola; o deputado federal, Paulo Teixeira (PT/SP); e ainda, Celso Petrucci, economista-chefe e diretor executivo do Secovi-SP na área de incorporação imobiliária.

Se há interesse coletivo, a responsabilidade em remunerar os serviços é do Estado

"Não é possível que o Estado forneça um serviço de sua obrigação, do qual se liberou mediante a delegação, transferindo ao delegado a integralidade dos ônus desse benefício."

José Renato Nalini é desembargador da Câmara Especial do Meio Ambiente do Tribunal de Justiça de São Paulo e autor de vários livros, entre os quais Ética Ambiental (Millennium), Constituição e Estado democrático (FTD) e Ética Geral e Profissional (Revista dos Tribunais). Ele explica que os serviços notariais e registrais são hoje objeto de delegação estatal e exercidos como atividade privativa de concursados. A delegação impõe obrigações de parte a parte e constitui um contrato. "Não é possível que o Estado forneça um serviço de sua obrigação, do qual se liberou mediante a delegação, transferindo ao delegado a integralidade dos ônus desse benefício. Se a prestação atende ao interesse público, legítimo que o poder público remunere o delegado pelos serviços", pondera.

Para o desembargador Nalini, o crescente número de leis e propostas de isenções e gratuidades dos serviços notariais e de registro é um fenômeno cultural, talvez fincado na presunção de que os cartórios são uma fonte inexaurível de receita. "Essa mentalidade ainda existe mesmo junto à comunidade jurídica. Os americanos, muito pragmáticos quando se cuida de dinheiro, tornaram célebre o asserto não há almoço grátis. Alguém está pagando a conta. Não é justo, nem razoável, que os serviços extrajudiciais sejam penalizados quando se trata de atender a uma política pública. Se há interesse coletivo a ser prestigiado, a responsabilidade é do próprio Estado."

A União Internacional do Notariado Latino – UINL (http://www.uinl.org/), entidade não governamental fundada em 1948 por representantes dos sistemas notariais e de registro de diversos países – entre os quais o Brasil –, tem por finalidade promover, coordenar e desenvolver os serviços prestados por esses sistemas. São filiados à UINL 76 países: 35 da Europa; 23 da América; 15 da África e 3 da Ásia. Na maioria desses países, incluindo o Brasil, os preços dos serviços notariais e de registro são fixados pelo Estado. Segundo a UINL isso se justifica graças à função pública atribuída ao sistema, que representa uma instituição fundamental no resguardo da segurança jurídica nas economias dos diferentes países. Preços desregulados podem causar deterioração da qualidade dos serviços notariais e de registro, comprometendo a confiança que a sociedade deposita no sistema e, portanto, a própria segurança jurídica.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 trata dos serviços notariais e de registro no art. 236, regulamentado pela Lei 10.169 de 2000, que estabelece normas gerais para a fixação dos emolumentos desses serviços. A única fonte de recursos do sistema notarial e de registro brasileiro, estabelecida por lei, são os emolumentos pagos nos cartórios. Por essa razão é que é tão importante que o sistema tenha auto-suficiência financeira, para se financiar e manter uma prestação de serviços de qualidade, o que vem exigindo cada vez mais investimentos em tecnologia e modernização.

No entanto, a ideia de que as funções notariais e de registro podem ser desempenhadas sem qualquer fonte de custeio está subjacente em dezenas de projetos de leis que tramitam no Senado e na Câmara dos Deputados. As propostas de isenção de emolumentos abrangem tal variedade de públicos e situações que beiram a excentricidade. Fica difícil imaginar que essas propostas legislativas de gratuidade para todos os tipos de serviços prestados pelos cartórios possam ser postas em prática sem ameaçar ou deteriorar a segurança jurídica, razão de ser dessas atividades. Alguns exemplos: gratuidade na retificação do re-

gistro civil, no contexto de políticas dirigidas aos afro-descendentes (PL 6.912/2002); isenção de emolumentos no registro imobiliário aos proprietários de propriedades rurais cuja somatória da área não exceda a vinte módulos fiscais (PL 3.338/2004); isenção de emolumentos para aposentados e pensionistas (PL 7.704/2006); gratuidade em atividades notariais e de registro para pessoas entre 15 e 29 anos (PL 27/2007); gratuidade para a segunda via de documentos roubados ou furtados (PL 875/2007); gratuidade de emolumentos para agricultor familiar analfabeto (PL 1.430/2007); vedação de cobrança, pelos cartórios, de taxa de registro de contratos de alienação fiduciária de veículos automotores (PL 2.903/2008); etc.

"Uma análise ainda que superficial sobre essa tendência permite se vislumbre incompatibilidade com a ordem fundante, principalmente em relação a dispositivos constitucionais como o parágrafo segundo do art. 236 (*Lei federal estabelecerá normas gerais para fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro)*; o item III do art. 151 (É vedado à União *instituir isenções de tributos da competência dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios*); e o parágrafo sexto do art. 150 (*Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas...*)", observa o desembargador Nalini. "Parece conveniente que as entidades de classe de todas as categorias lesadas ou ameaçadas de lesão provoquem a manifestação do STF, a quem incumbe a *guarda precípua da Constituição*, e atuem no sentido de que a Procuradoria Geral da República também se posicione a respeito."

A lei federal 11.977/09 estabeleceu a gratuidade de escritura e registro para famílias com renda até três salários mínimos em todo o país. A grandiosidade do benefício pode, ou não, comprometer o bom desempenho das atividades notariais e de registro e deteriorar a segurança jurídica?

"É evidente", responde o desembargador. "Se a transmissão da propriedade imobiliária não pode prescindir, ao menos como regra, de um instrumento público, a escritura é o título típico para essa transferência. O ordenamento a exige e sua lavratura, ato de especificidade técnica por todos reconhecida, acarreta ônus ao notário. Este não pode ser o responsável pela implementação de uma política pública de ampliação da faixa de gratuidade dos atos estatais. A delegação não prescinde dos emolumentos, cuja redução drástica impedirá o funcionamento da serventia. Essa ameaça à higidez do sistema deve preocupar todos os democratas, de forma a alertar os tecnocratas de que eles estão laborando em equívoco e ingressando em terreno pantanoso da insegurança jurídica."

A Lei 11.977/09 está aquecendo toda a cadeia produtiva da construção civil, como incorporadoras, construtoras, bancos, empresas de material de construção, etc. Nenhum desses setores foi onerado como o sistema notarial e de registro. O custo para os cartórios deverá ser desproporcional à capacidade financeira de registradores e notários em locais onde o programa é mais necessário e o volume de trabalho gratuito será maior. Por que razão a tese da gratuidade dos serviços cartorários sem compensação financeira, mas com exigentes metas de investimento, é tão simpática e defensável a ponto de ir contra a própria lógica de manutenção do sistema?

"A questão é muito nítida e a leitura que se pode fazer é a de que o setor, tão importante e fundamental mesmo para a segurança jurídica, não tem conseguido se comunicar a contento junto ao governo, seja Executivo, seja Parlamento. Os outros setores têm sido mais bem sucedidos nesse *marketing* legítimo, que é o de mostrar a importância do serviço ou da atuação", diz o doutor Renato Nalini.

De acordo com a Constituição de 1988 (art. 236) os serviços notariais e de registro são delegados pelo Estado a profissionais do direito, mediante rigorosos concursos públicos de provas e títulos realizados pelo Poder Judiciário, que também fiscaliza os atos cartoriais. O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) determinou a realização de concursos públicos em todos os estados que ainda não cumpriram a prescrição constitucional. Como conciliar o rigor do concurso e a necessidade de excelência na prestação dos serviços – que cada vez exige mais investimentos, especialmente em informatização e capacitação de pessoal, visando à eficácia, operacionalidade, segurança, e ao atendimento da demanda por serviços prestados eletronicamente – com as constantes concessões de gratuidades pelo poder público?

A resposta a essa questão, segundo o entrevistado, está na organização da categoria dos notários e registradores. "À medida que a classe estiver unida e irmanada nos mesmos objetivos – ninguém ignora que a história tem sido mais a de defesa específica de uma determinada situação que não é, necessariamente, comum a todos – então talvez essa conci-

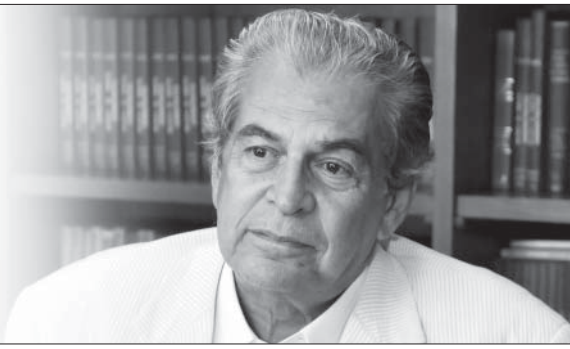
liação seja implementada", observa.

Os contornos da Lei 11.977/09 começam a ser ajustados nos estados. A Fazenda de Minas Gerais *decidiu que "as isenções previstas em Lei Federal relativas a custas, emolumentos e outras taxas de competência do Estado de Minas Gerais somente deverão ser observadas quando incorporadas à legislação estadual, conforme art. 151, inc. III, da Constituição da República/88"* (http://registradores.org.br/pmcmv-gratuidades-plenarias-mg-modula-a-regra/). O Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro publicou aviso a todos os notários e registradores do Estado para que se abstenham de aplicar a legislação federal que criou isenções totais e parciais sobre a cobrança de custas e emolumentos (CGJ 84/2010). Seria essa uma esperança de superação das dificuldades que os cartórios extrajudiciais vêm enfrentando, ou seja, o respeito às disposições legais vigentes ainda pode ser restaurado pela interpretação regional de órgãos do Executivo e do próprio Judiciário? Ou o caminho seria a falência do atual sistema e a estatização dos serviços?

"A hora é de criatividade e de união. Meditar sobre as soluções alienígenas e sobre a realidade local pode gerar uma alternativa ainda não pensada. É importante que mesmo os setores que aparentemente estão atravessando imunes à tendência de gratuidade, poderão ser os próximos na alça de mira do governo. Por isso é necessário que todos estudem, reflitam, ouçam os doutos, contratem talentos e façam um trabalho de convencimento que leve o governo a refletir também e a ser mais ponderado em sua vocação de fazer cortesia com o chapéu alheio", conclui o desembargador José Renato Nalini.

Equilíbrio inicial da relação jurídica Estado/delegado de atividade pública tem que ser mantido

"Não se pode interpretar o direito achando que o interesse social da medida é o suficiente para permitir essa conduta, a menos que haja uma compensação."



O atual quadro de constante decretação de gratuidades dos serviços notariais e registrais pelo poder público, somado à tramitação de mais de setenta projetos de lei no Congresso Nacional para instituição de novas isenções e gratuidades, preocupa tabeliães e registradores de todo o Brasil no que diz respeito à sustentabilidade do sistema e à manutenção do padrão de qualidade dos serviços.

Em São Paulo, a ANOREG/SP pediu parecer jurídico sobre a aplicação do princípio do equilíbrio econômico-financeiro às funções notariais e de registro (p. 34) ao advogado Celso Antônio Bandeira de Mello, professor titular da Faculdade Paulista de Direito da PUC-SP desde 1974, livre-docente em Direito Administrativo e Ciência da Administração, considerado um dos maiores administrativistas brasileiros, autor de livros como o conhecido Curso de Direito Administrativo (Malheiros), em sua 27ª edição. Nesta entrevista, ele compara os notários e registradores aos concessionários de serviços públicos e explica a relação que esses prestadores de atividades de interesse público mantêm com o Estado.

Segundo o professor Celso Antônio Bandeira de Mello, o poder público pode determinar que certas atividades dos serviços notariais e registrais sejam gratuitas. "O que ele não pode é lançar nas costas dos registradores e notários essa benemerência social." E explica.

"É fácil entendermos isso se fizermos uma comparação tanto com os *concessionários* como com os delegados dos serviços públicos. Vamos usar a expressão concessionários para aqueles que prestam atividades estatais de caráter material, como transporte coletivo, fornecimento de luz, telefone e água – que são todos serviços públicos. Já os delegados de função pública são os notários e registradores, que, tanto quanto os concessionários, também são particulares que exercem atividades de

50% *dos cartórios têm faturamento mensal entre* **R$ 500** *e* **R$ 10 mil** *mensais brutos*

interesse público, mas que não são de caráter material e sim de caráter jurídico. Ninguém pensaria que os concessionários de serviço público devem arcar com aquele serviço que prestam gratuitamente. Uma ou outra coisa pode ser gratuita, mas é preciso que a tarifa compense, que equilibre isso. Até porque nem os notários e registradores nem os concessionários exercem suas funções como benemerência, mas como uma atividade profissional. Da mesma forma que médicos, advogados e engenheiros exercem suas profissões como meio de sustento, e não como benemerência a terceiros, o mesmo vale para os concessionários e para os notários e registradores, que são delegados de função pública. São particulares no exercício de atividade pública que se ligaram a essas funções com o propósito de obter uma remuneração pelo serviço que prestam. Logo, se o Estado lhes confere essa delegação – que não é um favor, mas algo disputado em concurso –, e lhes atribui esses encargos, oferece, em contrapartida, condições pelas quais eles serão remunerados. Os emolumentos são uma forma de remuneração, portanto, se o Estado pretende que algumas atividades não sejam cobradas cabe a ele equilibrar essa relação jurídica. A imagem de uma balança, que se usa para a concessão, serve também para os delegados: num dos pratos estão os encargos aos quais o delegado se submete, ou seja, o trabalho que ele deve realizar; no outro está a remuneração que ele vai receber. Esses pratos estão em equilíbrio, que se instituiu no momento da concessão ou da delegação. O contratado das concessões administrativas tem direito à manutenção desse equilíbrio para sempre, o que quer dizer que aquele equilíbrio inicial deve ser mantido do começo ao fim da relação jurídica. Essa é a situação que deve ser aplicada aos notários e registradores. O poder público não pode alterar esse equilíbrio, se o fizer estará levando vantagem indevida e onerando indevidamente a outra parte, o que não é correto."

Quanto aos projetos de lei propondo a concessão de isenções e gratuidades dos serviços notariais e de registro para aposentados, pensionistas, afrodescendentes, indígenas, agricultor analfabeto, escolas, associações e grêmios estudantis, dentre tantos outros beneficiários, o professor Bandeira de Mello pergunta: "quem vai pagar?" **E completa.** "Isso significa das duas uma: ou o poder público aumenta muito os emolumentos para que aqueles que pagam possam suprir aqueles que não pagam ou o poder público desembolsa o suficiente para recompor aquela perda. Não há mágica, não existe isso de ser de graça. Quando é o próprio poder público que presta o serviço e quer fazê-lo deficitariamente, ele vai se cobrir com os tributos em geral e impostos."

Para receber a delegação dos serviços notariais e registrais, profissionais do direito enfrentam rigoroso concurso público realizado pelo Poder Judiciário, que também fiscaliza os atos praticados nos cartórios. A lei federal 8.935/94 dispõe que o gerenciamento administrativo e financeiro das serventias é de responsabilidade exclusiva de seus respectivos titulares, que também respondem com seu patrimônio por danos causados a terceiros. A prestação de serviços notariais e registrais exige pessoal qualificado e investimentos crescentes em tecnologia de última geração para atender a necessidade cada vez maior de rapidez e segurança, bem como a demanda por serviços prestados pela internet. Por outro lado, o poder público vem decretando todo tipo de gratuidades, que chegam a ser universais. Como fechar essa conta?

"A conta realmente não tem como fechar, se forem instituídas gratuidades sem compensação", **avalia Bandeira de Mello.** "E isso é uma violação ao direito do prestador da atividade de ser indenizado. Se o prestador recorrer judicialmente, tem que ser reconhecido o seu direito, não podendo haver o desequilíbrio. Não se trata de pretender criticar o governo por realizar uma política social, mas simplesmente de dizer que essa política social não pode ser feita à custa de um dado prestador de atividades. Se assim for, a baixa na qualidade do serviço será inevitável e isso é desastroso, pois pode levar o prestador de serviço a condições de insolvência."

As atividades notariais e de registro

reduzem incertezas e custos na transação de contratos, na constituição de direitos e em outros atos jurídicos e da vida civil. Elas existem para oferecer a imprescindível segurança jurídica à realização de negócios e ao desenvolvimento econômico em geral, bem como para prevenir conflitos judiciais. Essa baixa de qualidade pode trazer insegurança jurídica para o sistema como um todo?

"Certamente que traz. Sempre que se quer alguma coisa impossível e absurda, o resultado vem logo em seguida. Há uma frase do ex-ministro do STF, doutor Carlos Maximiliano, que foi talvez o maior mestre de hermenêutica que já tivemos, e ele dizia 'deve o direito ser interpretado inteligentemente e não de modo a criar absurdos e prever incongruências inconsistentes e impossíveis'. Uma política dessa índole, que não equilibra o outro lado, que aumente o peso de um dos pratos da balança sem oferecer a contrapartida é, evidentemente, uma violação do direito. Não se pode interpretar o direito achando que o interesse social da medida é o suficiente para permitir essa conduta, a menos que haja uma compensação", **reflete.**

Em parecer (p. 34) oferecido à Associação dos Notários e Registradores do Estado de São Paulo (ANOREG/SP), o professor Bandeira de Mello diz que é interesse do Estado garantir aos prestadores dos serviços notariais e registrais as condições adequadas para que eles possam oferecer o melhor atendimento possível ao interesse público. Portanto, não seria interesse do Estado onerar economicamente a situação desses profissionais porque isso traria dificuldades à boa prestação do exercício notarial ou de registro e representaria um desestímulo tanto para os que estão na atividade quanto para os eventuais candidatos a futuros concursos públicos.

"O interesse do Estado certamente é oferecer condições favoráveis à boa prestação de serviços, não sendo seu interesse negar as condições necessárias para isso", acrescenta. O que o Estado pretende tanto na concessão como na delegação de serviços? Criar o melhor serviço possível para o usuário. O prestador de serviços precisa obter uma remuneração que justifique o empenho que ele vai ter naquela atividade. Logo, não se trata de uma barreira, de uma briga entre dois adversários, na verdade, Estado e prestador de serviços estão à busca de um mesmo resultado final: um bom serviço, o melhor serviço possível. Não é possível obter o melhor serviço onerando o prestador além daquilo que estava previsto e estabelecido quando houve a delegação. O Estado não tem interesse nisso, não tem interesse verdadeiro. O Brasil ainda está muito atrasado em matéria de Direito Administrativo, mas na Itália, onde já há uma tradição nesse ramo, os autores costumam distinguir interesse público propriamente dito, ou interesse primário, do interesse secundário. O que melhor satisfaz o interesse público é o interesse primário. O interesse secundário é aquele que o Estado pode ter como qualquer indivíduo, independentemente do fato de ser realizador do interesse público. Pagar miseravelmente seus servidores seria interesse secundário do Estado. Mas esse não é o interesse público, o interesse público é pagar dignamente os que trabalham para o Estado. Seria interesse do Estado, por exemplo, negar-se sistematicamente a indenizar as pessoas em razão de uma desapropriação. Até porque se fala em justa in-

denização, portanto, quanto menos ele pagasse menos oneraria os cofres públicos. Mas isso não é o interesse público. Há uma diferença entre o interesse que alguém pode ter como mero sujeito de direitos e o interesse que a ordem jurídica consagra. Eu diria que não é do interesse público fazer com que haja gratuidade sem compensação para o prestador de serviço, porque não é do interesse público violar direito alheio. O interesse público quer o cumprimento da ordem jurídica e a ordem jurídica define o que é interesse público. Se a ordem jurídica estabelece um equilíbrio na prestação, não é do interesse público desequilibrar essa prestação. Logo, isso seria um interesse secundário e esse só pode ser buscado quando coincide com o interesse primário."

A ampliação das gratuidades seria "o fim do modelo"**, segundo Bandeira de Mello.** "Não é o Estado o responsável por esses serviços. O Estado passa para o particular esse serviço, devendo ele arcar com todos os custos envolvidos e isso é o modelo. A origem histórica desse trespasse ao particular foi a concessão de obra pública. O Estado não tinha ou não queria gastar dinheiro com obras, que começou a passar ao particular. Hoje o particular faz a obra e vai se remunerar cobrando pedágio nas pontes e estradas. A figura da concessão de serviços surgiu depois e se tornou mais importante que a de obras. Portanto, esse é um modelo que o Estado adota quando não quer arcar com certos custos, trespassando-os ao particular, que arcará com as despesas e se remunerará com a prestação daquela atividade. O sistema notarial e de registro é uma expressão desse modelo no qual o Estado, ao invés de arcar com os custos da atividade, trespassa para alguém que será o responsável não somente em relação às instalações físicas, mas também equipamentos, serviços prestados, pessoal e tudo mais que for necessário. A contrapartida disso são os emolumentos que o próprio Estado fixa para cobrir os custos em que vai incorrer o prestador de serviços, extraindo uma remuneração que compense a ele pela atividade. É esse o modelo, é esse o acerto. Se o próprio Estado quisesse prestar o serviço e não houvesse trespasse, ele poderia fazer o que bem quisesse e se responsabilizaria por obter os meios necessários para prestar os serviços com eficiência. Prestar bem o serviço, esse é o problema. Há certos serviços que são tidos como indispensáveis à sociedade, o Estado os presta diretamente ou transfere para outrem, e assim o fará quando desejar que o serviço seja bom, mas não quiser arcar com os ônus decorrentes."

Os dados mostram uma realidade surpreendente e muito distante do mito dos cartórios como fontes inesgotáveis de recursos e capazes de cobrir todas as gratuidades imaginadas pelo poder público: a maioria é deficitária, 50% dos cartórios brasileiros arrecadam entre R$ 500 e R$ 10 mil mensais brutos. Desses valores devem ser descontados os repasses à Fazenda do Estado e a outras entidades, incluindo, a depender do Estado, Judiciário, fundo de assistência judiciária

Em 2006, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) pesquisou a arrecadação bruta anual dos cartórios no País com resultados que surpreenderam muita gente.

Quantidade de cartórios	Arrecadação bruta anual	Percentual
1446	Até 6 mil reais	10,8
792	De 6 mil reais a 12 mil reais	05,9
3027	De 12 mil reais a 60 mil reais	22,6
1427	De 60 mil reais a 120 mil reais	10,6
2237	De 120 mil reais a 600 mil reais	16,7
598	De 600 mil reais a 1,2 milhão de reais	04,5
629	De 1,2 milhão de reais a 6 milhões de reais	04,7
90	De 6 milhões de reais a 12 milhões de reais	00,7
11	De 12 milhões de reais a 24 milhões de reais	00,08
2	Acima de 24 milhões de reais	00,01
Total de cartórios extrajudiciais cadastrados junto ao CNJ: 13.416		

Fonte: http://www.cnj.jus.br/images/stories/docs_corregedoria/divulga/cadastro%20de%20serventias%20extrajudiciais.pdf

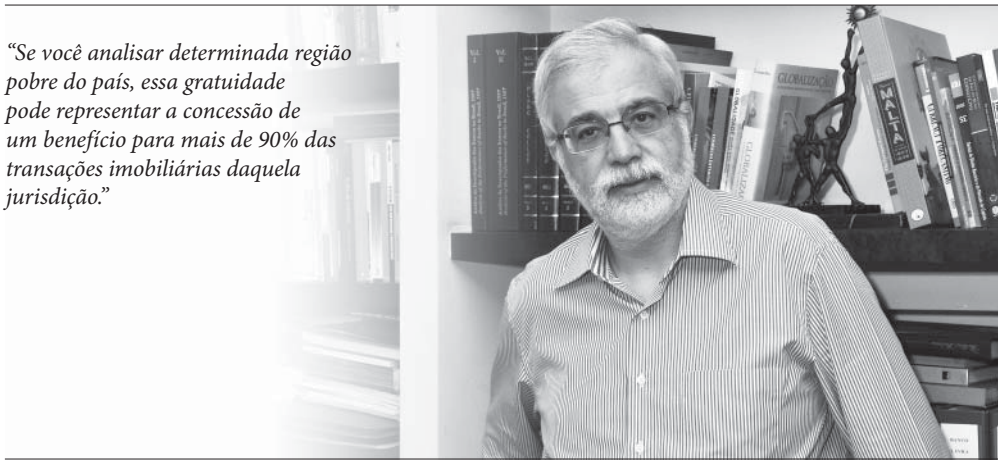
gratuita e Ministério Público, dentre outros. Em São Paulo, por exemplo, 37,5% do valor de cada ato pago aos cartórios é imediatamente recolhido ao Estado. Somado aos 27,5% de imposto de renda, encargos sociais e tributários, esse índice ultrapassa facilmente os 60%. Há, ainda, as despesas de funcionamento do cartório (salários, aluguel, papel, computadores, *softwares*, etc.). Portanto, milhares de cartórios em todo o Brasil lutam para sobreviver em pequenos municípios.

"Existe uma distorção de visão, todos sabemos disso", declara Bandeira de Mello. "Eu não sou um entendido nessa matéria, mas acho que a compensação não consistiria tanto na elevação dos emolumentos correspondentes às prestações de serviço dos que podem pagar e sim em um subsídio, um incentivo oferecido pelo Estado."

Mais um exemplo vem do Estado de São Paulo, os cartórios firmaram parceria com o governo para a redução dos emolumentos. A lei estadual 13.290, de dezembro/2008, reduziu o custo dos atos cartoriais em até 90% para a regularização de imóveis voltados à população de baixa renda, bem como para a construção de novas moradias. A medida favoreceu a legalização da habitação, mas ao mesmo tempo forneceu meios de custeio para os registradores, principalmente das pequenas cidades, uma vez que reavaliou e readequou ao momento atual benefícios do início da década.

"Sim, porque aumentou a quantidade de trabalho e assim não há que se falar em desequilíbrio. Essa é uma forma possível de ser pensada. O que não pode acontecer é essa atitude irresponsável", finalizou o professor Celso Antônio Bandeira de Mello.

A gratuidade é uma falácia e traz consequências indesejáveis para a economia



"Se você analisar determinada região pobre do país, essa gratuidade pode representar a concessão de um benefício para mais de 90% das transações imobiliárias daquela jurisdição."

A ANOREG/SP encomendou à Tendências Consultoria Integrada, um estudo econômico a respeito do efeito das gratuidades sobre o sistema notarial e de registro. Fundada em 1996, a empresa é referência em assuntos econômicos e financeiros, reunindo renomados e experientes consultores. Entrevistamos um de seus fundadores, o doutor em economia pela EPGE-FGV, Gustavo Loyola, que foi presidente do Banco Central em duas ocasiões (1992-1993 e 1995-1997).

No estudo *Análise econômica da gratuidade de atividades notariais e de registro no Brasil*, além da ameaça à viabilidade econômica dos cartórios, a Tendências constatou que a profusão de isenções para os serviços prestados pelos cartórios extrajudiciais traz consequências indesejáveis para a própria economia, como o aumento da insegurança jurídica.

"Infelizmente, existe certa cegueira em relação a uma questão econômica básica e intuitiva, ou seja, a ideia de que a gratuidade é uma falácia. Não existe almoço grátis, como disse o economista americano Milton Friedman, vencedor do Prêmio Nobel de Economia em 1976. Quando se estipula uma gratuidade o que se faz, na verdade, é deixar de explicitar determinado custo que deveria estar no preço daquele serviço ou daquela mercadoria. Dessa forma, joga-se para debaixo do tapete um custo que vai ser pago de alguma outra maneira, seja pelo próprio tomador daquele serviço ou comprador daquele bem, seja por outro que adquire bens ou serviços da mesma natureza, ou mesmo por contribuintes. Alguém vai pagar", assegura Gustavo Loyola.

"Normalmente, quando se estipula uma gratuidade, ou um tabelamento de preços ou encargos, há uma piora

na qualidade do serviço ou da mercadoria. O consumidor paga da mesma forma o serviço, ou o governo, consequentemente, a sociedade acaba por pagar mediante um subsídio. É claro que não é o caso de sermos contrários a qualquer tipo de gratuidade. Há gratuidades que são justificáveis econômica e socialmente. Mas é importante que fique claro quem está pagando a conta. A Constituição brasileira estabelece algumas gratuidades, e algumas leis vieram daí. Por exemplo, a gratuidade da tarifa do transporte urbano para idosos. Alguém está pagando para que esses idosos não tenham que arcar com suas passagens. É justo? Pode até ser, mas é preciso explicar quem está pagando esse valor. Quem está pagando? Esse valor está embutido no preço da passagem dos demais usuários? Ou o governo está pagando? Ou ainda, as empresas de ônibus estão prestando um serviço de baixa qualidade, uma vez que têm de arcar com esses custos?"

"O grande problema das gratuidades no âmbito dos cartórios é justamente a ideia de que elas podem se multiplicar indefinidamente e que isso não terá efeito nenhum sobre os serviços prestados pelos cartórios. Por exemplo, no caso do Registro Civil de Pessoas Naturais, se o governo quer assegurar a gratuidade de documentos básicos – como o registro de nascimento e o registro de óbito – ele tem que estabelecer um subsídio para isso, ou até mesmo dispor de um subsídio cruzado, isto é, algum outro serviço para pagar por esse. Tudo isso tem que ficar explícito. O legislador, principalmente, tem que ficar atento a essa questão. É preciso haver um critério para o estabelecimento de gratuidades. A maioria dos projetos que estão sendo discutidos atualmente refere-se a gratuidades absolutamente indevidas. É necessário definir se determinada gratuidade é justa ou não em termos sociais, e como essa gratuidade será financiada, quem pagará a conta."

"Em muitos outros países, há essa mesma ideia contemporânea de garantia dos direitos sociais. Todos nós temos direitos. No entanto, esses direitos sociais estão sendo estipulados como se não tivessem custos como é o caso, por exemplo, da garantia aos aposentados de passagens em ônibus intermunicipais, ou de ingresso de cinema. Esses direitos sociais geram um efeito indesejado, o excesso de demanda. Toda vez que se tem uma oferta de produto a preço zero existe o excesso de demanda. O legislador ignora os efeitos perversos da gratuidade."

É possível estimar em que medida a gratuidade de escritura e registro melhora o acesso à habitação, por exemplo? Afinal, se as funções notariais e de registro são essenciais para a segurança jurídica, outros bens e serviços tão ou mais essenciais para o acesso à moradia não são gratuitos, como os materiais de construção e os serviços de utilidade pública, energia elétrica, água, esgoto, etc.

"Aqui é importante destacar duas coisas", **lembra Gustavo Loyola.** "Primeiro, existe a crença de que os cartórios podem se virar com essa gratuidade. Ou seja, vão arrumar alguma maneira de financiar essa gratuidade, seja porque os cartórios vão ter seus lucros diminuídos, seja porque vão repassar esse valor para os outros usuários do serviço, etc. Geralmente essas gratuidades vêm em serviços, raramente em produtos. A segunda coisa importante a destacar é que no contexto do PMCMV o correto seria que o governo destinasse ao pagamento do registro uma parte do subsídio que está dando à população de baixa renda, seria mais correto e razoável. Isso poderia ser pago diretamente pelo governo na forma de subsídio. Na realidade, somos nós contribuintes que estamos pagando. O ideal, a bem da verdade, é que não houvesse nada totalmente gratuito. Há uma questão de incentivo econômico que faz com que se torne importante que todos paguem, nem que seja pouco. Se o serviço custa R$ 100, esse grupo paga R$ 10 e o governo arca com o restante. Isso é importante para o contribuin-

70% *dos cartórios têm receita compatível com microempresa ou empresa de pequeno porte*

te reconhecer que aquele serviço tem um custo. Mas o governo concedeu redução de impostos para material de construção, por exemplo. No entanto, no caso dos cartórios, a contribuição do sistema notarial e registral é justamente não cobrar os serviços. A meu ver, a gratuidade até é justificada, o que está errado é a forma como foi implementada."

De que forma as atividades notariais e de registro poderiam funcionar sem qualquer retribuição financeira?

"Existe desconhecimento e preconceito em relação ao sistema notarial e registral. Isso agrava o problema. Muito embora exista uma tendência de gratuidade generalizada, no segmento específico isso é agravado porque as pessoas não conhecem o funcionamento de um cartório, como são remunerados seus titulares ou como eles se tornam titulares dessas serventias. Ainda hoje, a ideia que se tem dos cartórios é que são apaniguados, hereditários e meros repositórios de carimbos desnecessários. Essa é a ideia preconceituosa de quem desconhece o sistema notarial e de registro. Apesar disso, a população tem grande confiança nos cartórios e usa seus serviços. Os cartórios são, em grande maioria, instituições pequenas que trabalham na linha d'água, com seus titulares recebendo uma remuneração muito pequena. Em geral, os exemplos que chegam à mídia são apenas de cartórios maiores, em situações bem diferentes. No que diz respeito às gratuidades, alguns setores são naturalmente mais propensos ao papel de vítima desse tipo de medida. Acho que o segmento de cartórios é um deles. Outra coisa que se desconhece é que cartório desempenha uma atividade totalmente regulada e não pode sair cobrando por seus serviços como bem entender. Há uma tabela a seguir e o Estado exerce forte vigilância sobre os cartórios. É difícil associar ao cartório a ideia de abusividade porque estamos falando de algo que é regular e fiscalizado. Portanto, não se pode falar em cobrança abusiva."

O cartório é obrigado a fazer vários recolhimentos a serem repassados imediatamente para o Estado, como o ITBI, por exemplo.

"Exatamente. Quando compramos um imóvel o corretor avisa: "é tanto, e mais tanto para as despesas cartoriais". E uma parcela importante desses custos não fica com os cartórios. Isso varia de acordo com o Estado, mas parte dessa quantia vai para fundos, Judiciário, Ipesp, Santa Casa, etc. Deveria ficar mais claro para o usuário dos serviços qual a parcela que de fato fica com o cartório. É claro que isso está discriminado, mas as pessoas geralmente não reparam nessas informações. O ITBI é um imposto sobre algo que não tem geração de valor econômico nenhum, mas mesmo assim pagamos sobre a mera transferência do bem como se fosse uma CPMF no mercado imobiliário."

O estudo econômico da Tendências definiu como grave, para a saúde financeira dos cartórios, a instituição de gratuidade de escritura e registro para famílias com renda até três salários mínimos, além de outras isenções, uma vez que somente 6,6% pagariam o custo integral de escritura e registro.

"Se você analisar determinada região pobre do país, essa gratuidade pode representar a concessão de um benefício para mais de 90% das transações imobiliárias daquela ju-

60% *a* **70%** *da receita dos cartórios é de repasses e despesas*

risdição. Imagine se o cartório dessa cidade terá condições de prestar um bom serviço! É por isso que defendo o subsídio do governo nesses casos de gratuidade. Essa ampliação da gratuidade pelo Congresso Nacional piorou a situação dos cartórios, que terão de amortizar esses custos de outra maneira. Eles não podem nem repassar esse valor para os usuários, porque do ponto de vista da regulação não podem fixar livremente seus preços. Eles terão de reduzir seus custos. E é aí que mora o perigo. O mundo do papel acabou, vivemos a era da informática e é preciso que os cartórios se modernizem e, principalmente, criem mais intercomunicabilidade entre seus bancos de dados. Esses investimentos custam dinheiro e têm que ser feitos com os recursos do próprio titular das serventias. Em razão das gratuidades, muitos cartórios ficam sem condições de realizar esses investimentos. Quais? Justamente os mais afetados pelas gratuidades, os cartórios cuja clientela é composta por pessoas de baixa renda. E são essas pessoas que não poderão ser bem atendidas, porque o cartório terá de continuar trabalhando no modo do século XIX", adianta Loyola.

Os cartórios de menor receita são os que estão localizados em regiões de população de baixa renda. Por exemplo, o estudo da Tendências mostrou que no Maranhão 82,3% da população tem renda familiar inferior a três salários mínimos e que, em 2006, 32,6% dos cartórios tiveram receita bruta média mensal inferior a R$ 1 mil. Ou seja, os próprios notários e registradores estão na faixa de renda compatível com a gratuidade de escritura e registro na aquisição de propriedade, de acordo com a Lei 11.977/09. Nesse sentido, a gratuidade pode representar um tiro no pé, na medida em que se contrapõe à própria lógica de manutenção do sistema?

"Isso mostra o quão esdrúxula é a gratuidade", **responde o economista.** "Sem dúvida é um tiro no pé. A médio e longo prazos essa situação levará à deterioração da qualidade dos serviços e da segurança jurídica."

Essa deterioração é especialmente grave se lembrarmos que, ao garantir certeza e segurança jurídica, o registro imobiliário possibilita o desenvolvimento econômico e a geração de riquezas de um país.

Cartório pode ter lucro?

Segundo Loyola, existe dificuldade em classificar se cartório é uma empresa ou um serviço público típico. "O titular da serventia é um servidor público? Um concessionário? Delegado do Estado? É uma pessoa jurídica ou física? O cartório é um grande híbrido de várias coisas, do ponto de vista jurídico formal. Do ponto de vista econômico é um empresário, e assim é tido porque corre riscos. O empresário é aquele empreendedor que corre risco e recebe pelo risco sob forma de lucro. O titular do cartório é um empresário particular, peculiar, de um segmento que assumiu por meio de concurso público de provas e títulos. Atua num mercado que é regulado e que, portanto, tem responsabilidades muito específicas. Ele tem que ser remunerado por esses riscos a que está sujeito. Não é racional um ser humano correr riscos empresariais em troca de nada. Portanto, se ele é um empresário, do ponto de vista econômico, ele tem que ter lucro. Sabemos que a qualidade dos serviços dos cartórios estatizados é muito ruim. A estatização é uma péssima alternativa. Se continuarmos no caminho da gratuidade, um dia os cartórios vão entregar suas chaves ao governo. E como vai ficar a população se isso acontecer? Vai ficar sem cartório? Vai haver o movimento dos *sem-cartório*".

São Paulo já sentiu um efeito perverso das gratuidades no que diz respeito à menor atratividade dos concursos e maior vacância de serventias em razão da percepção de insuficiente rentabilidade, conforme previsão feita no estudo da Tendências. No último concurso paulista, de 535 candidatos aprovados para a titularidade de car-

tórios de Registro Civil, 234 declinaram da escolha e 98 vagas não foram preenchidas.

"É o que eu disse. A longo prazo, corremos o risco de levar os cartórios de volta para o Estado. No final, vamos chegar a um sistema híbrido que vai ser a pior das coisas a que se pode chegar. Essas regiões desatendidas terão cartórios públicos, enquanto o regime atual continuará para determinadas regiões. Acho tudo isso um retrocesso muito grande. Esse excesso de isenções e gratuidades pode gerar um desatendimento muito grande em muitas áreas do país, e isso acabar por gerar um clamor pela estatização."

Qual seria a solução para o grave problema do sub-registro no Brasil?

"O melhor agente para resolver ou reduzir muito esse problema seria o próprio cartório de Registro Civil. Ao invés da gratuidade, teria que haver estímulos para que o cartório pudesse ir até as comunidades e realizar o registro das crianças, principalmente em regiões onde a população é muito espalhada e de difícil acesso como o interior dos municípios. Para isso seria necessário remunerar o registrador. Não é por desleixo que os pais deixam de registrar as crianças, mas por não terem condições de ir ao cartório. Mais uma vez a gratuidade se torna um tiro no pé, uma vez que, ao desestimular os registros, acaba indo contra seus próprios objetivos", finaliza Gustavo Loyola.

A campanha nacional pela certidão de nascimento e documentação básica, instituída pelo Decreto 6.289 de 6 de dezembro de 2007, vem investindo em ações integradas entre União, estados e municípios para a erradicação do sub-registro. Em apoio a essas ações, todos os anos o governo investe maciçamente em publicidade veiculada em TV e rádio, além de produzir várias peças gráficas para distribuição em todo o país. Somente no Nordeste e na Amazônia Legal, onde os índices de sub-registro são mais elevados, foram programados mais de 1,5 mil mutirões entre 2009 e 2010. Os cartórios estão engajados nessas campanhas, e grande parte do sucesso na redução dos índices nacionais de sub-registro se deve a isso, mas o trabalho do registrador civil de pessoas naturais ainda é gratuito.

Uma remuneração justa para os cartórios e um custo que caiba no bolso de quem precisa regularizar seu título

"Se a equação desse processo de regularização fundiária não foi resolvida porque o custo do cartório não foi equacionado corretamente, é preciso voltar à mesa e rediscutir o tema."

O deputado federal Paulo Teixeira (PT/SP) é uma autoridade em Direito urbanístico, principalmente no que diz respeito à área habitacional e ocupação do solo urbano. Foi secretário de Habitação e Desenvolvimento Urbano do Município de São Paulo na gestão da prefeita Marta Suplicy (2001-2004) e conhece os problemas dos grandes centros urbanos bem como os programas de urbanização e regularização fundiária do País. Em entrevista à revista Cartório Hoje ele defende enfaticamente um amplo processo de regularização fundiária para o Brasil, bem como a reabertura do diálogo com os cartórios, para se chegar a uma justa remuneração dos serviços notariais e de registro de modo a não comprometer a política habitacional.

Quanto à instituição de gratuidades universais dos serviços notariais e de registro, explica a importância da participação dos cartórios e a necessidade de correção de excessos cometidos.

"Creio que interessa muito ao país viabilizar o acesso de milhões de brasileiros ao título de propriedade, ao registro. Esse é um tema extremamente complexo e poucos são os que o conhecem. Entre os especialistas, existem os titulares de cartórios. A maior contribuição que os titulares de serviços notariais e de registro podem dar nesse processo é a titulação para famílias brasileiras que ainda não têm seu título. Esse trabalho requer tempo, um conhecimento mais amplo e uma série de procedimentos que possam contribuir com o Judiciário – que é pouco aparelhado no que se refere aos temas fundiários – e com o setor público, que também é insatisfatoriamente aparelhado para tratar desse assunto. Se o objetivo é criar um grande programa de regularização fundiária, é preciso requerer muito do trabalho desenvolvido pelos cartórios. Para tanto, é necessário estabelecer o diálogo a fim de saber como essa instituição pode ser adequadamente remunerada. Somente quando a família receber o seu título de usucapião, ou a concessão especial para fins de moradia, ou mesmo a demarcação urbanística, é que ela terá um custo, que não será grande. Essa família terá esse custo com o registro uma única vez na vida. É importante que se busque uma medida justa que faça com que os cartórios se tornem os maiores interessados nesse campo da regularização fundiária e, ao mesmo tempo, estabelecer uma medida justa que possibilite o registro dos imóveis por essas famílias. A meu ver, a reivindicação dos cartórios relativa à gratuidade deveria ser discutida. O que interessa para o país é um amplo processo de regularização fundiária. Se a equação desse amplo processo de regularização fundiária não foi resolvida porque o custo do cartório não foi equacionado corretamente, é preciso voltar à mesa e rediscutir o tema. Caso contrário, junto com a gratuidade teremos a dificuldade dos cartórios em planejar sua estrutura para dar conta desse amplo processo de regularização. Eu preferiria uma remuneração justa para os cartórios e, ao mesmo tempo, um custo que coubesse no bolso das pessoas que precisam regularizar seus títulos. A família se interessa muito pelo registro de seu título. O objetivo maior desse processo tem de ser a regularização fundiária, e se para isso for necessário estabelecer um preço justo e adequado às famílias, que seja. É melhor do que se iniciar um processo que não anda, que não acontece. Seria bom que se reabrisse a discussão tendo em vista o objetivo maior de todos, trazer as famílias de baixa renda para a condição de famílias proprietárias."

Com esse mesmo objetivo de realizar a regularização fundiária, várias entidades representativas de cartórios se reuniram

durante muito tempo com o governo de São Paulo e acabaram chegando a uma equação que está permitindo a regularização de imóveis da CDHU, e de vários outros por iniciativa de cooperativas e associações pró-moradia. Em alguns casos esse desconto chega a 90%.

"Insisto em dizer que a regularização fundiária é um bem de primeira grandeza para a sociedade brasileira. Para obter esse resultado seria necessário que as prefeituras municipais estivessem muito bem organizadas e os cartórios tivessem força total nos processos. Também seria importante elaborar estudos mais apurados que demonstrassem o custo de uma série de modalidades de registros fundiários e a capacidade das famílias de arcar com esses valores, para se fazer um programa de remuneração mais condizente com os custos dos cartórios e a capacidade financeira dessas famílias. Por outro lado, as reivindicações feitas pelos cartórios vêm demonstrando que eles não estão de acordo com a medida porque ela representa um ônus muito elevado para eles. É preciso que se aprofunde o estudo para demonstrar qual será o custo final de um registro, quanto vai recair para cada família, e assim reabrir o debate a fim de se chegar a uma justa remuneração para os serviços de cartórios."

É possível esse debate? A gratuidade universal de escritura e registro não seria o início de um processo estatizante?

"Não. Creio que a lógica do debate tenha sido a remuneração zero, tendo em vista que os cartórios podem se movimentar e conseguir esse ressarcimento. O governo colocou em debate um ponto inicial de negociação. Tendo em vista que essa discussão não chegou com força no Congresso Nacional, prevaleceu o ponto inicial. É o mesmo que eu pretender pagar R$ 10 mil no seu carro e você não dizer nada, então esse será o custo final do seu carro porque prevaleceu a minha oferta. A medida provisória 459 veio como uma base inicial de negociação. Portanto, tem que haver ajuste nessa questão da gratuidade no que se refere à regularização fundiária. Esse debate tem que ser reaberto. Consultei segmentos do governo que concordam em reabrir a discussão. Outras gratuidades foram implementadas, mas a meu ver a principal delas ainda é a que se refere à regularização fundiária por conta do volume de demanda. Quanto às demais gratuidades, está claro que elas vão na direção do favorecimento de um segmento em desfavor dos cartórios."

Ao incentivar o setor da construção civil, a Lei 11.977/09 aqueceu outros elos dessa cadeia produtiva – incorporadoras, construtoras, bancos, empresas de material de construção, etc. –, mas nenhum desses setores foi onerado como o sistema notarial e de registro.

"Alguns setores foram eleitos para um sacrifício maior. Neste caso, os cartórios foram os eleitos e não tiveram condições de fazer o debate a seu tempo. Por isso, sinto que há um ambiente favorável para essa discussão, para que se possa fechar a equação da regularização fundiária. Há outro aspecto relativo à política pública. Diversas iniciativas legislativas propõem políticas públicas, mas o fazem onerando os cartórios, o transporte público, o cinema. No final, quem paga essa conta? No caso da gratuidade do ônibus para idosos e estudantes é o poder público que acaba arcando com o custo. No que diz respeito aos cartórios, o que se pensou, única e exclusivamente, foi passar o ônus da gratuidade a eles", **assegura o deputado Paulo Teixeira.**

Uma pesquisa do Datafolha verificou como a população usuária dos serviços notariais e registrais percebe a imagem dos cartórios em importantes cidades brasileiras. O resultado confirmou outra pesquisa mais antiga da FIPE, em São Paulo, e mostra que, ao lado dos Correios, os cartórios estão no topo da confiança de seus usuários quando comparados a outras instituições. Os serviços notariais e de registro foram qualificados como muito importantes pela maioria dos entrevistados.

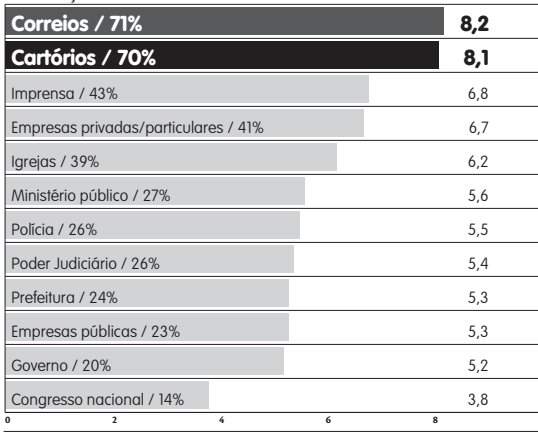
"Os cartórios têm muita credibilidade com a população. Sempre passa pela cabeça das pessoas registrar em cartório um acordo que elas pretendem que seja sólido. Até mesmo acordos e promessas políticas são registradas em cartório."

O presidente Lula afirmou que vai registrar em cartório todas as ações de seu governo...

"Exatamente. Essa frase demonstra

Empate técnico entre as instituições mais confiáveis do País

Confiança/ Credibilidade - média 0 a 10



Pesquisa realizada pelo Datafolha, entre 25 e 28 de agosto de 2009, com usuários de cartórios das cidades de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Curitiba e Distrito Federal.

a credibilidade do cartório porque os cartórios são auditados, são fiscalizados pelo poder público, pela Corregedoria Geral da Justiça. Por outro lado, as pessoas fantasiam que os cartórios são muito rentáveis. Mas serão os cartórios rentáveis ou não? A meu ver, cartórios rentáveis são aqueles que estão em áreas ricas. A regularização fundiária está sendo feita em áreas mais pobres, onde os cartórios não são rentáveis. O ônus está sendo transferido justamente para esses cartórios pobres. Há uma distorção. Essa pesquisa econômica precisa ser divulgada, há que se fazer um trabalho junto ao Congresso Nacional para que se conheça a realidade dos cartórios e se possa agir corretamente. Caso contrário, vamos onerar ainda mais quem já arca com o ônus maior."

Será que o cartório pode ter lucro?

"Não é uma política do governo do presidente Lula estatizar cartórios. Nunca ouvi qualquer proposta de estatização de cartórios neste governo. O que se pretende sempre, a partir da Constituição de 1988, é que o serviço seja prestado por pessoas qualificadas, concursadas. É isso que se faz a cada dia mais. Faltou o diálogo nessa tramitação. É preciso buscar um novo processo de diálogo para equacionar algo que foi feito de maneira equivocada."

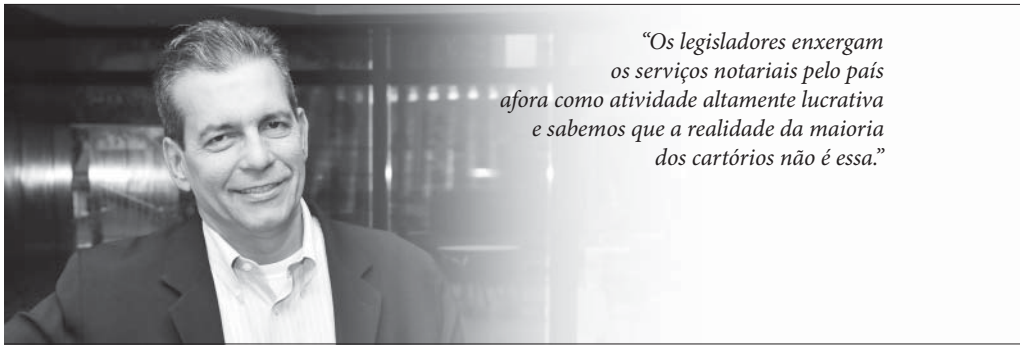
Até para que o programa Minha Casa, Minha Vida possa construir um milhão de moradias...

"Um milhão de moradias somente agora", **lembra.** "Tem que haver uma renovação a cada final de programa, para mais um milhão, outro milhão, etc."

Nesse caso, deve ser interesse de qualquer instância do governo ter os cartórios como parceiros nesse programa...

"Sem dúvida nenhuma", **garante o deputado Paulo Teixeira.**

É preciso sensibilizar o governo para os efeitos nefastos da gratuidade universal



"Os legisladores enxergam os serviços notariais pelo país afora como atividade altamente lucrativa e sabemos que a realidade da maioria dos cartórios não é essa."

Celso Petrucci, economista-chefe e diretor executivo do Secovi-SP na área de Incorporação Imobiliária, vê o crescimento do número de isenções e gratuidades dos serviços notariais e de registro "com preocupação, pois se trata de uma visão míope. Se por um lado é defensável a redução de valores ou até a isenção de primeiros registros em alguns casos, a Lei 11.977/09 como exemplo, por outro os legisladores enxergam os serviços notariais pelo país afora como atividade altamente lucrativa e sabemos que a realidade da maioria dos cartórios não é essa."

A que o representante do Secovi-SP atribuiria esse verdadeiro estrangulamento de um setor que é essencial para o sucesso de qualquer política habitacional?

"Ao exagero dos legisladores. Isso poderá inviabilizar serviços notariais e registrais em grande parte dos municípios, mormente naqueles em que prevaleça esse perfil de população (zero a três salários mínimos)."

Qual seria a saída para os cartórios?

"Não sei qual poderia ser a saída, porém as entidades representativas dos cartorários têm de atuar para sensibilizar o governo sobre os efeitos nefastos que a gratuidade universal poderá acarretar", **sugere.**

Os cartórios de menor receita estão localizados em regiões de população de baixa renda, exatamente onde o PMCMV é mais necessário e o volume de serviços gratuitos deverá ser maior. Portanto, o custo para os cartórios deverá ser desproporcional à capacidade financeira de registradores e notários nas regiões mais carentes do país. "Esse é um paradoxo que, repito, poderá inviabilizar os serviços cartoriais nos municípios mais pobres do país", **adverte o economista.**

Um programa habitacional de longo prazo deveria incluir a segurança jurídica como objetivo e os notários e registradores como parceiros. "O momento é mais do que oportuno para se debater o assunto", **conclui Celso Petrucci.**

Análise econômica da gratuidade de serviços notariais e de registro no Brasil

Reproduzimos aqui o item 4 do estudo elaborado pela empresa Tendências Consultoria Integrada, em junho de 2009, para a Associação dos Notários e Registradores do Estado de São Paulo (ANOREG/SP) e Associação dos Notários e Registradores do Estado do Rio de Janeiro (ANOREG/RJ)

O estudo completo pode ser acessado em <http://www.anoregsp.org.br/pdf/Tendencias_ConsultoriaIntegrada.pdf>.

No Brasil, as funções notariais e de registro são exercidas em caráter privado por delegação do poder público, mediante concurso de provas e títulos. Os titulares são responsáveis administrativa e financeiramente pelos cartórios, não existindo qualquer financiamento ou subvenção pública de suas atividades. Os emolumentos cobrados são tabelados por leis estaduais. O sistema notarial e de registro brasileiro é intensamente regulado e está obrigado a prover recursos para fins não relacionados às suas atividades, na forma de repasses para diversas instituições. O nível de tributação da atividade é muito elevado e incide sobre a pessoa física (titular da serventia), uma vez que os cartórios não possuem personalidade jurídica. A existência dos repasses e tributação excessiva contribui para as dificuldades financeiras enfrentadas pela maior parte das serventias em todo o País.

ANÁLISE ECONÔMICA DA GRATUIDADE DE ATIVIDADES NOTARIAIS E DE REGISTRO NO BRASIL

4. Leis e propostas sobre gratuidade

4.1. Histórico e principais exemplos

O benefício da gratuidade no registro civil das pessoas naturais para os reconhecidamente pobres remonta aos primórdios da história legislativa do País. A gratuidade da celebração do casamento já constava da primeira Constituição Republicana, de 1891 (o § 4º do Artigo 72 desta Carta dispunha sobre a celebração gratuita do casamento civil). Este mandamento foi mantido desde então nas Leis de Registros Públicos do País e, atualmente, consta do Artigo 226 da Constituição federal.

Mais recentemente, a Lei nº 6.015 de 1973 previu em seu Artigo 30 que não seria cobrado emolumento pelo registro do nascimento e óbito e respectivas certidões, além da certidão do registro do casamento civil, para pessoas comprovadamente pobres, desde que apresentado atestado da autoridade competente. A Constituição federal de 1988, além de manter a gratuidade da celebração do casamento civil, previu que o registro civil de nascimento e a certidão de óbito seriam gratuitos para os reconhecidamente pobres. Neste contexto, a Lei nº 6.015 de 1973 foi modificada e agora dispõe sobre a comprovação do estado de pobreza[18] e a responsabilização civil e penal do interessado pela falsidade da declaração.

Porém, o marco institucional vigente relativo à gratuidade do Registro Civil encontra-se na Lei nº 9.534 de 1997. Esta Lei foi aprovada com grande polêmica, uma vez que, apesar do reconhecimento de que a gratuidade é importante por tornar acessível o documento inicial da cidadania, ela ampliou as hipóteses de gratuidade em relação à constitucionalmente prevista. Da forma estabelecida nessa Lei, a gratuidade abrange o registro e a primeira via da certidão de nascimento e de óbito (inclusive natimorto), em qualquer hipótese, independentemente do estado de pobreza, mantendo a possibilidade de as demais certidões serem gratuitas para os pobres. Impôs-se, com isso, um ônus aos registradores, que, por sua vez, prestam serviços em caráter privado e não contam com subsídio público para atender a tal demanda.

O estado de pobreza deve ser comprovado por declaração do próprio interessado ou a rogo, tratando-se de analfabeto, neste caso, acompanhada da assinatura de duas testemunhas. Também prevê a responsabilização pela falsidade da declaração.

Curiosamente, está previsto na Portaria nº 938/2002[19] do Ministério da Saúde, que hospitais integrantes do SIH/SUS recebam um incentivo financeiro referente à realização de registros de nascimento antes da alta hospitalar. O valor fixado para esse incentivo é de R$ 5,00 por registro realizado, ocorre que os mesmos não são feitos pelos Hospitais e sim por Cartórios de Registro Civil das Pessoas Naturais, que, como ressaltado, não recebem qualquer subsídio público.

---

18. Pelo seguinte item: "Art. 30. Das pessoas reconhecidamente pobres não serão cobrados emolumentos pelo registro civil de nascimento e pelo assento de óbito e respectivas certidões. (Redação dada pela Lei nº 7.844, de 1989).

§ 1º O estado de pobreza será comprovado por declaração do próprio interessado ou a rogo, em se tratando de analfabeto, neste caso acompanhada da assinatura de duas testemunhas.

§ 2º A falsidade da declaração ensejará a responsabilidade civil e penal do interessado.

19. Http://dtr2001.saude.gov.br/sas/PORTARIAS/Port2002/Gm/GM-938.htm. Acesso em 01/06/2009 às 13h10.

Com a edição da Medida Provisória nº 335[20] de 26 de dezembro de 2006, posteriormente convertida na Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007, se determinou a realização, independentemente do recolhimento de custas e emolumentos, de registros de direito real: *i*) do primeiro registro de direito real constituído em favor de beneficiário de regularização fundiária de interesse social em áreas urbanas e em áreas rurais de agricultura familiar; *ii*) da primeira averbação de construção residencial de até setenta metros quadrados; e, *iii*) de edificação em áreas urbanas objeto de regularização fundiária de interesse social.

Mais recentemente, observou-se a edição de diversas propostas legislativas sobre gratuidade no âmbito federal. Destacam-se a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 55 de 2005, de autoria do Senador José Maranhão (PMDB-PB), e a Medida Provisória nº 459 de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV). Estas duas propostas de legislação são analisadas nas Seções 5.1 e 5.2, respectivamente. Diversas outras propostas, num total de aproximadamente quarenta, são listadas e comentadas nas Seções 5.3 e 5.4.

No âmbito estadual, mais especificamente em São Paulo, um exemplo é a Lei nº 13.290, de 22 de dezembro de 2008. Esta norma dispõe sobre custas e emolumentos por atos praticados pelas serventias notariais e de registro referentes à regularização fundiária nas áreas de interesse social e aos empreendimentos efetuados na execução de programas de habitação de interesse social para o atendimento à população de baixa renda.

Essa Lei proporcionou descontos de até 90% dos emolumentos para a regularização fundiária de interesse social, bem como para o registro de alienações de imóveis decorrentes de empreendimentos habitacionais de interesse social. Além disso, a Lei prevê medidas como a que reduz em 50% as custas para o registro da primeira alienação de imóvel e de correspondentes garantias reais nos empreendimentos habitacionais com aquisição financiada pelo Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). Este benefício aplica-se a imóvel cujo valor não exceda a seis mil Unidades Fiscais do Estado de São Paulo (UFESP), aproximadamente R$ 95.100,00.

4.2. Críticas a medidas que introduzem a gratuidade das atividades notariais e de registro

Existem diversas críticas a medidas que instituem gratuidades nas atividades notariais e de registro. As principais são comentadas nas Seções a seguir.

4.2.1. Incompatibilidade entre potencial de demanda de atividades gratuitas e capacidade de atendimento pelo sistema notarial e de registro

A primeira e uma das principais críticas a essas leis e propostas é a geração de incompatibilidades entre o potencial de demanda de atividades gratuitas e capacidade de atendimento pelo sistema notarial e de registro. Isso ocorre porque a introdução das gratuidades deve reduzir de forma relevante o

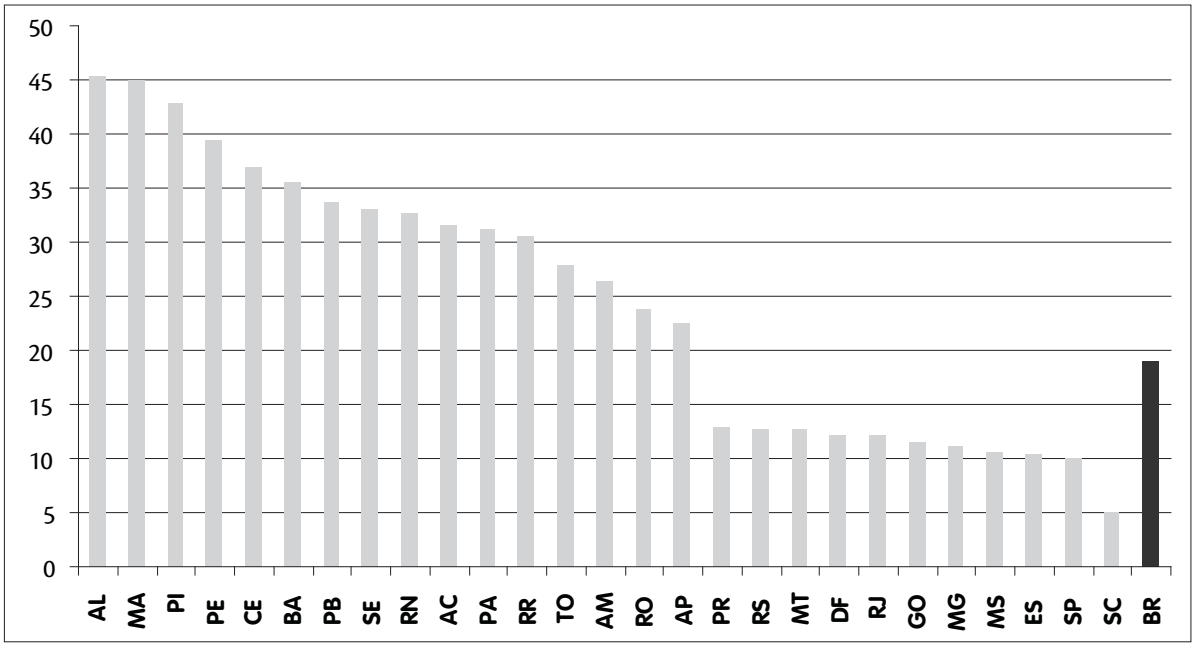
20. Conforme consta da Exposição de Motivos da MP 335: "3. O projeto procura distinguir o cadastramento de imóveis e de eventuais ocupantes e a inscrição de ocupação. Essa mudança tem como objetivo garantir que, após o cadastramento, seja possível adotar diferentes formas de regularização fundiária. Busca-se também facilitar o cadastramento de assentamentos informais, admitindo-se a hipótese de cadastramento do assentamento como um todo, para posterior outorga de título, de forma individualizada ou coletiva, nos moldes já previstos pela legislação vigente.
4. Ademais, permite a concessão de isenções de taxas de ocupação, foros e laudêmios à população de baixa renda, como medida de justiça social, ampliando-se a faixa-limite de renda familiar e expandindo-se o prazo para comprovação de manutenção da situação de carência."

nível de receita dos cartórios, e, consequentemente, comprometer a viabilidade financeira da grande maioria e a qualidade e eficiência dos serviços prestados, já que, como ressaltado, no Brasil, o sistema jurídico ainda não prevê que notários e registradores recebam qualquer tipo de subvenção econômica do setor público.

A potencial redução de receitas e a restrição à viabilidade financeira do sistema notarial e de registro se devem a dois fatores. O primeiro é que o público que poderá ser contemplado com as gratuidades é significativo, visto que as regras de mérito[21] dos benefícios previstas nas leis e propostas são expressivamente abrangentes. Por exemplo, no caso de benefícios baseados no nível de renda, é primordial ressaltar que de acordo com o IPEA[22], 19,1% dos domicílios brasileiros encontram-se abaixo da linha de pobreza. Esta proporção pode ser ainda maior dependendo do Estado e do município considerados.

Domicílios pobres no Brasil, por Estado (em % do total, 2006)

Figura 1



Fonte: IPEA. Elaboração: Tendências.

Se for considerada a MP 459/2009 (ver análise na Seção 5.2) a situação é ainda mais grave, uma vez que 62,3% das famílias brasileiras teriam direito ao registro e à escritura gratuitos para aquisição da propriedade, por terem renda inferior a três salários mínimos. Outros 30,2% teriam direito a isenções entre 80% e 90% dos custos de registro, e somente 6,6% pagariam o custo integral do mesmo.

Se forem considerados outros Estados o efeito é ainda mais grave, conforme indica a Tabela 2, cujas faixas de renda equivalem às estabelecidas pela MP 459/2009 para atribuição de gratuidades ou isenções parciais nos registros.

21. Algumas legislações têm definições abstratas sobre as regras de mérito dos benefícios, por exemplo, a PEC nº 55 de 2005.
22. Ver http://www.ipeadata.gov.br/doc/metodologiaLP(Revisada).pdf. Acesso em 22/04/2009 às 14h50.

Percentual da população de acordo com faixas de renda familiar mensal em salários mínimos e R$ (2007), e percentual de desconto no registro segundo a MP 459/2007

Tabela 2

Unidade da Federação	0 a 3 s.m. R$ 0,00 a R$ 1.395,00 Isenção total	3 a 6 s.m. R$ 1.395,00 a R$ 2.790,00 90% de desconto	6 a 10 s.m. R$ 2.790,00 a R$ 4.650,00 80% de desconto	Mais de 10 s.m. Mais de R$ 4.650,00 Não contemplado
Maranhão	82,3%	11,5%	3,9%	2,3%
Pernambuco	82,3%	11,7%	3,3%	2,8%
Ceará	83,1%	10,8%	3,3%	2,8%
Alagoas	84,0%	9,9%	3,2%	2,9%
Roraima	68,8%	19,4%	8,8%	2,9%
Bahia	81,4%	12,2%	3,3%	3,2%
Amazonas	73,8%	17,3%	5,5%	3,4%
Pará	75,4%	16,8%	4,2%	3,6%
Piauí	80,3%	12,4%	3,6%	3,7%
Paraíba	82,0%	11,1%	3,2%	3,8%
Rondônia	69,9%	18,8%	7,5%	3,8%
Sergipe	75,9%	15,3%	4,6%	4,2%
Rio G. do Norte	77,0%	13,8%	4,5%	4,7%
Tocantins	74,0%	15,3%	6,0%	4,7%
Amapá	68,1%	19,6%	7,4%	4,9%
Mato Grosso	66,6%	21,0%	7,2%	5,2%
Minas Gerais	63,5%	22,9%	8,0%	5,5%
Goiás	62,9%	23,2%	7,9%	6,0%
Espírito Santo	63,2%	23,0%	7,5%	6,3%
Acre	75,7%	11,5%	6,1%	6,7%
Rio Grande do Sul	56,0%	27,4%	9,5%	7,1%
Mato Grosso do Sul	64,4%	20,5%	7,5%	7,6%
Rio de Janeiro	56,5%	25,6%	9,5%	8,3%
Santa Catarina	43,3%	35,7%	12,4%	8,5%
Paraná	53,8%	26,7%	10,9%	8,6%
São Paulo	46,0%	30,6%	12,9%	10,5%
Distrito Federal	43,8%	21,1%	12,8%	22,3%
Brasil	63,2%	22,0%	8,1%	6,6%

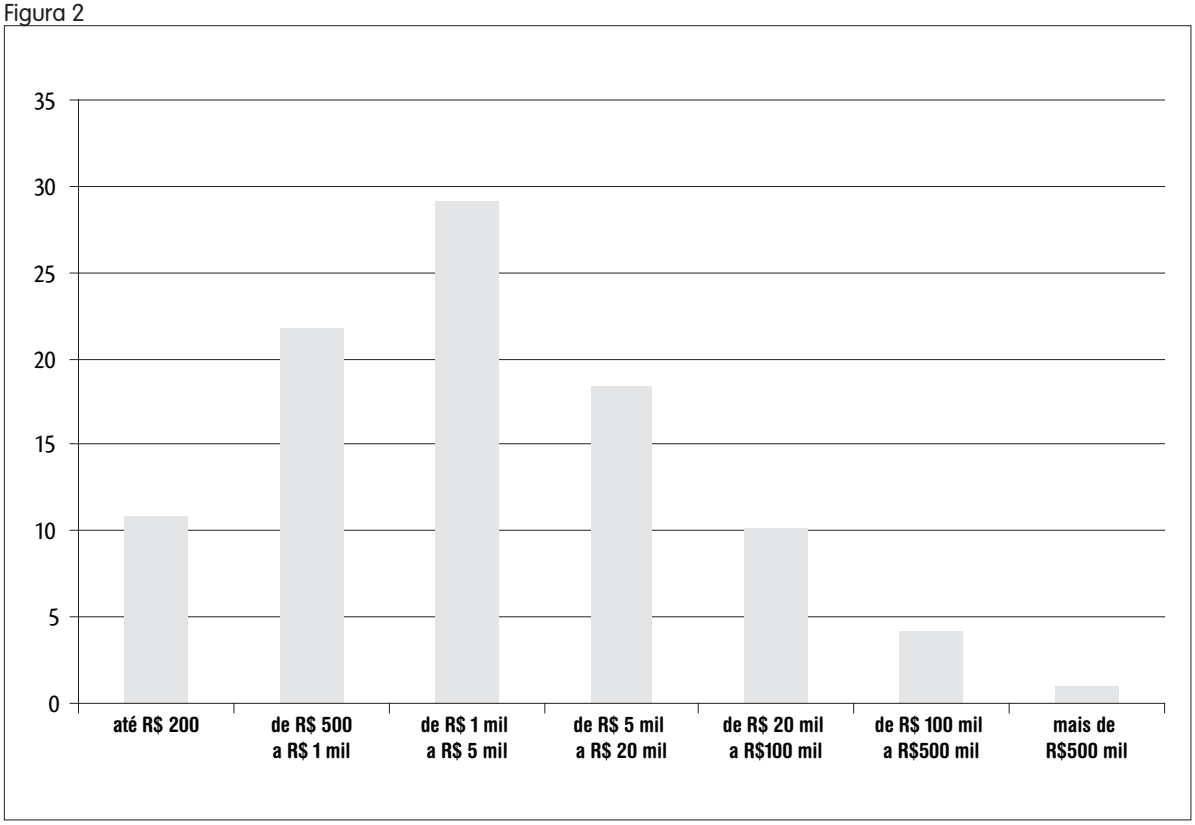
Fonte: PNAD. Elaboração: Tendências.

Note que no Maranhão 82,3% da população tem renda familiar inferior a três salários mínimos, o que equivale a dizer que mais de quatro em cada cinco famílias teria direito à gratuidade da escritura e do registro da propriedade imobiliária nesse Estado.

Ocorre que uma parte significativa dos cartórios brasileiros tem nível de receita reduzido. Analisando a estrutura do sistema notarial e de registro em função da receita mensal de cada serventia, observa-se que 32,6% dos cartórios tiveram receita bruta média mensal inferior a R$ 1 mil em 2006 (o Anexo 1 contém análise mais detalhada sobre os diversos aspectos da estrutura desse setor).

Cartórios brasileiros de acordo com a receita bruta média mensal (em % do total, 2006)

Figura 2



Fonte: CNJ. Elaboração: Tendências.

Adicionalmente, a distribuição regional dos cartórios de menor receita tende a ser correlacionada com a existência de população de baixa renda. Por isso, o impacto das medidas de gratuidade pode ser significativo nessa porção do sistema notarial e de registro localizado em regiões de baixa renda (especialmente em pequenos municípios do interior do País, onde a rede de cartórios é menos desenvolvida[23]).

Devido a essa sensibilidade dos cartórios a reduções de receita e pobreza disseminada, efeitos da gratuidade poderão ser observados em termos de inviabilidade financeira das atividades e consequentemente fechamento de cartórios e redução da oferta das atividades do sistema notarial e de registro.

O efeito obtido poderia ser o oposto ao pretendido. A inviabilização financeira dos cartórios que atendem predominantemente os mais pobres aumentaria a insegurança jurídica dessa parcela da população. Com isso, seria desestimulada a produção e venda de bens e serviços para essa população.

Em que pese o fato de o acesso ao registro civil ser condição essencial ao exercício da cidadania, as consequências da imposição de gratuidades nessas atividades também apresenta problemas, especialmente as ressaltadas na presente seção. A viabilidade econômica das serventias é ameaçada e consequentemente a capacidade de atendimento à população.

23. Destaque-se que de um total de 12.659 cartórios, 2.206 estão situados em municípios com somente um cartório.

Considerações sobre oferta e demanda dos serviços notariais e de registro

Box 2

Subliminarmente ao funcionamento do sistema notarial e de registro opera o mecanismo de oferta e demanda comum a qualquer mercado de bens ou serviços.

Assim, no mercado de serviços notariais e de registro, de um lado têm-se a demanda, que tende a crescer à medida que os preços diminuem. O contrário tende a ocorrer à medida que aumentam os preços. Por exemplo, se o registro de imóvel é barato, é previsível que mais pessoas registrem suas propriedades do que quando os registros são caros. No caso de registros caros, é possível que uma parte representativa das propriedades seja informal devido à baixa demanda, assim como ocorre em diversos países (ver Corporação Financeira Internacional, 2008).

Já a oferta dos serviços guarda relação positiva com os preços. Por exemplo, para preços moderados pode ser esperada uma capacidade de oferta maior do que com preços baixos. A primeira justificativa para isso é que os serviços notariais e de registro têm custos que devem ser cobertos pelas receitas das serventias. Além desses custos, num cenário de aumento sistemático da demanda, a oferta só poderá aumentar consistentemente se existir capacidade de investimento. Essa capacidade depende do nível de preços que é praticado – se muito baixo, a expansão da oferta pode ser inexequível ou não ser atrativa.

Portanto, em que pese os baixos preços incentivarem a expansão da demanda dos serviços notariais e de registro, o sistema somente os ofertará se o nível de preços for suficiente para cobrir custos, gerar algum excedente para investimentos e remunerar adequadamente os titulares dos cartórios pelas suas atividades e pelo risco incorrido (ver Seção 3.2.2). A gratuidade favorece aumento da demanda, mas não proporciona incentivos à expansão da oferta nem à melhoria da qualidade dos serviços.

Há então, um nível de preços ideal para os serviços notariais e de registro condizente tanto com as condições de demanda do público, quanto com as condições de oferta do setor em questão. Isto pode ser representado esquematicamente (ver Figura 3). No Brasil esse nível de preços ideal depende da região geográfica considerada, pois há elevadas assimetrias de renda entre estados e entre regiões.

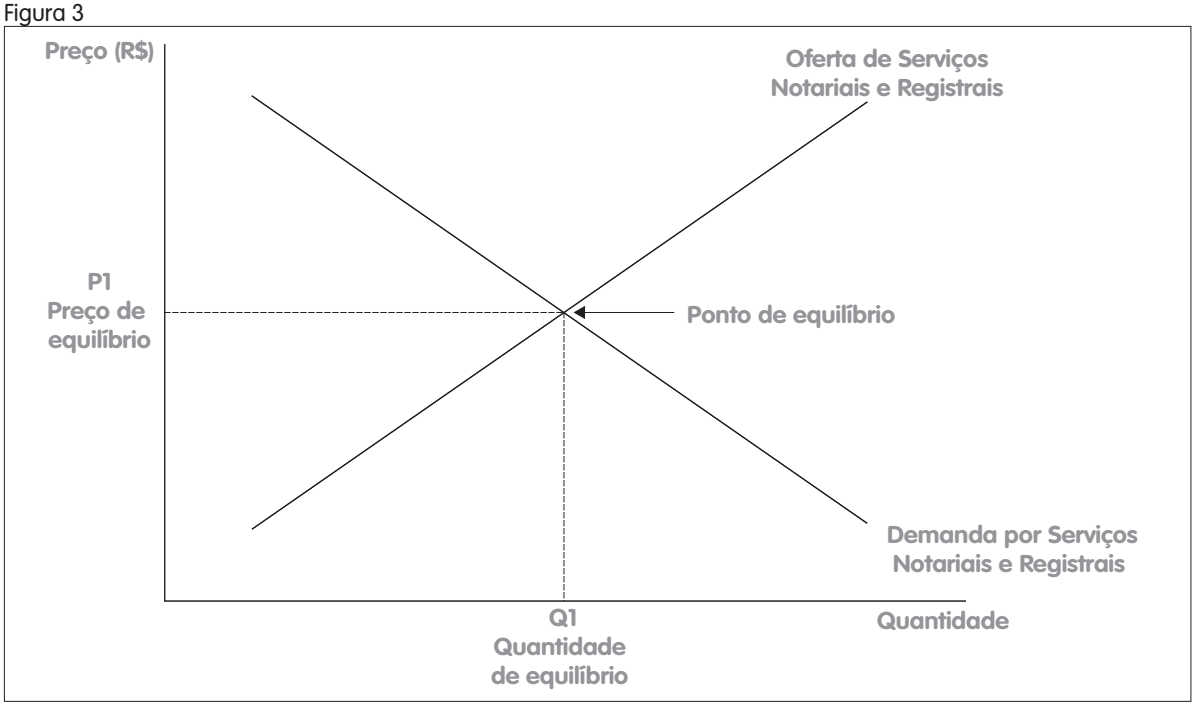
Esse quadro é seriamente agravado pela MP 459 (ver Seção 5.2), que introduz regras de gratuidade muito agressivas, mas por outro lado estabelece metas para implementação do registro eletrônico que são totalmente incongruentes.

Note que, de acordo com essa lógica, mediante preço inferior a P1 (situação desejável do ponto de vista da expansão da demanda), a oferta de serviços pelo sistema seria inferior à quantidade de equilíbrio (Q1). Já se os preços fossem maiores que P1, a demanda seria inferior à quantidade de equilíbrio, ainda que houvesse espaço para elevação na quantidade ofertada. Portanto, o preço e quantidade de equilíbrio são P1 e Q1, que indicam a melhor situação possível de ser obtida.

Ainda que o P1 e Q1 sejam valores nocionais, é fato que, como exposto, existe um nível mínimo para P1, determinado pelos fatores citados: custo de operação dos cartórios, provisão de excedente para investimentos e remuneração suficiente para os titulares, que compreenda o risco relativo às atividades e proporcione suficiente atratividade.

Equilíbrio de mercado de atividades notariais e de registro

Figura 3



Elaboração: Tendências.

4.2.2. Aumento da relevância dos custos indiretos e impacto negativo na eficácia

As medidas de gratuidade reduzem uma parte do custo do registro para o usuário, mas afetam negativamente outros componentes desses custos. Além disto, prejudicam a eficácia dos registros. Para análise desse ponto é importante a sistematização conceitual dos custos do registro e determinantes de sua eficácia, conforme se segue.

O custo efetivo de um registro percebido pelos usuários das atividades notariais e de registro tem dois elementos básicos: custos diretos e custos indiretos, cada um composto de custos pecuniários e de custos não pecuniários.

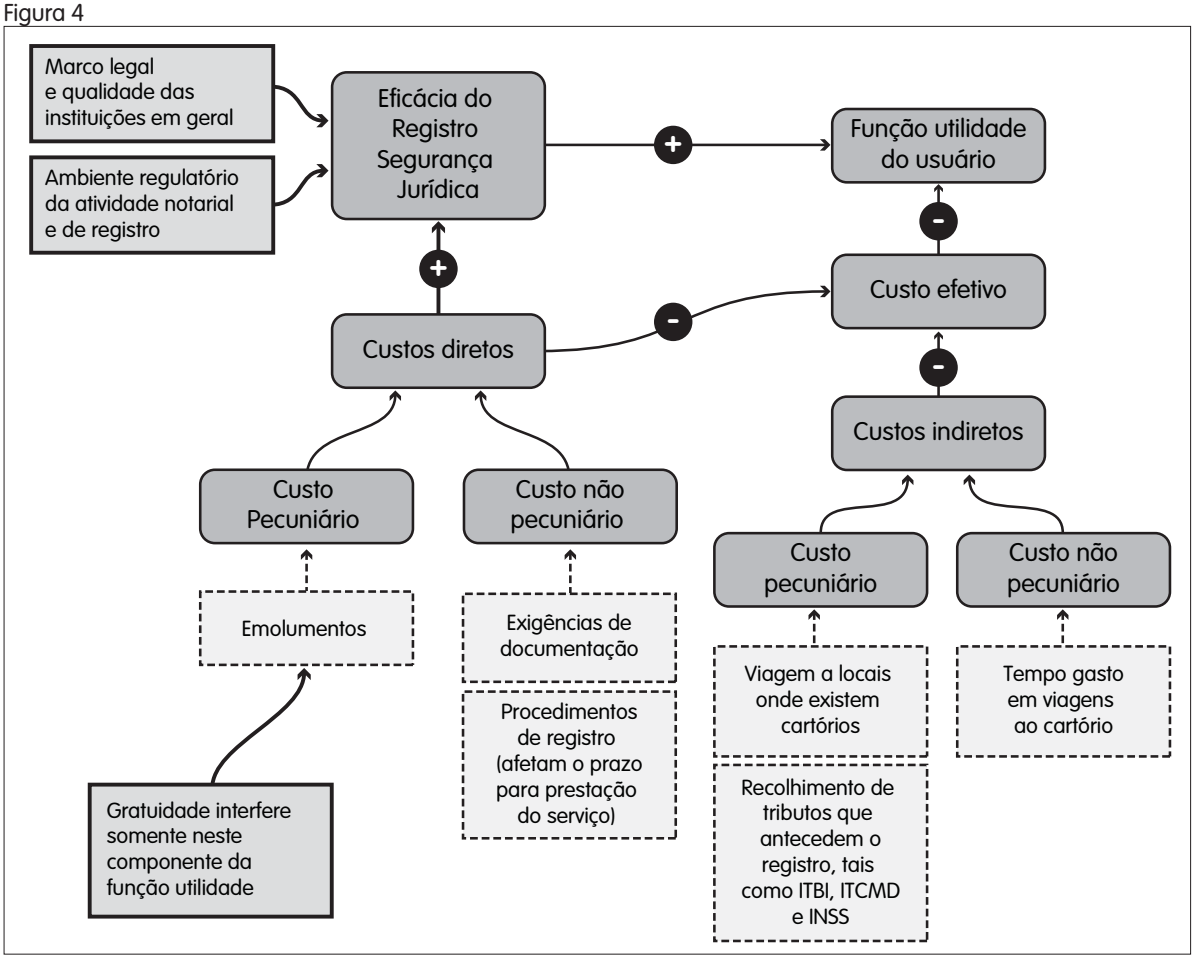
Os custos diretos pecuniários são dispêndios no próprio registro, isto é, os emolumentos. Os custos diretos não pecuniários são itens referentes ao registro, mas que não implicam desembolsos, por exemplo, exigências de documentação e os procedimentos internos do cartório, que afetam o prazo de prestação dos serviços.

Por sua vez, custos indiretos pecuniários são custos que não decorrem do ato do registro em si, mas de elementos que afetam o acesso dos agentes a estes serviços. Por exemplo, o custo de deslocamentos que forem necessários até o cartório e exigências tributárias exógenas e que os antecedem (como recolhimento de ITBI, ITCMD e INSS). Os custos indiretos não pecuniários do registro são fatores que afetam o acesso a esses serviços, mas não implicam desembolsos, por exemplo, o tempo que é gasto em deslocamentos até o cartório.

Esses componentes são apresentados de modo esquemático na Figura 4.

Custos do registro e determinantes de sua eficácia

Figura 4



Elaboração: Tendências.

A gratuidade interfere somente no componente pecuniário custo direto, e sua proposição não considera os potenciais efeitos sobre:

- Custos indiretos do registro: conforme tratado na Seção 4.2.1, a gratuidade pode afetar a estrutura do setor notarial e de registro. Se houver redução da quantidade de cartórios, os custos indiretos do registro percebidos pelos usuários podem ser elevados de forma significativa;
- Eficácia do registro: a gratuidade representa redução na remuneração dos serviços prestados. Portanto prejudica um dos elementos determinantes da eficácia dos registros, reduzindo a segurança jurídica. Este efeito é representado pelo sinal positivo na figura: maior custo direto favorece a eficácia do registro.

Assim, ao mesmo tempo em que contribui para reduzir o custo efetivo do registro percebido pelo usuário dos registros (o que é representado pelo sinal negativo na figura), a gratuidade tem potencial de elevar os custos indiretos – anulando parte ou todo o efeito representado pela redução do custo direto pecuniário.

Adicionalmente, o nível de bem-estar do usuário é influenciado por esses componentes determinantes do custo efetivo do registro (representado pelo sinal negativo na figura), mas também sofre interferência da eficácia do registro (neste caso a relação é representada pelo sinal positivo na figura: maior eficácia aumenta o nível de utilidade).

O efeito líquido dos fatores citados é difícil de ser mensurado. Entretanto, a sistematização dos efeitos potenciais da gratuidade do ponto de vista do usuário indica que seu nível de bem-estar é sensível a diversos elementos além do óbvio valor dos emolumentos. Fica claro também que o efeito líquido de uma gratuidade pode ser negativo para o usuário, ao invés de proporcionar maior bem-estar como poderia se depreender de uma análise superficial.

4.2.3. Perturbação do marco regulatório

A recorrente proposição de leis acerca das regras de cobrança das atividades notariais e de registro não está coordenada com o marco regulatório do setor. Mais do que isto, os principais elementos (e fundamentos lógicos) dessa regulação são desprezados. O resultado é que se introduz um componente de incerteza jurídica na atividade notarial e de registro.

Note que, em que pese a regulamentação de emolumentos dar-se em nível estadual (leis estaduais), as medidas de gratuidade e isenções parciais sobrepõem-se a esses critérios, ao estabelecer "custo zero" ou "quase zero" para determinados serviços e/ou indivíduos. Trata-se, portanto, da invalidação de um elemento básico da determinação da receita da atividade e presente no cálculo econômico do sistema notarial e de registro.

A inconsistência das leis se dá tanto no caso das sugeridas por parlamentares, quanto no caso daquelas relacionadas a políticas públicas de cunho mais abrangente (é o caso da MP 459, do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV). Com relação ao segundo caso, é preocupante como, mesmo no âmbito de um projeto importante (visa melhorar o acesso à habitação e também favorecer o aumento da atividade econômica num contexto de crise) o tratamento das questões referentes às atividades notariais e de registro é superficial e insuficiente para a solução dos problemas supostamente em foco.

Do ponto de vista exclusivo da sinalização quanto ao ambiente regulatório, as leis e propostas sobre gratuidade possuem os seguintes efeitos:

- Interferem no cenário de remuneração da função ao afetarem as taxas recebíveis pelos serviços. Naturalmente isto deve se refletir em menor atratividade dos concursos e maior vacância de serventias em função dessa percepção de insuficiente rentabilidade;
- Prejudicam a atratividade da atividade em razão da percepção de que há possibilidade de implementação de novas medidas que podem rebaixar a remuneração da função. Esta percepção se fundamenta nos precedentes de discricionariedade representados pelas leis e propostas até um dado momento;
- Afetam o padrão e volume de investimentos tecnológicos e em aperfeiçoamento do pessoal ocupado na atividade.

A existência de Medidas Provisórias tratando das atividades notariais e de registro agrava ainda mais o quadro de incerteza jurídica que se desenha pela profusão de leis e propostas. Isto se dá porque as Medidas Provisórias têm caráter arbitrário, não dão margem a debates na sociedade civil que possam influenciar seu teor, têm efeitos imediatos e dificilmente são revogadas ou substancialmente modificadas no Congresso Nacional.

4.2.4. Transferência de custos de atividades que geram benefícios privados

Os maiores interessados nas atividades notariais e de registro são os titulares dos direitos inscritos. Por exemplo: no caso da aquisição de um imóvel, o maior interessado é o adquirente; no caso reconhecimento de firma, são o solicitante do reconhecimento de firma, o destinatário do documento e o poder público; no caso do protesto de títulos, é o apresentante do título (credor); no caso da notificação extrajudicial, é o solicitante da notificação; no caso do registro civil de pessoas naturais, a própria pessoa natural e o Estado. É fato, portanto, que os benefícios desses serviços são, em boa medida, privados.

Ocorre que as medidas de gratuidade das atividades transferem os custos a outras partes. Essa transferência dos custos possui três casos básicos. Caso inexistam medidas de compensação formais da gratuidade, o custo incide sobre o próprio cartório que lavrou a escritura ou realizou o registro (o que implica na crítica referida na Seção 4.2.1). Há também a possibilidade de implementação de subsídios cruzados dentro do sistema notarial e de registro (ver Seção 4.3.1). Os custos também podem ser transferidos ao Estado (e, em última análise, toda a sociedade), situação analisada na Seção 4.3.2.

Dois problemas decorrem desse modelo de custeio do sistema. Em primeiro, não é correto do ponto de vista da justiça transmitir custos de benefícios privados a partes que não recebem os seus benefícios. Além disso, tal medida não é eficiente do ponto de vista dos incentivos econômicos.

4.2.5. Critérios de gratuidade de acordo com a renda não têm base no mérito e não consideram especificidades socioeconômicas regionais

As medidas de gratuidade institucionalizam diversas arbitrariedades do ponto de vista dos critérios. Uma das mais graves decorre dos critérios de gratuidade de acordo com a renda, já que o estabelecimento de quais categorias de agentes são contempladas não é apoiado em evidências sobre mérito. Assim, a probabilidade de conceder benefícios a pessoas que não possuem necessidade é elevada.

Esse problema se agrava quando são consideradas as especificidades socioeconômicas regionais. No Brasil, critérios de pobreza ou de baixa renda em uma região não se aplicam às outras. Por exemplo, o mesmo valor de renda correspondente à população pobre de São Paulo pode compreender a população de renda média ou mesmo alta de outras unidades da federação.

A questão das diferenças de renda regionais deve ser tratada, necessariamente, por meio da fixação de emolumentos em cada unidade da federação. Essa forma é prevista na própria legislação da atividade notarial e de registro (artigo 236 da Constituição Federal de 1988, regulamentado pela Lei nº 10.169 de 2000). Portanto, as leis e propostas de leis que versam sobre gratuidades contrariam, além da lógica econômica, também a própria legislação da atividade.

Considerações gerais sobre critérios de renda e pobreza
Box 3

Existem definições distintas para o conceito de pobreza. Estas diferenças podem ocorrer entre os países, regiões e até entre estados de uma federação. No caso do Brasil, devido a sua grande extensão territorial, diversidade cultural, social e econômica, a precisa concepção sobre o conceito de pobreza é tarefa difícil. Existem inúmeros trabalhos com o propósito de tentar definir corretamente o que é pobreza, contudo, nem sempre há consenso.

Por exemplo, a pobreza pode ser interpretada pelo fator renda (como privação da renda), ou pelo fator capacidade, isto é, falta de capacidades básicas (capacidade de se alimentar, de se vestir, de morar, de se auto-sustentar, etc.). Neste último caso, porém, a definição do que são capacidades básicas é amplamente questionável e, portanto, torna-se impossível definir um indivíduo como pobre apenas pela falta delas.

Do ponto de vista econômico, a pobreza é um forte entrave ao desenvolvimento, porque os investimentos tendem a privilegiar localidades onde há mercado consumidor e também, onde existe mão-de-obra capacitada para atender as necessidades das empresas. No âmbito das políticas que têm como critério a pobreza, um problema crítico é a definição da camada social a ser beneficiada, que deve ter como um dos elementos considerados a assimetria de custo de vida entre regiões, e entre metrópoles e cidades de menor porte.

Esta questão é de suma importância, porque uma definição errônea das camadas sociais contempladas pelo programa pode resultar em desequilíbrios na distribuição de benefícios, com desperdício de recursos escassos e não atendimento de pessoas que necessitam auxílio.

4.2.6. Critérios de gratuidade não baseados em renda são criticáveis ao beneficiar público que *a priori* não necessita benefícios

Boa parte das medidas de gratuidade se baseia em critérios no mínimo excêntricos (ver Seções 5.1 a 5.4 para a descrição de todas as medidas em tramitação no Senado e Congresso). Isto oculta, porém, o estabelecimento de grupos de beneficiários que *a priori* não são desfavorecidos do ponto de vista econômico, nem tampouco podem ser apontados como merecedores de políticas de favorecimento unilaterais.

Nessa condição, podem-se apontar as seguintes categorias de beneficiários:

- Associações de moradores (PLS 100/2006);
- Vítimas de furtos e roubos de documentos (PEC 22/2008, PL 1.538/2003, PL 713/2007, PL 875/2007);
- Cedente de procuração trabalhista (PL 3.284/1999);
- Cedente de procuração para recebimento de benefícios sociais (PL 5.494/2001);
- Retificação de registro civil por afro-descendentes (PL 6.912/2002);
- Beneficiários de parcelamento do solo urbano na forma de condomínios (PL 2.454/2003);
- Aposentados e pensionistas (PL 7.704/2006 e 77/2007);
- Pessoas com idade entre 15 e 29 anos (PL 27/2007);
- Pessoas desempregadas (PL 481/1999 e PL 1.718/2007);
- Caixas escolares, grêmios estudantis e associações de pais, mestres e alunos (PL 4.330/2008).

4.2.7.Criação de oportunidade para barganhas ineficientes

A instituição de gratuidades na prestação de certas atividades notariais e de registro supõe dois elementos regulatórios básicos. Um são as regras que estabelecem os próprios direitos de gratuidade (por exemplo, a isenção total ou parcial no pagamento do registro de imóvel para determinadas faixas de renda ou classes sociais, por exemplo, pobres). Outro é a criação de parâmetros de enquadramento (por exemplo, regras que definam o que é ser pobre).

Um problema com isso é a excessiva quantidade de leis que interferem nas relações econômicas, au-

mentando sua complexidade. A imposição dessas regras traz quase automaticamente um problema de interpretação, que frequentemente é subjetiva, de modo que se criam oportunidades de barganhas (disputas) entre os agentes envolvidos. Um exemplo é um processo judicial em que uma pessoa reclama ter direito a certo tipo de gratuidade de registro, e no qual o cartório tentará provar que a gratuidade não se aplica.

Esses processos de barganha são custosos porque demandam uso de recursos humanos e materiais pelas partes. São ineficientes porque é um dispêndio de recursos, o qual não visa gerar nova renda ou riqueza, mas somente estipular qual será a forma de repartição de um dado recurso. Por exemplo, se um registro custa R$ 100,00 e há uma disputa em torno de sua gratuidade, a barganha envolve quem arca com o custo de R$ 100,00, se o cartório ou a pessoa que pleiteia a gratuidade. Se as despesas da barganha forem de R$ 20,00 para cada parte, o total de dispêndio será R$ 40,00 para estabelecer quem fica com R$ 100,00. A ineficiência dessa barganha será, portanto, de R$ 40,00, sem qualquer geração de renda ou riqueza.

Frequentemente os custos dessas barganhas também afetam o setor público (por exemplo, o aumento na quantidade de processos judiciais implica mais dispêndios de recursos públicos e maior morosidade nos demais trabalhos dos respectivos órgãos envolvidos).

4.2.8. Aumento da burocracia

As regras de gratuidade tornam necessários mecanismos de controle por parte dos cartórios, para verificar o enquadramento dos solicitantes dos direitos. Por exemplo, criam-se exigências de documentos para comprovação da renda (se a gratuidade for prevista para pessoas pobres) e rotinas a serem seguidas nos processos internos.

Essa burocratização envolve custos, por exemplo, o tempo de trabalho inerente à verificação da documentação no cartório. Em última análise, a burocratização prejudica não só a estrutura de custos dos cartórios (redução das receitas), mas, também, a eficiência na prestação das atividades notariais e de registro, podendo haver aumento no tempo para atendimento dos usuários e redução da qualidade.

4.2.9. Identificação dos beneficiados é deficiente

Outro núcleo de críticas às medidas de gratuidade das atividades notariais e de registro se refere à dificuldade de identificação a respeito do direito ou não aos benefícios.

No caso de gratuidades tendo como mérito a pobreza, a declaração de renda por parte do próprio usuário propicia elevado incentivo à fraude. Já a comprovação de renda por documento (por exemplo, holerite) é um critério injusto numa economia com significativa informalidade como a brasileira.

Assim, o critério de benefício em função da renda tem verificação imperfeita e dá margem a injustiças: no caso de gratuidade em função da renda, pessoas com renda além do limite podem ser contempladas, por fraude ou por exercerem atividades predominantemente informais.

4.2.10. Gratuidade de atividades menos essenciais do que vários bens e serviços não gratuitos

A gratuidade das atividades notariais e de registro é arbitrária também no sentido em que outros bens e serviços tão ou mais essenciais não são gratuitos.

Tratando exclusivamente de moradia, o acesso a ela não é um direito universal no Brasil (os progra-

mas públicos de acesso à casa própria são exceções que confirmam a regra). Todos os bens e serviços necessários para construção e manutenção de moradias e para o ato de morar são pagos: materiais de construção em geral, mão-de-obra, serviços de utilidade pública como energia elétrica, água e esgoto, etc. Desta forma, a gratuidade dos registros representa tratamento desigual de diferentes atividades por parte do Estado.

Essa lista poderia ser estendida a diversos outros bens e serviços. Alimentação e transporte constituem bons exemplos.

4.2.11. Desconsideração de outros óbices no acesso aos registros

Outro problema com as medidas de gratuidade de atividades notariais e de registro e que revelam sua arbitrariedade e inconsistência é que sua proposição desconsidera fatores externos a esse sistema, mas que restringem o acesso aos seus serviços.

Por exemplo, no caso do registro da propriedade imobiliária, segundo Salaroli (2007, p. 6), provavelmente a maior fonte de informalidade de imóveis urbanos é a violação da legislação ambiental e urbanística. Entretanto, a gratuidade dos registros não diz respeito a esse tipo de problema.

Uma restrição importante é representada pelo ITCMD e pelo ITBI (ver Seção 3.3), cuja cobrança necessariamente deve ser feita antes da lavratura da escritura e registro na matrícula do imóvel, e por isso impõe elevado custo à formalização da propriedade. Como resultado, há um forte incentivo à sua informalidade.

Exceções que confirmam a regra são os municípios paulistas de São Bernardo do Campo e Mauá, que implementaram descontos na alíquota de ITBI e com isso obtiveram significativo aumento na formalização dos direitos de propriedade.

O mesmo ocorre com o necessário recolhimento da contribuição previdenciária (INSS) para os casos de averbação de demolição, construção e ampliação de construção no registro de imóveis. Tal exigência incentiva irregularidades em parte expressiva das construções realizadas no País.

Assim, em que pese a existência de significativa informalidade da propriedade no Brasil, a gratuidade das atividades notariais e de registro não é a única forma de estímulo à formalização (provavelmente não a melhor). Isto é, há necessidade de políticas públicas coordenadas (com participação dos representantes do sistema registral) de forma a resolver outros entraves da questão, como a ilegalidade de locais de construção de moradias e a informalidade de posses.

Em suma, a resolução do problema da informalidade da propriedade demanda políticas públicas efetivas. A gratuidade do registro tem efeitos perniciosos do ponto de vista da segurança jurídica, capacidade de atendimento do sistema notarial e de registro e seu aperfeiçoamento, não contribuindo para o aumento da formalização da propriedade.

4.3. Outras questões associadas à medidas de gratuidade

4.3.1. Peculiaridades dos subsídios cruzados

A utilização de subsídios cruzados nas atividades notariais e de registro é uma forma de atenuar os efeitos negativos da gratuidade, pois contribui para recuperar a viabilidade econômica das serventias prejudicadas pelas isenções e evitar a deterioração da qualidade do sistema. Ainda assim, os subsídios cruzados podem implicar ineficiências, tais como:

- Encarecimento das demais atividades realizadas pelo sistema, pois se baseia em transferência de renda dos outros usuários para os beneficiados pela gratuidade;
- Aumento dos preços das demais atividades desincentiva sua demanda, o que tende a reduzir o nível de atividade do sistema (vide os casos de subregistro civil de nascimento, que não foi reduzido em certas localidades, apesar da gratuidade constitucional)[24], fomentando a informalidade dos negócios e dificultando o acesso à cidadania;
- Com a redução na prestação das atividades remuneradas, aumenta a representatividade dos custos fixos na estrutura de custos do sistema notarial e registral.

4.3.2. Peculiaridades dos subsídios públicos

O financiamento de isenções totais e parciais no pagamento de atividades notariais e de registro por meio de subsídios públicos pode contribuir para que os problemas decorrentes da gratuidade sejam minimizados. Os subsídios públicos podem contribuir para a preservação da viabilidade econômica das serventias, impedindo a deterioração da qualidade dos registros.

Entretanto, ainda que seja uma estratégia desejável para a manutenção da qualidade na prestação das funções notariais e de registro, o subsídio público implicaria custos para o Estado. Além disso, pode comprometer a autonomia do sistema notarial e registral, problema abordado na Seção 3.2.1.

4.3.3. Criação de ineficiências devido à necessidade de controles

A gratuidade das atividades notariais e de registro eleva o custo médio das operações, se for compensada por repasses provenientes de outros membros do sistema (subsídios cruzados) ou por subsídios públicos.

Isto ocorre porque a implementação e operação dos repasses demandam dispêndio de recursos na administração do processo de cálculo e contabilização dos percentuais de emolumentos destinados aos fundos para financiamento da gratuidade, controles para rateio e distribuição dos recursos arrecadados, auditorias a respeito da realização de registros gratuitos, etc. Há, portanto, um custo de transação interno ao sistema, que significa aumento do custo médio das operações, e, portanto, menor eficiência na prestação de suas funções e menor nível de bem-estar na sociedade.

24. Fonte: IBGE (2005).

Natureza de função pública exige que o poder público proporcione meios para o cumprimento de atividades

Íntegra do parecer do professor Celso Antônio Bandeira de Mello, sobre a obrigatoriedade de prestação de serviços gratuitos sem a correspondente previsão de algum tipo de compensação econômico-financeira

A Associação dos Notários e Registradores do Estado de São Paulo – ANOREG/SP submete-nos a exame a seguinte consulta.

"1. Considerando que a função pública delegada de natureza notarial ou registral impõe deveres atinentes à otimização da qualidade dos serviços prestados pelos notários/registradores, pode ser afirmado que esta mesma natureza de função pública exige que o Poder Público proporcione aos notários/registradores poderes e meios necessários ao cumprimento efetivo de tais deveres? Em caso positivo, dentre tais poderes e meios se incluem os meios econômico-financeiros?

2. Dadas as diferenças e semelhanças entre os serviços públicos concedidos e as funções públicas notariais e registrais, é possível aplicar às delegações notariais/registrais o regime jurídico atinente à garantia do equilíbrio econômico-financeiro do serviço concedido? Neste sentido, poderia o Poder Público (federal e estadual), a bem de realizar políticas públicas, obrigar notários/registradores a prestarem serviços gratuitamente sem a correspondente previsão de uma compensação econômico-financeira, suportando, assim, com seus patrimônios pessoais, os ônus decorrentes desta política pública?"

Às indagações respondo nos termos que seguem.

Parecer

1. A delegação de serviços públicos notariais e de registro e a concessão de serviços públicos são institutos jurídicos que têm acentuados pontos de contato. O que substancialmente os diferencia é que no primeiro caso estão em pauta atividades jurídicas e no segundo atividades materiais. Sem embargo, sobre serem, igualmente, formas de exercício de atividades públicas por particulares, apresentam vários outros pontos de afinidade em decorrência mesmo desta qualificação que lhes é comum.

Assim, desde logo, os que as desempenham acedem a elas por vias democráticas, isto é, nas quais – como é natural em um Estado Democrático de Direito – o princípio da igualdade é plenamente respeitado: os inte-

ressados tornam-se concessionários do serviço público com base no sucesso em uma licitação; os delegados em serviços registrais ou notariais, por via de concurso público. Ou seja, em um e outro caso, é uma disputa aberta o que os credencia.

Tanto na concessão, quanto na delegação em causa, as condições de prestação da atividade são fixadas pelo Poder Público. Em ambas, o interesse na melhor realização daqueles misteres é o que preside a prestação deles, razão pela qual o Estado pode modificar os termos de seu desempenho sempre que conveniências públicas o exijam.

Os misteres correspondentes ao serviço notarial e registral, tal como os relativos à concessão, são desempenhados por conta e risco de seus exercentes. Em uma e outra, os titulares destes encargos são particulares em colaboração com a Administração e os agentes a eles subordinados são seus empregados, não tendo vínculos com o Poder Público. Outrossim, a atuação de ambos pode suscitar responsabilidade subsidiária do Estado, visto que a atividade exercida é pública e só pode estar em mãos privadas por habilitação outorgada pelo Poder Público.

2. É claro a todas as luzes, então, que o Estado tem o máximo interesse em disciplinar tais encargos em termos que garantam a seus prestadores as condições adequadas para que possam oferecer o mais satisfatório atendimento ao interesse público que justifica a atividade em si e o trespasse de seu exercício aos particulares. Inversamente, não tem interesse algum em sonegar-lhe tais condições, ou em criar empeços de natureza econômica que lhes possam acarretar onerações prejudiciais, como também não tem nenhum justificável interesse em agravar economicamente a situação que desfrutem no desempenho das atividades que lhes foram trespassadas. Quaisquer ônus deste gênero somente poderiam engendrar dificuldades à boa prestação do exercício notarial ou de registro, além de desestimular tanto os que a desempenham quanto os que viriam a interessar-se em desempenhá-las futuramente.

De resto, ao realçar, com o eminentíssimo publicista italiano Guido Zanobini – um autor clássico do direito administrativo – a razão pela qual tais sujeitos assumem os encargos em apreço, emerge claramente o contrassenso que seria a produção de agravos ao equilíbrio econômico da atividade posta a seu cargo. Disse o eminente autor:

> *"... nel soggeto privato, il fine que questo si propone nell' esercizio della pubblica funzione, è distinto dal fine statuale a cui questa funzione provvede, perchè è um fine privato, di solito un fine di lucro. Si può dire, anzi, che il servizio pubblico, o la pubblica funzione, serve di mezzo al privato per conseguimento di questo suo fine personale"* (Corso di Diritto Amministrativo, CEDAM, 1944, vol. I, pág. 181 – destaques nossos).

Foram justamente estas noções que nos levaram a fazer, em obra teórica, com relação à concessão de serviço público, a seguinte averbação que calha à fiveleta também para a delegação de atividade notarial e registral:

> *"Para o concessionário, a prestação do serviço é um meio através do qual obtém o fim que almeja: o lucro. Reversamente, para o Estado, o lucro que propicia ao concessionário é meio por cuja via busca sua finalidade, que é a boa prestação do serviço."* (Curso de Direito Administrativo, Malheiros Eds., 2009, 26ª ed., págs. 706-707).

Do mesmo modo, Hely Lopes Meirelles, com sua proverbial capacidade de síntese e agudez de análise, referindo-se aos contratos administrativos, mas em termos equivalentemente aplicáveis à delegação da atividade notarial e registral, averbou:

"O contrato administrativo, por parte da Administração destina-se ao atendimento das necessidades públicas, mas, por parte do particular contratante objetiva um lucro, através da remuneração consubstanciada nas cláusulas econômicas e financeiras. Esse lucro há que ser assegurado nos termos iniciais do ajuste, durante a execução do contrato, em sua plenitude, mesmo que a Administração se veja compelida a modificar o modo e a forma da prestação contratual, para melhor adequação às exigências do serviço público". (Licitação e Contrato Administrativo, Ed. Rev. Trib., 3ª ed., 1971, pág. 205).

3. Apontadas as características destas duas aludidas modalidades de desempenho de atividade pública por particulares, pode-se apontar a lógica que preside o regime de ambas, colacionando averbações análogas às que de outra feita fizemos ao propósito das concessões de serviço público, pois também nisto se igualam. A saber:

Há duas ordens de interesse que se devem compor na relação em apreço. O interesse público, curado pela Administração, reclama dele flexibilidade suficiente para atendimento das vicissitudes administrativas e variações a que está sujeito. O interesse particular postula suprimento de uma legítima pretensão ao lucro extraível do desempenho da atividade em apreço, segundo os termos que as vinham regendo ao tempo de travamento do vínculo. Daí que se defere a cada qual o que busca no negócio jurídico. Nem faria sentido conceder-lhes ou mais ou menos que o necessário à satisfação dos fins perseguidos.

Por isso mesmo não há fugir à conclusão de que ao Poder Público pertencem todas as prerrogativas necessárias ao bom asseguramento do interesse público, de sorte que pode adotar as providências requeridas para tanto, ainda que impliquem alterações nos termos iniciais. Também não há evadir-se à conclusão de que nunca por nunca poderá a Administração esquivar-se à contrapartida delas, isto é, ao cabal ressarcimento dos gravames resultantes para a contraparte dessarte afetada.

A contrapartida dos poderes da Administração é, então, uma proteção em proveito do particular, de modo que a desigualdade encarecida, equilibra-se com o resguardo do objetivo de lucro por ele buscado ao se credenciar como notário ou registrador.

4. De há muito se recusa a visão autoritária que supunha caber ao Poder Público agir a seu talante, com plena liberdade, desconhecendo interesses privados, sempre que pudesse invocar para tanto a existência de um interesse público justificador da providência a ser expedida.

Esta visão autocrática deixou de prosperar com a progressiva implantação de conceitos mais afinados com o Estado Democrático de Direito, e, pois, com um crescente respeito aos direitos individuais e consequentemente aos interesses patrimoniais de cada um. Assim, o moderno direito público espelha uma visão muito mais afinada com a dignidade da pessoa humana e com todos os consectários dela, no que se inclui, como é sabido, a segurança jurídica, a afirmação do dever de lealdade do Poder Público, o respeito à boa-fé dos administrados e a suas expectativas legítimas, inclusive no que concerne à intangibilidade patrimonial.

Assim, por exemplo, até o próprio princípio da legalidade sofreu atenuações por amor ao princípio da segurança jurídica e da boa-fé, como assinala Almiro do Couto e Silva em substancioso estudo no qual afirma:

"Aos poucos, porém, foi-se insinuando a idéia de proteção da boa-fé ou de proteção à confiança, a mesma idéia, em suma, da segurança jurídica, cristalizada no princípio de irretroatividade das leis ou no de que são válidos os atos praticados por funcionários de fato, apesar da manifesta incompetência das pessoas que deles emanaram". ("Princípios da Legalidade da Administração Pública e da Segurança Jurídica no Estado Contemporâneo" – conferência realizada no VI Congresso Brasileiro de Direito

Administrativo, outubro de 1987, em Belém, Pará, publicado na RDP vol. 84, págs. 46 e segs.).

5. Em tema de contrato administrativo, já de algum tempo, a doutrina internacional passou a reconhecer que alguns deles hão de ser considerados "contratos de colaboração", de tal sorte que Administração e particular não podem e não devem ser considerados como oponentes que lutam entre si, mas como partes empenhadas em uma tarefa de interesse geral. Neste sentido é a observação de Benoît, de acordo com quem, as partes não se apresentam como lutadores que se confrontam, cada qual "procurando encontrar as fraquezas do outro, quais contratantes de direito privado", mas como dois colaboradores cooperando no mesmo empreendimento (Le Droit Administratif Français, Dalloz, 1968, pág. 588).

Eis, pois, que, desde logo, seria evidentemente anacrônico imaginar que providências relativas à vida notarial ou registral poderiam, em nome do interesse público, ser tomadas de maneira a significar inconsequentemente agravos econômicos aos agentes que titularizam tal atividade, sem que o Poder Público tivesse que reequilibrar os termos sobre os quais estava assentada a relação constituída para compor a prestação em que se consubstanciam.

Em outro tempo histórico, no qual "interesse público" era como que uma palavra mágica brandida de maneira a embargar qualquer pretensão dos administrados, talvez dita suposição pudesse encontrar acolhimento. Não, porém, na atualidade quando, sem em nada enfraquecer a conveniente e necessária prevalência do sobredito interesse e sua afirmação predominante, reconhece-se, de outra parte, a também conveniente e necessária proteção aos interesses privados que devam, em face disto se adaptar, promovendo-se, pois, a equitativa compensação patrimonial. Dessarte, ambos os bens jurídicos se compõem sem que a prevalência de um signifique o aniquilamento de outro.

6. De toda sorte, o fato é que a similitude de situações entre concessão de serviço público e delegação da função pública notarial e de registro é, de per si, suficiente, para entender-se que, também no que atina ao respeito ao equilíbrio econômico-financeiro, as soluções cabíveis para uma e para outro hão de ser as mesmas. Cabe, então, lembrar as cediças lições doutrinárias apontadas para este aspecto.

Ange Blondeau, autor clássico no tema concessão de serviço público, após observar que consistindo a remuneração dos concessionários em tarifas cobradas dos usuários e sendo estas fixadas pelo concedente, se lhe vierem a ser impostos encargos novos, os prestadores do serviço não poderão, como o faria qualquer empreendedor, lançar o peso deles sobre os ombros da clientela, elevando os preços que teriam de pagar. Em consequência, o Poder Público terá que responder por estes acréscimos indenizando o concessionário. Anota que:

> *"as vantagens pecuniárias que o negócio confere ao concessionário foram calculadas com base em determinadas disposições regulamentares. Se estas são remanejadas pela Administração de modo a agravar-lhe a situação pecuniária, o equilíbrio desaparece. A obrigação da Administração indenizar o concessionário não tem outro fim senão adaptar a condição financeira do concessionário à nova lei do serviço". (La Concession de Service Public, Libraire Dalloz, 1930, pags. 196-197).*

Georges Pequignot, igualmente um clássico no tema contrato administrativo, apostilou a respeito da situação da contraparte da Administração:

> "Ele não consentiu seu concurso senão na esperança de um certo lucro. Aceitou tomar a seu cargo trabalhos e áleas que, se não houvesse querido contratar, seriam suportados pela Administração. É normal que seja remunerado por isso.
>
> *Além disso, seria contrário à regra da boa-fé, contrário também a qualquer segurança dos negócios,*

e portanto perigoso para o Estado social e econômico que a Administração pudesse modificar, especialmente reduzir, esta remuneração" (Théorie Générale du Contract Administratif, Paris, A. Pedone, 1945, págs. 434/434)

É que, como o disse Jean Rivero, referindo-se à remuneração do contratado:

"As disposições relativas à remuneração escapam do poder de modificação unilateral da administração" (Droit Administratif, Dalloz, 3ª ed., 1965, pág. 111).

André de Laubadére, Jean-Claude Venezia e Yves Gaudement, em obra atual, observam que no concernente ao equilíbrio econômico-financeiro, afora as noções correntes relativas a quaisquer contratos administrativos, convém lembrar apenas que "este direito existe sempre para o concessionário, haja ou não sido previsto no caderno de encargos" (Traité de Droit Administratif, LGDF, tomo I, 1992, 12ª ed., págs. 752-753)

7. Em suma: posto que está em pauta o desempenho de atividade pública, na qual, pois, o Estado tem evidente interesse, bem como o fato de ter sido reputado conveniente que tal atividade fosse prestada por particulares – o que, no caso brasileiro, foi objeto até mesmo de disposição constitucional – não pode padecer a menor dúvida ou entre dúvida de que os meios adequados ao exercício dela jamais poderiam ser recusados pelo Estado.

É igualmente óbvio que a anteposição de obstáculos, como o seriam, os de deprimir a rentabilidade da prestação dos serviços pela superveniente imposição de gratuidade em relação a certos atos, afetaria o equilíbrio inicial. De resto, em certos casos, poderia até mesmo, dependendo dos atos tornados gratuitos e do peso deles na receita do titular, quase inviabilizar o exercício da atividade, tornando-se antieconômica para seus prestadores, se não lhes fosse oferecida a compensação reequilibradora.

É, pois, claro a todas as luzes que se o Poder Público intenta realizar projetos políticos, por certo pode fazê-lo, não, porém, a expensas de que desempenha uma atividade com o fito de lucro, como disse Zanobini, inicialmente citado, e que, como anotou Pequignot, também dantes citado, aceitou tomar a seu cargo trabalhos e áleas que seriam suportados pelo Poder Público se o particular não os houvera assumido sob a égide do próprio Estado.

Há, por detrás desta forma de prestação da atividade registral e notarial, o mesmo esquema lógico que preside as concessões de serviço público, isto é: transferência do desempenho de atividade pública para particulares que, por sua conta e risco, mas nas condições estabelecidas pela autoridade, aceita assumi-las ante a perspectiva de um proveito econômico concebido em função dos termos inicialmente vigorantes e sob a garantia de que não serão subvertidos e fraudada a boa-fé de quem neles se assentou sob patrocínio estatal.

Eis, pois, que hão de ser regidos por critério similar ao que rege as concessões e que a elas devem ser reconhecidos direitos econômico-financeiros segundo equivalente padrão. Aliás, se por outra razão não fora, os princípios da lealdade e da boa-fé, que obrigatoriamente comandam toda a atividade estatal exigiriam o sobredito acatamento, até porque ditos princípios são expressões concretas da moralidade administrativa cuja positividade entre nós é expressamente imposta pelo art. 37, "caput", da Constituição Brasileira.

8. Ainda que não existisse tal preceptivo, haver-se-ia de reconhecer a importância dos sobreditos princípios atentos à preciosa lição de Jésus González Perez. Este eminente professor espanhol, em monografia preciosa sobre o princípio da boa-fé em direito administrativo, anota que tal princípio independe de consagração legal, ressalta sua importância no direito administrativo, aclara-lhe o conteúdo e indica o âmbito de sua aplicação, nas seguintes passagens que merecem cita literal.

"El de buena fe aparece como uno de los principios generales que sirvem de fundamento al Ordenamiento, informan la labor interpretativa y constituyen decisivo instrumento de integración.

El hecho de su consagración en una norma legal no supone que con anterioridad no existiera, ni que por tal consagración legislativa haya perdido tal carácter" (El Principio General de la Buena Fe en el Derecho Administrativo, Madrid, 1983, pág. 15).

"El principio general de la buena fe no solo tiene aplicación en el Derecho Administrativo, sino que en este ámbito adquiere especial relevancia. Como dice GUASP 'todos los campos del derecho estatal son clima propicio, como cualquier otro, al desarollo de esta verdadera patologia de lo jurídico. Y es más, ella se da en el seno de los principales elementos que conjuga la relación jurídica estatal: la Autoridad y el súbdito'.

Porque, en efecto, la presencia de los valores de lealtad, honestidad y moralidad que su aplicación comporta es especialmente necesaria en el mundo de las relaciones de la Administración con los administrados" (op. cit., pág. 31).

"La buena fe, a cuyas exigencias han de ajustar su actuación todos los miembros de la comunidad, sólo puede predicarse, en sus recíprocas relaciones, de la actitud de uno en relación con otro. Significa – dice Lacruz – que este otro, según la estimación habitual de la gente, puede esperar determinada conducta del uno, o determinadas consecuencias de su conducta, o que no ha de tener otras distintas o perjudiciales. La jurisprudencia civil ha delimitado correctamente su ámbito de aplicación. Como en la sentencia de 24 de junio de 1969 (Ponente: Bonet), al decir que la buena fe significa confianza, seguridad y honorabilidad basadas en ella, por lo que se refieren sobre todo al cumplimiento de la palabra dada; especialmente, la palabra fe, fidelidad, quiere decir que una de las partes se entrega confiadamente a la conducta leal de otra en el comportamiento de sus obligaciones, fiado en que ésta no le engañara" (op. cit. pág. 40 – grifos nossos).

Adverte que tal princípio

"es exigible en los actos jurídicos, en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de obligaciones" (op. cit., pág. 1).

9. Isto tudo posto e considerado, às indagações da Consulta respondo

1. Sem dúvida a natureza de função pública exige que o Poder Público proporcione aos notários/registradores poderes e meios necessários ao cumprimento efetivo de tais deveres; entre eles se incluem os indispensáveis meios econômico-financeiros para suporte e remuneração da sobredita atividade;

2. É perfeitamente cabível aplicar às delegações notariais/registrais regime jurídico análogo ao da concessão de serviço público no que concerne à garantia do equilíbrio econômico-financeiro. Daí que o Poder Público (federal e estadual), a bem de realizar políticas públicas, não pode, sem a correspondente previsão de uma compensação econômico-financeira, obrigar notários/registradores a prestarem serviços gratuitamente, suportando, assim, com seus patrimônios pessoais, os ônus decorrentes desta política pública.

É o meu parecer.

São Paulo, 10 de julho de 2009.

CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO
OAB/SP: 11.199

"Fala-se muito em burocracia [o mito], mas acredito que a população prefere um mínimo de burocracia que lhe traga segurança. É melhor nos submetermos a algum mecanismo de controle do que ficarmos todos na iminência de sermos inseridos como sócios de uma empresa e passarmos a responder com nossos bens por todas essas fraudes [a realidade]."

Enquanto o reconhecimento não vem...

Quem tem documentos perdidos ou roubados pode acabar sócio de empresas endividadas. A população brasileira ainda aguarda uma solução que iniba a prática de fraudes com documentos extraviados. Defensor público de São Paulo diz que um simples reconhecimento de firma poderia prevenir esse tipo de crime

Como no romance Metamorfose, em que um homem acorda pela manhã transformado num gigantesco inseto, assistidos da Defensoria Pública de São Paulo dormem pedreiros, diaristas, desempregados, motoboys, porteiros, auxiliares de limpeza, e acordam empresários inadimplentes respondendo a milionárias ações de cobrança trabalhistas e tributárias. Não é sonho e perante o absurdo, da mesma forma que o vendedor/inseto Gregor Samsa, eles devem se perguntar: "Que me aconteceu?"

Se não se trata do pior dos pesadelos, como explicar que uma diarista acumule dívida de 220 milhões em banco onde jamais abriu conta? E como pode alguém que ganhe a vida entregando pequenas encomendas empilhar quantidade suficiente de processos trabalhistas para lhe penhorarem o único bem e meio de sustento, a motocicleta. Esses dois casos foram reportados no Jornal SPTV (14/09/2009), e no Jornal Nacional (6/4/2009), ambos da Rede Globo.

Infelizmente o enredo surrealista não pertence à literatura de Franz Kafka, mas à vida de milhares de cidadãos brasileiros vítimas de fraudes perpetradas com seus próprios documentos perdidos ou roubados. Inseridos como sócios em empresas fantasmas eles têm seus nomes usados para abertura de contas nas mais diversas instituições financeiras. As ações judiciais se sucedem e em pouco tempo a vida

e a reputação dessas pessoas são afetadas. Responder a todas as ações na Justiça leva anos e a cada dia surgem novas dívidas.

Somente em 2008, cerca de 600 casos como esses foram atendidos pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo, número que em 2009 ficou superado já em abril e que, em 2010, chega a vinte novos casos por semana.

A Defensoria Pública atende apenas as pessoas que ganham até três salários mínimos por mês, mas o problema atinge toda a população, o que eleva a quantidade de vítimas a números intangíveis.

sempre mais ações que contribuam para o acesso à justiça.

Um dos trabalhos premiados de Rascovski foi a sugestão de projeto de lei que ele encaminhou ao Congresso Nacional sugerindo alteração da Lei de Empresas Mercantis (Lei 8.934/94). Confrontado com a situação recorrente de cidadãos que procuravam a ajuda da Defensoria Pública de São Paulo por terem sido inseridos como sócios laranjas em empresas fantasmas depois de terem seus documentos perdidos ou roubados, Rascovski resolveu estudar a constituição de empresas comerciais e descobriu uma brecha na lei, que facilita esse tipo de fraude.

tura de empresas mercantis, documentos verdadeiros que foram perdidos ou roubados e documentos criados com espelhos verdadeiros."

Convencido de que a única solução é instituir medidas preventivas contra a fraude com documentos, Luiz Rascovski encaminhou a todos os senadores e deputados federais sugestão de projeto de lei (p. 47) para alterar dois artigos da Lei 8.934/94, que dispõe sobre o registro de empresas mercantis. O art. 53 permite que as alterações contratuais ou estatutárias sejam feitas por contrato particular; o art. 63

Medidas preventivas simples podem coibir a constituição fraudulenta de empresas

Entrevistamos o defensor público Luiz Rascovski, que recebeu o prêmio *Justiça para todos*, no dia 19 de maio de 2010, na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Criado em 2008 pela Ouvidoria-Geral da Defensoria Pública, o objetivo do prêmio é reconhecer publicamente os trabalhos de relevância social desenvolvidos por defensores públicos e órgãos da Defensoria, e motivar

"**Suspeitamos que existam organizações criminosas especializadas em fraudes com documentos falsos em todo o Brasil**", diz Luiz Rascovski. "**Temos percebido um avanço nessas falsificações. Esses documentos verdadeiros têm sido usados nas fraudes e também estão sendo confeccionados documentos com espelhos, supostamente verdadeiros, para a abertura de empresas. Quadrilhas especializadas estão usando as duas possibilidades para a aber-**

dispensa do reconhecimento de firma os atos levados a arquivamento nas juntas comerciais.

"**A permissividade da lei traz insegurança jurídica ao sistema**", explica o defensor público. "**Uma correção nesses dispositivos, para que as alterações contratuais passem a ser efetivadas por escritura pública e para que os atos tenham firma reconhecida reduziria essas fraudes a patamares administráveis, aliviando o Judiciário e o Estado de milhares de ações e custos elevados.**"

Segundo Rascovski, o que o levou

a encaminhar a sugestão de projeto de lei ao Congresso Nacional foi a contínua repetição dos casos de pessoas que todos os dias procuram ajuda na Defensoria Pública por terem sido incluídas ilicitamente em empresas comerciais.

"Quando essas pessoas chegam a nós, elas já estão com a vida financeira absolutamente devassada. Eu percebi que os mesmos casos se reproduzem à exaustão: o cidadão tem seus documentos pessoais perdidos ou furtados e tempos depois descobre que foi inserido como sócio em empresa mercantil. Ao estudar o assunto percebi a fragilidade do sistema. O instrumento particular de alteração do contrato social somente com dados pessoais – ainda que a assinatura não confira com a do RG apresentado – é suficiente para que o cidadão passe a responder pela empresa na qualidade de sócio. É muito fácil criar ou alterar uma empresa mercantil. Juridicamente falando, os mecanismos de controle são falhos, ou seja, não são eficazes para prevenir abertura de empresa falsificada ou fraude na alteração de contrato social. Essa é uma grande preocupação da Defensoria Pública porque só conseguimos detectar o problema depois do leite derramado e, muitas vezes, o cidadão já está com sua vida comprometida. Não existe uma maneira de se precaver contra isso, qualquer pessoa está sujeita a esse risco."

Com as fraudes cada vez mais frequentes, Rascovski passou a fazer seguidas ações para o mesmo tipo de caso. Foi então que decidiu estudar a situação mais a fundo e percebeu a brecha na Lei de Empresas Mercantis (Lei 8.934/94). **"A facilidade oferecida pela lei para alterações de contrato social nas juntas comerciais é total. Como não dispõe de mecanismos de prevenção e de proteção, a lei traz insegurança jurídica para o sistema. Para se fazer alteração de contrato, por exemplo, não é exigido o reconhecimento de firma. Essa seria uma medida de proteção relativamente simples que, acredito, seria apoiada pelos próprios empresários. O reconhecimento de firma por autenticidade é a garantia de que a pessoa compareceu pessoalmente com seus documentos perante um notário, assinou um livro na presença dele e teve sua assinatura reconhecida. Essa proposta visa estabelecer algum controle sobre o sistema."**

O defensor público entende que os casos de fraudes com documentos serão cada vez mais numerosos e frequentes enquanto não houver uma alteração legislativa.

"Nós temos apenas a estatística dos casos que chegam à Defensoria, mas sabemos que esse número é muito baixo porque a maioria não conhece esse recurso ou simplesmente deixa para lá porque não tem bens. E não sabemos o número de ações que entram diretamente no Judiciário. Quem tem melhor condição financeira consegue detectar o problema da falsificação de seus documentos muito mais rapidamente. Esse é o cidadão que usa cartão de crédito e tem conta em banco, portanto logo recebe a notícia de que existe alguma coisa errada. O cidadão de baixa renda, por sua vez, chega a passar três ou quatro anos sem financiar um valor mais alto. Somente ao fazer uma compra no crediário ele descobre o problema, mas nesse intervalo de tempo sua vida ficou completamente comprometida. Por isso, os casos que recebemos aqui na Defensoria são muito avançados, praticamente casos de doença terminal. Em geral, o cidadão está com o nome no Serasa, tem protesto e responde a várias ações por conta da sua qualidade de sócio de empresa inadimplente, uma vez que ele não conseguiu barrar a situação inicialmente. É preciso promover a defesa de uma por uma das ações. Essas defesas por si só não garantem a declaração de inexistência de relação e de que não vai acontecer mais. É preciso uma ação principal para declarar que aquele documento não é dele, para que isso produza efeitos no mundo jurídico em relação a todas as demais ações. É essa decisão que segura o caso, por isso é importante conseguir essa medida de início para barrar novas ações. Fica muito mais difícil quando já existem várias ações em tramitação."

O mito e a realidade: burocracia desnecessária ou segurança jurídica?

Para o defensor público, a população está à mercê de um sistema inseguro. Ele cita casos de assistidos que estão respondendo a uma dezena de ações trabalhistas e outro tanto de ações na Justiça estadual. **"Temos casos de pessoas que respondem a mais de sessenta ações, veja a que ponto chega a situação"**, comenta. **"Essas fraudes vão gerar processos judiciais que, por sua vez, atravancarão o poder Judiciário e produzirão custos. O defensor público e o juiz são pagos pelo Estado, e esses**

processos, na maioria das vezes, buscam uma indenização que também será paga pelo Estado."

"A legalidade do documento não é analisada quando da abertura ou alteração de uma empresa mercantil. Não se analisa se a assinatura é verdadeira ou não, e é essa alteração que buscamos fazer na legislação da empresa mercantil."

"Se houvesse o controle da autenticidade de uma assinatura para abertura ou alteração de empresa mercantil em órgãos especializados como são os cartórios – ou seja, o reconhecimento de firma perante um tabelião, com o interessado sendo devidamente identificado e assinando o livro na presença do notário – com certeza essas fraudes diminuiriam sobremaneira. Sabemos que a perpetração de falsificações não deixará de existir, mas esse controle dificultaria bastante e ajudaria a fechar o cerco a essas quadrilhas que hoje atuam muito facilmente."

Rascovski explica que a impunidade cresce na mesma medida das facilidades encontradas.

"Obviamente, esses fraudadores são suficientemente inteligentes e especializados para usar as lacunas legais e perpetrar suas falsificações onde não há empecilho jurídico. Hoje, a atuação dessas quadrilhas é facilitada porque, legalmente, a Junta Comercial não teria a função de verificar o conteúdo do documento, mas tão somente a formalidade de como ele foi arquivado. Portanto, é muito fácil fazer um documento caseiro de uma alteração contratual e apresentar uma assinatura qualquer que se sabe que não será verificada."

O porteiro Roseney Nunes Francisco perdeu seus documentos, que foram indevidamente usados para fazê-lo sócio de empresa para a qual teria contribuído com um capital de R$ 50 mil. A Jucesp aceitou a alteração do contrato social com assinatura diversa do documento de identidade

"Como pode alguém abrir uma empresa em nome de outra pessoa?"

"Pessoa pobre na acepção jurídica do termo e que necessita dos benefícios da Justiça Gratuita, por não dispor de meios de arcar com as custas processuais e honorários de advogados, sem prejuízo do sustento próprio e da família...".

Essa descrição de Roseney Nunes Francisco está na declaração inicial remetida pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo ao foro competente (Cível Central) para propor ação declaratória de inexistência de relação jurídica em face da empresa Nassotex Indústria e Comércio Ltda.

A Nassotex foi constituída em 12 de setembro de 1997 e no dia 14 de novembro do mesmo ano admitiu Roseney como sócio com valor de participação no capital social de R$ 50 mil. É o que consta da ficha cadastral da Junta Comercial do Estado de São Paulo.

A Defensoria Pública alega, na inicial, que a assinatura de Roseney no instrumento de alteração contratual da empresa não confere com a da cédula de identidade (RG) e que, de fato, houve adulteração e falsificação de sua assinatura. Seu RG e CPF "certamente foram utilizados de forma forjada e adulterada, sendo os atos referentes à inclusão de seu nome como sócio da empresa, fraudulentos, com o fim de lesar terceiros".

Como sócio da Nassotex, Roseney sofreu execução fiscal da dívida ativa e mandado de citação, penhora, avaliação e intimação.

"É possível constatar que fizeram utilização indevida dos documentos do assistido para abertura de firmas em seu nome, sem o devido controle pela Junta Comercial, que aceitou o ingresso com a assinatura completamente diversa do seu documento de identidade", afirma o documento da Defensoria Pública.

Incerteza quanto à identidade e vontade

Ao propor que a Lei de Empresas Mercantis passe a exigir que as alterações contratuais ou estatutárias sejam efetivadas por escritura pública (art. 53), e que atos levados a arquivamento nas juntas comerciais não dispensem o reconhecimento de firma (art. 63), o defensor público Luiz Rascovski está preocupado com a insegurança jurídica do sistema. As fraudes se sucedem em razão da total ausência de controle da identidade de quem está entrando ou saindo da empresa, negociando a cessão, venda ou transferência de cotas.

No entanto, a certeza quanto à identidade do sócio é apenas um dos benefícios da escritura pública. É função notarial, isto é, do tabelião, orientar o cidadão para a eficácia dos atos notariais, bem como para as consequências jurídicas desses atos, chamando sua atenção para as inferências subjacentes do direito e de seus institutos. Mesmo no caso de cessão voluntária do nome para abertura de empresa, a maioria das pessoas desconhece as consequências legais (cíveis e criminais) desse ato. A atuação imparcial do tabelião é importante para que a pessoa saiba o que está contratando, ainda que seja essa sua vontade.

O aconselhamento – função própria do tabelião – equilibra eventuais desigualdades socioeconômicas entre os contratantes e alerta as partes envolvidas para as implicações do contrato social e suas consequências legais.

Em resumo, além de buscar adequação jurídica para a vontade manifestada pelos contratantes, o tabelião orienta ambas as partes sobre a eficácia e as consequências jurídicas do ato que vão praticar, bem como sugere a melhor redação das cláusulas para que o contrato social espelhe exatamente a vontade dos envolvidos. Esse papel de assessor jurídico imparcial é indispensável para que a autonomia da vontade possa ser exercida sem erros nem vícios.

Finalmente, o tabelião fiscaliza a prática dos atos – função essa que é a requerida pelo defensor público na proposta que enviou ao Congresso. Ele está obrigado ao controle das normas jurídicas e dos princípios legais dos contratos que lhe são apresentados, por isso os atos que realiza são revestidos de legalidade, segurança jurídica, autenticidade e fé pública.

"Ninguém confere nada"

Roseney é porteiro e morador do Jardim Alto Alegre em São Mateus, zona leste de São Paulo. Hoje tem 53 anos e seis filhos, de dois casamentos. Mora com a esposa e os dois filhos menores, um de quatorze e outro de quatro anos. Ele explica que seus problemas começaram entre 1999 e 2000 e duraram mais de cinco anos. "Como pode alguém somente com os documentos abrir uma empresa em nome de outra pessoa?", pergunta. "Ninguém confere nada. Precisa ter certeza que aquela pessoa quer abrir a empresa. E a pessoa tem que provar que é ela mesma", sugere.

Ao fazer sua declaração de isento junto à Receita Federal, Roseney foi informado de que uma empresa fora aberta com seu CPF, portanto, como sócio da Nassotex Indústria e Comercio Ltda. deveria fazer declaração de imposto de renda pessoa jurídica. Ele não sabe dizer como uma empresa foi registrada em seu nome, mas confirma que perdeu seus documentos, lavrou um boletim de ocorrência e não se preocupou mais com o assunto.

"Quando estive na Receita Federal, havia muitos outros com o mesmo problema", conta Roseney. Do jeito que está, hoje, a pessoa chega lá [na Jucesp] com um número de RG e CPF, assina aqui e lá e pronto, abre uma firma! Não precisa provar quem é, não se confere assinatura, não se faz nada. E depois o prejudicado que corra atrás. Com certeza tem gente nessa situação que nem sabe ainda. Eu mesmo só fui descobrir naquele momento de fazer a declaração do imposto de renda como isento. Se a Receita não me avisa, até hoje eu não estava sabendo. Eu tive que me declarar como pessoa jurídica, mesmo tendo salário de isento, e ainda tive que retificar muitas outras declarações. Levei anos para acertar tudo na Receita. Foi muita mão-de-obra, foram despesas, audiências, além de não poder abrir uma conta ou crediário em meu nome."

"Eu queria saber como uma pessoa consegue abrir uma empresa assim no nome da outra. E você fica travado por conta desse cadastro. Se eu quisesse abrir uma empresa, não poderia por conta desses problemas de impostos. Tinha oficial de justiça que aparecia com intimação para confiscar os meus bens, porque dizia que eu estava devendo para a Receita Federal. Infelizmente, eu não tenho nada que se possa confiscar. Se eu tivesse alguma coisa de valor, como um carro, com certeza teriam levado. Foi um constrangimento total durante muitos anos."

"Eu não tinha recurso para contratar um advogado, então lá na Receita Federal eles me indicaram a Defensoria. Eu fui à Defensoria Pública pedir para tirarem meu nome da Junta Comercial, mas a Junta queria que eu pagasse uma taxa para isso e eu me recusei a pagar porque não tinha firma, não tinha sócio e não tinha nada. Não iria pagar uma taxa para tirar o meu nome, que nem devia estar lá! E eu não podia fechar a empresa porque precisava do outro sócio."

"Mas o problema maior foi na Justiça. Eu tinha uma conta antiga no Bradesco, na qual eu depositava um dinheirinho, mas ela foi bloqueada pela Justiça federal."

"Fala-se muito em burocracia, mas acredito que a população prefere um mínimo de burocracia que lhe traga segurança. É melhor nos submetermos a algum mecanismo de controle do que ficarmos todos na iminência de sermos inseridos como sócios de uma empresa e passarmos a responder com nossos bens por todas essas fraudes".

O defensor público refere-se ao mito da "burocracia dos cartórios". No entanto, nem a perseguição recorrente que de tempos em tempos ataca o reconhecimento de firma com a desinformada justificativa de que o ato existe somente no Brasil consegue eliminar um uso consagrado por contribuir para a segurança jurídica de atos negociais de toda espécie.

Estaria Rascovski em busca do efeito alcançado pelo reconhecimento de firma no caso da transferência do proprietário de carro, por exemplo, que reduziu as fraudes a índices mínimos?

"Exatamente", responde Rascovski. **"As medidas preventivas são simples e de baixo custo, porque a ideia não é onerar nem penalizar os cidadãos. Pelo contrário, a ideia é criar uma medida de segurança eficiente, barata, facilmente disponível e cujas consequências sejam benéficas. Foi o que aconteceu com os veículos automotores. Com a alteração legal que passou a exigir o comparecimento de vendedor e comprador no cartório para fazer a transferência, o problema das fraudes ficou muito reduzido. Antes, quando o comprador não fazia a transferência o cidadão ficava atrelado ao veículo, muitas vezes tendo de pagar IPVA, além de outros tributos e infrações para depois ingressar com ação contra o adquirente do veículo. Hoje não é mais assim porque uma medida muito simples resolveu a questão."**

Falta de medida profilática acaba por onerar o próprio Estado

Segundo o defensor público, a falsificação com documentos perdidos ou roubados acaba por movimentar toda a máquina estatal, desdobrando-se em uma série de ações na Justiça.

"O cidadão de baixa renda não pode ficar desamparado, por isso ele encontra guarida na Defensoria Pública e no próprio Judiciário, que tem de receber e julgar essas ações porque somente mediante tutela jurisdicional ele vai conseguir limpar seu nome. É preciso movimentar o Estado em várias esferas para atender o cidadão que foi ilicitamente inserido nessa situação, sendo que o próprio Estado deveria tutelar essa população e legislar de forma a evitar essas ocorrências. E uma questão mais curiosa ainda é que algumas turmas do Tribunal de Justiça de São Paulo estão reconhecendo o dever de reparação civil por conta de todo o transtorno que o cidadão teve, imputando essa responsabilidade seja ao Estado, seja à junta comercial. Portanto, além de toda a mobilização na defesa e julgamento, o Estado é onerado mais uma vez para reparar, mediante indenização, os problemas causados ao cidadão. Em todas as esferas o Estado acaba onerado por uma irracionalidade do sistema. Por isso, uma medida legislativa que estabeleça uma forma de prevenção para diminuir a perpetração dessas ilicitudes estará diretamente desonerando o Estado."

No cartório de Registro Civil de Pessoas Jurídicas, o oficial examina a legalidade de todos os atos de abertura de empresa ou de alteração de contratos. Se constatar uma fraude de qualquer tipo, ele não faz o registro e comunica a Vara de Registros Públicos.

"A Lei de Empresas Mercantis não obriga à analise da autenticidade do documento, as juntas comerciais são meros locais onde se dá publicidade aos documentos. Ela não cumpre esse papel tão importante que cumprem os registradores e notários, que fazem uma verificação mais aprofundada daquilo que está sendo levado ao cartório para registro", observa Rascovski.

"Os cartórios são muito diligentes na verificação de assinaturas, remetendo as falsificações ao juiz-corregedor. Seria muito bom se essa atitude fosse repetida pelas juntas comerciais. Nós encaminhamos um ofício à Junta Comercial do Estado de São Paulo solicitando a criação de um cadastro de pessoas que tiveram seus documentos extraviados, para possibilitar mais controle sobre a constituição de empresas. Mas o pedido não foi atendido, talvez até por conta da forma como a Junta está desenhada na legislação, ou seja, como um órgão meramente administrativo e burocrático, sem maior controle de seu serviço. Mas a partir do momento em que a Junta começar a ser responsabilizada com reiteradas indenizações condenatórias será necessária uma alteração legislativa. Creio que ainda avançaremos muito nesse sentido."

Como prevenir o uso ilícito de documentos para abertura de empresa e alteração de contrato social

O defensor público de São Paulo, Luiz Rascovski, enviou carta ao Congresso Nacional sugerindo alterações na Lei 8.934/94, que dispõe sobre o registro de empresas comerciais

São Paulo, 17 de março de 2009.

Ref. Projeto de Lei

A/C Excelentíssimos Senhores (as) Doutores (as) Senadores (as) e Excelentíssimos Senhores (as) Doutores (as) Deputados (as) Federais,

EMENTA. Projeto de Lei. Necessidade de alteração dos artigos 53 e 63 da Lei nº 8.934/94 que dispõe sobre o registro público de empresas mercantis. Ausência de obrigatoriedade de escritura pública para alteração contratual e dispensabilidade de reconhecimento de firma para arquivamento de atos na Junta comercial que propiciam a execução de fraudes e instaura cenário de ilicitude. Milhares de brasileiros afetados pela inserção indevida e ardilosa como sócios de empresa.

Excelentíssimos,

Sou Defensor Público do Estado de São Paulo e peço vênia para trazer ao conhecimento de Vossas Excelências uma séria questão que demanda, s.m.j., célere alteração legislativa. Desta forma, as pessoas mais confiáveis e competentes para executá-la são os Senhores Congressistas, motivo pelo qual venho relatar a questão e rogar por providências.

Quando assumi o cargo em setembro de 2007, lotado na unidade central da Defensoria fui encarregado de atender as demandas cíveis da população necessitada e produzir as peças jurídicas para a solução das questões trazidas por estes cidadãos carentes.

Neste mister, comecei a perceber mês a mês a ocorrência de situação semelhante (problema jurídico comum), na qual o cidadão perdia, era furtado ou roubado, ficando, de qualquer forma, destituído de seus documentos pessoais e logo estaria inserido como sócio – "laranja" – em empresa comercial, pelo Brasil afora, através da utilização ilícita de sua documentação que lhe fora desapossada.

Confesso às Vossas Excelências, que no começo, no primeiro, segundo até o décimo caso ficava muito desconfiado da questão narrada pelo (a) assistido(a) que procurava a Defensoria Pública para este tipo de problema, imaginando, até mesmo, tratar-se de sócios que pretendiam se livrar de empresas fadadas ao insucesso ou à beira da falência.

Mas logo percebia, quando da conversa e coleta de documentação com estas pessoas realmente hipossuficientes (em todos os sentidos) não teriam a mínima condição de ingressar, comandar, administrar ou de qualquer forma participar das empresas que eram inseridas de forma indevida, com a utilização daqueles seus documentos pessoais que houveram sido extraviados.

Depois, em conversa com demais colegas e antigos procuradores da assistência judiciária que executavam atividade semelhante, até a criação da Defensoria Pública (que por sinal demorou quase 20 longos anos para ser instalada em São Paulo), foi-me confidenciado que esta problemática era antiga e milhares de pessoas já haviam procurado a instituição para solução deste mesmo problema, de forma reiterada.

De fato, toda esta questão ocorre da seguinte forma: o cidadão tem seus documentos originais retirados de sua posse, por qualquer motivo (extravio, furto, roubo etc.). Terceiros de má-fé utilizam-se destes documentos para fazer que tais cidadãos figurem como sócios de empresas, apresentando contratos de alterações contratuais particulares, sem reconhecimento de firma, em que se pede o arquivamento na junta comercial e retirada de outros sócios (legítimos ou não) na mesma oportunidade que inserem os nomes das vítimas.

O cidadão, a princípio, não fica sabendo de nada. E, muitas vezes, passa anos sem saber e ter conhecimento que foi inserido como sócio de uma sociedade. Até que, certo dia, vai fazer a declaração de isento de imposto de renda (porque são pessoas de baixíssima renda) ou vai comprar por meio de financiamento, qualquer produto nestas casas de departamentos de grande porte (que extraem seu cadastro pessoal) e tem-se a notícia que seu nome está "sujo".

Começa, assim a *via crucis* deste cidadão. Procura a Defensoria Pública. Solicitamos documentos para a Receita Federal. Nestes, vem apontado o nome da empresa ou empresas que o assistido faz parte como sócio (ilicitamente). Solicitamos, em seguida, certidão de inteiro teor para a Junta comercial para conhecer o histórico e conteúdo destas empresas. E lá vem demonstrado, por meio

de documentos, que aquele cidadão "solicitou" seu ingresso na sociedade, por meio de instrumento particular, na data prevista, com sua assinatura, o que, na maior parte dos casos, percebe-se, a olhos nus, tratar-se de falsificação grosseira.

Próximo passo, solicitamos demais documentos, como declaração de testemunhas, comprovantes que sempre laborou em local diverso e nunca compareceu naquela empresa, Boletins de ocorrência da época do extravio dos documentos, da inserção indevida na empresa, entre outros.

De posse de toda a documentação é confeccionada a petição inicial em que se busca a declaração de inexistência de relação jurídica daquele necessitado com as empresas apontadas pela Junta comercial e pela Receita Federal que a vítima compõe os quadros societários.

O processo demora anos para tramitar, mas após a constatação, por meio de documentos e exames grafotécnicos, que aquela assinatura constante no pedido de alteração contratual, que foi arquivado no registro público de empresas mercantis (junta comercial) não é do cidadão e que foi fraudada, o d. magistrado declara a inexistência de qualquer relação jurídica deste cidadão com a empresa cuja sociedade foi-lhe imputada, de forma ilícita, excluindo-o do quadro societário.

Situação pior ocorre (e diga-se com extrema frequência) quando além de ser inserido como sócio de empresa de forma fraudulenta, os demais componentes desta empresa (ou terceiros de má-fé) utilizando da condição de sócio daquele cidadão conseguem abrir contas em seu nome, representando a empresa, em diversas instituições financeiras, inclusive com a expedição de talonários de cheques em que figura como titular da conta da empresa. Destrói-se por completo a vida e reputação destes cidadãos.

Esta questão pode ocorrer e, de fato ocorre, com ricos ou com pobres. Pode-se dizer que ninguém está imune à ação destes fraudadores quando do extravio de documentos. Entretanto, os mais abastados logo descobrem a fraude, já que em constante utilização de seu crédito e movimentação de suas contas e declarações de imposto de renda. Assim, embora necessitem também de declaração judicial para exonerar-se de qualquer responsabilidade, logo tratam de contratar advogados e rapidamente solucionar o caso em seu nascedouro.

Já os menos favorecidos, que muitas das vezes não sabem sequer como proceder e a quem recorrer, demoram anos para descobrir este fato e outros tantos para chegar até a Defensoria Pública, quando sua situação já se encontra arruinada e contaminada, levando-se longo período até retornarem ao *status quo ante*, com a declaração judicial.

Analisando a fundo este cenário posto e procurando entender a facilidade e a alta periodicidade com que tal problema ocorre, consegui, a meu ver, encontrar a possível solução para, se não extinguir, minimizar a ocorrência deste evento e tal saída depende de alteração legislativa.

Dispõe a Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1.994, que trata do Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins, em seu artigo 53, o seguinte:

Artigo 53 – "As alterações contratuais ou estatutárias poderão ser efetivadas por escritura pública *ou particular*, independentemente da forma adotada no ato constitutivo". (grifo nosso)

E, ainda, (e mais perigoso) o que está estabelecido no artigo 63 da mesma lei supracitada, que se reproduz abaixo:

Artigo 63 – "Os atos levados a arquivamento nas juntas comerciais *são dispensados de reconhecimento de firma*, exceto quando se tratar de procuração". (grifo nosso)

Pela observância conjunta destes dois dispositivos da Lei nº 8.934/94 torna-se claro o motivo pelo qual diversas ilegalidades são perpetradas e a razão de existir tantos processos semelhantes de pessoas na mesma situação de vítimas inseridas em sociedades de forma ilícita: a simplicidade com que a lei permite que as alterações contratuais sejam feitas, bem como a forma com que seus atos são arquivados, revelando nítida falta de controle e rigor na fiscalização de tais atos.

Uma vez que a própria lei autoriza que qualquer alteração contratual ou estatutária, de empresa regularmente registrada na junta, seja feita por simples instrumento particular (artigo 53) e que neste instrumento particular (ato) levado a arquivamento, a registro nas juntas comerciais, as assinaturas estão dispensadas de reconhecimento de firma (artigo 63), as fraudes ficam liberadas para serem realizadas, de forma infantil, por pessoas de má-fé.

Isto porque, se não há controle nas juntas (avalizadas pela própria lei), que dispensa escritura pública e ainda o reconhecimento de firma em atos levados a arquivamento na junta, basta qualquer rascunho simples (intitulado como instrumento particular), com um rabisco qualquer fazendo passar pela assinatura verdadeira do suposto sócio, para que este, como num passe de mágica, seja inserido em qualquer empresa registrada na junta.

E é justamente o que ocorre na prática. Os processos que ajuizamos destes casos contêm, na totalidade, alterações contratuais por instrumento particular, com o nome do assistido passando a compor o quadro societário e ao final do documento uma assinatura qualquer em cima de seu respectivo nome digitado, tentando imitar, de forma grosseira, a assinatura contida em seu documento extraviado.

Muitos casos a assinatura é flagrantemente diferente, do tipo que a original mostrada no R.G. consubstancia-se no nome corrido em forma por extenso do cidadão e na alteração contratual encontra-se um rabisco qualquer ao invés do nome próprio que a pessoa assina.

Houvesse um mínimo de rigor legal e um controle maior, tal prática seria evitada ou quiçá, numa previsão otimista, extinta. E para tanto, imperiosa, s.m.j., uma simples alteração legislativa nos dois comandos da lei mencionada, que impediria a fragilidade com que as ilicitudes são cometidas.

Bastaria: 1) a exigência do reconhecimento da firma do sócio ingressante que assina a alteração contratual solicitando seu in-

gresso, o que significa um controle simples e prévio feito pelos cartórios de notas, para que muitas fraudes fossem evitadas. E, para rigor maior e afastamento integral desta prática 2) a exigência de instrumento público que sanaria qualquer intenção maliciosa junto aos registros públicos de empresas mercantis.

Nesta análise, o que sugiro e venho buscar junto às Vossas Excelências refere-se à alteração legislativa dos dois dispositivos em testilha, na tentativa de espancar este quadro, para passar a figurar na lei, consoante nossa mera sugestão, a seguinte alteração legislativa, **com nova redação aos artigos 53 e 63**, conforme apresentado a seguir:

Artigo 53 – "As alterações contratuais ou estatutárias, que tenham por objeto o ingresso ou a retirada de sócio, bem como a cessão, venda ou qualquer tipo de transferência de quotas, deverão ser efetivadas por escritura pública".

E, ainda, e mais importante o que está estabelecido no artigo 63 da mesma lei supracitada, que se reproduz abaixo:

Artigo 63 – "Os atos levados a arquivamento nas juntas comerciais exigem reconhecimento de firma, inclusive quando se tratar de procuração".

Significa simples modificação legal, mas que pode ter efeitos expressivos. O único óbice legislativo para adoção de mencionada alteração legislativa que vislumbramos poderia consistir no aumento de custo para efetivar as alterações e o arquivamento de atos, já que referidos procedimentos possuem taxas de cartório.

No entanto, além de os sócios de boa-fé serem os maiores beneficiários, uma vez que a segurança de sua própria empresa é que estará garantida, referidas taxas são de custo módico, que pode ser enfrentada sem acarretar grandes despesas para as empresas, que não é o que desejamos. Entretanto, não é todo dia que ocorre uma alteração contratual numa empresa e melhor que, quando esta vier a ocorrer, que o sistema esteja protegido, garantindo a segurança de todos os possíveis envolvidos.

Se esta sugestão legislativa sugerida for acatada, ou ainda qualquer outra, proposta neste sentido, pelos competentíssimos Senhores deputados e senadores, evitar-se-ão milhares de demandas judiciais que remedeiam situação já prejudicada.

Na verdade, o que o Poder Judiciário faz, em casos tais, consiste na verificação do conjunto probatório apresentado, mas, em especial, a produção em juízo de prova pericial grafotécnica para certificar-se que aquela assinatura constante na alteração contratual arquivada na junta comercial não corresponde com a verdade letra (assinatura) do autor da ação, excluindo o cidadão dos quadros da empresa ré e isentando-o, conseqüentemente, de quaisquer responsabilidades outrora lhe imputada.

Veja que se existir norma legal exigindo que haja o reconhecimento de firma para o arquivamento de atos, bem como a necessidade de instrumento público nas alterações legislativas fundamentais, como ingresso e retirada de sócio, tais providências eliminar-se-iam a impunidade e facilidade com que tais modificações são realizadas.

Seria, em última análise, um adiantamento protetivo, mediante a conferência prévia da documentação por meio de cartórios extrajudiciais especializados para este tipo de atividade, evitando que "laranjas" sejam indiscriminadamente inseridos em qualquer sociedade.

Para se ter a dimensão aproximada do problema, somente em 2008 a Defensoria Pública de São Paulo atendeu mais de 500 casos referentes a esta questão, de vítimas que perderam seus documentos e tornaram-se do dia para noite "empresários".

Possuo extensa documentação que posso disponibilizar às Vossas Excelências. Em que pesem tratar-se de documentos pessoais de nossos assistidos, utilizados para o fim de ingresso com demanda judicial, todo o material a ser disponibilizado, caso requerido, para tratar de tal questão, foi expressamente por eles autorizados.

Inclusive, muitas destas pessoas carentes que estão com processos em tramitação, representados pela Defensoria Pública, se dispuseram a contar suas aflições pessoais aos Senhores Deputados e Senadores, a fim de consignar como a vida destas pessoas tornou-se um verdadeiro martírio, após sua inserção em empresas que sequer ouviram falar.

Cientifico Vossas Excelências que a população de São Paulo e porque não dizer do Brasil todo, depende de vossa compreensão e atenção para que medidas sejam tomadas no sentido de se evitar a continuidade deste problema.

Embora os Defensores Públicos estejam legitimados a propor Ações Civis Públicas para o atendimento da população carente de forma coletiva, tal problema não comporta este tipo de ação porque, ainda que se trate de casos análogos, as particularidades de cada caso exigem uma análise isolada pelo Poder Judiciário, o que não conseguimos, ainda que de posse de importante ferramenta processual, evitar as milhares de demandas individuais.

Somente através do árduo e incansável trabalho de Vossas Excelências, atentos aos reclamos sociais, poderemos reverter, de forma razoavelmente simples, este cenário de ilicitude.

Por fim, mantenho-me à disposição de Vossas Excelências para quaisquer informações adicionais que se façam necessárias ou, ainda, fornecimento de material pertinente ou até mesmo para uma exposição do problema em plenário das Casas Legislativas.

Sem prejuízo desta comunicação informal para colocar Vossas Excelências a par deste grave problema, ressalto que será remetido ofício endereçado aos presidentes das mesas das casas legislativas cumprindo as formalidades que o caso merece. Entretanto, novamente rogo pela cooperação de Vossas Excelências de levar o caso adiante para que o mesmo entre, ao menos, em análise na CCJ.

Certo de suas imediatas providências, aproveito a oportunidade para apresentar meus protestos de elevada estima e consideração.

Atenciosamente,

Luiz Rascovski

Defensor Público do Estado de São Paulo

Divórcio, separação, inventário e partilha em cartório: facilidade e rapidez aumentam procura

Tabelionatos de Notas estão conquistando a preferência da população não apenas para fazer divórcio e separação consensuais, mas também para partilha e inventário, por razões como facilidade, rapidez, custo mais baixo ou procedimento mais sigiloso

Uma família precisou fazer o inventário da mãe, mas o pai era de Florianópolis. Cinco dias depois a escritura foi lavrada em São Paulo, na casa da filha, como escolheram os interessados, com toda a segurança e privacidade. Para a advogada que cuidou do caso, em relação ao processo judicial, o procedimento no cartório oferece rapidez, bom atendimento e profissionais preparados. "É como viajar de primeira classe ou de classe econômica", compara.

A Lei 11.441, de 4 de janeiro de 2007, possibilitou a realização de inventário, partilha, separação e divórcio consensuais nos Tabelionatos de Notas, de acordo com a tendência mundial de desobstrução do Judiciário e passagem dos atos de jurisdição voluntária para o extrajudicial.

Assim como a separação e o divórcio consensuais, o inventário extrajudicial – sem necessidade de provocar o Judiciário – trouxe mais presteza à abertura da sucessão. Agora a via judicial é obrigatória somente se houver testamento, interessados incapazes ou discordância entre os herdeiros quanto à partilha de bens.

O procedimento no extrajudicial exige a presença de advogado, cuja função é orientar as partes – que continuam a ter a opção de usar a via judicial –, bem como redigir as respectivas cláusulas de inventário, partilha, separação ou divórcio sobre os bens, eventual pensão alimentícia, mudança de nome dos cônjuges, etc.

A escritura não depende de homologação judicial para ter validade; é título hábil para o Registro Civil, Registro de Imóveis e para a transferência de bens móveis, como carros e saldo bancário.

Ao possibilitar que esses procedimentos sejam realizados em cartório, o objetivo da lei foi facilitar as relações civis. Para conhecer a receptividade à nova lei entrevistamos o presidente do Colégio Notarial do Brasil – seção São Paulo, Ubiratan Pereira Guimarães; as advogadas especializadas Rita de Cássia Curvo Leite e Karin Rick Rosa; e a tabeliã Jussara Citroni Modaneze.

Informações *online* sobre escrituras, separações, divórcios e inventários

Com a edição da Lei 11.441/07 foi necessário pensar numa central para reunir e disponibilizar os dados relativos às escrituras lavradas no Estado de São Paulo. O Colégio Notarial do Brasil – seção São Paulo (CNB-SP) desenvolveu a Central de Escrituras de Separação, Divórcio e Inventários (Cesdi), que foi instituída pela Corregedoria Geral da Justiça, em julho de 2007.

"Todos os notários do Estado informam os atos realizados e a consulta à base de dados da Cesdi é disponibilizada para toda a sociedade no portal <www.cnbsp.org.br>. Essa central é indispensável para a preservação e garantia jurídica dos interesses de terceiros", declara o presidente do CNB-SP Ubiratan Pereira Guimarães, 1º Tabelião de Notas e Protesto de Letras e Títulos de Barueri (SP).

"A Cesdi contém informações sobre a natureza dos atos praticados, local, unidade notarial, data, livro, folhas, nome das partes envolvidas e seus respectivos advogados assistentes. Feita a consulta pelo interessado, ele pode solicitar uma certidão do respectivo ato na unidade cartorária que o lavrou", complementa.

Facilidade, rapidez e custo menor atraem cada vez mais interessados

Segundo o presidente do CNB-SP, o número dessas escrituras vem crescendo em todos os tabelionatos graças à facilidade e à rapidez dos procedimentos realizados nas unidades notariais, além do custo menor, se comparado à ação judicial.

Por exemplo, um inventário com valor de herança de R$ 55 mil, se realizado judicialmente, pagará taxa judicial de R$ 1.642,00; no tabelionato de notas os emolumentos serão de R$ 1.099,25.

Outro exemplo, um inventário com valor de herança bem maior, de R$ 550 mil, se realizado judicialmente, pagará taxa judicial de R$ 4.926,00; no tabelionato de notas os emolumentos serão de R$ 2.738,09.

Além disso, a tabela de honorários da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) também diferencia o custo mínimo cobrado para inventário judicial e extrajudicial. Embora ambos paguem 6% sobre o valor do monte mor – totalidade do patrimônio disponível, isto é, excluída a meação do cônjuge – o custo mínimo no judicial é de R$ 2.666,74 e no extrajudicial é metade disso, R$ 1.333,38.

Separação e inventário na hora

Caso os interessados compareçam a um tabelionato, acompanhados de advogado e munidos de documentos pessoais e certidão de casamento atualizada, a escritura pública de divórcio poderá ficar pronta no mesmo dia.

Em se tratando de inventários e partilhas de bens, os herdeiros que tiverem os documentos necessários e os impos-

"Penso que a razão desse aumento seja a facilidade encontrada pelos interessados junto às unidades notariais, sem qualquer burocracia..."

Atos/Ano	Reconciliação	Sobrepartilha	Conversão	Separação	Divórcios	Inventários
2007	94	145	2.299	4.077	4.080	10.755
2008	156	808	2.911	4.265	4.394	19.886
2009	188	1.203	3.221	4.224	4.459	22.483
2010*	132	729	2.031	2.522	3.061	14.066
TOTAL	570	2.885	10.462	15.088	15.994	67.190

**até julho*

tos recolhidos também poderão lavrar a escritura pública em um dia, sendo que no Judiciário a espera pela divisão dos bens costuma passar de um ano mesmo em casos consensuais.

Dados do CNB-SP indicam que essas mudanças agradaram desde o início: o número desses atos praticados nos tabelionatos saltou de 99, no primeiro mês de vigência da lei, para 571 no quarto mês, um aumento de quase 500%.

O presidente do CNB-SP traz os números mais recentes de atos praticados nos cartórios do Estado de São Paulo desde a aprovação da Lei 11.441/07: 15.088 escrituras de separações; 570 escrituras de reconciliação; 15.994 escrituras de divórcios; 10.462 escrituras de conversão de separação em divórcio; 67.190 escrituras de inventários e 2.885 sobrepartilhas.

Na verdade, parece ter havido uma explosão de demanda reprimida por parte de quem não se dispunha a enfrentar a fila e a complexidade dos processos no Judiciário. Os divórcios e separações consensuais levavam cerca de cinco meses, e o inventário um ano. Hoje esses procedimentos nos cartórios levam de um dia a uma semana. Além disso, em alguns casos a desburocratização dos procedimentos reduziu os custos em mais de 50%. É o caso de um inventário com herança de R$ 2 milhões: realizado judicialmente, pagará taxa judiciária de R$ 16.420,00; no tabelionato de notas os emolumentos serão R$ 5.462,72, uma redução de aproximadamente 66,7%.

"Penso que a razão desse aumento seja a facilidade encontrada pelos interessados junto às unidades notariais, sem qualquer burocracia, com mais rapidez do que no foro judicial, além do preço dos emolumentos ser menor do que se gastaria com a ação judicial", conclui Ubiratan Guimarães.

"Hoje o prazo de um inventário na Justiça é de um a dois anos no mínimo, ao passo que no cartório, estando tudo em ordem, é de um dia."

Advogada prefere extrajudicial por facilidade, rapidez e sigilo: "não tem comparação"

A advogada e professora da PUC-SP Rita de Cássia Curvo Leite, mestre em Direito Civil Comparado pela mesma PUC-SP, falou à nossa reportagem sobre sua experiência prática com as alterações trazidas pela Lei 11.441/07.

Rita Curvo é favorável à lei. "Se eu tivesse que fazer algum dos procedimentos para mim mesma seria pela via extrajudicial. Não tem nem comparação", afirma.

Segundo a advogada, a lei veio para simplificar os atos de separação e divórcio consensuais, inventário e partilha, e para ajudar a sociedade. "Eu sou a favor de tudo o que for possível retirar do Judiciário para torná-lo mais célere e aliviá-lo, principalmente se com isso se vai alcançar o mesmo objetivo em menos tempo e com a mesma segurança jurídica."

"A única dúvida seria o acesso às informações no momento de uma busca de separação, divórcio ou inventário, uma vez que no Judiciário é possível pedir uma certidão. Quando a lei entrou em vigor a dúvida era essa, ou seja, como se daria a busca no extrajudicial em face da possibilidade de escolha que a lei deu às partes, sem o vínculo da competência. No entanto, a possibilidade de consulta *online* à base de dados do Colégio Notarial resolveu essa questão".

Mesmo assim, Rita Curvo acredita que é importante que a lei seja mais divulgada porque muita gente ainda desconhece a possibilidade de usar a via extrajudicial para essas situações, desde que não haja litígio. Basta que as pessoas sejam maiores e capazes. No caso de divórcio e separação, não pode haver filhos menores e/ou incapazes; no caso de inventário, não pode haver testamento.

"No que diz respeito ao prazo, uma ação de inventário no extrajudicial é mais vantajosa. No estado de São Paulo, por exemplo, o único prazo é para o recolhimento do imposto de transmissão *causa mortis*, ITCMD. O recolhimento desse imposto em 180 dias, a contar da data do óbito, serve de propulsor para se entrar com o inventário extrajudicial. Antigamente era possível estimar em seis meses o prazo de um inventário na Justiça, mas hoje leva de um a dois anos no mínimo, ao passo que no cartório, estando tudo em ordem, leva um dia. O volume de processos no Judiciário é muito grande. Juntar uma petição leva de trinta a quarenta dias, dependendo do fórum, e isso vale para qualquer processo."

"Às vezes, as pessoas têm a falsa idéia de que o cartório é mais caro e, na verdade, o que acontece é que o serviço é mais rápido – tanto no inventário, como na separação e no divórcio –, por isso o dispêndio também é mais rápido", explica a advogada.

"Muitas pessoas optam pelo extrajudicial pela celeridade. No caso de inventário, para mim é uma facilidade porque o próprio cartório se incumbe de recolher o imposto, o que é burocrático e cansativo a ponto de alguns advogados estabelecerem honorários à parte para assumir o encargo do ITCMD. No serviço do cartório isso não é cobrado."

Extrajudicial ganha em celeridade, presteza e atendimento

Outra vantagem que Rita Curvo vê no procedimento extrajudicial é o tratamento mais sigiloso para essas questões de família.

"Você vai até o cartório ou o cartório vai à sua casa ou ao escritório do advogado. No extrajudicial a parte é atuante, tem mais oportunidade de entender e participar efetivamente do ato. Em geral, as pessoas também preferem o procedimento mais sigiloso e reservado que o cartório faz."

Segundo Rita Curvo, a separação e o divórcio consensuais são mais rápidos. "Se um casal quer se separar e não tem bens nem filhos, não faz tanta diferença escolher o processo judicial ou extrajudicial", compara.

A advogada explica que para a expedição de carta de sentença, formal de partilha ou carta de adjudicação, o documento tem que ser autenticado. "No Judiciário, uma cópia autenticada custa R$ 2,10. Uma carta de sentença pode ter duzentas folhas, então são R$ 2,10, por folha, recolhidos em guias separadas, uma de cópia (R$ 0,40) e uma de autenticação (R$ 1,70). E para explicar isso para o cliente? Somando essas pequenas coisas o preço vira uma bola de neve."

E o custo do advogado?

Rita Curvo explica que o custo para o extrajudicial pode ser menor. "De fato, o

judicial dá mais trabalho para o advogado porque é preciso contar o tempo de acompanhamento."

Nos últimos três anos em que a Lei 11.441/07 está em vigor, Rita Curvo relata que as pessoas que encaminhou para o extrajudicial ficaram satisfeitas, o que também é seu objetivo, isto é, ver o cliente satisfeito.

Com base nos casos que atendeu, a advogada compara os resultados.

"O extrajudicial é muito mais rápido e o atendimento também é melhor. Em geral, o serviço do extrajudicial conta com pessoas mais preparadas, que atendem bem, dão retorno e ajudam o profissional de direito. Comparativamente, eu diria que o extrajudicial ganha em celeridade, presteza e atendimento. Os custos variam, entretanto se você contar o tempo do processo, o extrajudicial vai custar menos."

É como viajar de primeira classe ou de classe econômica

"As pessoas que já fizeram esses procedimentos pelo extrajudicial ficaram muito satisfeitas. Uma família precisava fazer o inventário da mãe, mas o pai era de Florianópolis. Em cinco dias conseguimos lavrar a escritura em São Paulo, na casa da filha. Além de escolher se quer fazer em casa, no escritório do advogado ou no cartório, o cliente ainda conta com mais sigilo, há mais preocupação em preservar a privacidade das pessoas. O procedimento extrajudicial é incomparavelmente mais privado. Você tem rapidez, bom atendimento, profissionais preparados. É como viajar de primeira classe ou de classe econômica."

Rita Curvo espera que a Lei 11.441 tenha futuro promissor e diz que há muitas outras situações que também poderiam ser resolvidas mais rapidamente no extrajudicial.

Foto: Alexandre Lacerda Nascimento

"Acredito que as pessoas optam pela escritura pública porque querem resolver suas questões familiares de forma ágil e simples."

Uma conquista para o cidadão: caminho mais rápido para alcançar o mesmo resultado jurídico

Para a advogada Karin Rosa, a Lei 11.441/07 evidenciou a importância da função social da atividade notarial. Segundo ela, além de útil, a atuação do tabelião é célere e econômica, garantindo legalidade, segurança, e eficácia jurídica.

Karin Regina Rick Rosa é sócia do escritório Tatsch Advogados Associados, de Novo Hamburgo, RS. Mestre em Direito Público pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos), é professora de Direito Civil e Direito Notarial e Registral, e coordenadora da pós-graduação *lato sensu* em Direito Notarial e Registral da Unisinos.

Karin avalia como muito positivos os resultados alcançados em três anos de vigência da Lei 11.441/07, uma vez que as estatísticas confirmam que a população aceitou bem a realização de separações, divórcios, inventários e partilhas no cartório.

"Em 2008 houve um acréscimo significativo no número desses atos notariais, em comparação com o primeiro ano de vigência da lei. Considero a Lei 11.441/07 uma conquista para o cidadão. Dados levantados pelo IBGE comprovam o expressivo aumento no número de escrituras relativas à lei: 39.874 separações e divórcios realizados por escritura pública em 2007 e 52.326, em 2008."

Como advogada, Karin Rosa pôde perceber no Poder Judiciário os efeitos do aumento das demandas e a impossibilidade de respostas rápidas para o problema.

"O alto grau de complexidade somado à frustração de expectativas e ao modelo de tutela dos direitos sobrecarregou a atividade jurisdicional, que tem a difícil tarefa de resolver conflitos, além de outras tarefas de administração da justiça. Facultar a via administrativa ao cidadão significa oferecer um caminho mais rápido para alcançar o mesmo resultado jurídico. O fenômeno da desjudicialização não é novo. Historicamente, a atividade notarial surgiu da necessidade de os juízes delegarem suas atividades a um terceiro, diante do excesso de tarefas. Esse terceiro era o notário, que atuava como auxiliar do juiz. Com a Lei 11.441/07 houve uma retomada desse processo de delegação de atividades judiciais aos notários, especialmente os atos da chamada jurisdição voluntária."

Sem comparação: escritura pública pode ser lavrada até no mesmo dia

Entre os principais benefícios que a lei trouxe para o cidadão, segundo a advogada, o mais evidente foi a celeridade. "Não há comparação entre o tempo de tramitação de um processo judicial e o da lavratura da escritura pública no Tabelionato de Notas. Dependendo da situação, a escritura pública pode ser lavrada no mesmo dia em que a documentação é encaminhada."

Um benefício indireto, que decorre da própria função notarial, é o de conferência e exame detalhado de toda a documentação relativa à escritura pública de inventário e partilha. "Isso garante que o instrumento público seja registrado sem impugnações, simplesmente porque é tarefa do notário examinar e conferir os documentos, além de qualificar e identificar as partes."

Karin Rosa explica que não é incomum a existência de erros na descrição de imóveis ou na grafia dos nomes. Às vezes essas situações não são detectadas no processo judicial porque a função do Judiciário é muito mais resolver conflitos do que conferir a legalidade dos atos jurídicos, atividade essa que cabe ao tabelião de notas. "A consequência da expedição de um formal de partilha com erros, por exemplo, é que ele não poderá ser registrado e o interessado deverá retomar o procedimento judicial para a devida retificação. Na prática, isso pode implicar um sério risco à segurança jurídica. Não raras vezes o formal vai para casa e não é registrado. Sem o registro, por sua vez, não se opera a transmissão da propriedade."

Karin Rosa considera que outra vantagem importante para o cidadão é a facilidade de agendar o comparecimento no tabelionato de notas da escolha dele. "Além disso, em muitos casos a escritura pública tem custo inferior às despesas processuais", diz.

Razões que levam as pessoas a optar por fazer separações, divórcios, inventários e partilhas no cartório

"Acredito que as pessoas optam pela escritura pública porque querem resolver suas questões familiares de forma ágil e simples. Uma separação, um divórcio, ou um inventário são situações psicologicamente complexas, por mais que exista consenso entre os interessados. Poder resolver essas questões de maneira mais rápida, sem prejuízo da segurança e da legalidade, tem valor inestimável, não apenas do ponto de vista econômico", observa a advogada.

Para Karin Rosa, o papel do advogado é decisivo no que diz respeito à divulgação dos benefícios da lei. "Primeiro porque sua participação na escritura pública é imprescindível; segundo, porque é esperado que os interessados procurem o advogado de sua confiança para resolver questões jurídicas. Caberá ao advogado avaliar se os pressupostos para optar pela via administrativa estão presentes, e então oferecê-la a seu cliente. Em parceria com as OAB estaduais, tive a oportunidade de falar sobre a Lei 11.441/07 para muitos advogados, que se mostraram interessados nas vantagens da escritura pública".

Rapidez, confiança e orientação do tabelião aumentam procura de cartório para separações, divórcios, inventários e partilhas

Jussara Citroni Modaneze, titular do 17º Tabelião de Notas de São Paulo, entende que a Lei 11.441 trouxe benefícios para a população e concorda com as advogadas que a celeridade do procedimento extrajudicial está entre suas principais vantagens. "É possível realizar inventários de pessoas que faleceram há muitos anos, ou vários inventários no mesmo ato, ou mesmo regularizar um imóvel que foi comprometido à venda para terceiros", informa. "As separações e divórcios em cartório, por sua vez, permitiram que muitas pessoas separadas de fato pudessem regularizar seu estado civil."

Segundo a tabeliã a procura por esses serviços é grande no cartório, apesar da falta de divulgação.

"A celeridade do procedimento é o principal motivo que leva as pessoas a optar por fazer separações, divórcios, inventários e partilhas no cartório", explica a tabeliã. "Também pesam a confiança no tabelionato e a orientação do tabelião relativa às várias possibilidades de partilha de bens, meação ou renúncia de direitos hereditários. Outra razão importante é o cálculo dos emolumentos sobre o valor da herança e não por imóvel."

"Separações e divórcios sem partilha de bens podem ser realizados na hora, uma vez que basta apresentar os documentos de identificação pessoal das partes e do advogado e a certidão de casamento atualizada. Os inventários dependem de prévia homologação do recolhimento do imposto de transmissão *causa mortis*, ITCMD, e de apresentação de toda a documentação dos bens, móveis e imóveis, os quais são mencionados e caracterizados na escritura. Também é necessário verificar qual a melhor forma de partilhar o patrimônio. Mesmo assim, o procedimento é muito mais rápido do que no Judiciário", observa.

Tudo no cartório: inventário conjunto, obrigação de fazer, adjudicação de imóvel e escritura de declaração

Segundo Jussara Modaneze, os tabeliães podem praticar os atos autorizados pela Lei 11.441/07 com agilidade e segurança jurídica, em beneficio da população. Ela relata alguns casos mais complexos de inventários apresentados no 17º Tabelionato de São Paulo e a solução encontrada para simplificar e abreviar o procedimento.

1. "Tivemos um caso de inventário de cinco pessoas falecidas. Fizemos uma única escritura, isto é, um inventário conjunto. Em um único ato descrevemos o bem, a porcentagem de cada falecido e atribuímos os quinhões aos herdeiros de todos eles."

2. "Em outro caso, a pessoa falecida havia compromissado o imóvel à venda e já havia recebido o preço, porém não outorgara a escritura definitiva. Em vez de pedirmos o alvará judicial, arrolamos essa obrigação de fazer e nomeamos um inventariante para outorgar a escritura definitiva ao comprador."

3. "Houve um caso em que adjudicamos o imóvel ao comprador na própria escritura e, em outro, como o comprador havia falecido, fizemos o inventário dele também e adjudicamos aos herdeiros."

4. "Lavramos também uma escritura de declaração, na qual os herdeiros e a meeira declaravam que preenchiam os requisitos da Lei 11.441/07 e que estavam providenciando os documentos para o inventário, bem como nomeavam um inventariante para representar o espólio na firma individual em que o falecido era titular; outra, para representar perante bancos e pedir extrato de contas, que não foi apresentado com nosso oficio; e ainda outra, para representar o espólio perante o Incra, regularizar o imóvel rural e só então lavrar a escritura de inventário."

"Há varias possibilidades de lavratura de escrituras de inventários", conclui a tabeliã. "Por exemplo, a cessão de direitos hereditários e/ou de meação para terceiros; ou ainda, concentrar parte da meação da viúva no direito de usufruto e compor o quinhão dos herdeiros com a nua-propriedade, evitando-se um segundo inventário e, na maioria das vezes, reduzindo-se a incidência do ITCMD graças à isenção legal até 2,5 mil Ufesp na doação – que se equipara à cessão de direitos de meação realizada pela viúva meeira."

ANOREG/SP defende o concurso público, a informatização e a viabilidade econômico-financeira dos cartórios

Eleita com mais de 80% dos votos, diretoria da Anoreg/SP defende o concurso público, a desburocratização, a informatização dos cartórios, a oferta eletrônica de serviços, a viabilidade econômica do sistema e a padronização de procedimentos

Uma diretoria eleita com mais de 80% dos votos

Em dezembro de 2007, a atual diretoria da Associação dos Notários e Registradores do Estado de São Paulo, Anoreg/SP, foi eleita com mais de 80% dos votos válidos da categoria depois de uma campanha transparente, cujas propostas e apoios podem ser conhecidos em <http://unificacao.wordpress.com>.

A diretoria eleita para o triênio 2008/2010 é representada por todas as principais lideranças da categoria no estado de São Paulo, notadamente os presidentes da Associação dos Registradores Imobiliários de São Paulo (Arisp), Associação dos Registradores de Pessoas Naturais do Estado de São Paulo (Arpen-SP), Colégio Notarial do Brasil, seção São Paulo (CNB-SP), Instituto de Estudos de Protesto de Títulos do Brasil, seção São Paulo (IEPTB/SP), Instituto de Registro de Títulos e Documentos e de Pessoas Jurídicas do Estado de São Paulo (IRTDPJ-SP), e Sindicato dos Notários e Registradores do Estado de São Paulo (Sinoreg-SP).

Diretoria
Presidente
Patricia André de Camargo Ferraz
Vice-Presidente
José Emygdio de Carvalho Filho
1ª Secretária
Jussara Citroni Modaneze
2º Secretário
Adauto Faria da Silva
1º Tesoureiro
George Takeda
2º Tesoureiro
André Azevedo Palmeira
Diretor de Notas
Paulo Tupinambá Vampré
Diretor de Registro de Imóveis
Flauzilino Araújo dos Santos
Diretor de Protesto
José Carlos Alves
Diretor de Registro de Títulos e Documentos e Civil de Pessoa Jurídica
Paulo Roberto de Carvalho Rêgo
Diretor de Registro Civil das Pessoas Naturais
Rodrigo Valverde Dinamarco

Conselho Fiscal
Titulares
Lincoln Bueno Alves
Cláudio Marçal Freire
Sérgio Jacomino
Suplentes
Odélio Antonio De Lima
Marcelo Augusto Santana De Melo
Izaías Gomes Ferro Junior

Concurso público é essencial para as atividades dos cartórios

Por entender que os concursos são fundamentais para o aprimoramento das atividades notariais e registrais, uma das primeiras iniciativas da atual diretoria, em março de 2008, foi a constituição de uma Comissão de Concurso para atender à aspiração da categoria de oferecer subsídios para o aprimoramento do concurso público, visando ao fortalecimento das instituições notariais e de registro.

As diretrizes consideradas norteadoras do concurso foram levantadas por consenso da Comissão: transparência e igualdade de condições entre os concorrentes; avaliação impessoal e seleção dos mais preparados para a função de notário e registrador; valorização do conhecimento teórico específico e da experiência profissional na área, bem como da dedicação à atividade.

Em outubro de 2008, a Comissão de Concurso entregou à presidência da Anoreg/SP o relatório final do trabalho. O estudo foi oferecido aos colegas de todo o estado para apresentação de sugestões. A Anoreg/SP realizou Assembléia Geral Extraordinária para a votação das propostas. O resultado final do estudo foi encaminhado ao presidente do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e ao corregedor geral de Justiça de São Paulo. O documento foi enviado também à Anoreg do Brasil, para ser submetido à apreciação aos notários e registradores de todas as unidades da Federação.

Alguns reflexos desse trabalho puderam ser verificados no 6º Concurso Público de Provas e Títulos para Outorga de

Comissão de Concurso entrega relatório à presidência: Reinaldo Velloso dos Santos, Carlos Alberto Petrucelli, José Carlos Alves, Patricia Ferraz, Ana Paula Frontini, Mário Carvalho de Camargo Neto, Oscar Paes de Almeida Filho, Leonardo Pedro de Rosis e Edno João Marion.

Delegações de Notas e de Registro do Estado de São Paulo, principalmente quanto à natureza das questões formuladas e à distribuição das matérias.

Desburocratização: o desafio de obter mais eficiência e rapidez sem comprometer a segurança jurídica

Em maio de 2008, a ANOREG/SP instituiu a Comissão de Desburocratização, visando ao aperfeiçoamento das atividades notariais e de registro do estado de São Paulo, com o objetivo primordial de atender o cidadão usuário dos serviços. O desafio para os cartórios é proporcionar a máxima rapidez possível sem comprometer a segurança jurídica. Além dos registradores e tabeliães que se inscreveram para participar do trabalho, dois representantes da OAB SP foram convidados a integrar a comissão.

Esse grupo de estudos dedica-se a revisar os procedimentos dos cartórios extrajudiciais e estudar propostas para ganhar mais agilidade nos serviços oferecidos ao cidadão, além de colaborar com o poder público no sentido de reduzir a burocracia e ganhar mais agilidade nos cartórios, sem descuidar da segurança jurídica.

Em julho de 2008, a Comissão reuniu-se com o secretário do Emprego e Relações do Trabalho do governo do estado de São Paulo, Guilherme Afif Domingos, presidente do Comitê Estadual de Desburocratização para discutir alguns procedimentos práticos administrativos para facilitar a vida do empreendedor e do pequeno empresário

Em agosto do mesmo ano, a Comissão reuniu-se com o secretário municipal de Desburocratização, Rodrigo Garcia, com o objetivo de estabelecer uma parceria entre a ANOREG/SP e a Secretaria para desburocratizar os serviços que a administração pública presta e que de alguma forma têm relação com as atividades dos cartórios. Em especial, o secretário deseja regularizar as edificações na cidade de São Paulo.

No início de 2009, a ANOREG/SP assinou convênio com a Sabesp, Arisp e CNB/SP para o estabelecimento de condições, regras, procedimentos e intercâmbio de informações, visando ao aperfeiçoamento e difusão de práticas de desburocratização, regularização fundiária e outras ações de interesse comum.

O presidente do STF ministro Gilmar Mendes abre as Jornadas Institucionais ANOREG/SP (2008)

Comissão de desburocratização visita secretário municipal de Desburocratização: Rodrigo Dinamarco, Francisco Ventura de Toledo, Rodrigo Garcia, Patricia Ferraz e Paulo Rêgo

Câmara Registral de Regularização Fundiária: padronização de procedimentos

Usando a experiência do grupo de trabalho formado por experientes registradores de diferentes regiões do estado, a Câmara Registral serve de suporte para os registradores de imóveis paulistas que recebem casos complexos de regularização fundiária.

A viabilidade econômica do sistema em face das gratuidades

Em 2008, com apoio das demais entidades paulistas, foi realizada a primeira edição das *Jornadas Institucionais ANOREG/SP*, um fórum de debates institucionais que despertou grande interesse de notários, registradores e profissionais do direito de todo o país ao discutir temas fundamentais para a atividade. O objetivo de aprimorar o sistema notarial e registral para torná-lo ainda mais eficiente, ágil e moderno atende também o interesse público, razão de ser das atividades notariais e de registro. A primeira edição discutiu os pilares de sustentação do sistema notarial e registral brasileiro: natureza jurídica da atividade de notas e registro, concurso público para outorga da delegação, carreira, autonomia financeira e administrativa, responsabilidade civil e independência jurídica do notário e registrador.

A segunda edição das Jornadas Institucionais, realizada em 2009, abordou outros temas relativos ao sistema notarial e registral que continuam na ordem do dia: fiscalização, remuneração, gratuidades e o equilíbrio econômico-financeiro das delegações; tributação e seus reflexos na viabilidade econômica das serventias; regulação e autorregulação.

Encontros Regionais: incentivo às inovações tecnológicas

Em parceria com as demais entidades paulistas que representam os notários e registradores, a ANOREG/SP promove encontros regionais em diferentes regiões do estado. O objetivo é levar aos cartórios do interior informações sobre as principais questões institucionais da categoria, bem como inovações tecnológicas e aplicativos eletrônicos desenvolvidos por todas as entidades paulistas visando à simplificação, incremento do acesso e celeridade dos serviços notariais e registrais, especialmente por meio da Internet.

Acompanhamento legislativo: desconhecimento do sistema e decretação de gratuidades

Além da proliferação de projetos legislativos instituindo gratuidades de toda ordem para os serviços notariais e registrais (vide reportagem de capa), outros projetos são igualmente preocupantes por razões que vão da total falta de conhecimento do sistema à completa displicência no que diz respeito às suas especificidades técnicas e de funcionamento.

As entidades paulistas participaram da longa discussão que antecedeu a aprovação da lei estadual 13.290/08, por exemplo, que dispõe sobre custas e emolumentos por atos praticados pelos cartórios no que diz respeito à regularização fundiária de áreas de interesse social. O texto inicial do projeto de lei previa a redução drástica de emolumentos, o que poderia comprometer gravemente o Registro de Imóveis, a atividade notarial e o Registro Civil de Pessoas Naturais. Durante dois anos as lideranças da categoria reuniram-se dezenas de vezes com representantes das secretarias de Habitação, Justiça, Fazenda, Casa Civil, com representantes da CDHU e com parlamentares estaduais. A solução encontrada viabilizou a lavratura de escritura e registro do imóvel a custo acessível, que, no entanto, permitiu a preservação da higidez do sistema.

Felizmente, os riscos à segurança jurí-

dica decorrentes do enfraquecimento do sistema notarial e de registro começam a chamar atenção de administradores públicos e políticos mais experientes e preparados para atuar na correção de equívocos que atingem a instituição.

E se a comunicação com os entes públicos não é possível, a ANOREG/SP não hesita em trilhar a segura via judicial. Exemplo disso foi o julgamento no STF (15/10/2008), que, por 9 a 2, considerou improcedente a ADI 3.887 ajuizada contra a lei de custas e emolumentos do estado de São Paulo.

Encontros estaduais aprovam enunciados para a padronização de procedimentos

Com a preocupação de aplicar as novas leis corretamente e de maneira uniforme em todo o Estado de São Paulo, garantindo tranquilidade a usuários, tabeliães e registradores, a ANOREG/SP – sempre em parceria com as entidades afins – realiza encontros estaduais para discutir a aplicação correta e de maneira uniforme de novas leis, garantindo tranquilidade a usuários, tabeliães e registradores.

O Encontro Estadual de Notários e Registradores, realizado em janeiro de 2009, discutiu a aplicação da tabela à luz das disposições trazidas pela lei estadual 13.290/08. Essa lei dispõe sobre custas e emolumentos por atos praticados pelos serviços notariais e de registro referentes à regularização fundiária de áreas de interesse social e de empreendimentos efetuados na execução de programas de habitação de interesse social para o atendimento à população de baixa renda. O Encontro Estadual de Registradores, realizado em fevereiro de 2009, debateu a aplicação da lei 11.795/08, que dispõe sobre o sistema de consórcio.

Em junho de 2009, novo Encontro Estadual discutiu a aplicação da Lei 11.977/2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV, e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.

Prêmios de jornalismo e de monografia: divulgação das atividades dos cartórios que previnem conflitos e aumentam a segurança jurídica

A instituição do *Prêmio ANOREG/SP de Jornalismo* e do *Concurso de Monografias*, para bacharéis em direito, visou incentivar a divulgação do sistema notarial e registral brasileiro, que é modelo de segurança jurídica na América Latina; que foi indicado pelo Banco Mundial como referência para o Leste Europeu; que despertou o interesse da China, cujos representantes vieram ao Brasil para conhecer seu funcionamento; e que é um dos menos custosos do mundo.

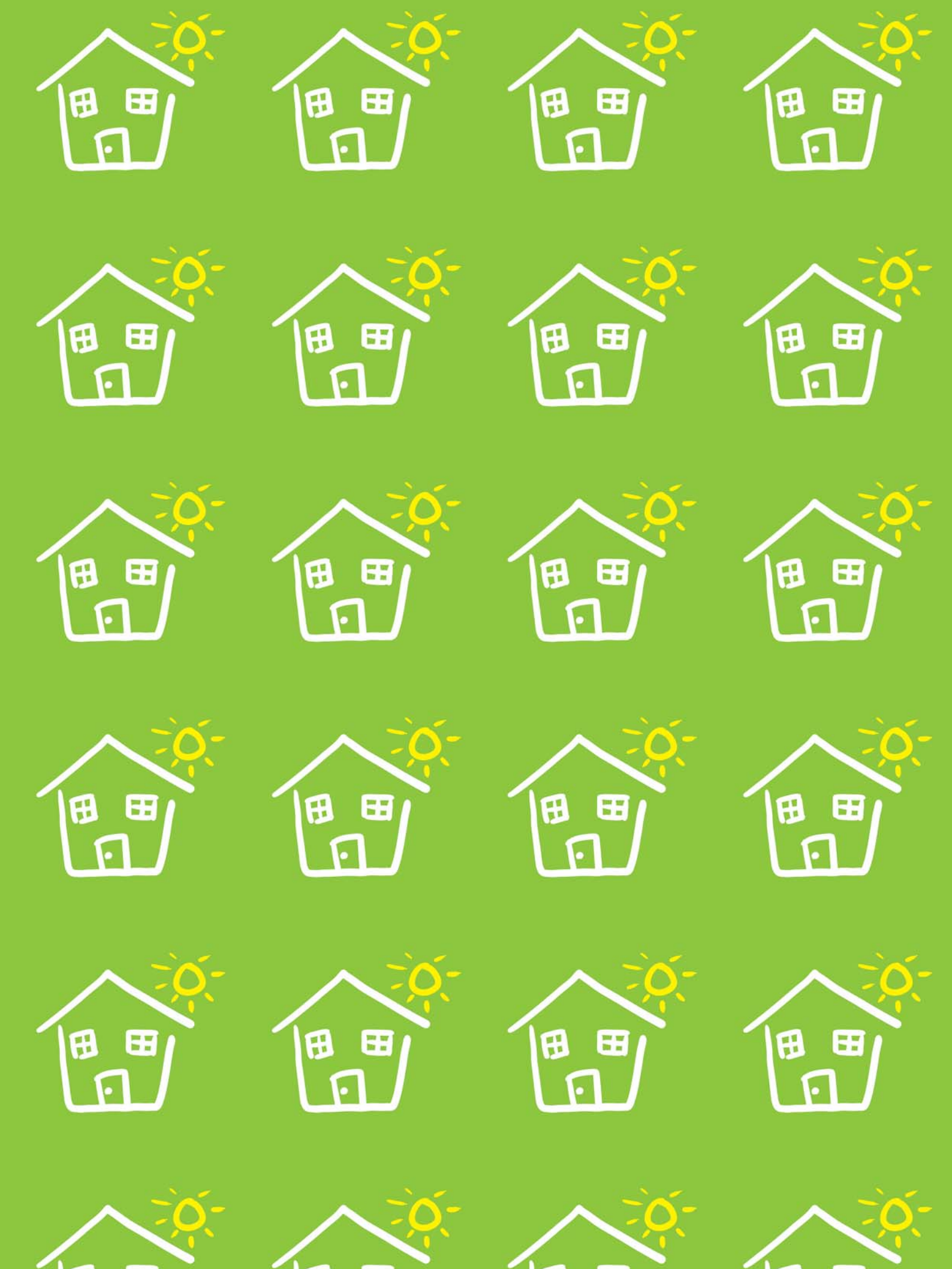
Essas iniciativas promovem a divulgação de informações e a produção de estudos que contribuam para o conhecimento da especialidade de Direito notarial e registral, de modo que as atividades notariais e de registro sejam mais bem compreendidas no cenário nacional. O jornalismo brasileiro, por exemplo, pode prestar um grande serviço à sociedade, contribuindo para o esclarecimento das formas de prevenção contra graves problemas que afetam indiscriminadamente toda a população, mas cujos efeitos mais perversos atingem principalmente as pessoas de baixa renda (http://www.anoregsp.org.br/premio/jornalismo.asp).

Estudos econômicos e jurídicos sobre os efeitos da decretação de gratuidades

A idéia equivocada de que as funções públicas notariais e de registro podem ser desempenhadas gratuitamente e sem fonte de custeio prolifera em projetos de lei ou em programas concebidos pela União mediante medidas provisórias, em flagrante desacordo com a Constituição da República (art. 236, § 2º; art. 151, inc. III; art. 150, § 6º).

A ANOREG/SP encomendou à empresa Tendências Consultoria um estudo econômico a respeito dos efeitos das gratuidades no sistema notarial e de registro. Além da ameaça à viabilidade econômica dos cartórios, a análise apontou consequências indesejáveis para a própria economia, como o aumento da insegurança jurídica. O estudo completo pode ser acessado em <www.anoregsp.org.br/pdf/Tendencias_ConsultoriaIntegrada.pdf>.

Outro estudo, do professor doutor Celso Antônio Bandeira de Mello, analisou juridicamente a aplicabilidade do princípio do equilíbrio econômico-financeiro às delegações de notas e registros. A íntegra desse parecer pode ser lido em <www.anoregsp.org.br/be/Parecer_Prof_CelsoABdeMello.pdf>.

Convênios com prestadores de serviços, fornecedores e instituições de ensino

A ANOREG/SP tem celebrado convênios e parcerias com empresas e estabelecimentos de ensino para incentivar o aprimoramento profissional de notários e registradores e a modernização dos cartórios (www.anoregsp.org.br/Parcerias/index.asp).