



Fundação Educacional do Município de Assis  
Instituto Municipal de Ensino Superior de Assis  
Campus "José Santilli Sobrinho"

**IVAN DECIO SERRA**

**BUROCRACIA CARTORARIA EXTRAJUDICIAL**

ASSIS  
2010

Av. Getúlio Vargas, 1200 – Vila Nova Santana – Assis – SP – 19807-634  
Fone/Fax: (0XX18) 3302 1055 homepage: [www.fema.edu.br](http://www.fema.edu.br)

**IVAN DECIO SERRA**

**BUROCRACIA CARTORARIA EXTRAJUDICIAL**

**Monografia apresentada ao Departamento do curso de Direito do IMESA (Instituto Municipal de Ensino Superior de Assis), como requisito para a conclusão do curso, sob a Orientação específica do Prof. Ms. Fabiana de Marchi e orientação geral do Prof. Dr. Rubens Galdino da Silva.**

Orientador: \_\_\_\_\_

ASSIS  
2010

## FICHA CATALOGRÁFICA

SERRA, IVAN DÉCIO

Burocracia Cartorária / Ivan Decio Serra. Fundação Educacional do Município de Assis – FEMA – Assis, 2010

45 p.

Orientador: Fabiana Ferraz de Marchi

Trabalho de Conclusão de Curso – Instituto Municipal de Ensino Superior de Assis – IMESA.

Direito civil. 1. Atividade Notarial. 2.

CDD: 340  
Biblioteca da  
FEMA

# **BUROCRACIA CARTORARIA**

**IVAN DECIO SERRA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto Municipal de Ensino Superior de Assis - IMESA, como requisito do Curso de Graduação em Direito, analisado pela seguinte comissão examinadora:

Orientador: Prof<sup>o</sup> Ms. Fabiana de Marchi

Analisador: Prof<sup>o</sup> Ms. Leonardo de Gênova \_\_\_\_\_

Assis  
2010

**Dedicatória**



Dedico este trabalho a Deus, a quem sou grato, porque sem Ele nada seria possível. Ao meu pai, Orlando Serra (in memoriam), a minha mãe, Conceição Cunha Serra (in memoriam), fontes da minha perseverança. Dedico a todos os meus familiares pelo apoio que me deram.

## **Agradecimentos**

Agradeço a todos os professores que pacientemente lecionaram durante o curso, despertando em mim a paixão pelo Direito.

Agradeço a minha esposa, Margarete e aos meus filhos, Danilo, Eduardo, Ivan e a minha filha, Ligia, advogada de muita perseverança, e que muito me incentivou para que eu concluísse o curso de direito.

Agradeço aos meus irmãos, Jadir, Maria, Sandra, Silvia e Marcos, que torcem por mim e estão sempre juntos em todos os momentos da minha vida.

Aos familiares que estão sempre me incentivando e apoiando. E a todos aqueles que indiretamente me ajudaram de alguma forma.

“Os eruditos são aqueles que leram nos livros; mas os pensadores, os gênios, os iluminadores do mundo e os promotores do gênero humano são aqueles que leram diretamente no livro do mundo

[Arthur Schopenhauer](#)(1788 – 1860)

## **RESUMO**

A desburocratização é vital para o desenvolvimento do País. A burocracia cartorial impede o cidadão de viver melhor e progredir mais. Afinal, ainda

vivemos presos a idéia de que, para ter segurança jurídica é necessário o carimbo público.

O Estado muito pouco tem feito pelo princípio da eficiência. A Lei da Desburocratização criada no século passado para dar agilidade na coisa pública para desvencilhar o cidadão das amarras administrativas se tornou ineficaz. Enquanto isso, uma forte pressão é exercida pelo lobby cartorário, e os cartórios, que deveriam exercer a função social e promover um melhor serviço aos cidadãos, termina por ser reduto de privilégios de poucos e uma das fontes mais lucrativas no Brasil.

Este trabalho procura demonstrar como ainda persistem inúmeros serviços cartorários que desnecessariamente continuam a interferir na vida dos cidadãos.

**Palavras - chaves:** desburocratização – eficiência – cidadania

**ABSTRACT**



The bureaucracy is vital to the development of the country. Bureaucracy registry prevents citizens to live better and progress further. After all, prisoners are still alive the idea that, to have legal certainty is necessary to stamp the public.

The State has done very little for the principle of efficiency. The law created in the last century to give agility to extricate the citizen and the state itself became ineffective. Meanwhile, high pressure is exerted by the lobby registry, and the notary, who should perform the social function and promote a better service to citizens, ends up being a bastion of privilege and a few of the most lucrative sources in Brazil.

This paper demonstrates how to persist registry numerous services that continue to interfere unnecessarily in the lives of citizens.

**Key words:** bureaucracy - efficiency – citizenship

## SUMÁRIO

# INTRODUÇÃO

11

## 1. HISTÓRIA DOS REGISTROS PÚBLICOS OFICIAIS

13

1.1 NOÇÕES GERAIS

13

1.2 NO EGITO

14

1.3 EM ROMA

16

## 2. HISTÓRIA DOS CARTÓRIOS NO BRASIL

18

2.1 NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

20

2.1.1 Atividades Cartorárias.....	21
2.1.2 Registro Imobiliário.....	22
2.1.3 Registro de Títulos Documentos.....	23
2.1.4 Registro das Pessoas Jurídicas.....	23
2.1.5 Registro de Protestos.....	24
2.1.6 Cartório de Distribuição de Títulos.....	24
2.1.7 Cartório de Registro Civil das Pessoas Naturais.....	24

**3. A BUROCRACIA**

---

**25**

3.1 UM CONCEITO DE BUROCRACIA

---

26

3.2 O REFLEXO DA BUROCRACIA NO BRASIL

---

27

3.2.1 O poderio econômico dos cartórios.....31

**4. A DESBUROCRATIZAÇÃO**

---

**33**

4.1 BREVE ANÁLISE DE COMO ALGUNS SERVIÇOS SÃO PRESTADOS.....37

4.2 UMA ANÁLISE FILOSÓFICA

---

38

**5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

---

**42**

**REFERÊNCIAS**

---

44

**ANEXO A -**

---

46

## **INTRODUÇÃO**

A burocracia cartorária, em que pese sua justificada existência, incomoda uma sociedade que corre contra o relógio. O fator tempo atrelado a ausência de

paciência do homem moderno não suporta mais papel em demasiada quantidade, principalmente quando o custo da burocracia interfere no orçamento da pessoa física e jurídica.

Embora se discuta a demasiada burocracia, a burocracia cartorária extrajudicial não tem sido enfrentada pelos estudiosos do direito.

O intuito desse trabalho de conclusão de curso não tem a pretensão de inaugurar uma profunda discussão científica a respeito do assunto. No entanto, incita à provocação.

Busca-se, no presente trabalho, percorrer os caminhos ao longo do tempo no sentido de entender como nasceu esse procedimento que interfere na vida do cidadão e da empresa.

Vencida essa etapa, traçando através da história os meandros da burocracia cartorária em diferentes povos e cultura desde a Idade Antiga até a Contemporânea, detectou-se que o homem tem necessidade de anotar fatos e atos.

Detectada essa necessidade, cabe-nos a demonstração de como o Estado se comporta após assumir um trabalho que era compartilhado com o Poder Eclesiástico.

Assim, restará o estudo de como Estado exerce a promessa de segurança jurídica à sociedade.

Focado na forma dessa prestação de serviço estatal, nosso objetivo é entender os fundamentos, se é que eles existem, (via fontes bibliográficas) de como o Estado terceirizou a atividade cartorária extrajudicial à luz da Constituição.

Por fim, enfrentar-se-á, de forma crítica a força econômica que detêm os agentes que prestam o serviço cartorário e os transtornos que o cidadão enfrenta com um modelo superado e desfocado, frente a tecnologia que avança para todos os lados e que ainda não é usada para o registro no mundo privado.

Por último, o trabalho está estruturado da seguinte maneira:

Capítulo I – Serão narrados os momentos em que os principais berços das civilizações se organizaram em sociedade e deram importância ao registro de atos e fatos. Com exceção da Grécia, demais povos como Roma e Egito tiveram forte influência da religião como braço amigo do Estado. Ainda nesse capítulo, descrevemos a influência de Portugal na arrumação do Estado brasileiro.

Capítulo II - tratar-se-á das leis e decretos que deram assento governamental à atividade cartorária. Quais os serviços de registros e notariais que são

prestados, a que se prestam e como o Constituinte resolveu tratar a atividade cartorária, a partir de 1988.

Capítulo III – trataremos especificamente da burocracia, o conceito científico, a Lei da Desburocratização, e detectamos a fonte lucrativa dos cartórios no Brasil. Será feita a apresentação de dados que incomodam o Poder Executivo e Legislativo, a ponto de ensaiar uma mudança para o extermínio da burocracia e do lobby cartorário.

Capítulo IV – buscar-se-á uma análise filosófica de como os pensadores observam o comportamento humano e como o Direito trata o processo burocrático e porque esse sistema se perpetua no tempo.

## **1. Historia dos Registros Públicos Oficiais**

### **1.1 Noções gerais**

A necessidade do homem em anotar fatos e atos remonta a Idade Antiga. Registrar o que acontece em sua volta, seus pertences, ações, vida e morte tornam-se como dependências de convivência humana.

Um agrupamento para se suportar prescinde, desde os primórdios, de documentos; e a clareira que se abre para o que hoje são os cartórios tem início já na fase da escrita.

A melhor notícia historiada data de 4000 anos no Egito Antigo. Tempo em que, homens de confiança do rei, dentre eles, sacerdotes e escribas, notáveis letrados que tinham a incumbência de anotar fatos e atos para o controle estatal, davam início a registros solenes, arquivando assim, nascimento, casamento, morte, compra e venda, posse, propriedade, empréstimo, escambo, declarações e sentenças.

Com o advento do cartório, o homem organiza suas relações sociais. Já naquele tempo para que o Estado dispusesse de segurança jurídica para a sociedade e para guardar relatos relevantes, tornavam-se ferramentas importantes a figura dos notários.

Quando surgem os contratos, para formalizar publicamente esses instrumentos, reclamava-se o que hoje se denomina Fé pública, a presença do homem de confiança do rei e as testemunhas como parte do conjunto probatório. Essa segunda figura antes de surgir como prova do fato ou ato, era imprescindível dada a pouca cultura da maioria social.

Para escriturar os contratos de acordos firmados em livros e para que os mesmos pudessem despertar confiança na sociedade, merecia um ente que fosse adornado de respeito e poder divino. E a Igreja, melhor que qualquer outro para desempenhar esse papel. Conselheira sacerdotal do soberano e guia espiritual para os mortais, a Igreja se lança como importante braço para o Estado se organizar.

Com o passar do tempo, pouco adiante a Idade Média, a Igreja já começa a repassar parte das funções cartoriais aos doutores da lei e letrados de importância destacada na sociedade. Não se sabe ao certo, qual era a população nessa época.

Essa mesma necessidade do registro de atos e fé pública se arrasta aos dias de hoje, e com uma população planetária de seis bilhões de habitantes, a sociedade vê-se, cada dia mais envolvida com o fenômeno da segurança jurídica.

No Brasil, o Estado tirou da Igreja essa função em meados do século XVIII e atualmente com o advento da Constituição de 1988, registrar e dar fé, é atividade desenvolvida por agentes delegados. Antes, Era o religioso, o "*longa manus*" estatal para anotar, registrar e dar fé aos atos e fatos.

## 1.2 No Egito

A Igreja representada por sacerdotes, autoridade máxima entre os fieis e escribas, dados como doutores da lei formavam no Egito Antigo, o alto conselho do faraó. Os primeiros, pela função sagrada que exerciam, constituíam a camada social mais elevada do Egito. Eram administradores dos bens que os fieis e o Estado oferecia aos deuses, assegurando a regularidade da prática religiosa. Os sacerdotes possuíam grandes propriedades, recebidas do Estado. Uma carreira lucrativa que passava de pai para filho.

Com tanto poder era necessário inventariar, registrar e dar publicidade de quantos fiéis tinham e quanto de fortuna detinham.

Quanto aos escribas, letrados que tinham instrução razoável, o que lhes permitia traçar rapidamente os complicados caracteres da escrita egípcia, formados nas escolas do palácio, esses atingiam aperfeiçoamento avançado, ocupavam altos cargos no governo, dentre os quais, o de anotar e registrar pessoas e coisas.

### 1.3 Na Grécia

Tida como berço da democracia, o povo era politeísta. Dado a imensidão de crenças, a Igreja não era tão forte a ponto de influenciar na vida política organizacional do Estado. Mesmo assim o culto da família era tradicional e o pai exercia as funções de sacerdote.

Em Atenas, por exemplo, a camada social dominante era constituída pelos eupátridas (bem-nascidos), grandes proprietários de terras férteis na planície cultivadas por escravos, rendeiros ou assalariados.

Com a colonização provocada pela primeira Diáspora (deslocamento de grandes massas populacionais) a chegada dos povos vindo de todas as partes povoou grandes cidades e com isso o Mar Egeu tornou-se importante centro de comercio. Dessa forma, comerciantes e artesãos se tornavam numerosos e iniciavam um processo de ascensão na escala social. Daí, o Estado correr a organizar-se anotando e registrando atos e fatos.

É importante notar que a figura dos *mnemons* e *hieromnemons*, faz equivalência à profissionais como notários e arquivistas dos nossos dias. Eram os homens de confiança do governo.

Na Grécia, os responsáveis pelos registros públicos eram qualificados para examinar documentos e dar-lhes a publicidade devida. Nenhum documento que necessitasse de publicidade como, por exemplo, ser proprietário de um



escravo ou a transmissão imobiliária, era registrado sem que passasse pelo crivo dos oficiais de registros.

Cidades importantes como Ática e Rodes, sabiam respeitar a cultura jurídica em pactuar tratados internacionais. O comércio estrangeiro reforçava a segurança negocial nas garantias de dívidas com comerciantes de passagem, quando as operações de compra e venda (mercancia) eram realizadas na presença do oficial registrador. Assim, o Estado através desses funcionários, estava presente na vida socioeconômica grega.

#### 1.4 Em Roma

Na era cristã, Igreja e governo iniciam o registro de atos e fatos. Roma, berço da Igreja Cristã Católica e centro do maior império da época tinham domínio absoluto na função notaria. O regime de governo era monárquico e o poder era considerado de origem divina. Os Patrícios, aristocratas proprietários de terras, formavam a camada social dominante.

Os sacerdotes romanos não formavam um grupo à parte da sociedade; viviam como os demais cidadãos e achavam-se agrupados em colégios. Os pontífices supervisionavam o culto, fixavam o calendário e anotavam no seu calendário os acontecimentos diários através dos quais se interpretava a vontade dos deuses. O pontífice Máximo era o verdadeiro chefe da religião romana.

A igreja com a necessidade de historiar seus fieis, além de anotar fatos sacerdotais, registrava as pessoas da paróquia, os bispos, os diáconos e quem ao reino dinástico pertencesse. O objetivo era nas missas elevar preces à essas pessoas e após a morte, escrever seus nomes no sepulcro para serem eternamente lembrados. O matrimônio de suma importância em tornar o casal um só corpo, merecia o registro para o não cometimento de iniquidade.

No entanto, implícito a esse pecado já havia a preocupação com a herança proibindo a mulher de relação fora do casamento pelo receio de um herdeiro estranho se legitimar no patrimônio. Aspecto abordado atualmente pela socióloga Marilena Chauí, de quem iremos tratar mais a frente.

Dado o crescimento populacional ao redor da terra o Concílio de Trento, presidido pelo sumo pontífice em assembléia geral, emitiu no Brasil Colônia, instituto para o registro de nascimento, batismo, casamento e óbito, organizando a função que era determinada ao pároco.

Ao Governo do Império, e mais tarde com a implantação da República, os magistrados passaram a exercer o poder executivo, e cabia a esses a função

de registrar a vida civil. O nascimento dos filhos, emancipação, casamento, o registro da idade das pessoas e a publicidade de quem, comprava ou vendia, estava sob o controle estatal.

Como se vê, a religião através da Igreja tem influencia importante na construção de um Estado organizado. E a cultura cartorária atrelada a essa organização reflete para os dias de hoje principalmente em países de forte identidade católica grande emperramento na maquina burocrática.

## **2. Historia dos Cartórios no Brasil**

No Brasil, colônia comandada por Portugal, a responsabilidade dos notários e registradores é herdada pelas Ordenações do Reino. A história administrativa dessa época está arquivada e exposta no Instituto dos Arquivos Nacionais. Ao chanceler-mor da Corte do Reino, cabia delegar atribuições aos homens de confiança do Rei.

Dentre as Ordenações, Filipinas, Afonsinas e Manuelinas, essa última se destaca por merecer grande confiança do Reino. Competia ao Chanceler- Mor registrar os atos públicos de especial relevância dentre os quais, o controle das anotações e registros da vida civil.

Simétrico ao Poder do Reino consigna-se o Poder da Igreja Católica. Essa com atribuição no inicio do Brasil Colônia de catequizar, educar e dar civilidade aos povos aqui existentes traz na bagagem sua grande influência do País colonizador. Graças ao poder eclesiástico e político traz para si até meados do século XIX a tutela quase que exclusiva em melhor organizar a vida civil.

O registro religioso no Brasil teve assento legislativo no Decreto 798 de janeiro de 1952 regulado pelo Concilio Tridentino e das Constituições do Arcebispo da Bahia. Por esse diploma se reconhecia o registro de batismo e o de casamento.

Após anos, o assento eclesiástico é substituído pela Lei 1144 e o Regulamento 3069 de 17 de abril de 1863, quando é instituído o registro dos atos referentes

ao casamento leigo para os acatólicos. Até chegar o Regulamento de Registro Civil pelo Decreto no. 9.886 de 07 de março de 1888, sendo marcado o início do Serviço para o dia 1º de janeiro de 1889, através do Decreto no. 10.044 de 22 de setembro de 1888. Fazendo-se, assim, o novo registro prova do nascimento, ou da idade, com nome e filiação das pessoas naturais, bem como dos casamentos e óbitos, ainda que celebrados por autoridades religiosas.

Ainda pela própria logística de em cada localidade, existir naquela época, um pároco, o Estado termina por atribuir a essa autoridade religiosa, o registro de imóveis. As pessoas iam até casa paroquial e lá registravam sua propriedade.

Trinta e seis anos mais tarde, com a Proclamação da República, o registro e celebração do casamento no religioso já não têm mais validade civil. Agora a solenidade matrimonial passa a ser regulado pelo Decreto 181 de setembro de 1890.

Com a promulgação do Código Civil Brasileiro, em janeiro de 1916, e através da Lei no. 4.827, de 07 de fevereiro de 1924, é aprovado em de 24 de dezembro de 1928 o Decreto nº 18.542, para a execução dos serviços de registros públicos, estabelecidos pelo Código Civil de 1916. Decreto esse que foi substituído pelo Decreto 4.857 de 09 de novembro de 1939, e posteriormente alterado pelos Decretos 5.318 de 29 de fevereiro de 1940, e 13.556, de 30 de setembro de 1943.

Em 31 de dezembro de 1973 entra em vigor a Lei 6015/73 que regulamenta os registros públicos no Brasil. Importante salientar que os profissionais que exerciam os serviços de notários e registradores no Brasil, mais conhecidos como tabeliães eram revestidos de nomeação por merecimento, sem a necessidade de concurso publico, sendo estes uma espécie de “amigos da corte”.

Com isto, na esfera da vida privada, tutelada pela Igreja, ou na esfera pública, como, por exemplo, no direito de propriedade, as instituições cartoriais se circunscrevem na tutela dos interesses dominantes específicos, corporativos, ligados ao modo dominante da produção em cada momento histórico.

Não obstante, especial papel desempenhou o regime jurídico da propriedade que propiciou, progressivamente, a apropriação privada do patrimônio público. No regime econômico colonial, feudal ou capitalista, a titularidade privada esteve no núcleo da estruturação do poder. Do monopólio territorial do soberano ao poder absoluto dos latifundiários, mediante concessões e outorgas, manteve-se um regime monopolista imune à justa distribuição das terras.

Nasce então e se desenvolve o latifúndio brasileiro sob um tipo feudal, com relações de domínio sobre coisas e pessoas, reminiscências que ainda hoje

sobrevive nas centenas de casos de trabalho escravo, em pleno século XXI. Essa herança permanece no que respeita à atividade cartorial, incólume e em muitos sentidos intacta entre nós, agravada em vez de abrandada.

## 2.1 Na Constituição Federal

Com a promulgação da Constituição de 1988, os serviços de registros e notas passam a ser desenvolvidos por registradores e notários investidos na função de agentes delegados, de caráter privado, empossados no cargo por meio de concurso público de provas e título, e necessário para tanto serem bacharelados em Direito. A partir daí, o regime jurídico de notários e registradores passa a ser de prestação de serviços particulares em colaboração com o Estado. Esses profissionais se prestam basicamente para conferir segurança jurídica, autenticidade, validade e eficácia aos atos jurídicos.

Dispõe a Constituição em seu artigo 236 que: “os serviços notários e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público”.

O seu § 3º dispõe que:

o ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público de provas e títulos, não se permitindo que qualquer serventia (cartório) fique vaga, sem abertura de concurso de provimento ou de remoção, por mais de seis meses.

No entanto, aqueles que antes da promulgação já eram detentores dos cargos de notários e registradores valeram-se do Ato das Disposições Transitórias (ADCT) da Constituição/88 que determinou no artigo 32, que: “o disposto no artigo 236 da Carta não se aplica aos serviços notários e de registro que já tenham sido oficializados pelo Poder Público, respeitando-se o direito de seus servidores”.

Muito embora a prestação de serviços desenvolvida pelos notários e registradores tenha caráter privado ainda que, para ascensão ao cargo exija-se o concurso público, o regime de trabalho e remuneração destes tabeliães e oficiais de registro é o da autonomia administrativa, recebendo a remuneração (salário) através dos emolumentos pagos por quem desses serviços precisem.

Quantos aos prepostos (colaboradores que trabalham nos cartórios) esses têm o regime jurídico de trabalho regulado pelo Decreto-Lei nº 5.452 de 1 de janeiro de 1943 (Consolidação das Leis do Trabalho) e são remunerados diretamente

pelo oficial cartorário. Vale lembrar, que para fins penais, tanto os primeiros como os segundos, são classificados como servidores públicos perante o Código Penal em seu artigo 327:

Art. 327 - Considera-se funcionário público, para os efeitos penais, quem, embora transitoriamente ou sem remuneração, exerce cargo, emprego ou função pública.

Igualmente, quem fiscaliza as atividades cartorárias e conseqüentemente os servidores é o Poder Judiciário, através do Juiz-diretor dos cartórios que periodicamente promove as devidas correições. Entretanto é normal, vez em outra, a imprensa noticiar fatos de irregularidades cartorárias e a destituição de seus serventes.

### 2.1.1 Atividades Cartorárias

Antes de começarmos a desvendar e excessiva burocracia cartorária, faz-se necessário entender como funcionam os cartórios extrajudiciais no Brasil.

Antes porem de se verificar o funcionamento dessas serventias, é importante lembrar a validade desses serviços, que é basicamente instrumentalizar a forma dos negócios jurídicos a fim de que se de maior segurança a esses atos, lembrando também que tanto os notários como os registradores são profissionais, consultores jurídicos qualificados para prestarem informações e dirimir duvidas a respeito das anotações e registros públicos:

A prestação de serviços desenvolvida pelos cartórios está regulamentada na Lei 8935/94 (Estatuto de Notários e Registradores). O artigo 2º da referida lei estabelece que o notário (leia-se tabelião) ou o registrador (leia-se oficial de registro) são profissionais de direito, dotados de fé publica. Logo, tem conhecimento jurídico qualificado e são consultores jurídicos da população.

### 2.1.2 Registro Imobiliário

O registro imobiliário é destinado à comprovação de direito real sobre imóveis e tudo que diz respeito aos negócios jurídicos desses imóveis. Presta-se basicamente a determinar e especificar o imóvel e verificar a sucessão de titularidade (domínio) sobre a propriedade ou outros direitos reais sobre o imóvel.

Dispõe o artigo 1245 do Código Civil Brasileiro que: “transfere-se entre vivos a propriedade mediante o registro do título translativo no registro de imóveis”. No

Brasil vale a máxima que quem não registra não é dono. Outras anotações como averbação de edificação sobre o imóvel, averbação judicial e direito de preferência do inquilino para a compra do imóvel são feitas nessas serventias.

### 2.1.3 Registro de Títulos e Documentos

O registro de títulos e documentos é destinado a certificar datas dos documentos, para conservação e perpetuação dos documentos e para que os direitos reais sobre bens móveis e outras exceções de bens imóveis (lavar escritura pública de imóveis) tenham validade contra terceiros. Exemplo seria o registro de penhor (artigo 1432 C.C.) ou (artigo 221 C.C.) para vincular terceiros no negócio jurídico. Mais claro ainda é a reserva de domínio (artigo 522 C.C.) na compra de um veículo. O alienante se reserva ser dono enquanto não receber o valor total sobre o bem alienado.

Serve ainda esse registro, para notificar as pessoas extrajudicialmente. Os documentos estrangeiros para terem validade no Brasil devem ser registrados (artigo 129, inciso VI da Lei 6015/73). O reconhecimento de firma (assinatura) e dar autenticidade as cópias de documentos originais também é prestado nessa serventia.

### 2.1.4 Registro das Pessoas Jurídicas

O registro das pessoas jurídicas é exceção à sociedade empresarial (registro na junta comercial), sociedade de advogados (registrada na OAB), as demais pessoas jurídicas devem ser registradas no cartório de registro de títulos e documentos.

Como observação, essa modalidade de registro de títulos e documentos só existe no Brasil e desde 1903.

### 2.1.5 Registro de Protestos

O registro de protestos é regulado por lei especial (Lei 4492/97) destinado a registrar títulos em mora e notificar as pessoas físicas ou jurídicas que são responsáveis pelo pagamento desses títulos extrajudiciais. Serve como fonte para os serviços de proteção ao crédito em lançar os nomes dos inadimplentes

no rol dos maus pagadores, dando publicidade a esses serviços ainda que em caráter restrito.

#### 2.1.6 Cartório de Distribuição de Títulos

O Cartório de distribuição de títulos: (Lei 8935, artigo 11 parágrafo único) é destinado a distribuição de títulos a serem protestados nas localidades onde houver mais de um cartório da mesma natureza e para emitir certidões de pagamento dos referidos títulos.

#### 2.1.7 Cartório de Registro Civil das Pessoas Naturais

O cartório de registro civil das pessoas naturais é destinado ao registro de nascimento, casamento e óbito.

### **3. A Burocracia**

A burocracia para a sociedade é sinônimo de dificuldade. Esse fenômeno ocorre pela ausência de eficiência governamental. Embora a “eficiência” viesse complementar a teoria quinquipartida dos princípios administrativos na Constituição, os governos não a persegue de forma vinculada. Em outro passo, eficiência na atividade cartorária é desenvolvida como ato discricionário, em que o governante convenientemente transfere pela via da terceirização, a delegação da atividade sem se preocupar com a qualidade do serviço que é prestado. É de suma importância destacar o princípio da eficiência principalmente no que tange a aspectos econômicos que contrabalançam a relação custo – benefício.

Assim dispõe a Constituição de 1988, após a emenda constitucional nº 19/98:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços.

Contudo, a sensação que o usuário do serviço público tem é bem diferente da garantia constitucional. Quando o cidadão necessita do serviço cartorário como o registro de um imóvel, além de pagar caro por esse serviço ainda dispensa tempo em exagero, sem com que o agente cartorário com isso se preocupe, como se para esse, o relógio fosse estático.

Essa situação se agrava ainda mais para a pessoa jurídica. De fato, quem decidir abrir uma empresa no Brasil, irá enfrentar uma burocracia exagerada. Além de ter que comparecer aos diversos órgãos do governo ou pagar a um despachante que o faça, depara-se com uma montanha de papeis e documentos recebidos após o pagamento de taxas desproporcionais. Graças à burocracia instalada no Estado Brasileiro, estabelecer uma nova atividade econômica aqui é um dos processos mais demorados no mundo.

Para atestar essas afirmações, torna-se desnecessário o uso de redundante documentação. Para a positivação desse “conhecimento empírico” basta que qualquer cidadão se aventure a buscar esses serviços burocráticos. Logo, definir burocracia implica aceitar “excessivos procedimentos” que uma pessoa ou empresa necessite desenvolver para obter a tutela estatal.

### 3.1 Um Conceito de Burocracia



O conceito de burocracia desenvolvido por Max Weber no início do século XIX, reflete hoje para as grandes aglomerações humanas organizadas em um conceito bem diferente. A realidade é outra. O que serviu como técnicas de organização para fruição dos serviços, principalmente públicos, tornou-se entrave e dificulta a vida moderna, além dos altos custos tanto para o Estado e principalmente para o particular.

Nascido na Alemanha, Max Weber, sociólogo centrado em causas de repercussão social desenvolve um conceito de burocracia voltado para dinamizar a estrutura estatal que fora na época recepcionada pelos mais importantes teóricos e pensadores jurídicos.

O ponto central da teoria burocrática do alemão se fixava na indicação das funções administrativas pública, que distribuía atribuições específicas através da norma legal, delimitando as competências com critérios seletivos dos respectivos funcionários.

O conceito de burocracia na visão de Weber (1997, p.278) é entendido como:

“aparato técnico-administrativo, formado por profissionais especializados, selecionados segundo critérios racionais e que se encarrega de diversas tarefas importantes dentro do sistema. Os fundamentos são: funcionários que ocupam cargos burocráticos são considerados servidores públicos; funcionários são contratados em virtude de competência técnica e qualificação específica; funcionários cumprem tarefas que são determinadas por normas e regulamentos escritos; a remuneração é em salários estipulados em dinheiro e funcionários estão sujeitos a regras hierárquicas, e códigos disciplinares que estabelecem as relações de autoridade”.

Dessa forma, o Estado se organiza por meio de teorias que dão fundamentação as normas procedimentais.

### 3.2 O Reflexo da Burocracia no Brasil

Na visão do cientista social, o brasileiro Renato Cancian (1972, p.79) autor da Obra, Gênese e Atuação Política:

“a divisão e distribuição de funções, a seleção de pessoal especializado, os regulamentos e a disciplina hierárquica são fatores que fazem da burocracia moderna o modo mais eficiente de

administração, tanto na esfera privada (numa empresa capitalista) quanto na administração pública.

O leigo, em geral, costuma criticar o aparelho burocrático, devido à sua rigidez administrativa, inadequação das normas e grande quantidade de regulamentos. Estes aspectos produzem resultados contrários aos esperados, como, por exemplo, a lentidão dos processos.

De fato, a crescente racionalidade do sistema burocrático tende a gerar efeitos negativos, que podem diminuir drasticamente a eficiência de uma organização ou sociedade. Em contrapartida, novos modelos de estruturas burocráticas, alternativos ao modelo weberiano, têm sido experimentados.”

Falando da burocracia contemporânea com base no atual sistema administrativo na teoria Weberiana assinala Cancian (1972, p.156) e complementa:

“Para Weber, a burocracia moderna não é apenas uma forma avançada de organização administrativa, com base no método racional e científico, mas também uma forma de dominação legítima. Os atributos que regem o funcionamento da burocracia sintetizam as formas de relações sociais das sociedades modernas. Para Weber, a burocracia e a burocratização são processos inexoráveis, ou seja, inevitáveis e crescentes, presentes em qualquer tipo de organização, seja ela de natureza pública ou privada. A organização burocrática é condição *sine qua non* (sem o qual não pode existir) para o desenvolvimento de uma nação, por ser indispensável ao funcionamento do Estado, gestor dos serviços públicos, e de todas as atividades econômicas particulares”.

Entretanto, o Brasil já começa a se mobilizar diante o modelo burocrático, que, o Congresso Nacional, observando a burocracia exacerbada, particularmente os cartórios extrajudiciais, já pensa em retirar das mãos do Poder Judiciário o controle exercido sobre os cartórios. Essa proposta não agrada o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Órgão com pouco tempo de vida, com a responsabilidade de dar mais lisura e celeridade na coisa judicial. A proposta de lei que tramita no Congresso satisfaz também o Poder Executivo. Na Visão de ambos os Poderes, legislativo e executivo, tanto os concursos como as nomeações de titulares de cartórios passariam a ser administrados pelo Poder Executivo de cada Estado. Dessa forma, a criação ou extinção das serventias somente seria feita por lei específica.

O Conselho Nacional de Justiça discorda do projeto de lei, e mandou para o Ministério da Justiça um parecer técnico em 2007, para recomendar que o projeto de lei não seja sancionado pelo presidente da República.

Segundo o Conselho, o projeto teria vícios de constitucionalidade. Sua posição sobre o assunto é enfática: “a proposta de mudança no sistema, além de inconstitucional, seria contrária ao interesse público, porque criaria

muitas dificuldades de adaptação ao Judiciário” (2007, p.06). O ponto central de violação à Carta Magna seria o fato de uma lei federal não poder modificar os critérios adotados para a delegação dos chamados “serviços notáveis”, que é de competência de cada unidade da Federação.

A discussão a respeito da competência no controle dos cartórios é de tal proporção que levaram tanto o Supremo Tribunal Federal como o superior Tribunal de Justiça a se manifestarem.

Quanto ao Supremo Tribunal Federal, ao julgar ação direta de inconstitucionalidade sobre a quem pertence a competência do controle, o mesmo se posicionou:

“Não se tratando da criação de novos cargos públicos, possuem os Tribunais de Justiça estaduais competência para delegar, acumular e desmembrar serviços auxiliares dos juízos, ainda que prestados por particulares, como os desempenhados pelas serventias extrajudiciais.” (ADIN nº 2415/SP).

Na mesma linha decidiu o Superior Tribunal de Justiça:

“É da tradição brasileira competir aos tribunais organizar seus serviços auxiliares, provendo-lhes os cargos na forma da lei (CF de 1946, artigo 97; de 1967, com a Emenda nº 1, de 1969, artigo 115; de 1988, artigo 96, I, b). É da tradição brasileira que os cartórios extrajudiciais mantenham liame com a organização judiciária estadual. A Lei nº 8.935, de 18/11/1994, em seus artigos 15, 16, 18, 20, § 2º, 35, 36, § 2º, demonstra que, em todos os procedimentos, desde a declaração de vaga, designação de substituto, suspensão e perda de delegação, designação de interventor e remoção estão a cargo do órgão judiciário respectivo. Nos dispositivos mencionados, há sempre menção à cláusula autoridade competente, sem nomeá-la. Todavia, no § 2º do artigo 39, o legislador federal expressa: Extinta a delegação a notário ou a oficial de registro, a autoridade competente declarará vago o respectivo serviço, designará o substituto mais antigo para responder pelo expediente e abrirá concurso. Ora, pelo artigo 15, quem abre e realiza o concurso é o Poder Judiciário. Logo, está subentendido que a autoridade competente contida no texto legal é o Poder Judiciário. Em conclusão, um serviço vinculado ao Judiciário não pode ter o respectivo titular investido nas funções por ato do Chefe do Executivo, destoando de todo o sistema da organização dos serviços auxiliares do Poder Judiciário.” dispôs: “É da tradição brasileira competir aos tribunais organizar seus serviços auxiliares, provendo-lhes os cargos na forma da lei (CF de 1946, artigo 97; de 1967, com a Emenda nº 1, de 1969, artigo 115; de 1988, artigo 96, I, b). É da tradição brasileira que os cartórios extrajudiciais mantenham liame com a organização judiciária estadual. A Lei nº 8.935, de 18/11/1994, em seus artigos 15, 16, 18, 20, § 2º, 35, 36, § 2º, demonstra que, em todos os procedimentos, desde a declaração de vaga, designação de substituto, suspensão e perda de delegação, designação de interventor e remoção estão a cargo do órgão judiciário respectivo. Nos dispositivos mencionados, há sempre menção à cláusula autoridade competente, sem nomeá-la. Todavia, no § 2º do artigo 39, o legislador federal expressa: Extinta a delegação a notário ou a oficial de registro, a autoridade competente declarará vago o respectivo serviço, designará o substituto mais antigo para responder pelo expediente e abrirá concurso. Ora, pelo artigo 15, quem abre e realiza o concurso é o Poder Judiciário. Logo,

está subentendido que a autoridade competente contida no texto legal é o Poder Judiciário. Em conclusão, um serviço vinculado ao Judiciário não pode ter o respectivo titular investido nas funções por ato do Chefe do Executivo, destoando de todo o sistema da organização dos serviços auxiliares do Poder Judiciário” (MS nº 10.276-SC).

Não é essa, contudo, a interpretação do relator do projeto, senador Eduardo Azeredo. Segundo ele, a proposta aprovada pelo Congresso estaria corrigindo um equívoco quando a Constituição Federal de 88 em vigor foi promulgada. Diz o senador na justificativa do projeto de Lei 07/2005 (2005, p. 02), “que a Carta criou o concurso para alguém se tornar titular de tabelionatos, mas deixou de mencionar por conta de quem ficariam as definições das regras”.

O senador faz críticas ao fato de, atualmente, o Judiciário promover concursos, nomear os titulares e ainda fiscalizar as atividades do rentável setor cartorário no país.

Na disputa, os magistrados tendem a apoiar o veto, basicamente por entender que o Executivo não teria isenção suficiente para a escolha dos titulares de cartórios extrajudiciais. Para o juiz de Direito e membro da Associação dos Magistrados do Brasil, João Ricardo dos Santos (2007, p. 08), “o setor cartorário detém um grande interesse econômico”.

No entanto, segundo levantamento do Conselho Nacional de Justiça, os 13.416 cartórios existentes no País faturaram cerca de R\$ 4 bilhões em 2006. A burocracia, como se vê, custa bem caro. A impressionante quantia fazia, até aqui, parte de um grande segredo cuidadosamente guardado. As cifras bilionárias indicam claramente a existência de uma grande indústria criada na ficção, movimentada por carimbos que controlam desde a emissão de certidões de nascimento, casamento e óbito, passam pelas escrituras e procurações e chegam ao registro de imóveis e protesto de títulos, além das autenticações e reconhecimento de firmas.

### 3.2.1 O poderio econômico dos cartórios

A contabilidade dos cartórios impressiona. O mais rentável de todos, conforme levantamento do Conselho Nacional de Justiça está no Rio de Janeiro. Conseguiu arrecadar R\$ 28,3 milhões durante o ano de 2004; logo atrás, aparece um cartório de São Paulo, onde a fatura, durante o mesmo período, R\$ 26,9 milhões. Conforme dados do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, o 9º Ofício de Registro de Imóveis, localizado no centro da cidade do Rio de Janeiro, é quem mais fatura no setor cartorário extrajudicial no Brasil.

Pesquisa nacional feita pelo próprio Conselho Nacional de Justiça no ano de 2006 impressiona. De um lado, o Estado de Minas Gerais aparece em primeiro lugar no número de cartórios (3.040). São Paulo surge em segundo (1.546), e a Bahia em terceiro, (1.376). O Rio de Janeiro, onde está o campeão do faturamento e a média anual de faturamento nunca é inferior a R\$ 1 milhão, possui sozinho 524 cartórios. (Gazeta do Povo, 2007, p.12).

Como todos esses números provocam surpresas, a Associação dos Notários e Registradores do Brasil ressaltou em pronunciamento oficial, que, esses dados, embora contribuam para que se compreenda a importância dos (2006, p. 12), “relevantes serviços prestados pelos cartórios”, levariam em consideração as arrecadações brutas e não os rendimentos líquidos de cada titular de cartório. E isso, segundo destaca a Associação (2007, p.14) “pode levar a uma equivocada compreensão das informações”.

O que se diz é que o levantamento levou à descoberta de erros, distorções e exageros. O órgão responsável pelo controle externo do Judiciário pretende, agora, elaborar políticas e fiscalizar com rigidez.

Assim se torna evidente a seguinte situação: se as coisas continuarem como estão, o Conselho Nacional de Justiça poderá manusear essas informações obtidas com seu levantamento para elaborar um diagnóstico. Contudo, se o presidente da República sancionar o projeto, a competência de controle ficaria imediatamente transferida para os governos estaduais. Pelo menos estaria corrigido o artigo 236 da Constituição.

As discrepâncias no movimento dos cartórios mostram sobremaneira que existe uma grande diferença entre desempenhar uma função social e oficializar uma figura que seria a do chamado “cartório pobre”. O contraponto entre esses dois tipos de cartórios está no Rio de Janeiro, conforme mostra o levantamento.

De um lado, está o milionário 9º Ofício de Registro de Imóveis. São cerca de R\$ 3 milhões em caixa a cada mês no cartório, que é palco de um duelo judicial onde a Corregedoria Geral de Justiça faz sérias restrições ao tabelião. De outro lado, no mesmo Rio, fica o 6º Registro Civil de Pessoas Naturais. Localizado na Vila do Sossego, Santa Maria Madalena, que consegue faturar pífios R\$ 5000,00 mensais. O Tribunal de Justiça daquele Estado tentou privatizá-lo. Ninguém se interessou. . Agora, o Tribunal de Justiça cogita de simplesmente encerrar suas atividades. O cartório de Vila do Sossego pode ser classificado como “social”. O cartório do centro do Rio entra na categoria de “empresa”, e a história de cada um deles evidencia a existência de uma categoria privilegiada de tabeliães, um

poder político capaz de exercer o tráfico de influência e especialistas nas intransponíveis brechas de ordem legal.

O corregedor-geral do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, desembargador Luiz Zveiter, tenta definir o problema. Um verdadeiro clã de tabeliães tem força suficiente para transformá-lo em pessoas, segundo ele (apud, Souza, 2006) “irremovível”: além de poder econômico, os donos de cartório diferenciados “fazem um forte lobby no Congresso Nacional e nas Assembléias Legislativas estaduais”.

O desembargador sabe muito bem do que está falando. No Rio, existem 524 cartórios extrajudiciais, arrecadando R\$ 55,8 milhões por mês. Os dez que lucram mais ficam com 21% desse imenso bolo da burocracia, ou seja, R\$ 12 milhões. O 9º Ofício de Imóveis é responsável pelos registros de imóveis em 21 dos bairros da cidade. O tabelião, Adilson Alves Mendes, chegou a ser punido pelo TJ-RJ com 90 dias de afastamento, depois que a Corregedoria encontrou irregularidades, entre elas a falta de anotações, no livro de protocolo, das custas ao se dar entrada num pedido de certidão.

Enquanto isso, o Tribunal de Justiça do rio de Janeiro observa que existem 44 outros cartórios em situação semelhante ao de Vila do Sossego. É o grande contraste: para continuarem abertos, esses cartórios dependem de ajuda financeira do tribunal. Esses Dados foram pinçados do editorial do Jornal O Estado de São Paulo. (2008, p.2)

## 4. A desburocratização

A preocupação com o excesso de burocracia no Brasil é tanta, que, no final do século passado, anos 80, o governo brasileiro chegou a criar um ministério para solucionar o avanço desenfreado da indústria do carimbo.

No ano de 1967, sob o regime militar se iniciou a chamada reforma administrativa. Helio Beltrão um dos últimos ministros nomeados pelos generais, mais precisamente no governo de João Figueiredo, responsável pela chamada abertura política, foi o escolhido para comandar a pasta da desburocratização.

Helio Beltrão, Ministro Extraordinário do Programa Nacional Desburocratização, implantou medidas simplificadoras como a extinção de atestados de vida, de residência, de bons antecedentes, de pobreza e de dependência econômica. Também adotou inovações como o Estatuto da Microempresa e os Juizados de Pequenas Causas, hoje transformados nos atuais Juizados Especiais. O ministro, dizia que a burocracia tinha fôlego de gato. Em seus discursos afirmava:

“É preciso estar sempre atento para que exigências desnecessárias e já eliminadas não voltem a ser feitas, por conta da visão equivocada e distorcida de alguns administradores”. (BELTRÃO, 1980, p. 81)

A necessidade do reconhecimento de firmas, infelizmente voltou a vigor no país depois de extinta.

Entre os princípios que orientavam o processo de desburocratização estavam: a descentralização do processo decisório, aproximando o usuário dos serviços públicos para junto da autoridade que decide; a presunção de boa-fé nas relações da administração com usuários e contribuintes; a valorização do servidor como agente da desburocratização; a eliminação de controles cujos custos para a sociedade sejam maiores do que os benefícios que deles decorram; a continuidade gerencial na execução dos

programas de desburocratização; e o envolvimento da população no processo de desburocratização.

Contudo, enorme foi o legado deixado pelo ministro Hélio Beltrão ao instituir o Programa Nacional de Desburocratização, que graças ao lobby cartorário, ao longo do tempo perdeu-se por falta de continuidade.

Inúmeras foram as vitórias alcançadas, a exemplo do fim dos atestados de vida e de pobreza, este último a cargo das autoridades policiais, como se as carências sociais fossem, uma questão de polícia.

No comando da pasta da desburocratização, Beltrão conseguiu pôr fim à exigência de autenticação de cópias de documentos pelas repartições públicas, atribuindo esse encargo às próprias autoridades que a exigiam ou a qualquer funcionário identificado por sua matrícula e função.

Da mesma forma, eliminou a exigência do reconhecimento de firmas nos documentos oficiais, dando-lhes fé pública, exatamente por sua natureza. Foram dezenas de atos oficiais que permitiram simplificar a vida dos brasileiros e evitar a emissão de documentos desnecessários. Nenhum desses avanços sobreviveu ao esforço do ministro que se empenhou em dar credibilidade e dignidade a todos os brasileiros. O poder corrosivo da burocracia pôde mais que a vontade da maioria dos cidadãos em se ver livre das mazelas que emperram uma nação ainda atracada aos laços herdados da Coroa Portuguesa.

Voltar a adotar providências saneadoras com o mesmo raciocínio do saudoso Ministro Beltrão ainda é possível. Algumas dessas providências estão sendo propostas por parlamentares através de projetos de lei, pois, a capacidade inventiva dos burocratas no Brasil pode mais que a lei e a resistência passiva dos que se opõem ao cumprimento da Constituição. Basta que se continuem criando mecanismos como no caso das certidões de nascimento e de óbito gratuitas para os reconhecidamente pobres.

A imaginação criadora dos que estão do outro lado do balcão, representando a cara visível do Estado que a maioria dos cidadãos consegue ver, não encontra limites. Uma simples portaria de quem esteja investido de qualquer dose, por mínima que seja de autoridade, ou de quem a exerça por delegação de qualquer das muitas que proliferam em nosso País, impõe ônus às vezes insuportáveis para o cidadão, ante nosso olhar complacente e tolerante, quando se trata de atos de arbítrio do Estado.

É de observar que a chancela cartorária seria o único meio razoável de levar segurança jurídica aos cidadãos. Sob esse prisma, burocratas de plantão e outros que tem interesse direto nesse lucrativo setor, com imaginação fértil não



se cansam em descobrir meios (álibi) no intuito de fazer a indústria cartorária dispor aos seus consumidores serviços que somente por eles seriam seguros.

Como exemplo, com o fim de evitar fraudes que, na linguagem popular, permitem “esquentar” documentos dos milhões de veículos que são furtados e roubados anualmente em todo o País, instituiu-se o Documento Único de Transferência, (DUT). A simples venda de um veículo automotor, passou a exigir a presença física do vendedor em cartório, para o ato de reconhecimento de sua firma.

Para se furtao pagamento do Imposto Sobre Serviços (ISS), revendedores e concessionários que aceitam veículos usados como parte do pagamento dos novos usam o subterfúgio de exigir procurações por instrumento público dos vendedores, com a qual transferem a propriedade para os compradores. O que era um ato de reconhecimento de firmas de pouco mais de R\$1,80 se transformou em procuração por instrumento público que, em Assis – SP chega ao preço de R\$130,00, ônus de uma escritura pública indispensável para o ato de transferência de propriedade. É parte do “custo Brasil” da burocracia e produto do poder de multiplicação da renda dos cartórios. No entanto, nada disso diminui o furto, o roubo ou a fraude na transferência de propriedade dos veículos. Mas serve para enriquecer um pouco mais os titulares dos cartórios.

Se o notário, por delegação do Estado, possui fé pública para autenticar documentos ou reconhecer por similitude a assinatura de qualquer cidadão depositada em cartório, o funcionário público está igualmente investido dessa faculdade, quando age em nome do próprio Estado, e não meramente por sua delegação, respondendo civil e criminalmente pelos atos que, nesta condição, praticar. Foi exatamente valendo-se deste argumento que o Programa Nacional de Desburocratização permitiu que os servidores públicos, em vez de exigirem dos contribuintes a autenticação em cartório de cópias de documentos privados, atestassem eles mesmos essa autenticidade, dispensando-se a dos documentos que têm fé pública, exatamente por se tratar de documentos oficiais que, nessa qualidade, dispensam autenticação.

Enfim, essas práticas têm origem histórica, calcada na precedência não do poder religioso, mas do poder eclesiástico, sobre o poder civil, que prevaleceu, preponderou e subsistiram na Idade Média, terminando incorporado aos nossos hábitos, costumes e leis.

Nesse diapasão, Luiz Edson Fachin (2002,p. 11) descreve:

“o laço social colonial foi tecido sob o jugo das relações parentais dominantes, sob a união da Igreja com o Estado”. Por isso, frisa o autor, “Livros eclesiásticos governavam o ser e o estar em família, nascimentos, casamentos e óbitos ali registrados. Livres ou cativos também eram as qualificações dos indivíduos registrados, propiciando-se, pois, através dos assentamentos cartoriais, também

nessa seara, a manutenção do *status quo*. Nucleados nessa perspectiva, os elementos culturais de caracterização social vão alcançar as bases do Estado brasileiro: um Estado cartorial, arquitetado pelo reino das solenidades, celebrações, ritos e processos”.

#### 4.1 Breve análise de como alguns serviços são prestados

É sabido que quando se trava alguma relação jurídica negocial de venda e compra, uma vez não adimplida a obrigação do pagamento, o título é levado para apontamento no cartório de protestos e se mesmo assim a obrigação não é adimplida o referido título é protestado e o nome do inadimplente além de ficar registrado naquela serventia, os órgãos de proteção ao crédito usam dessas informações para lançar por um período de cinco anos o inadimplente no dos maus pagadores.

Pois bem. Quanto ao prazo de cinco anos este está em conformidade com o Código Civil que disciplina:

Artigo 205 C.C. – “prescreve:

§ 5º em cinco anos:

I – a pretensão de cobrança de dívidas líquidas constante de instrumento público ou particular”.

Contudo sem se questionar se é possível a cobrança a luz do Código Civil, o legislador disciplinou em cinco anos o apontamento de dívidas em cartório ou nos órgãos de proteção ao crédito. Passado esse período não mais poderá constar o protesto. No entanto para lançar o nome do inadimplente nos cadastros de proteção ao crédito não há necessidade de se promover o protesto. Entretanto, sendo possível essa situação, e se para cobrar a dívida depois de vencidas as etapas extrajudiciais, a tutela judiciária é a via correta. Sendo assim, o que justifica essa burocracia exacerbada, senão o dispêndio de dinheiro pago aos cartórios?

Outra situação a ser enfrentada diz respeito a escritura pública lavrada em cartório que faz lei entre as partes. Dizer que tem a mesma força contra terceiros não parece razoável, mesmo porque se não for a escritura pública de compra e venda de imóvel levada a registro não se alcançará efeito “*erga omnes*”. É o que referenda a dicção do artigo 1227 do C.C:

Art. 1.227. Os direitos reais sobre imóveis constituídos, ou transmitidos por atos entre vivos, só se adquirem com o registro no Cartório de Registro de Imóveis dos referidos títulos (arts. 1.245 a 1.247), salvo os casos expressos neste Código.

Logo, há que se indagar se um contrato de compra e venda executado de forma solene não poderia surtir o mesmo efeito quando levado para registro? Não poderia o cadastro de imóveis das prefeituras desempenhar o papel do registrador público, tendo o Órgão da Administração Direta, fé pública?

Não obstante, resta a observação de que, como foi perseguido para a pesquisa desse trabalho, que, quando um determinado proprietário de um lote de terras na zona rural, quis buscar pela via do serviço de registro de imóveis na cidade de Assis a matrícula de um determinado imóvel e estando o referido imóvel situado dentro do limite desse município, nada foi encontrado. Contudo, a melhor informação oferecida pelo servente à aquele proprietário rural, foi a sugestão para procurasse em uma outra serventia em um município vizinho. Para uma melhor compreensão é permitido pela lei, que um imóvel no limítrofe de um município possa ser registrado em outro município. Logo se percebe que o serviço não é tão seguro ou eficiente como prometido.

Os dois exemplos acima são somente a “ponta do *iceberg*” dos disparates da demasiada burocracia exercida no Brasil de hoje e a ineficiência do serviço prestado.

#### 4.2 Uma síntese filosófica

Parece-nos que essa idéia de burocracia cartorária no Brasil nada mais é que um dos elementos de controle do pacote da herança enraizada na Colônia que servia e serve aos senhores da classe dominante. Muito embora o Estado, seja responsável pela a segurança jurídica, veremos que esse dispositivo de registros nada mais é que o controle burguês, que sob o manto do Estado-segurança, insiste em cravar tarifas desproporcionais simplesmente para facilitar o trabalho do próprio Estado que tem o dever constitucional de entregar direitos e dignidade a todos os cidadãos.

No início desse trabalho detectamos ser os agentes cartorários os “*longa manus*” do Estado. No entanto, se lá atrás, ser um letrado com capacidade de prestar esse serviço somente era possível se o indivíduo tivesse poder econômico, logo esse agente estava conseqüentemente a serviço do próprio poder econômico. Nessa época já era possível visualizar a ideologia da competência. Na visão de Marilena Chauí (CHAUI, 2004, p. 104) “a divisão social do trabalho faz-se pela separação entre os que têm competência para dirigir e os incompetentes que só sabem executar.”

Contudo, se afastarmos o princípio da segurança jurídica para a existência dos cartórios, verificaremos que outros fundamentos científicos de direito não existem com capacidade de assegurar no direito estatal a necessidade dos

cartórios nos moldes atuais. Assim, nada mais é esse instituto, senão uma organização fundada na ideologia invisível que a professora prefere chamar de ideologia da competência.

Se, contudo não visualizamos fundamentos jurídicos palpável, a ponto de justificar esse modelo cartorário, quiçá no discurso burocrático possamos avistar fundamentos que justifiquem na emperrada maquina estatal burocrática, justificativa para o serviço cartorário atual.

Aceitemos então a existência do poder cartorário, sustentado na idéia da necessidade a serviço do próprio Estado e do poder econômico privado. Na visão de Eduardo Bittar (2008, p.268/269) acerca do discurso burocrático temos que:

“o discurso burocrático é a linguagem institucionalizada por excelência, salvaguardada pelas idéias de isenção ideológica, de manutenção de um *status quo* e de perenização da autoridade representada. Nesse sentido é que se constrói um discurso do vazio, ao qual não se acrescentam elementos diversos, antes se funcionalizam conhecimentos, exigências normativas e informações. Funda-se, sobretudo, numa *práxis* institucional reiterada e desmotivada de raízes políticas mais profundas. Investido da função de transmitir normas internas por meio de práticas concretas sedimentadas, o sujeito do discurso burocrático institucionaliza a prática de uma fala, no discurso saussuriano do termo, que se funda em um sistema superestruturado nas idéias de poder e de autoridade.”

Para aventurarmos advogar *ex adversus*, usemos a posição de Bittar, que apoiado na visão Weberiana, para o funcionamento do sistema burocrático define como:

“uma área de competência, atuação sobre e com documentos escritos, escalonamento funcional em hierarquia, tratamento da matéria de forma rotineira, especialização de tarefas, disciplina, estruturação funcional em carreira, promoção funcional escalonada.”

Até o limite do funcionamento do sistema burocrático, encontramos justificativa para existência do modelo cartorário. Entretanto, não se justifica a burocracia demasiada no afã de auferir exorbitantes lucros as expensas do cidadão que encontra no mundo atual mecanismos de segurança sem a necessidade de despende tempo e dinheiro de forma desproporcional.

Muito embora o legislador constituinte trouxesse implicitamente para a Constituição de 1988 o funcionamento do sistema burocrático, o discurso oficial acaba sendo distorcido ante a pressão cartorária exercida nas Casas Legislativas, vez que, os funcionários públicos (donos) dos cartórios, não se contentando em ditar aos parlamentares a conveniência cartorária, dão a Carta Maior uma interpretação equivocada daquilo que desejou o legislador.

É o caso, por exemplo, do registro de nascimento e casamento. O registro pode ser gratuito, mas a certidão, essa deve ser paga ao tabelião.

Filosoficamente, Andrei Marmor (2000, p.620) em sua obra *Direito e Interpretação* ao analisar a intenção legislativa e a interpretação da lei ao falar da “autoridade prática” discorre:

“os que pensam que as normas jurídicas funcionam como comandos e não como pedidos atribuem a elas o que é conhecido como autoridade prática. Uma autoridade prática não oferece apenas uma nova razão para uma determinada ação; ela suplanta todas as outras razões a favor e contra essa ação”

Percebe-se que mesmo na tentativa ainda que filosófica, buscar arranjo para alocação de fundamentos que possam justificar a existência do modelo atual de ação da burocracia cartorária, torna-se inglória, tamanha aventura.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desburocratizar o que é rotineiro, simplificar atos que dispensam complexidade, tratar todos como cidadãos, e não como delinqüentes, constituem parte do esforço de dar credibilidade, estabilidade e certeza à ordem econômica, bem como à ordem legal vigentes no País, requisitos sem os quais continuaremos a ser, eternamente, um Estado cartorial e um País não mais que emergente.

Buscou-se, no presente trabalho, em um primeiro momento demonstrar a necessidade do homem em documentar a vida. Desde os primórdios a religião, por meio da família e depois pela Igreja, influenciou fortemente na vida social e em especial na atividade cartorária.

Em um segundo momento, estudou-se o comportamento do Estado com o início da sua atividade burocrática. A influência das Ordenações do Reino refletiu nas leis brasileiras até o advento da Constituição de 1988. Se antes a atividade cartorial era exercida pelos “amigos do Poder” com a promulgação dessa última Carta, agora pelos princípios administrativos constitucionais, a saber: “igualdade, legalidade, moralidade, pessoalidade e eficiência” o Estado dita as regras para ascender a chefia do oficialato cartorário extrajudicial.

Contudo, a última medida tomada para extirpar de vez quem exercia a atividade cartorária sem o concurso público se deu em 22 de janeiro de 2010, com a publicação no Diário Oficial da União (DOU, 2010, p. 78) declarando vagas 7.828 titularidades em todo o País. A decisão foi tomada pela Corregedoria do Conselho Nacional de Justiça em 21 de janeiro de 2010.

Entretanto, o problema ainda não está resolvido. O lobby cartorário é de tal forma que ainda tramita no Congresso Nacional uma proposta de emenda constitucional, PEC 471/2005 que garante a quem já exercia o cargo de chefe (dono) de cartório em a promulgação da Constituição de 1988 e a regulamentação da lei em 1994, possa continuar exercendo em definitivo a serventia da qual é detentor.

Em um terceiro momento, buscou-se detectar o esforço do estado para desburocratizar a “máquina administrativa” com a Lei nº 7.115/83 (Lei Beltrão) que ainda hoje resta ineficaz frente à burocracia cartorária extrajudicial.

Em um quarto momento buscou-se por meio de uma análise interpretativa filosófica entender os motivos que levam o homem e o próprio Estado a se verem envolvidos em montanhas de papéis em busca de segurança jurídica. Resta assim, a demonstração de que, o Estado se locupleta por meio de taxas caríssimas, repassando ao cidadão o dever de segurança jurídica que é o seu dever, e, via terceirização, repassa essa prestação de serviços de forma

delegada a um corporativismo que insiste, via remuneração por emolumentos, a prestar um serviço de qualidade duvidosa, exercendo uma das mais lucrativas profissões no Brasil.

## **Referências**

### a) **Legislação:**

Decreto nº 798 de 1952

Decreto nº 9.886 de 1888

Decreto nº 10.044 de 1888

Decreto nº 181 de 1890

Decreto nº 18.542 de 1928

Decreto nº 5.318 de 1940

Decreto nº 13.556 de 1943

Lei nº 1.144 de 1863

Lei nº 4.827 de 1924

Lei nº 4857 de 1939

Lei nº 6.015 de 1973

Lei nº 7.115 de 1983

Lei nº 8.935 de 1994

Lei nº 4.492 de 1997

Lei nº 8.935 de 1997

Código civil de 1916 – Lei nº 3.071 de 1º de janeiro de 1916

Código Civil de 2002 – Lei nº 10.406 de 10 de janeiro de 2002

Constituição Federal - 1988

b) **Livros:**

Cancian, Renato. **Gênese e Atuação Política**. São Paulo: 1972. 1ª edição

Chauí, Marilena. **Que é Ideologia**. São Paulo: Brasiliense, 2004. 2ª edição

Bittar, Eduardo Carlos Bianca. **Linguagem Jurídica**. São Paulo: São Paulo: Saraiva, 2008. 3ª edição

Marmor, Andrei. **Direito e Interpretação**. São Paulo: 2004 – Ensaio de Filosofia do Direito. Tradução de Luis Carlos Borges – São Paulo: Martins Fontes. 2004, 2º edição.

Weber, Max. **A Gênese do Capitalismo Moderno**. São Paulo: 1997 – ensaios comentados. Tradução de Jesse de Souza – São Paulo: Ática, 2008. 3ª edição.



Arruda, José Jobson de A. *Historia Antiga e Medieval*. São Paulo: Ática, 1987. 10ª edição.

**c) Revistas:**

Fachin, Edson. **Direito Civil**. Revista Trimestral – RTDC – v. 9, jan/mar – 2002

*Revista de Direito Imobiliário*. Instituto de Registro Imobiliário do Brasil, São Paulo: jul/dez de 2000, ano 25

**d) Jornais:**

Editorial. Os cartórios no Brasil. **O Estado de São Paulo**, São Paulo – SP, 28 – 10 – 2008 - editorial – p. 2

**e) Endereços Eletrônicos**

Agencia Senado. Especial Cidadania – **Tipos de Cartórios Extrajudiciais** – Brasilia-DF – (Senado Federal) – Disponível em: <http://www.senado.gov.br/comunica/agencia/cidadania>. Acesso em: 15 mai. 2010.

Kohlbach, Karlos. **Registros Públicos**. A Gazeta do Povo – RPC (Agência Estado). Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vidapublica>>. Acesso em: 08 ago. 2010.

Melo, Regnoberto Marques. **Natureza Jurídica dos Emolumentos Notariais e registrais**. (Fórum Jus Navigandi) – Fortaleza CE – Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp>>. Acesso em: 05 mai. 2010.

## **ANEXO I - COMISSÃO DIRETORA. PARECER Nº 391, DE 2008**

Redação final do Projeto de Lei da Câmara nº 7, de 2005 (nº 160, de 2003, na Casa de origem).

A **Comissão Diretora** apresenta a redação final do Projeto de Lei da Câmara nº 7, de 2005 (nº 160, de 2003, na Casa de origem), que *acrescenta art. 2ºA à Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994, que regulamenta o art. 236 da Constituição Federal e dá outras providências*, consolidando a Emenda nº 1, de redação, da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, aprovada pelo Plenário.

Sala de Reuniões da Comissão, em 8 de maio de 2008.

## **ANEXO II - ANEXO AO PARECER Nº 391, DE 2008.**

Redação final do Projeto de Lei da Câmara nº 7, de 2005 (nº 160, de 2003, na Casa de origem).

Altera a Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994, que regulamenta o art. 236 da Constituição Federal e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei acrescenta dispositivos a Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994, dispondo sobre outorga da delegação para o exercício de atividade notarial ou de registro, criação, alteração, extinção e concurso público de provimento da delegação das respectivas serventias, e disciplinando a designação de interventores e de responsável pelo expediente.

Art. 2º A Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 2º-A:

Art. 2º-A. A outorga da delegação do exercício da atividade notarial e de registro é ato privativo do Poder Executivo do Estado-Membro e do Distrito Federal.

Parágrafo único. A criação, extinção, acumulação, desacumulação, anexação e desanexação de serviços notariais e de registro e qualquer modificação das atribuições das respectivas serventias, bem como as normas relativas, ao concurso público de provimento da delegação, far-se-ão por lei."

Art. 3º O art. 36 da Lei nº 8.935, de 1994, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 36. ....

§ 1º No caso de afastamento administrativo do titular da delegação e de seu substituto, o juízo competente designará como interventor preposto da mesma serventia ou, inexistindo preposto, notário ou registrador da mesma especialidade e Município, vedada, em qualquer hipótese, a designação de pessoa estranha aos serviços notariais e de registro.

.....

§ 4º Não havendo notário ou registrador da mesma especialidade no Município, a designação recairá em titular de Município contíguo, observada a vedação de que trata a parte final do § 1º deste artigo." (NR)

Art. 4º O art. 39 da Lei nº 8.935, de 1994, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 39. ....

§ 3º Na vacância da titularidade da delegação da serventia, aplicar-se-ão ao designado para responder pelo expediente na forma do art. 39, § 2º, desta Lei as disposições dos arts. 21 e 28 desta Lei." (NR)

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.