



Instituto de Registro
Imobiliário do Brasil

REGISTRO DE IMÓVEIS, REGISTROS CIVIS E SERVIÇOS NOTARIAIS NO BRASIL: UMA VISÃO ECONÔMICA

Março/2009



Equipe Responsável

- Ernesto Moreira Guedes Filho
- Fernando Momesso Pelai
- Solange Grando Scorsatto
- Carolina Guerra e Souza
- Robinson Aparecido Silva
- Raone Zeviani

Rua Estados Unidos, 489 - Jardim Paulista - SP - 01427-000
Tel.:(11) 3052-3311 - Fax:(11) 3884-9022 - www.tendencias.com.br

Gestão 2006/2009 - Presidente: Helvécio Duia Castello

Publicado em dezembro/2009

Todos os direitos reservados ao IRIB - Instituto de Registro Imobiliário do Brasil. As informações aqui veiculadas podem ser reproduzidas mediante expressa autorização do Instituto, com indicação da fonte e data da publicação.



REGISTROS DE IMÓVEIS, REGISTROS CIVIS E SERVIÇOS NOTARIAIS NO BRASIL: UMA VISÃO ECONÔMICA

ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO	4
2. CONCEITOS FUNDAMENTAIS	6
2.1. CONCEITOS DE REGISTRO PÚBLICO	6
2.2. HISTÓRICO MUNDIAL	6
2.3. FUNÇÃO ECONÔMICA DOS SISTEMAS NOTARIAIS E DE REGISTRO.....	7
2.4. INSTITUIÇÕES E SUA IMPORTÂNCIA NO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	7
2.5. IMPORTÂNCIA DOS SERVIÇOS QUE GARANTAM PUBLICIDADE, SEGURANÇA, AUTENTICIDADE E EFICÁCIA DOS ATOS JURÍDICOS	10
2.6. EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS	11
3. SISTEMAS DE REGISTRO DE IMÓVEIS.....	14
3.1. MODELOS TEÓRICOS DE REGISTRO DE IMÓVEIS.....	14
3.2. EVOLUÇÃO RECENTE	15
4. OS REGISTROS NO BRASIL.....	18
4.1. LEGISLAÇÃO.....	21
4.2. TIPOS DE REGISTRO E CARACTERÍSTICAS DOS CARTÓRIOS	22
4.3. RECEITAS, DESPESAS	24
4.4. CONTRIBUIÇÕES E ENCARGOS OBRIGATÓRIOS E SUA DESTINAÇÃO	26
4.5. REGIMES TRIBUTÁRIOS E A INCIDÊNCIA DE IRPF (RECEITA-DESPESA).....	35
4.5.1 <i>Características principais</i>	35
4.5.2 <i>IRPF</i>	36
4.5.3 <i>Equívocos no entendimento da tributação</i>	36
4.6. ORGANIZAÇÃO JURÍDICA	36
4.7. ESTRUTURA DO SISTEMA NOTARIAL E REGISTRAL	39
4.7.1. <i>Situação e titularidade dos cartórios</i>	40
4.7.2. <i>Atribuições</i>	41
4.7.3. <i>Perfil de distribuição regional</i>	42
4.7.4. <i>Processo de crescimento do sistema</i>	46
4.7.5. <i>Quantidade de pessoal ocupado, rendimento e escolaridade</i>	47
4.7.6. <i>Porte dos cartórios</i>	50
4.7.7. <i>Nível de atividade: atos jurídicos realizados</i>	52
4.7.8. <i>Produtividade física da mão de obra</i>	55
4.7.9. <i>Receita do sistema notarial e de registro</i>	56
4.7.10. <i>Dispêndio das famílias em serviços notariais e de registro</i>	61
4.8. ESTRUTURA DE MERCADO DO SISTEMA NOTARIAL E REGISTRAL E SUA EFICIÊNCIA.....	61
4.9. CRÍTICAS AO USO DE SERVIÇOS NOTARIAIS E REGISTRALIS NO BRASIL.....	65



4.10.	CONSIDERAÇÕES SOBRE A EFICIÊNCIA DO SISTEMA NOTARIAL E DE REGISTRO BRASILEIRO.....	67
5.	BENEFÍCIOS	70
5.1.	DIRETOS: GARANTIA DO DIREITO DE PROPRIEDADE, ARRECADAÇÃO, REDUÇÃO DE SONEGAÇÃO E FRAUDES, ETC	70
5.2.	INDIRETOS	71
6.	CARACTERÍSTICAS QUE PODERIAM INDICAR INEFICIÊNCIAS	73
6.1.	EMPRESA SE CONFUNDE COM PESSOA FÍSICA	73
6.2.	INEXISTÊNCIA DE ISENÇÃO PARA INVESTIMENTOS	73
6.3.	OUTRAS TAXAÇÕES NA FORMA DE REPASSES.....	73
6.4.	DESPESAS ASSOCIADAS A OUTRAS TAXAÇÕES (SOBRETUDO NA TRANSMISSÃO DE BENS IMÓVEIS).....	74
6.5.	ÔNUS E RESPONSABILIDADE PESSOAL PARA OS TITULARES.....	74
6.6.	LEGISLAÇÃO TRABALHISTA ESPECÍFICA	76
6.7.	DIFICULDADES DE MUDANÇA TECNOLÓGICA	77
6.8.	POUCO DIVULGADO/ENSINADO EM CURSOS DE DIREITO.....	77
6.9.	FALTA DE INFORMAÇÕES/ESTATÍSTICAS REGULARES.....	78
6.10.	FALHAS NA EXECUÇÃO DA FUNÇÃO ECONÔMICA (PREÇO ELEVADO PARA REGISTRO DE DETERMINADOS TIPOS DE TRANSAÇÃO, ETC)	78
6.11.	ELEMENTOS QUE CONTRIBUEM PARA A BUROCRACIA E PAPEL DOS CARTÓRIOS	79
7.	EVOLUÇÃO TECNOLÓGICA.....	81
7.1.	COMO ESTÁ OCORRENDO	84
7.2.	EXEMPLOS	85
8.	SÍNTESE, CONCLUSÕES E SUGESTÕES DE MEDIDAS.....	87
	QUADRO: PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA - ALTERAÇÕES NORMATIVAS REFERENTES AO SISTEMA NOTARIAL E DE REGISTRO	92
	REFERÊNCIAS	93

REGISTROS DE IMÓVEIS, REGISTROS CIVIS E SERVIÇOS NOTARIAIS NO BRASIL: UMA VISÃO ECONÔMICA

1. Introdução

De modo geral, a atividade exercida pelos cartórios é pouco compreendida no Brasil em termos de sua relevância. São poucas as informações sistematicamente organizadas sobre essa atividade. Poucas também são as análises sobre seu funcionamento e os efeitos que geram sobre a economia, o bem-estar social e o seu papel no funcionamento das instituições econômicas. Em alguns casos, existe uma visão preconceituosa sobre essa atividade, expressa na conotação pejorativa que o termo “cartórios” adquire em alguns contextos e meios para indicar atividade “ineficiente”, “antiquada” ou como “sinônimo de privilégio”.

No entanto, as atividades notariais e de registro constituem um dos pilares institucionais de uma economia, com importância crescente à medida que essa economia se torna mais desenvolvida e sofisticada.

O Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (IRIB) é uma entidade sem fins lucrativos, com sede na cidade de São Paulo e atuação em todo o País. Tem como objetivo congregar em um órgão representativo da categoria os oficiais de registro de imóveis do Brasil, buscando contribuir para o aperfeiçoamento profissional, científico e jurídico de seus associados, bem como para aprimorar e modernizar as técnicas de registro. Encontram-se entre os principais objetivos do IRIB o estudo e pesquisa de procedimentos e normas jurídicas referentes ao registro de imóveis e o assessoramento de autoridades públicas e órgãos governamentais no que diz respeito aos temas da especialidade.

Isto posto, o IRIB solicitou à Tendências estudo econômico sobre as atividades notariais e de registro no Brasil, indicando suas principais características e funções, sua organização e funcionamento, os problemas existentes e suas perspectivas e necessidades, sempre contemplados do ponto de vista econômico.

Para atender a esses objetivos, o presente trabalho foi estruturado em oito seções. A primeira é constituída por esta Introdução. A Seção 2 discute os fundamentos conceituais acerca das funções dos sistemas notariais e de registro e como estes se inserem no debate sobre instituições e desenvolvimento econômico.

Na Seção 3, são apresentados aspectos fundamentais dos modelos teóricos de registro de imóveis e dos principais sistemas existentes mundo.

Na Seção 4, analisam-se as particularidades do modelo teórico de registro de imóveis e estrutura do sistema notarial e de registro brasileiros, abordando-se a legislação, receitas, despesas e tributação. Incluem-se dados e estatísticas deste sistema, desagregados por estados e regiões, e sua análise.

Na Seção 5 são apresentados benefícios diretos e indiretos do funcionamento dos sistemas notariais e de registro eficientes. O propósito da Seção 6 é introduzir uma discussão acerca de elementos potencialmente indicadores de ineficiências do sistema notarial e de registro brasileiro. O trabalho prossegue na Seção 7 com uma avaliação do presente processo de modernização tecnológica e organizacional deste sistema.

Por fim, a Seção 8 encerra o trabalho com uma breve síntese dos aspectos abordados, conclusões centrais e algumas sugestões com vistas ao desenvolvimento do sistema notarial e de registro no Brasil.

As referências bibliográficas utilizadas são relacionadas em seção específica ao final do trabalho.

2. Conceitos fundamentais

2.1. Conceitos de registro público

Sistemas de registros públicos – os sistemas notariais e de registro – são arquivos públicos de atos e fatos jurídicos. Os principais componentes destes sistemas são o registro de imóveis, o registro de títulos e documentos, o registro civil e os serviços notariais, que incluem o tabelionato de notas e o de protesto de títulos.

A característica essencial dos sistemas de registro público é proporcionar segurança jurídica ao cidadão, às empresas e ao Estado nos atos da vida civil. Estes sistemas também contribuem para harmonizar as relações entre estes agentes por meio de ações que previnam eventuais litígios, favorecendo a paz social. Ressalte-se que a segurança jurídica numa sociedade depende também do marco legal que é adotado e do rigor no seu cumprimento.

2.2. Histórico mundial

A história dos registros públicos se confunde com história do direito e da própria sociedade. Sua origem remete à necessidade identificada pelos agentes de obter segurança nos atos civis. Esta necessidade se tornou latente a partir de certo momento histórico, geralmente associado ao progresso das atividades comerciais, quando se tornou relevante comprovar perante terceiros a ocorrência de atos e fatos da vida.

Originalmente, a comprovação desses atos e fatos representava elevados custos de transação, pois inexistiam aparatos institucionais capacitados e com credibilidade para lhes conferir força de verdade.

Foi assim até que as sociedades criaram mecanismos semelhantes aos atuais registros públicos, aos quais as pessoas puderam recorrer para tomar conhecimento (ou fazer com que os demais agentes pudessem tomar conhecimento) da situação jurídica de algum fato que lhes interessava. Estes novos mecanismos geralmente envolviam uma terceira parte responsável pelo registro daquilo que fosse relevante para qualquer um, tornando mais simples a comprovação do mesmo em caso de necessidade (Brandelli, 2007, p. 5).

Os escribas das civilizações egípcia, grega e romana e do povo hebreu são tidos como precursores de funções exercidas pelos notários modernos (Brandelli, 2007, p. 6). A atividade notarial foi regulamentada pela primeira vez na época da unificação do império romano cristão. No período da idade média o exercício do notariado retrocedeu devido ao sistema econômico vigente, onde a propriedade privada tinha menor relevância. O ressurgimento da atividade ocorreu somente no século XIII, na Itália, quando suas bases institucionais foram fixadas de maneira científica (Brandelli, 2007, p. 10).

A partir daí desenvolveram-se dois principais tipos de sistemas notariais e de registro, que possuem diversas variações dependendo do país considerado. Em que pese sua origem e filosofia diferenciados, estes sistemas sempre se colocam entre as instituições fundamentais ao funcionamento do capitalismo.

Em suma, os sistemas notariais e de registro são frutos do desenvolvimento histórico das nações, exercendo uma função econômica e social essencial, que se amplifica à medida que cresce a relevância das relações comerciais e, por extensão, da propriedade privada e da segurança jurídica característicos do desenvolvimento econômico.

2.3. Função econômica dos sistemas notariais e de registro

No seu conjunto, o sistema notarial e de registro é considerado uma das instituições mais importantes para o desenvolvimento econômico das nações.

A função econômica fundamental do sistema notarial e de registro é promover redução das assimetrias de informação, incertezas e custos de transação relativos aos atributos jurídicos dos bens transacionados, atores econômicos, contratos e demais atos jurídicos e da vida civil em geral. Por este motivo, o sistema notarial e de registro é essencial na provisão da segurança jurídica de um sistema econômico. A segurança jurídica é importante porque torna os agentes mais propensos às trocas, favorecendo a especialização do trabalho e a formação de mercados organizados e eficientes, e conseqüentemente, o crescimento econômico.

Altos níveis de segurança jurídica estão associados à maior volume de transações em geral e, especificamente, à maior oferta e redução do custo do crédito, pois dão aos bens imóveis o caráter de ativos econômicos, isto é, ativos capazes de se constituir em garantias (colateral) confiáveis para operações de crédito (González, 2006). Quando não há segurança jurídica os ativos imóveis não são garantias adequadas para as operações de crédito, o que restringe sua oferta e eleva os custos.

Assim, o sistema notarial e de registro adquire função econômica essencial nas economias. Como atesta Dam (2006, p. 13), um sistema notarial e de registro deficiente é um fator restritivo ao desenvolvimento dos mercados imobiliários e financeiros e do empreendedorismo necessário para a criação de novos negócios.

A função econômica dos sistemas notariais e de registro é reconhecida por organismos internacionais como Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento e Organização dos Estados Americanos (ver <http://www.doingbusiness.org/explore/Topics/RegisteringProperty/> e www.oas.org/dsd/policy_series/10_eng.pdf). O Banco Mundial, por exemplo, em dez anos aplicou US\$ 2,5 bilhões e proveu assistência técnica a 57 projetos que tiveram como um dos principais focos o fortalecimento de sistemas de notariais e de registro em países em desenvolvimento.

2.4. Instituições e sua importância no desenvolvimento econômico

A estrutura institucional de uma sociedade é elemento crucial a determinar os incentivos para o comportamento econômico e conseqüentemente sua performance. As instituições afetam os incentivos por meio do efeito que possuem sobre custos de transação¹ e de

¹ A noção de custos de transação, originada no trabalho de Ronald Coase e consagrada por Oliver Williamson em *The Economic Institutions of Capitalism* (Free Press, 1985), corresponde aos custos de obtenção de informação indispensável à celebração e negociação de contratos. “Custos de transação são os custos que os agentes enfrentam toda vez que recorrem ao mercado. De maneira mais formal, custos

produção (North, 1990, p. 5). E dentre as instituições mais importantes estão os direitos de propriedade, que se relacionam diretamente aos sistemas notariais e de registro.

Direitos de propriedade

A precisão e segurança na especificação dos direitos de propriedade estão relacionadas aos custos de transação e conseqüentemente liquidez dos ativos, afetando todo o sistema de incentivos de uma economia. A especificação mais completa de direitos de propriedade é entendida como um fator redutor de incertezas e capaz de promover maior eficiência na alocação e uso de recursos (Furubotn e Pejovich, 1972, p. 141).

Na visão de De Soto (2003) deficiências na atribuição de direitos de propriedade são entraves à mobilidade do capital e ao investimento². Num ambiente em que há risco de litígio da propriedade, as decisões de investimento são comprometidas, pois o agente que os realiza enfrenta o risco de não se apropriar dos retornos³. Outra conseqüência é a ameaça ao direito de transferência da propriedade (North, 1990).

Em função disso, a clareza e confiabilidade dos direitos de propriedade e seus impactos se tornaram questão central nas tentativas de explicar os diferenciais de crescimento econômico (Demsetz, 1967, North, 1981, 1990). Os resultados do estudo empírico de Alston, Libecap e Schneider (1996) são condizentes com argumentos citados nesta literatura: direito de propriedade (na visão do autor, indissociáveis dos títulos formais de propriedade) é instituição com importante impacto na expansão dos mercados, investimentos e perfil de uso dos recursos na economia.

O papel dos direitos de propriedade dos ativos (especialmente imóveis) no desenvolvimento econômico é tema amplamente desenvolvido na obra de De Soto (1987, 2001, 2003). Segundo De Soto (2003, p. 180) 80% da população de países em desenvolvimento e ex-comunistas não possuem segurança com relação à propriedade dos seus ativos, o que se deve a sistemas de direitos de propriedade deficientes.

Em tal ambiente de insegurança da propriedade, os custos de transação dos ativos são muito elevados, de modo que possuem baixa liquidez e os negócios são restritos. De acordo com De Soto, as nações em desenvolvimento carecem de sistemas legais que assegurem direitos de propriedade transacionáveis a custos baixos, de modo que os ativos atinjam adequado potencial econômico (De Soto, 2003, p. 182). Isto significa que os mesmos devem deixar a condição de “capital morto”, adquirindo a capacidade de gerar capital, o que se refere principalmente à utilização como garantia em financiamentos.

De Soto (2003) ressalta que em economias com deficiente atribuição de direitos de propriedade o crédito se torna limitado e muito caro. Quando os registros são eficazes e

de transação são os custos de negociar, redigir e garantir o cumprimento de um contrato. Dessa forma, a unidade básica de análise quando se trata de custos de transação é o contrato” (Fiani, 2002, p.269).

² A ausência de direitos de propriedade bem definidos também é entrave à conservação ambiental, ao contribuir para o desflorestamento e outros desperdícios no uso da terra (Berge, Ott, Stenseth, 1994; Gillis e Repetto, 1989).

³ O papel restritivo representado pelos riscos de litígio tem sido tratado por autores como Cooter (1985) e Brown (1998).

a propriedade imobiliária é segura os imóveis são largamente utilizados como garantia nas operações de crédito, o que resulta no aumento da oferta deste e redução de seu custo. Por sua vez, a clareza com que a propriedade é especificada e a intensidade com que a mesma é assegurada estão relacionadas mais diretamente ao sistema de registro de imóveis, mas também ao sistema notarial e de registro e ao arcabouço legal de uma sociedade.

Byamugisha (1999) se refere a três mecanismos pelos quais o registro da propriedade se relaciona com o desenvolvimento das operações financeiras. Um é a expansão do público habilitado a realizar operações de crédito. Este mecanismo é condizente com a análise de De Soto (2003), segundo o qual a baixa difusão do crédito nas economias em desenvolvimento se deve em boa medida ao fato de parte representativa da população possuir propriedade imobiliária não formalizada.

Os demais mecanismos são: a redução de custos de intermediação financeira e a capacidade que os ativos imóveis adquirem, de poderem ser mobilizados pelo sistema financeiro (isto é, a transformação de “capital morto” em capital “vivo” mencionado por De Soto (2003, p. 181)).

Custos de transação

Alguns autores, com destaque para Coase (1937) e Williamson (1985), entendem o conceito de custos de transação como elemento fundamental presente na realidade das economias. Os custos de transação se referem a custos inerentes às trocas econômicas, como, por exemplo, custos de informação relativos à procura e negociação, e custos de elaboração e formalização de contratos. Os custos de transação interferem na forma como os agentes econômicos preferem organizar suas trocas e negócios. Por exemplo, a escolha entre: i) compra de insumo em múltiplas transações negociadas ao longo do tempo e tomando preços de mercado; ii) contratos de longo prazo com preços pré-determinados; ou iii) integração vertical buscando o suprimento do mesmo insumo.

Custos de transação são função da natureza e perfil de distribuição das informações sobre os ativos (Libecap, 2004). Uma das possíveis origens dos custos de transação é a indefinição de direitos de propriedade dos ativos relevantes, que eleva o nível de incerteza sobre a magnitude e distribuição dos custos e benefícios da compra, posse e forma de utilização destes ativos. Quando os detentores do ativo não têm claro se poderão se apropriar dos retornos proporcionados pelo mesmo, reduzem-se os horizontes de tempo vistos como razoáveis para sua exploração e diminuem os incentivos ao investimento (Libecap, 2004, p. 111).

Autores como De Soto (2003), Alston, Libecap e Schneider (1996) e Byamugisha (1999) se referem aos custos de transação como elemento relevante no debate sobre direitos de propriedade. Estes custos estão relacionados ao sistema legal vigente, mais especificamente às características e efetividade do sistema notarial e de registro.

Uma estratégia seguida por diversas sociedades (especialmente as nações mais ricas) no desenrolar dos seus processos de desenvolvimento foi criar instituições com vistas a reduzir os custos de transação. Nos termos de North (1990, p. 27), os custos de

mensuração e imposição (*enforcement*) das transações são as fontes das instituições sociais, políticas e também econômicas. É esta a origem lógica das instituições que visam designar e garantir os direitos de propriedade, como é o caso do sistema legal em geral e do sistema notarial e de registro propriamente dito (Guerreiro, 1998, p. 8).

Nos negócios imobiliários os custos de transação se apresentam na forma de despesas e esforços necessários para obter informações acerca dos bens transacionados e partes envolvidas (envolvimento do vendedor em litígios, etc.), se fazendo presentes desde a contratação do negócio até a transferência da propriedade em si. Incertezas sobre a qualidade dessas informações e sobre a efetiva propriedade se traduzem como custos.

A permanente necessidade de organização e clarificação das informações e de confiabilidade nas transações é o motivo que tem justificado a existência dos sistemas notariais e de registro. Ocorre que em algumas sociedades foi possível estabelecer sistemas mais eficazes, contribuindo para um marco institucional-legal em que os direitos de propriedade são mais sólidos. Este tipo de dinâmica se revela virtuosa porque é associada à maior grau de formalização da propriedade, mais investimentos e conseqüentemente crescimento econômico mais consistente.

Um ponto abordado por De Soto (2003) é justamente como a provisão de sólidos direitos de propriedade foi um elemento equivocadamente desprestigiado em diversas análises de desenvolvimento econômico comparado, isto é, dedicadas a analisar os principais fatores responsáveis pelo desenvolvimento das nações mais ricas e o que os diferencia dos elementos característicos das nações pobres.

2.5. Importância dos serviços que garantam publicidade, segurança, autenticidade e eficácia dos atos jurídicos

Conforme atestam autores como Gonzáles (2004, 2006), Guerreiro (1998) e Peiró (2006), os sistemas notariais e de registro em geral e especialmente o sistema de registro de imóveis se constituem em instituições necessárias ao adequado funcionamento das economias. Isto se dá, como explicado acima, pela sua capacidade de dirimir custos de transação e assegurar segurança jurídica, garantindo direitos de propriedade dos ativos.

A propriedade de proporcionar segurança jurídica possuída pelo sistema notarial e de registro brasileiro se deve a quatro elementos: publicidade, segurança, autenticidade e eficácia (Diniz, 2007), que são interdependentes e complementares.

No Brasil a única instituição gabaritada para imputar os atributos de publicidade, segurança, autenticidade e eficácia aos atos jurídicos é o sistema notarial e de registro. Desta forma, o direito de propriedade dos bens imóveis é uma qualidade indissociável do registro, e, portanto, dos cartórios. Isto ocorre porque, segundo a legislação brasileira, a simples realização de uma transação de compra/venda não transfere a propriedade de um imóvel. Tal transmissão somente ocorre quando se faz o registro em cartório (ver seção 4).

A dimensão da publicidade nos atos jurídicos se refere à disponibilidade das informações dos registros dos imóveis nos cartórios, de modo que podem ser livremente

consultadas por qualquer pessoa interessada. É um atributo importante porque a propriedade somente poderá ser exercida contra todos se for de conhecimento geral, de modo que a constituição, extinção ou transferência da propriedade de um bem deve ser informação livremente verificável (Diniz, 2007, p. 5). Em face o atributo da publicidade, o registro dá ao ato jurídico o caráter de informação pública, de modo que qualquer terceiro não pode alegar desconhecimento dos fatos citados no registro em questão, dado que o acesso ao mesmo é livre.

Por exemplo, supondo que alguém faça uma transação de compra de imóvel sem consultar o registro do mesmo, pode acontecer de nunca obter qualquer direito de propriedade (que no Brasil só se realiza por meio do registro). Isto porque não terá como saber se o vendedor é o verdadeiro proprietário. Permanece sendo proprietário do bem aquele que consta dos registros e se penaliza o comprador, por não ter realizado a necessária verificação dos registros do imóvel. Não poderia ser diferente. Instalar-se-ia um quadro de elevada incerteza jurídica caso fosse possível obter a propriedade de um bem de alguém que não é seu verdadeiro proprietário.

Admite-se então que a publicidade registral serve para garantia da segurança jurídica dos direitos, proteção e dinamização das transações imobiliárias, fomento ao crédito, meio de prevenção a fraudes e pleitos indevidos e conflitos sobre questões jurídico-imobiliárias (Diniz, 2007).

Autenticidade é a veracidade que é presumida aos atos praticados pelo registrador. A presunção é circunscrita exclusivamente ao ato notarial ou registral e não se estende ao evento que deu origem a tal ato. Esta autenticidade é assegurada pelo caráter de fé pública que se atribui ao registrador.

O aspecto da segurança decorre de procedimentos seguidos pelos cartórios. Em primeiro, a caracterização minuciosa do bem em questão, que visa impedir que o mesmo seja confundido com outro. Em segundo, a identificação do proprietário do bem ou de eventuais ônus que recaem sobre o bem (Diniz, 2007, p. 24). Segurança é decorrente da publicidade e eficácia dos atos.

O atributo da eficácia significa garantia de que o ato notarial ou de registro terá os efeitos jurídicos apropriados, o que se deve às características de publicidade e autenticidade.

2.6. Evidências empíricas

Existem basicamente dois grupos de trabalhos com evidências empíricas acerca da relevância dos direitos de propriedade e sistemas notariais e de registro - particularmente no que se refere aos sistemas de registro de imóveis. Alguns trabalhos de organismos internacionais como a Corporação Financeira Internacional (2005, 2006, 2008 e 2009), fazem avaliação comparativa do ambiente de negócios em diversos países. Esta avaliação inclui, entre outros temas, a questão dos custos de transação relativos aos sistemas de registro de imóveis.

Para a Corporação Financeira Internacional (2005), o nível de crédito, de investimento e de valorização da propriedade imobiliária das economias estão relacionados ao nível de formalização da propriedade. O nível de formalização da propriedade, por sua vez, é favorecido por procedimentos de registro da propriedade rápidos e de custo baixo. Um dos exemplos citados é o processo de registro de propriedade na Nigéria (Corporação Financeira Internacional, 2005, p. 34), excessivamente oneroso, complexo e demorado, e, por isto gerador de distorções nas transações econômicas⁴, em contraste com sistemas de registro eficientes, como o norueguês.

Há também casos bem sucedidos de reforma dos sistemas de registro de imóveis em países em desenvolvimento. No Egito a burocracia e altos custos de registro dificultavam a formalização do setor imobiliário (Corporação Financeira Internacional, 2008, p. 34). Em 2004, 7% das 25 milhões de propriedades urbanas do País se encontravam formalmente registradas. A reforma no sistema implementada em 2006 objetivou reduzir custos e simplificar os procedimentos de registro. O custo de registro diminuiu de 5,9% do valor da propriedade para 1%, incentivando a formalização.

Outro exemplo bem sucedido de reforma ocorreu em Honduras (Corporação Financeira Internacional, 2008, p. 47). O sistema de registro da propriedade era lento, carente de recursos humanos e tecnologia, além de ser baseado no princípio de fôlio pessoal (ver seção 3.1). Neste sistema era possível que a mesma propriedade fosse registrada duas ou mais vezes, gerando complexos processos litigiosos. Em função destas características a informalidade da propriedade era elevada e o mercado imobiliário pouco desenvolvido. O novo sistema adotou o princípio de fôlio real (a exemplo do sistema brasileiro) e foi considerada a mais inovadora lei de propriedade da América Latina. O registro da propriedade se tornou mais fácil, barato, rápido e seguro. O prazo necessário para registro da propriedade diminuiu de 1 a 2 anos para 15 dias, favorecendo significativo crescimento nos registros imobiliários, condição fundamental para o desenvolvimento do mercado imobiliário.

Um segundo grupo de trabalhos se refere a estudos empíricos de corte acadêmico, com objetivo de avaliar empiricamente o papel dos sistemas de registro. Dentre estes, Byamugisha (1999) verifica que o registro de propriedade imobiliária na Tailândia possui impacto estatisticamente significativo sobre o crédito e crescimento econômico. Em análise empírica sobre a Amazônia brasileira, Alston, Libecap e Schneider (1996) concluem que o acesso a títulos de propriedade promove investimentos nas unidades rurais e favorece a valorização da terra.

Kerekes e Williamson (2009) testam as hipóteses básicas de De Soto (2001, 2003), verificando empiricamente como o nível de riqueza, utilização de ativos imobiliários como garantia de crédito e nível de investimento em diversos países em

⁴ Na Nigéria, em virtude das deficiências citadas, uma prática comum entre compradores de imóvel é criar uma empresa com o intuito de registrar o bem como propriedade da mesma. Assim, quando se deseja vender a propriedade, o bem negociado é a empresa e não o imóvel em questão, de tal forma que se evitam os excessivos custos de transferência da propriedade imobiliária (Corporação Financeira Internacional, 2005, p. 34).

desenvolvimento são influenciados pelos direitos de propriedade. Os resultados indicam que o investimento e crescimento econômico são favorecidos quando os direitos de propriedade são bem definidos.

3. Sistemas de registro de imóveis

A relevância dos sistemas notariais e de registro no âmbito das instituições elementares para o funcionamento das economias é tema consolidado na literatura econômica. Entretanto, a existência de diferentes concepções quanto aos modelos teóricos de registro de imóveis enseja uma investigação específica sobre o tema, bem como uma exposição sobre a evolução desses sistemas no mundo.

3.1. Modelos teóricos de registro de imóveis

Vale destacar que os sistemas de registro de imóveis variam em sua concepção, conforme o país analisado. No mundo existem basicamente dois modelos teóricos de registro de imóveis: o modelo de registro de documentos e o modelo de registro de direitos (Pedrassi, s.d.).

Deve-se advertir que a análise comparativa de modelos teóricos de registro se constitui em atividade complexa, pois estes dizem respeito a conteúdos e efeitos diferentes em cada sociedade e são, em alguma medida, relacionados aos respectivos sistemas civis (González, 2004). De toda forma, seu estudo é indispensável para uma avaliação acerca do papel exercido pelo sistema de registro de imóveis brasileiro, seus custos, vantagens e desvantagens.

Modelo de registro de documentos

No modelo de registro de documentos (*deed system*), o direito de propriedade do bem tem origem no instrumento (contrato ou escritura) de compra e venda. Isto significa que o registro é facultativo, já que não faz parte da transmissão do direito real do bem. A função do registro se limita a dar publicidade e comprovar a realização dos atos jurídicos em questão. O registro não se presta a dar precisa identificação do imóvel e não é suficiente para atestar por completo sua situação cadastral (Peiró, 2006; Pedrassi, s.d.). Além disto, a veracidade e legalidade de seu conteúdo são contestáveis.

Para aquisição de imóvel no modelo de registro de documentos é necessária uma ampla pesquisa histórico-jurídica de modo a reunir informações relevantes acerca do bem em questão, pois os registros são realizados no sistema de fôlio pessoal (Peiró, 2006, p. 222).⁵ Apesar de tal pesquisa, a propriedade do bem não é assegurada, o que somente ocorre em Juízo (Melo, 2005). Este modelo é adotado na Bélgica, França, Holanda e Itália, entre outros.

Modelo de registro de direitos

O modelo de registro de direitos (*title system*) é baseado nas informações do próprio direito e não dos títulos. Os registros são realizados no sistema de fôlio real (Peiró, 2006, p. 223). Qualquer transmissão de propriedade dos bens imóveis tem validade jurídica atrelada ao registro efetuado no Cartório de Registro, onde existe inventário de

⁵ No fôlio pessoal os registros se relacionam aos entes que transacionam os bens. A ordenação do arquivo não elimina títulos contraditórios. No fôlio real o registro é realizado de acordo com os bens, e cada fôlio contém todo o histórico jurídico de um determinado bem (Peiró, 2006).

todos os eventos sobre a propriedade do bem, de modo que o conteúdo do registro é assegurado como válido e legal. Esta característica decorre da chamada qualificação registrária, que consiste na avaliação feita pelo registrador acerca da legalidade dos documentos e validade e eficácia dos negócios jurídicos neles contidos. É com base nesta avaliação que o titular efetua os registros.⁶ O contrato de compra e venda por si só não garante a propriedade do imóvel (Pedrassi, s.d.). Este modelo vigora, com adaptações locais, no Brasil, Alemanha, Espanha, Portugal e Suíça, entre outros.

O modelo de seguro de títulos

O modelo de seguro de títulos é baseado no modelo de registro de documentos. É o modelo de registro adotado nos EUA. O primeiro aspecto que marca o modelo de registro de imóveis norte-americano é o fato de não ser unificado, pois em cada Estado existem características específicas de funcionamento. De modo geral estes sistemas se caracterizam pelo registro de documentos em que os registros seguem o fôlio pessoal.

Resulta que o sistema de registro de imóveis dos EUA provê reduzido nível de segurança jurídica (González, 2006, p. 168). Desenvolveu-se então um setor especializado (externo ao sistema de registro de imóveis) em segurar os títulos de propriedade (*title insurance*), de modo que os proprietários contratam uma apólice para serem ressarcidos caso o título segurado seja defeituoso. Basicamente se apontam como deficiências de tal sistema o alto custo, encarecendo as transações no mercado imobiliário. A própria manutenção da propriedade é onerada nesse sistema, pois o risco de problemas com o título de propriedade não é eliminado com o passar dos anos, de modo que o seguro de título não é dispensável. Outra falha é não resolver o problema da insegurança jurídica, mas tão somente indenizar os eventuais sinistrados (Palli, s.d.).

Ressalte-se que se a segurança jurídica incorpora a segurança econômica, o inverso é impossível por definição, e a segurança econômica é somente um substituto imperfeito da segurança jurídica (González, 2006, p. 171). Em síntese, o sistema de seguro de títulos oferece segurança econômica, mas não segurança jurídica.

Diferentes aspectos sociais, econômicos e culturais das sociedades se expressam em variados condicionantes impostos aos mecanismos institucionais. Assim, cada sociedade procurou desenvolver um sistema de registro de imóveis mais adaptado às suas próprias necessidades. Em que pesem estas considerações, é possível encontrar na literatura acadêmica e também em trabalhos de agências internacionais de desenvolvimento evidências de que o modelo de registro de direitos é mais eficiente que os modelos de registro de documentos e de seguro de títulos (González, 2006; Guerreiro, 1998).

3.2. Evolução recente

A evolução dos sistemas de registro de imóveis possui diversos aspectos. Um deles é de reformas marcadas pela alteração nas características básicas do modelo teórico de registro. Destacam-se alguns países que migraram de sistemas do tipo registro de

⁶ Tipicamente, tais procedimentos demandam mais tempo do que o registro feito no sistema de registro de documentos.

documentos para sistemas de tipo registro de direitos (Peiró, 2006) e também países ex-socialistas que escolheram os sistemas do tipo registro de direitos em detrimento dos demais.

Outro padrão evolutivo verificado se refere à institucionalidade propriamente dita dos sistemas de registro de imóveis, como é o caso da privatização ocorrida em Portugal (Ministério da Justiça de Portugal, 2004).

Há também a questão das reformas introduzidas em países em desenvolvimento cujos sistemas de registro de imóveis eram muito arcaicos e ineficientes. Nestes casos (ver seção 2.6) a mudança básica foi a eliminação de procedimentos burocráticos com intuito de reduzir custos de transação relacionados aos registros (Corporação Financeira Internacional, 2008).

Peiró (2006) destaca a tendência de adoção do sistema de registro de imóveis do tipo “registro de direitos” por países tradicionalmente adeptos do sistema do tipo “registro de documentos”. Entre os exemplos se encontram a Escócia, Inglaterra, País de Gales, países escandinavos e Finlândia. No caso da Escócia, o registro de direitos foi introduzido em 1979 e desde então seu sistema de registro de imóveis encontra-se em transição para o novo modelo. Na Inglaterra e País de Gales a legislação foi modificada em 2002 com objetivo de fortalecer o registro de direitos que era incipiente, mesmo tendo sido implementado ainda no século XIX. Os países escandinavos reformaram seus sistemas de registro de imóveis na década de 1970, e a Finlândia, em 1995.

Um fator de disseminação dos sistemas de registro de imóveis do tipo registro de direitos se refere às reformas institucionais em países do Leste Europeu. Segundo Gonzáles (2006) a maioria dos países da região preferiu o registro de direitos quando do abandono do modelo socialista de economia, como ocorreu na Polônia, República Checa, Hungria e Letônia.

Ao analisar a evolução recente dos sistemas de registro de imóveis europeus, Peiró (2006) aborda também a questão da informatização em sistemas do tipo registro de documentos. Como estes sistemas se organizam por fólio pessoal, quando não há informatização as informações mais acessíveis são as relacionadas a pessoas, e pesquisas sobre bens são mais complexas. A introdução das tecnologias da informação facilitou pesquisas de informações sobre bens. Mesmo assim, como ressaltado por Peiró (2006, p. 226) isto não equipara os sistemas do tipo registro de documentos (fólio pessoal) aos sistemas do tipo registro de direitos, caracterizados pelo fólio real.

O exemplo da Espanha (cujo sistema de registro de imóveis é do tipo registro de direitos) tem sido freqüentemente citado nas análises sobre modernização desses sistemas. Este processo se caracterizou basicamente pela adoção de tecnologias mais modernas, como a integração informatizada dos cartórios⁷ (Boletim do IRIB em revista, n. 315, 2004).

⁷ Exemplos de modernização tecnológica dos sistemas notariais e de registro serão abordados na seção 7.2.

Na América Latina, é de interesse o exemplo chileno, cuja reforma do sistema de registro de imóveis se baseou em três pontos: criação de uma superintendência para monitoramento dos cartórios, um programa de informatização do sistema e a mudança do sistema de fôlio pessoal para fôlio real.

Verifica-se, segundo as experiências recentes, uma tendência de aumento da relevância dos sistemas de registro de imóveis baseados no modelo de registro de direitos. Isto indica que o sistema de registro de imóveis brasileiro encontra-se numa posição ímpar. Por um lado, pode ser considerado como adequado do ponto de vista do modelo teórico que o caracteriza. Por outro, é notório o nível de desconhecimento do público em geral acerca de como esse sistema se constitui e qual sua função (equivoco que se refere não somente ao registro de imóveis e sim a ao sistema notarial e de registro como um todo), de tal forma que se propagam visões estereotipadas sobre o assunto.

4. Os registros no Brasil

A origem do sistema notarial e de registro brasileiro remonta à própria história da propriedade imobiliária no País, que se iniciou com o sistema de sesmarias, no qual a Coroa portuguesa cedia partes do território a particulares. No período inicial o registro imobiliário era realizado por funcionários designados pelo governo português (Benício, 2005, p. 48).

Em 1846 foi criado o primeiro registro geral de hipotecas, cujo objetivo era mais resguardar o crédito (via mecanismos de garantia destas operações) do que propriamente o domínio privado dos ativos (Diniz, 2007, p. 16).

Em 1850 se instituiu a chamada primeira Lei de Terras, que deu fim ao sistema de sesmarias e discriminou a propriedade particular da propriedade pública. Foi neste período que surgiram os registradores de imóveis (Benício, 2005, p. 48). Com a Lei nº 1.237 de 1864 houve melhoria na formalização do registro, ainda que não previsse um sistema de registro de imóveis completo (Diniz, 2007, p. 18). O registro imobiliário ganhou status de instituição pública responsável pela transmissão da propriedade com o Código Civil de 1916.

Com a República, a regulação dos serviços notariais e de registro tornou-se competência dos Estados. Este modelo favoreceu interferências dos poderes locais no funcionamento do sistema, ocorrendo, por exemplo, difusão do nepotismo na nomeação de titulares e outras arbitrariedades. Adicionalmente, os desmandos estatais nas regras de funcionamento do sistema notarial e de registro causavam indefinição acerca da estatização ou não dos serviços. Em virtude destes eventos, ao longo de quase todo o século XX prevaleceu um quadro de ampla incerteza regulatória na atividade notarial e registral (Melo Junior, 1998).

Na década de 1970 o sistema notarial e de registro brasileiro foi profundamente reformulado. Decisão do Supremo Tribunal Federal em 1973 determinou que titulares de cartórios passassem a ser denominados servidores públicos (Lima Filho, 2006, p. 48). Os cartórios criados a partir de 1977 deveriam ser oficializados (estatizados), segundo previu a Emenda Constitucional nº 7 (EC/7) do mesmo ano. Com isto, a remuneração dos novos titulares passou a ser realizada diretamente pelo Estado, ao qual se remeteriam todas as receitas obtidas com serviços notariais e de registro.⁸

A Constituição federal de 1988, através do artigo 236, contemplou o marco regulatório da atividade notarial e de registro, com destaque para: exercício dos serviços notariais e de registro é estabelecido como tendo caráter privado, por delegação do Poder Público; a Lei regularia as atividades e disciplinaria a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, e definiria a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário; a Lei federal estabeleceria normas gerais para fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro.

⁸ Os vencimentos de titulares já empossados permaneceram vinculados aos emolumentos dos respectivos cartórios (Lima Filho, 2006, p. 48).

Além disso, a forma de ingresso na atividade notarial e de registro foi novamente alterada, sendo previstos concursos públicos de provas e títulos para tal fim.

Ocorre que modificações previstas na Constituição de 1988 não foram imediatamente regulamentadas. Isso somente ocorreu com a Lei nº 8.935 de 1994 (ver seções 4.1 e 4.5). Entre os aspectos considerados, estabeleceu-se a aprovação em concurso como forma de acesso à função de titular de cartório, de modo que serventias cuja titularidade vagasse não poderiam mais ser herdadas ou de outra forma transmitidas. Também previu-se que o titular de cartório perderia o caráter de servidor público, sendo caracterizado como serventuário ou agente público em serventia notarial ou de registro. Sua remuneração deixou de ser feita pelo Estado para ser obtida diretamente dos emolumentos. Além disso, a formação em direito passou a ser exigida para exercício da função (Lima Filho, 2006, p. 35).

Modelo teórico de registro de imóveis e como se diferencia dos demais

Com referência ao registro de imóveis, o Brasil adota uma variante do modelo de registro de direitos, semelhante ao alemão e espanhol, em que o domínio do bem é transmitido somente mediante registro. O documento que assegura a propriedade do bem é, em última instância, o registro. Ele é realizado por meio da matrícula, que consiste numa identificação separada para cada imóvel, em que constam todos os registros e averbações do bem.

Diferentemente do modelo de registro de documentos, no caso brasileiro o título (contrato de compra e venda) não é suficiente para gerar o direito de propriedade do bem. Ocorre que no sistema brasileiro o título também é importante, pois para que haja registro é preciso que se tenha antes uma transação entre as partes (Silva, 2008, p. 14), por isto o sistema brasileiro se assemelha também do chamado modelo de registro de documentos tal qual o existente na França.

Convém ressaltar um aspecto crucial do modelo de registro de imóveis brasileiro e comum aos registros de direito, que é funcionar segundo a lógica do fôlio real. No fôlio real o foco é o patrimônio devidamente individualizado, cada matrícula corresponde a um imóvel, e cada imóvel, a uma matrícula, o que representa clarificação da informação registral em relação ao fôlio pessoal (Jacomino, s.d.). No fôlio pessoal as transações são registradas de acordo com a pessoa, de modo que o levantamento da situação jurídica de um imóvel é um processo custoso e que envolve riscos.

Um fator adicional que contribui para a eficácia do sistema de registro de imóveis e do sistema notarial e de registro brasileiro como um todo é a padronização dos vários aspectos relacionados à: i) finalidade dos registros; ii) forma de organização do sistema, atribuições de cada tipo de cartório; iii) procedimentos internos os quais os mesmos estão obrigados a seguir, e iv) as próprias exigências que o público deve seguir para realização dos registros.

Como é sabido, esses procedimentos e regras legais visam resguardar a eficácia, autenticidade, segurança e publicidade desses atos jurídicos. As vantagens da padronização residem na maior facilidade envolvida na fiscalização do cumprimento

dos procedimentos, na eliminação de eventuais custos de aprendizagem sobre o funcionamento de outros modelos de registro, e principalmente, na eliminação de custos de transacionar simultaneamente em diversos modelos de registro⁹. Em síntese, o que a padronização representa é uma clareza regulatória que reduz custos de transação na sociedade.

Cumprir observar que tal padronização se deve à regulação exercida em nível federal. Nos EUA, por exemplo, cada Estado possui autonomia para definir seu modelo de registro, de tal forma que é difícil falar num sistema de registro nacional (Palli, s/d).¹⁰

Note que o sistema de registro imobiliário brasileiro acima descrito é o chamado *Sistema comum de registro de imóveis*, que é o predominante no País. Além dele, no Brasil existem quatro tipos de registro imobiliário, cujas finalidades são específicas: o Torrens; o rural; o especial de imóveis rurais adquiridos por estrangeiros e o da propriedade pública.

Torrens

O Torrens é um sistema de origem australiana, baseado na caracterização física/geográfica detalhada do imóvel e na existência de matrícula única para cada um deles. A utilização do sistema Torrens no Brasil data do final do século XIX e está limitada a propriedades rurais. Sua difusão sempre foi restrita a certas localidades, atualmente os Estados de Goiás, Mato Grosso e Pará (Diniz, 2007, p. 501).

Sistema de registro de imóveis rurais

O sistema de registro de imóveis rurais tem função exclusiva de levantamento das propriedades rurais do País, indicando características como valor, situação, tipos de cultura existentes, formas de uso da terra, etc., o que se presta principalmente à finalidades tributárias e à elaboração de estatísticas agrárias e fundiárias. O registro de imóveis rurais não serve como formalizador da transmissão de propriedade. Portanto não substitui o sistema comum de registro (ou, em caso de opção do proprietário, o registro Torrens). A inclusão dos imóveis neste sistema é necessária para que se possa vender, desmembrar, arrendar ou hipotecar imóvel rural (Diniz, 2007, p. 530).

Sistema de registro especial de imóveis rurais adquiridos por estrangeiros

Esse sistema se refere ao controle exercido pelo Estado sobre a aquisição de imóveis rurais por estrangeiros. O sistema de registro de imóveis dá suporte a este controle, por meio do envio periódico de informações acerca das transações com estes imóveis que envolvam estrangeiros.

⁹ Exemplo: uma construtora com operações em diversos Estados. Se estes Estados adotassem diferentes modelos de registro, a construtora seria obrigada a manter estrutura jurídico-administrativa capacitada a lidar com os vários modelos existentes, ao invés de um só, como é o caso no Brasil.

¹⁰ O contraste não se limita aos registros, uma vez que em um dos Estados (Luisiana) vigora o sistema *Civil Law*, em detrimento do *Common Law* característico das nações Anglo-Saxônicas e demais Estados norte-americanos.

Sistema de registro da propriedade pública

Como indica o nome, é um sistema dedicado ao registro dos imóveis de propriedade pública.

A discussão sobre sistemas notariais e de registro e mais especificamente sobre sistemas de registro de imóveis é relevante pelo seu aspecto fundamental no desenvolvimento econômico. Quando este debate diz respeito ao Brasil, deve ser lembrado que o desenvolvimento desses sistemas é ainda mais crucial, devido ao crescimento econômico e demográfico caracterizado por elevadas assimetrias e desequilíbrios. O acelerado processo de migração inter-regional concomitante ao êxodo rural e distribuição desigual da renda contribuiu para o crescimento urbanisticamente desorganizado das grandes cidades e de uma porção expressiva das cidades de menor porte.

A expansão dessas áreas foi (e ainda é) caracterizada pela profusão de moradias clandestinas. A legalização da propriedade imobiliária se constitui então num enorme desafio a ser enfrentado. Seu sucesso é condição importante para atenuar diversas mazelas sociais do País, sobretudo a questão do déficit habitacional, da saúde pública básica e da preservação ambiental, além da segurança pessoal e patrimonial e da educação escolar.

Outra área na qual o processo de desenvolvimento nacional foi altamente excludente é o acesso aos registros civis. Segundo dados do IBGE, em 2005 cerca de 375 mil brasileiros não possuíam registro de nascimento, mesmo sendo este um serviço gratuito.

Esses elementos exprimem a forte demanda reprimida por serviços notariais e de registro no Brasil.

4.1. Legislação

Existem diversas normas legais tratando das funções dos registros e da forma de organização do sistema notarial e de registro no Brasil. As principais são:

- **Lei nº 6.015 de 1973:** introduziu um dos mais importantes aperfeiçoamentos técnicos no registro de imóveis brasileiro, ao estabelecer o critério de fôlio real em detrimento do fôlio pessoal adotado até então. Criou a figura da matrícula - cada imóvel passou a ser identificado a uma só matrícula e vice-versa, aumentando a segurança jurídica dos registros;
- **Lei nº 7.433 de 1985 e Decreto nº 93.240 de 1986:** trataram de requisitos para lavratura de escrituras públicas;
- **Constituição Federal de 1988:** apresentou determinações diversas acerca dos serviços notariais e de registro, regulamentadas pela Lei nº 8.935 de 1994;
- **Lei nº 8.935 de 1994:** primeira Lei a regulamentar as determinações da Constituinte de 1988 (art. 236). Tratou da natureza, fins e atribuições dos serviços notariais e de registro, bem como de questões relativas aos titulares dos cartórios, como a forma de ingresso na atividade. Outros aspectos importantes são as considerações sobre responsabilidade civil e criminal do titular, seus direitos e deveres, infrações disciplinares e penalidades, além de estabelecer os critérios regulatórios;
- **Lei nº 9.492 de 1997:** regulamentou serviços como protesto de títulos e outros documentos de dívida;
- **Lei nº 10.169 de 2000:** estabeleceu as normas de fixação dos emolumentos cobrados pelos cartórios (ver seções 4.3 e 4.4);

- **MP 2.200 de 2001:** equiparou a assinatura digital à assinatura de próprio punho para todos os efeitos e reconheceu o arquivamento digital de documentos. Instituiu a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira, ICP-Brasil, com objetivo de garantir a autenticidade, integridade e validade jurídica de documentos em suporte eletrônico;
- **Código Civil de 2002 (Artigos 108 e 215):** estabeleceu que a escritura pública é requisito de validade dos negócios jurídicos que visem a constituição, transferência, modificação ou renúncia de direitos reais relativos a imóveis cujo valor seja superior a trinta vezes o maior salário mínimo vigente no País. Fixa requisitos para lavratura de escritura e a torna documento dotado de fé pública;
- **Lei nº 11.280 de 2006:** previu a possibilidade da prática de atos processuais por meio eletrônico, em detrimento do processo em papel. Via o sistema ICP-BRASIL, previu a transição para processos totalmente eletrônicos;
- **Lei nº 11.382 de 2006:** modificou determinações do Código Civil de 2002, aumentando a segurança das transações imobiliárias;
- **Lei nº 11.419 de 2006:** disciplinou a informatização do processo judicial, permitindo o uso de documentos eletrônicos;
- **Lei nº 11.441 de 2007:** alterou dispositivos da Lei nº 5.869 de 1973 (antigo Código de Processo Civil), possibilitando a realização de inventários, partilhas, separações consensuais e divórcios consensuais por escritura pública.
- **Lei nº 11.977, de 2009 (antiga Medida Provisória 459/2009):** dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.
- **Lei nº 12.024 de 2009. (antiga Medida Provisória 460/2009):** dá nova redação aos arts. 4o, 5o e 8o da Lei no 10.931, de 2 de agosto de 2004, que tratam de patrimônio de afetação de incorporações imobiliárias; dispõe sobre o tratamento tributário a ser dado às receitas mensais auferidas pelas empresas construtoras nos contratos de construção de moradias firmados dentro do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV, atribui à Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL as atribuições de apurar, constituir, fiscalizar e arrecadar a Contribuição para o Fomento da Radiodifusão Pública; altera as Leis nos 11.196, de 21 de novembro de 2005, 11.652, de 7 de abril de 2008, 10.833, de 29 de dezembro de 2003, 9.826, de 23 de agosto de 1999, 6.099, de 12 de setembro de 1974, 11.079, de 30 de dezembro de 2004, 8.668, de 25 de junho de 1993, 8.745, de 9 de dezembro de 1993, 10.865, de 30 de abril de 2004, 8.989, de 24 de fevereiro de 1995, e 11.941, de 27 de maio de 2009; e dá outras providências.

Além das legislações federais, o sistema notarial e de registro também segue leis estaduais, que determinam, por exemplo, o valor de emolumentos e repasses oriundos dos emolumentos que os cartórios destinam a outras instituições (ver seções 4.3 e 4.4).

4.2. Tipos de registro e características dos cartórios

O sistema notarial e registral brasileiro é constituído de diferentes tipos de cartórios. Os artigos 5º e 6º da Lei nº 8.935 de 1994 definem os tipos de cartório existentes e os serviços a serem prestados por cada um:

- **Cartório de Notas.** Possui exclusividade para realizar os seguintes serviços: lavrar escrituras e procurações públicas, testamentos públicos e atas notariais, reconhecer firma e autenticar cópias de documentos. Também executa processos de divórcio, separação, partilhas e inventários consensuais;

- **Registro de contratos marítimos:** lavra atos, contratos e instrumentos das transações com embarcações, registra documentos da mesma natureza, reconhece firma em documentos sobre direito marítimo, expede traslados e certidões;
- **Cartório de Protesto de Títulos.** É único tipo de cartório autorizado a: receber protesto de títulos (cheques, notas promissórias, duplicatas, etc.) para prova de descumprimento de obrigação; intimar devedores de títulos para aceitá-los, devolvê-los ou pagá-los, sob pena de protesto; receber pagamento de títulos protocolizados e dar quitação; acatar pedido de desistência de protesto formulado pelo apresentante; averbar cancelamento de protesto e alterações necessárias para atualização de registros efetuados, emitir certidões de atos e documentos que constam de seus registros;
- **Cartório de Registro de Imóveis:** responsável pelo registro da propriedade imobiliária, efetua matrícula e títulos de propriedade destes bens. É responsável pela conservação de documentação relativa ao parcelamento do solo. Registra hipotecas, penhor de máquinas e equipamentos industriais, penhora, arresto e seqüestro de imóveis. O cartório de imóveis tem função também nos processos de transferência de bens de herança;
- **Cartório de Registro de Títulos e Documentos e Civil de Pessoas Jurídicas:** registra todos os documentos, instrumentos ou textos que não sejam de atribuição específica dos demais tipos cartórios. Também efetua notificações extrajudiciais. Faz registro de contrato de garantias. Registra e arquiva atos constitutivos, averbações e estatutos das pessoas jurídicas sem fins lucrativos, como associações, fundações, sindicatos e partidos políticos (as sociedades empresárias são registradas nas Juntas Comerciais, onde existe o Registro Público de Empresas Mercantis (artigos 45, 985 e 1.150 do Código Civil));
- **Cartório de Registro Civil e de Interdições e Tutelas:** registra e arquiva atos e fatos jurídicos da vida civil, como nascimentos, casamento, óbitos e demais atos associados estes registros (Silva, 2008);
- **Registro de Distribuição:** registra títulos e documentos de dívida apresentados para protesto e os distribui entre os Cartórios de Protesto de Títulos da comarca em que está localizado. Também extrai certidões dos registros efetuados.

Box 1: Conceitos relacionados ao registro de imóveis: matrícula, registro, averbação, escrituração, cadastro e certidão

A matrícula é o primeiro passo na sistemática do registro imobiliário brasileiro. Seu objetivo é tornar cada imóvel único do ponto de vista do sistema de registro de imóveis, por isto consiste em um número atribuído a cada bem. A este número se vinculam informações relevantes sobre o imóvel: caracterização geral, localização, confrontação, área, etc. Da matrícula constam também informações sobre o proprietário. Deve ser feita no cartório da circunscrição imobiliária do bem, geralmente o cartório mais próximo.

A matrícula é feita a partir do título que originou o negócio. Todo imóvel deve ter uma (e somente uma) matrícula. Não é possível registrar um imóvel sem matrícula e qualquer registro é obrigatoriamente atrelado a ela. Matrícula se refere exclusivamente ao imóvel, e é de inteira responsabilidade do cartório.

O registro vem depois da matrícula. É a formalização dos atos de alteração ou transmissão da propriedade do imóvel (atestados por escrituras de compra e venda, permuta, etc.), ou de restrição nos direitos de propriedade do mesmo, como uma hipoteca. Podem ser feitos vários registros do imóvel, que serão sucessivamente incorporados na matrícula original (mas cujo número é definitivo).

O registro contém as informações sobre direitos e situação jurídica dos bens, e, portanto, é o documento que indica quem é o proprietário do bem e como o mesmo foi adquirido.

Averbações são modificações, alterações ou ampliações de conteúdo implementadas nos registros dos imóveis, por exemplo, para contemplar: acréscimo de área construída; casamento do(s) proprietário(s); construção; demolição.

Escrituração é o processo sistemático ocorrido nos cartórios de Registro de Imóveis, em que processam a matrícula, o registro e averbação de títulos ou atos referentes a imóveis.

O cadastro é um inventário público de dados sobre limites e confrontações de uma área. O sistema de registro de imóveis brasileiro não está relacionado a um sistema de cadastro.

Certidão, no registro de imóveis, é a reprodução de atos que foram registrados nos cartórios. São utilizadas para atestar ou verificar a ocorrência de tais atos. Ela materializa o princípio da publicidade registral.

Fonte: Diniz, 2007 e Silva, 2008.

4.3. Receitas, despesas

Em que pesem as freqüentes críticas ao modelo de precificação dos serviços notariais e registrais no Brasil, o tabelamento dos mesmos é um item essencial ao bom funcionamento desses sistemas (Arruñada, 1995). Segundo a União Internacional do Notariado Latino (UINL)¹¹, a justificativa para a fixação de preços para os serviços

¹¹ Entidade não governamental fundada em 1948 por representantes dos sistemas notariais e de registro de diversos países, tem por objetivo promover, coordenar e desenvolver os serviços prestados por estes sistemas. Atualmente possui 76 membros, sendo 35 da Europa, 23 da América, 15 da África e 3 da Ásia.

notariais e de registro pelo Estado é a função pública atribuída ao sistema, que se torna uma instituição fundamental no resguardo da segurança jurídica nas economias.

De acordo com a UINL, preços desregulados podem causar deterioração da qualidade dos serviços notariais e de registro, comprometendo a confiança que o público deposita no sistema e conseqüentemente a segurança jurídica. Os resultados obtidos por Van den Bergh e Montangie (2006), com base em avaliação do caso holandês, são condizentes com os argumentos pró-regulação dos preços de serviços notariais e de registro.

A experiência mundial tem sido favorável a esse tipo de estratégia: segundo a UINL, na maioria dos países os preços dos serviços notariais e de registro são fixados pelo Estado (UINL¹²). No Brasil (membro fundador da UINL) isto também ocorre. O artigo 236 da Constituição Federal de 1988, regulamentado pela Lei nº 10.169 de 2000, trata dos serviços notariais e de registro e estabelece normas gerais para fixação dos preços destes serviços, os chamados emolumentos¹³. Ressalte-se que o sistema notarial e de registro brasileiro precisa ser financeiramente auto-suficiente, já que os emolumentos são sua única fonte de recursos.

Entre outros itens, a Lei estabelece que o valor dos emolumentos deve ser fixado pelas unidades da federação e Distrito Federal. Este valor deve corresponder ao efetivo custo e à adequada e suficiente remuneração dos serviços prestados. A Lei também estipula que a fixação dos emolumentos deverá levar em conta a natureza pública e o caráter social dos serviços notariais e de registro.

No caso de atos relativos a situações jurídicas com conteúdo financeiro, a fixação dos emolumentos deve ter por base uma constante estabelecida entre faixas de mínimos e máximos de cobrança, sendo vetada a cobrança de percentual sobre o valor do negócio jurídico.¹⁴

A fixação dos emolumentos em âmbito estadual tem resultado em expressiva assimetria dos custos dos serviços notariais e de registro entre as unidades da federação. Outra questão relevante se refere às diferenças na forma de cálculo dos emolumentos. Em função delas, em alguns Estados, os emolumentos são proporcionalmente mais elevados para registros de baixo valor declarado. Em outros Estados a situação é inversa: paga-se proporcionalmente mais por registros de alto valor declarado.

Com o objetivo de ilustrar as diferenças entre os emolumentos cobrados nos Estados, foram escolhidos os dois serviços notariais e de registro necessários para transferência

¹² Disponível em http://www.uinl.org/notariado_mundo.asp?idioma=ing&submenu=MISSIONNOT. Acesso em 05/01/2009 às 14h35.

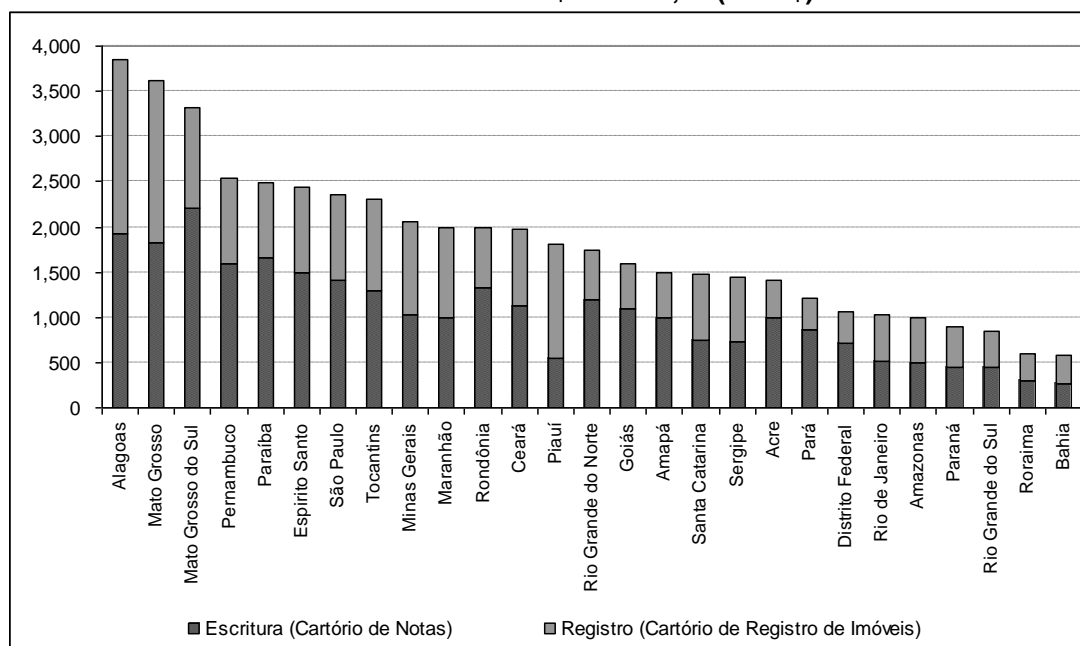
¹³ É comum o uso dos termos custas e emolumentos para se referir ao mesmo elemento, o que é incorreto. Custas são pagamentos por atos praticados pelas serventias judiciais (por exemplo, Fóruns) ao passo que emolumentos se referem a serviços prestados por cartórios.

¹⁴ No caso dos serviços notariais e de registro referentes a imóveis urbanos, o valor dos emolumentos deverá ter por base o carnê de pagamento do imposto territorial/predial emitido pela prefeitura municipal para o respectivo ano. No caso de imóveis rurais o parâmetro será o valor da terra nua, conforme divulgado por órgão competente (Rezende, 1988). A União é isenta de pagamento de emolumentos aos cartórios de registro de imóveis (Diniz, 2007, p. 625). Existem serviços gratuitos prestados pelos cartórios, caso da emissão da primeira via das certidões de nascimento e óbito (Lei nº 9.535 de 1994).

de propriedade de imóvel. São eles a *escritura com valor declarado* (realizado no Cartório de Notas) e *registro de imóvel com valor declarado* (realizado no Cartório de Registro de Imóveis).

Como referido, em cada Estado existem diversas faixas de preços para esses serviços, dificultando a comparação dos emolumentos como proporção do valor de referência do bem registrado. Por isto, utilizou-se como critério de cálculo dos emolumentos um imóvel no valor de R\$ 100.000,00, comparando-se os dispêndios referentes à escritura mais registro nas vinte e sete unidades federativas.

Figura 1. Valor de emolumentos dispendidos em transferência de propriedade de imóvel avaliado em R\$ 100.000,00 (em R\$)



Fonte: Anoregs e Tribunais de Justiça estaduais. Elaboração: *Tendências*.

É possível verificar significativa dispersão nos valores cobrados para efetuar os mesmos serviços em diferentes Estados da federação. O valor de emolumentos cobrados na transferência de imóvel no Estado de Alagoas é aproximadamente 661% superior ao valor do dispêndio na Bahia.

4.4. Contribuições e encargos obrigatórios e sua destinação

Quando se analisa a composição dos emolumentos pagos pelos usuários do sistema notarial e registral, é possível constatar que existe, além da remuneração dos próprios cartórios, um segundo grupo de componentes, que são repasses efetuados a outras instituições. Nota-se, portanto, que o valor dos emolumentos – ou seja, dos dispêndios dos usuários em serviços notariais e de registro, não deve ser confundido com a remuneração dos cartórios.

O estabelecimento dos valores desses repasses e dos entes beneficiários é competência das legislações estaduais.

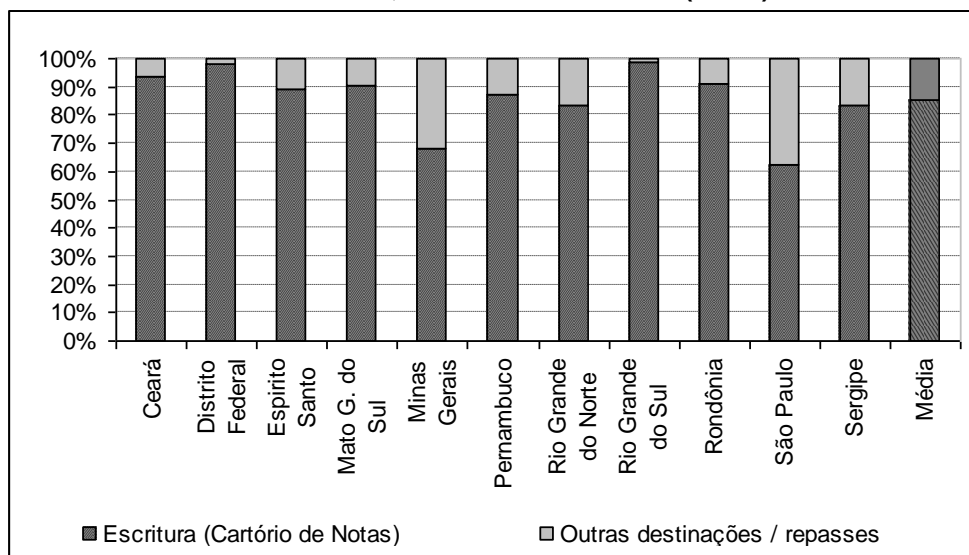
Conforme simulação para unidades da federação com informações mais facilmente disponíveis (Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais,

Pernambuco, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, São Paulo e Sergipe), os serviços notariais e de registro necessários para transferência de propriedade de imóvel de valor declarado de R\$ 100.000,00 (conforme exemplo da seção 4.3) geram emolumentos no valor médio de R\$ 1.671,71.

Na composição desse montante, 15,6% (em média) são repasses e 84,4% (em média) restantes são efetivamente destinados aos cartórios. A comparação dos emolumentos com e sem repasses é um indicador ainda mais expressivo do ônus representado por este fator: o valor total dos serviços é acrescido em 19,1% quando se incluem os repasses (média para os Estados selecionados).

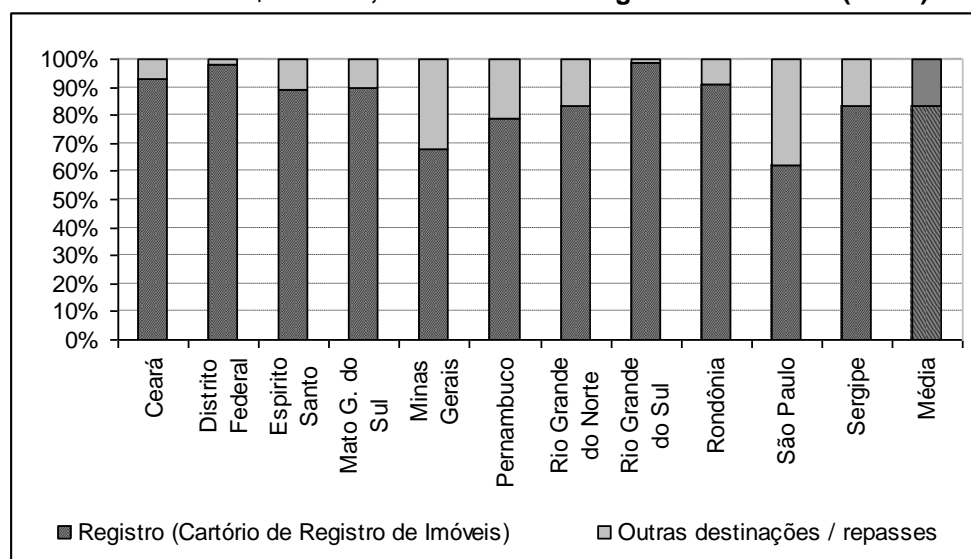
O percentual médio de repasses na escritura é 14,1%, e no registro, 15,0%. A distribuição dos valores em cada um dos Estados dá-se da seguinte maneira:

Figura 2. Composição dos emolumentos referentes a escritura com valor declarado de R\$ 100.000,00 - Cartório de Notas (em %)



Fonte: Anoregs e Tribunais de Justiça estaduais. Elaboração: *Tendências*.

Figura 3. Composição dos emolumentos referentes a registro de imóvel com valor declarado de R\$ 100.000,00 - Cartório de Registro de Imóveis (em %)

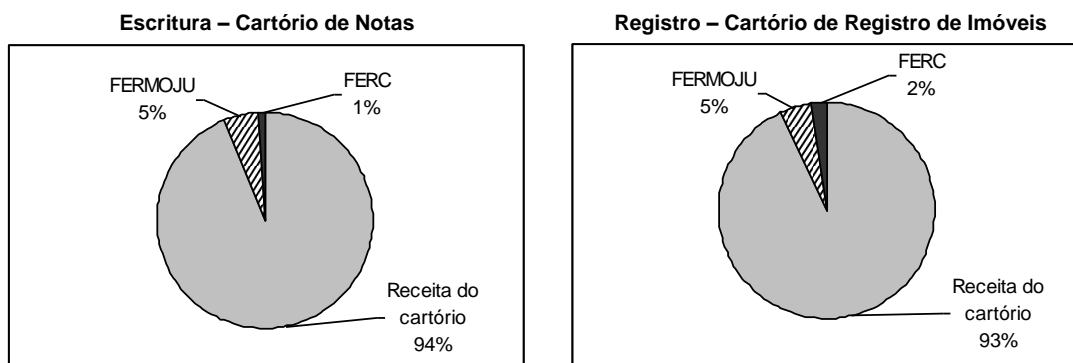


Fonte: Anoregs e Tribunais de Justiça estaduais. Elaboração: *Tendências*.

Ao analisar individualmente os dados referentes aos serviços notariais e de registro nos Estados citados, pode-se observar como é a composição dos emolumentos em termos de receita dos cartórios e repasses:

Ceará

Figura 4. Composição dos emolumentos referentes a escritura e registro de imóvel com valor declarado de R\$ 100.000,00 para o Estado do Ceará



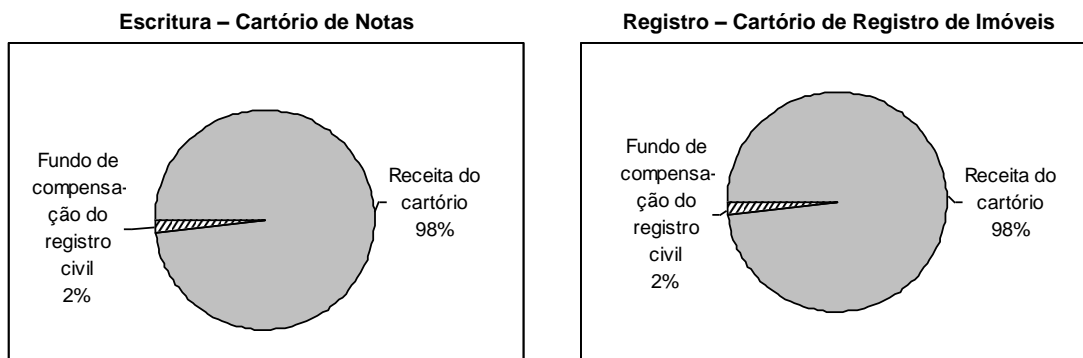
Fonte: Tribunal de Justiça do Estado do Ceará. Elaboração: *Tendências*.

No Estado do Ceará, os repasses são feitos para o FERMOJU (Fundo de Reparcelhamento e Modernização do Judiciário) e para o FERC (Fundo Especial para o Registro Civil, que é a parcela referente ao subsídio cruzado que supre os cartórios de registro civil) nas proporções acima. O FERMOJU foi instituído pela Lei Estadual nº 11.891 de 1991. Sua finalidade é prover recursos para o Poder Judiciário arcar com despesas como elaboração e execução de projetos, suprimento de materiais de expediente, implantação de sistemas e tecnologias e outras eventuais¹⁵.

¹⁵ http://www.tj.ce.gov.br/fermoju/pdf/lei_11891_91.PDF, acesso: 12/01/2009 às 12h40.

Distrito Federal

Figura 5. Composição dos emolumentos referentes a escritura e registro de imóvel com valor declarado de R\$ 100.000,00 para o Distrito Federal

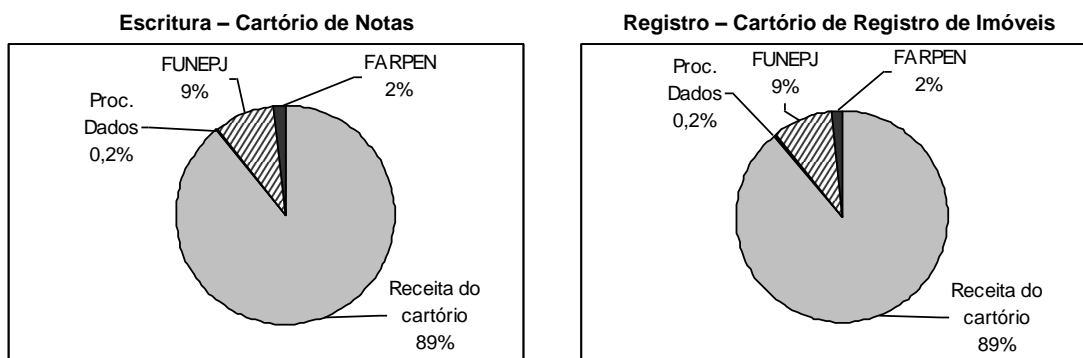


Fonte: Tribunal de Justiça do Distrito Federal. Elaboração: *Tendências*.

No Distrito Federal, o repasse é feito para o Fundo de Compensação do Registro Civil, e equivale a 2% do valor final tanto para a aquisição da escritura quanto para o registro.

Espírito Santo

Figura 6. Composição dos emolumentos referentes a escritura e registro de imóvel com valor declarado de R\$ 100.000,00 para o Estado do Espírito Santo



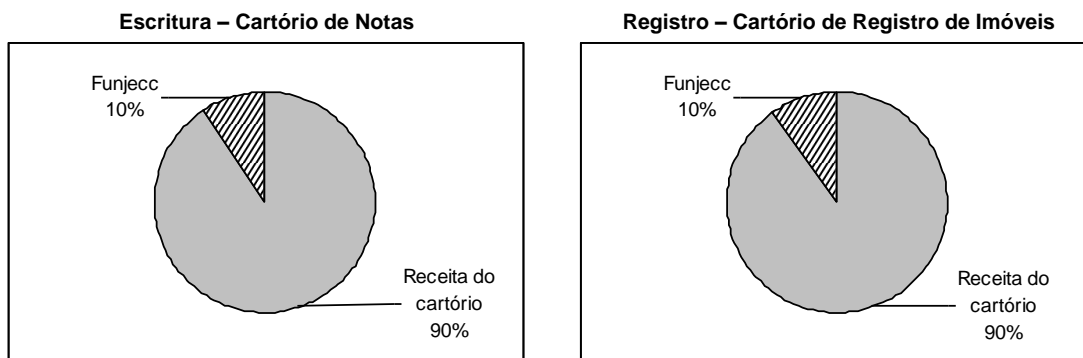
Fonte: SINOREG-ES e Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo. Elaboração: *Tendências*.

No Espírito Santo ocorrem repasses para o Processamento dos Dados, para o FUNEPJ (Fundo Especial do Poder Judiciário, criado pela Lei Complementar Estadual nº 219 de 2001, e que tem por objetivo a dotação de recursos financeiros ao processo de modernização e reaparelhamento desse órgão¹⁶) e para o FARPEN (Fundo de Apoio ao Registro Civil das Pessoas Naturais, parcela referente ao subsídio cruzado para os cartórios de registro civil).

¹⁶ <http://www.al.es.gov.br/images/leis/html/LC219.html>, acesso: 12/01/2009 às 12h50.

Mato Grosso do Sul

Figura 7. Composição dos emolumentos referentes a escritura e registro de imóvel com valor declarado de R\$ 100.000,00 para o Estado do Mato Grosso do Sul

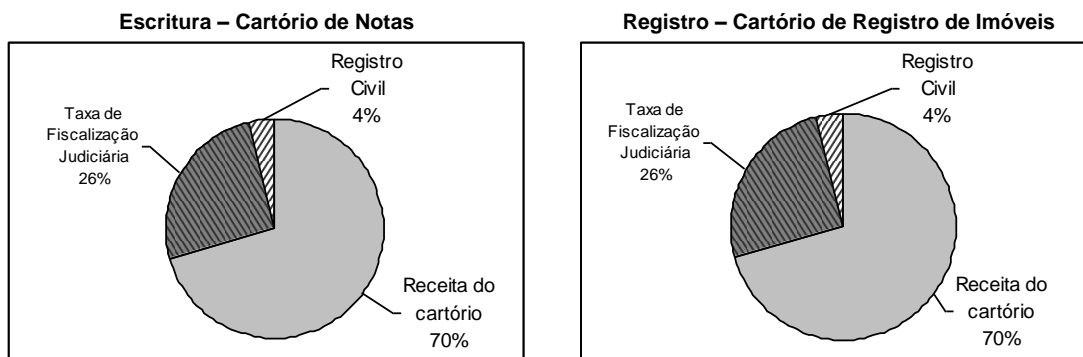


Fonte: Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul. Elaboração: *Tendências*.

No Mato Grosso do Sul o repasse é feito para Funjecc (Fundo Especial para Instalação, Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das atividades dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais). Entre as suas finalidades, a principal é “custear as despesas relacionadas com a implantação, o funcionamento e o aperfeiçoamento das atividades dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dos Juizados Adjuntos, nas comarcas do Estado de Mato Grosso do Sul”¹⁷.

Minas Gerais

Figura 8. Composição dos emolumentos referentes a escritura e registro de imóvel com valor declarado de R\$ 100.000,00 para o Estado de Minas Gerais



Fonte: SERJUS e Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Elaboração: *Tendências*.

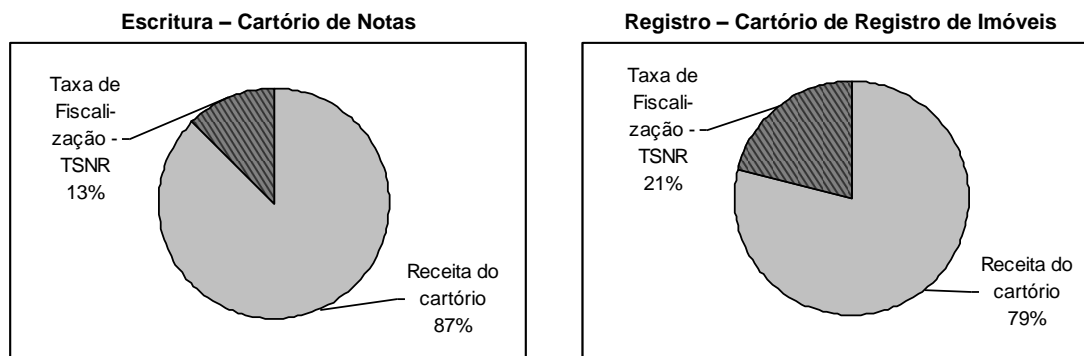
Em Minas Gerais os repasses se referem a TFJ (Taxa de Fiscalização Judiciária, que “tem como fato gerador o exercício do poder de polícia atribuído ao Poder Judiciário pela Constituição da República, em seu art. 236, § 1º, e legalmente exercido pela Corregedoria-Geral de Justiça e pelo Juiz de Direito Diretor do Foro”¹⁸), e a taxa devida à recomposição dos atos gratuitos do Registro Civil (segundo contato estabelecido com Anoreg e Tribunal de Justiça).

¹⁷ http://www.tjms.jus.br/bib_doc/atos_legislativos/poder_judiciario/resolucoes/resolucao_n.131-90.doc, acesso em 10/03/2009 às 11h20.

¹⁸ http://www.fazenda.mg.gov.br/empresas/legislacao_tributaria/leis/115424_2004.htm, acesso: 12/01/2009 às 17h30.

Pernambuco

Figura 9. Composição dos emolumentos referentes a escritura e registro de imóvel com valor declarado de R\$ 100.000,00 para o Estado de Pernambuco



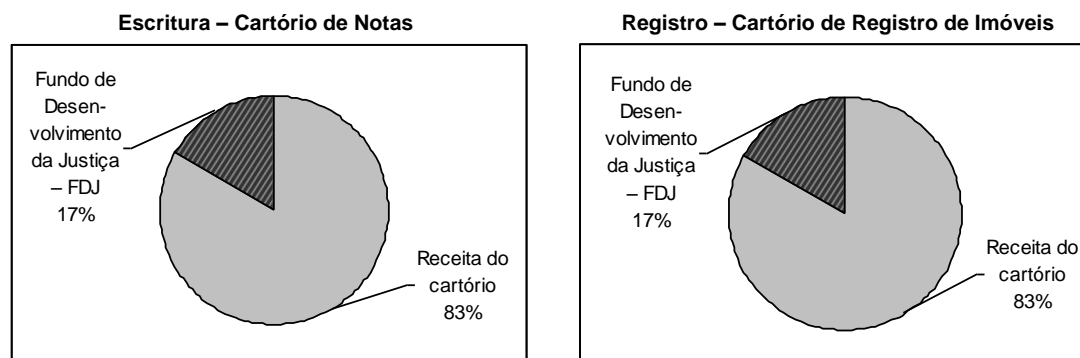
Fonte: Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco. Elaboração: *Tendências*.

Em Pernambuco o repasse é feito a partir da TSNR (Taxa de Fiscalização Sobre os Serviços Públicos Notariais e de Registro). Este repasse é destinado ao Poder Judiciário, como pode ser observado pela Lei Estadual nº 11.404 de 1996:

“Art. 26, § 4º - Os recursos arrecadados e provenientes das taxas, custas judiciais e emolumentos, classificados em contas próprias, devem exclusivamente ser aplicados ou utilizados em despesa de capital e investimentos, bem como em treinamento de pessoal, conservação, reforma e aquisição de bens móveis e imóveis dos Órgãos do poder Judiciário, vedada a sua destinação a outras despesas correntes, inclusive gastos com pessoal.”¹⁹

Rio Grande do Norte

Figura 10. Composição dos emolumentos referentes a escritura e registro de imóvel com valor declarado de R\$ 100.000,00 para o Estado do Rio Grande do Norte



Fonte: Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte. Elaboração: *Tendências*.

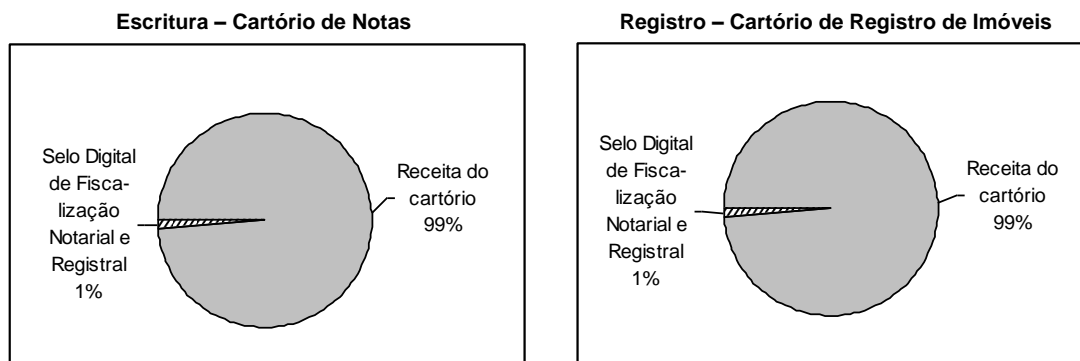
No Rio Grande do Norte o único repasse é para o FDJ (Fundo de Desenvolvimento da Justiça). Instituído pela Lei Estadual nº 7.088 de 1997, este fundo destina recursos ao reaparelhamento e modernização do Poder Judiciário, com investimentos na área de informática, equipamentos e materiais permanentes e na melhoria das instalações físicas dos Fóruns.

¹⁹ http://digital.tjpe.jus.br/cgi/om_isapi.dll?clientID=61908&infobase=legislacao&record={1ADE2}&softpage=ref_Doc, acesso: 12/01/2009 às 18h10.

Do valor arrecadado com a receita do Fundo, deverá ser deduzido mensalmente o percentual de 15% (quinze por cento), distribuído na seguinte forma: i) 10% (dez por cento) recolhidos à Escola Superior da Magistratura do Rio Grande do Norte – ESMARN e ii) 5% (cinco por cento) que serão recolhidos à Associação dos Magistrados do Rio Grande do Norte (ASMARN).²⁰

Rio Grande do Sul

Figura 11. Composição dos emolumentos referentes a escritura e registro de imóvel com valor declarado de R\$ 100.000,00 para o Estado do Rio Grande do Sul

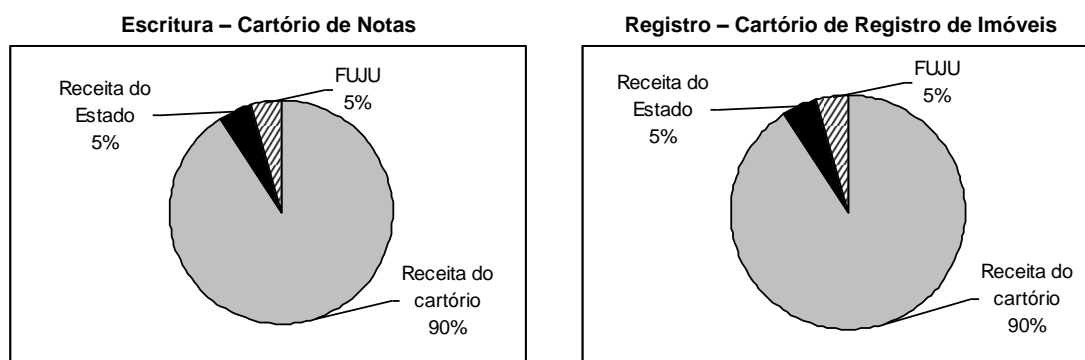


Fonte: Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Elaboração: *Tendências*.

No estado do Rio Grande do Sul o único repasse é para o SELSDF (Selo Digital de Fiscalização Notarial e Registral), instituído pela Lei Estadual nº 12.692, de 29 de dezembro de 2006. Este fundo ressarcie as despesas de fiscalização, de forma a compensar os serviços notariais e de registro por atos gratuitos praticados. Também visa contribuir com a manutenção dos serviços prestados pelo próprio Fundo e Colégios Notarial e Registral.

Rondônia

Figura 12. Composição dos emolumentos referentes a escritura e registro de imóvel com valor declarado de R\$ 100.000,00 para o Estado de Rondônia



Fonte: Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia. Elaboração: *Tendências*.

Em Rondônia os repasses são feitos para o próprio governo estadual²¹ e para o FUJU (Fundo de Informatização, Edificação e Aperfeiçoamento dos Serviços Judiciários),

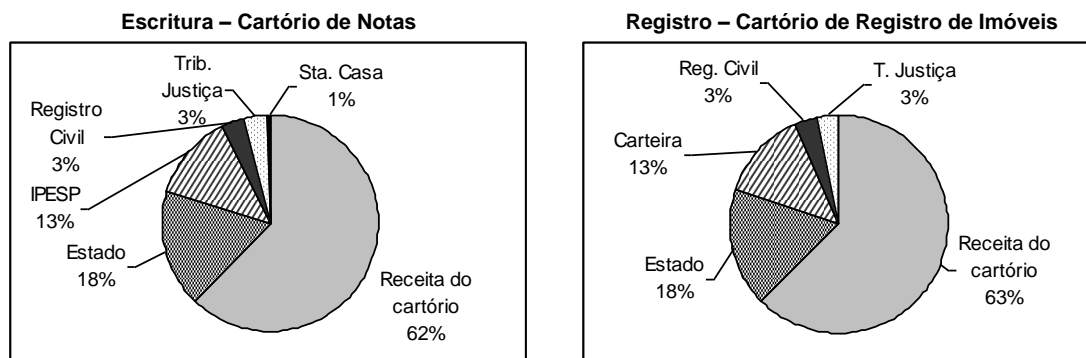
²⁰ http://www.tjrn.gov.br/webcorregedoria/Tabela_Custas/arq_disponiveis/Lei_N_7.088.doc, acesso: 12/01/2009 às 18h30.

²¹ <http://www.tj.ro.gov.br/admweb/faces/jsp/view.jsp?id=db34f069-de7d-4734-8e5c-fa4bcd6a3adc>, acesso: 12/01/2009 às 18h40.

instituído pela Lei Estadual nº 301 de 1990 e que tem como objetivo: i) informatização das atividades Judiciais; ii) manutenção de edificações e aparelhamento da Justiça Estadual; iii) aperfeiçoamento dos serviços Judiciais, compreendendo aspectos materiais e de recursos humanos²².

São Paulo

Figura 13. Composição dos emolumentos referentes a escritura e registro de imóvel com valor declarado de R\$ 100.000,00 para o Estado de São Paulo



Fonte: Anoreg-SP e Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Elaboração: *Tendências*.

No Estado de São Paulo os repasses são regulamentados pela Lei Estadual nº 11.331 de 2002²³. Na composição da arrecadação dos cartórios de registro de imóveis, 37% são repasses e apenas os 63% restantes são efetivamente destinados aos cartórios. Em outras palavras, o valor total dos serviços é acrescido em 58,7% quando se incluem os repasses. Para os cartórios de notas, os percentuais são similares: a receita do cartório corresponde apenas a 62% do valor cobrado pelos serviços, o que implica que o valor total dos serviços sofre acréscimo de 61,3% por conta dos repasses.

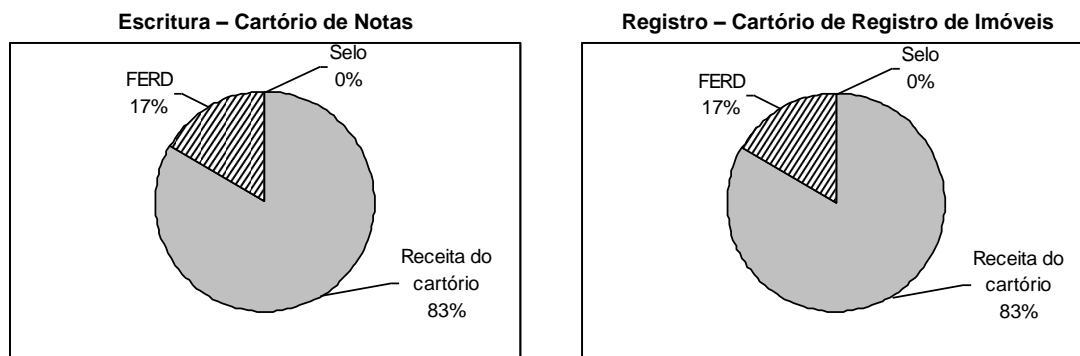
Cabem repasses ao Governo do Estado (receita em decorrência do processamento da arrecadação e respectiva fiscalização), ao Registro Civil (parcela referente ao subsídio cruzado destinado aos cartórios de registro civil), ao Tribunal de Justiça (destinado ao Fundo Especial de Despesa do Tribunal de Justiça, em decorrência da fiscalização dos serviços), e ao IPESP (Instituto de Previdência do Estado de São Paulo)²⁴. No caso do Cartório de Notas a Santa Casa também é favorecida. Já a Carteira de Previdência das Serventias não Oficializadas da Justiça do Estado recebe recursos dos emolumentos do Cartório de Registro de Imóveis.

²² <http://www.tj.ro.gov.br/correg/resolucoes/1997/01.htm>, acesso: 12/01/2009 às 18h40.

²³ <https://www.extrajudicial.tj.sp.gov.br/pexPtl/jsp/pcorLei-11331.html>, acesso: 12/01/2009 às 14h30.

²⁴ Entidade autárquica estadual responsável, entre outros itens, pela administração de sistemas de previdência de grupos profissionais diferenciados, dentre estes a Carteira de Previdência dos Advogados de São Paulo.

Figura 14. Composição dos emolumentos referentes a escritura e registro de imóvel com valor declarado de R\$ 100.000,00 para o Estado de Sergipe



Fonte: Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe. Elaboração: *Tendências*.

Em Sergipe os repasses são feitos para FERD (Fundo Especial de Recursos e Despesas do Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe), para fins de previdência e assistência social, e também para despesas com selo cartorial.

Conclusões

Como pôde ser observado, a análise sobre repasses de emolumentos do sistema notarial e registral no Brasil é severamente comprometida pela imprecisão das informações referentes à maior parte dos Estados. Esta imprecisão das informações sobre repasses tem duas dimensões principais:

- Representatividade como proporção dos emolumentos. Foi possível avaliar o percentual representado pelos repasses em somente onze Estados acima mencionados, pois na maior parte das vezes as informações sobre cálculo dos repasses não estão claramente explicitadas nas leis estaduais que instituem e regulamentam sua cobrança;

Nota-se que cada Estado estabeleceu um critério próprio de fixação e divisão dos repasses, mas não existe a preocupação com a publicidade destas informações, as quais dizem respeito a recursos provenientes de dispêndios da sociedade em serviços prestados em caráter público;

- Composição dos repasses. As informações sobre composição dos repasses são genéricas, de modo que não é possível verificar qual o tipo de utilização.

Em que pese a limitação das informações, é possível verificar que a representatividade dos repasses é expressivamente diferente dependendo da unidade da federação considerada.

Sobre a composição dos repasses, segundo foi possível avaliar, usualmente há parcela referente ao subsídio cruzado no sistema notarial e de registro que visa fazer compensação dos atos gratuitos do registro civil das pessoas naturais e complementação da receita mínima das serventias de registro civil que se encontrem deficitárias.

A composição dos repasses também contempla fundos ligados aos Poderes Judiciários estaduais, o que configura financiamento do setor público por meio da arrecadação do

sistema notarial e registral. Segundo os argumentos de Gonzáles (2003) esta estratégia não é desejável, pois o sistema tem melhores condições para realização de suas atividades quando não se presta a esses fins.

No Brasil, portanto, esses serviços são utilizados com fins orçamentários ou para custeio de outras instituições que não o próprio sistema notarial e registral. Esse modelo de custeio implica elevação dos custos dos serviços, representando aumento dos custos de transação na sociedade. Essa situação é mais grave no Estado de São Paulo, que concentra a maior demanda de serviços notariais e registrais.

Como pôde ser notado, a discussão sobre emolumentos e, portanto, sobre custo dos serviços não envolve somente elementos internos ao sistema. Além disto, existe a questão da falta de transparência que é a imprecisão na prestação das referidas informações. Afinal, qual é parte dos emolumentos que cabe realmente aos cartórios no País, e quem faz uso do restante? Estas perguntas ainda não puderam ser respondidas, o que ilustra, grosso modo, a situação crítica acerca da disponibilidade de informações e dados em geral que tratem de vários aspectos a respeito do sistema notarial e registral no Brasil.

4.5. Regimes tributários e a incidência de IRPF

4.5.1 Características principais

O principal elemento que caracteriza a tributação sobre a atividade do sistema notarial e registral é que esta se refere aos titulares dos cartórios, isto é, trata-se de tributação sobre pessoa física. Este modelo de tributação decorre da situação *sui generis* dos cartórios, que não possuem personalidade jurídica (Vale, 2006, p. 111, Boletim Eletrônico IRIB, abr/2006).

Dessa forma, o principal tributo incidente é o imposto de renda de pessoa física (IRPF), calculado com base na receita bruta do titular da serventia (arrecadação total menos o valor dos repasses menos custos de operação). Este modelo representa um desincentivo aos investimentos (ver seção 6.2). Ademais, a própria alíquota pode ser considerada excessivamente elevada em qualquer faixa de faturamento, podendo atingir 27,5%.

Em 2003, com a edição da Lei Complementar nº 116, a atividade notarial e registral foi incluída no rol de serviços tributáveis pelo Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN). O ISS é competência dos Municípios e Distrito Federal, e por isso a instituição e estabelecimento das alíquotas dependem de aprovação de lei própria nesta esfera. Após a edição da Lei Complementar, diversas ações judiciais foram propostas com objetivo de suspender a cobrança do ISS sobre a atividade notarial e registral. Em 2008, no julgamento da ADIN 3089/DF que questionava a constitucionalidade do tributo, o Supremo Tribunal Federal decidiu pela constitucionalidade da cobrança do ISS sobre as atividades notariais e registrais.

4.5.2 IRPF

Além dos repasses, a atividade sofre elevada incidência de tributação. O IRPF incidente sobre a atividade registral implica numa significativa redução do valor “efetivo” da receita auferida pelo sistema, pois a alíquota pode chegar a 27,5% da receita bruta do titular da serventia.

Conforme analisado, em virtude dos repasses e tributação direta na receita da atividade notarial e registral, o valor dos emolumentos (ou custos dos serviços) não deve ser confundido com remuneração dos cartórios e, muito menos, com seu efetivo lucro.

4.5.3 Equívocos no entendimento da tributação

Não bastassem esses elementos, outro usual equívoco é entender como renda do sistema notarial e registral os tributos associados à transmissão da propriedade. É o caso do imposto sobre transmissão da propriedade de bens imóveis (ITBI)²⁵, cuja arrecadação e fixação de alíquota são atribuições dos municípios.²⁶

A incorreta interpretação de que os emolumentos se destinam integralmente ao sistema tem origem no desconhecimento geral acerca dos aspectos normativos da atividade notarial e registral.²⁷ Já a errônea interpretação de que o ITBI também se constitui em renda deste sistema é decorrente do modelo de recolhimento. Usualmente, o pagamento do ITBI é pré-condição à realização do registro através do qual se dá transmissão da propriedade²⁸.

4.6. Organização jurídica

No sistema brasileiro os serviços notariais e registrais²⁹ são prestados em caráter privado por delegação do Poder Público. Ressalte-se que o exercício privado destas funções não elimina sua natureza de prestação de serviço público (Ribeiro, 2009).

A regulação do sistema notarial e registral se dá, em caráter geral e nível nacional, pelo Conselho Nacional de Justiça, órgão do Poder Judiciário. Isto inclui a elaboração das normas técnicas que a que estão submetidos todos os tipos de serviços notariais e registrais (Lei nº 8.935 de 1994). Já as corregedorias-gerais dos Tribunais de Justiça dos Estados fiscalizam as atividades do sistema. A determinação acerca da criação,

²⁵ O ITBI é regulamentado pela constituição federal de 1988. Seu fato gerador é definido no artigo 35 do Código Tributário Nacional.

²⁶ No município de São Paulo vigoram alíquotas progressivas (2% a 6%) de acordo com o valor venal do imóvel (Lei municipal nº 11.154 de 1991).

²⁷ Um exemplo sintomático disso é a dificuldade para encontrar informações acerca dos percentuais de repasse de emolumentos. Para a maior parte dos Estados (salvo exceções como São Paulo) inexistem informações organizadas que permitam afirmar qual a destinação dos emolumentos.

²⁸ Este modelo de recolhimento é determinado pelos municípios. A maioria deles exige o pagamento do ITBI no ato da lavratura da escritura de compra e venda, o que se faz, por exemplo, obrigando o cartório a transcrever o documento de arrecadação do tributo no corpo da escritura (Harada, 2006).

Não por acaso, é comum ouvir integrantes do setor imobiliário informando que as “na compra do imóvel, as despesas com cartório são o ITBI e a ‘escritura’ (sic)”.

²⁹ Os serviços notariais e registrais são também chamados de extrajudiciais, ao passo que serviços judiciais são funções típicas do Poder Judiciário.

desmembramento, forma de distribuição geográfica e extinção dos cartórios também é atribuição dos Tribunais de Justiça dos Estados (Lima Filho, 2006, p. 127).

Os cartórios possuem autonomia financeira, administrativa e de pessoal, a cargo do titular de cada serventia (Ribeiro, 2009, p. 106). As despesas incorridas e investimentos realizados também são de inteira responsabilidade do titular.

Os serviços notariais e registrais são delegados exclusivamente a profissionais da área de direito³⁰ habilitados por concurso público de provas e títulos.³¹ Estes concursos são responsabilidade do Poder Judiciário, tendo participação da Ordem dos Advogados do Brasil, do Ministério Público, de um notário e um oficial de registro (art. 15 da Lei nº 8.935 de 1994). Outros requisitos necessários para exercício da atividade são: ter nacionalidade brasileira; possuir capacidade civil; quitação com obrigações eleitorais e militares e ter conduta condigna. Mediante este processo de seleção são nomeados os titulares dos serviços notariais e de registro, que são notários (também chamados tabeliães) e oficiais de registro (também chamados registradores).³²

A delegação de titularidade de um notário ou oficial de registro se extingue em caso de morte, aposentadoria facultativa, invalidez ou renúncia. A perda da delegação também pode se dar por sentença judicial ou por decisão decorrente de processo administrativo instaurado pelo juízo competente em caso de transgressão às regras estabelecidas para a função. Nestes casos, o Tribunal de Justiça do Estado designa o substituto mais antigo do cartório para responder temporariamente pelas atividades, e então é aberto um novo concurso (Lei nº 8.935 de 1994).

Para o desempenho das atividades, os serviços notariais e registrais podem empregar mão-de-obra na medida em que se julgar necessário. As contratações devem ser necessariamente realizadas no regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), e a remuneração é livremente determinada pelas partes (Ribeiro, 2009, p. 111), conforme determinado na Lei nº 8.935 de 1994. Não obstante a existência dessa legislação, dados sobre o sistema notarial e de registro fornecidos pelo Conselho Nacional de Justiça revelam a existência de expressivo contingente de pessoal ocupado nos cartórios cujo vínculo é estatutário e não celetista (ver seção 4.7).

Dependendo do tipo de cartório, a atribuição recebida para exercício das atividades pode ser restrita a um dado espaço territorial, como município ou região de um município (ver seção 4.8).

Isso ocorre, por exemplo, nos cartórios de registro de imóvel. A legislação determina que estes cartórios tenham atuação limitada geograficamente e, adicionalmente, que

³⁰ A Lei nº 8.935 de 1994 admite o ingresso de não bacharéis em direito. Nestes casos é requerido o mínimo de dez anos de experiência profissional na atividade notarial ou registral.

³¹ A Lei nº 8.935 de 1994 prevê que os selecionados por concurso de provas e títulos ocupem dois terços das vagas de titulares. O restante das vagas deve ser ocupado por meio de concurso de remoção, no qual podem concorrer titulares de cartórios com mais de dois anos de exercício da função.

³² Visando a preservação da condição de independência e isenção dos titulares de cartórios, a Lei nº 8.935 de 1994 proíbe que estes profissionais exerçam atividades advocatícias ou qualquer emprego público, sob pena de afastamento da atividade notarial e registral.

somente um cartório concentre todas as informações referentes a um determinado imóvel (princípio da territorialidade, Silva, 2008, p. 21). No sistema brasileiro basta uma simples busca em qualquer cartório para verificar onde um determinado imóvel está registrado. Uma vez sabendo qual o cartório responsável, todas as informações relativas ao imóvel são encontradas no mesmo local.

Se não houvesse esta delimitação e centralização, os sucessivos registros de um imóvel poderiam se localizar em qualquer cartório do Brasil e, possivelmente, em mais de um. Em decorrência disto, o custo de levantamento de informações sobre a situação jurídica dos imóveis seria muito elevado. Adicionalmente se reduziria o nível de segurança jurídica nas transações em função do risco de erros nestes levantamentos.

Responsabilidade civil

A Lei também prevê a responsabilidade civil do titular dos cartórios sobre os atos prestados. Os oficiais de cartórios respondem pela ordem e conservação dos livros e documentos existentes nos cartórios (conforme Lei nº 6.015 de 1973), sob pena de punição disciplinar. Com isto objetiva-se permitir a consulta, prestação de informações e expedição de certidões relativas a estes documentos (Diniz, 2007, p. 612).

Segundo a Lei nº 6.015 de 1973, os documentos arquivados num cartório devem ali permanecer indefinidamente. A título de cobertura dos custos de conservação destes documentos os cartórios poderão cobrar pela emissão de certidões. A exceção concedida para saída destes documentos dos cartórios é através de autorização judicial (Diniz, 2007, p. 613).

A Lei nº 8.935 de 1994, que regulamenta o Artigo 236 da Constituição Federal, instituiu a questão da responsabilidade dos oficiais das serventias por eventuais danos causados na prática dos atos próprios da serventia. Ainda que persista a divergência doutrinária em relação à natureza da responsabilidade³³ do registrador e do notário, o fato é que, de um modo ou de outro, ele responderá caso venha a causar dano a alguém. Além de penas econômicas, erros graves no cumprimento da função, como falsidade documental, quebra de segredo profissional ou destruição parcial ou total do arquivo, podem acarretar a detenção dos responsáveis pelos cartórios (Diniz, 2007, p. 638).

Importância da independência

É primordial que o sistema notarial e registral tenha independência financeira e administrativa. A primeira se faz necessária para evitar conflitos de interesse e captura dos membros do sistema por terceiros. Se estatal, o sistema poderia estar sujeito à

³³ Em linhas gerais, o problema surge em razão das divergências quanto ao vínculo que liga os notários e registradores ao Estado. Para aqueles que entendem que o notário e o registrador é servidor público, a natureza de sua responsabilidade seria subjetiva e o funcionário uma extensão do próprio Estado. Este (Estado), em caso de dano, tem o dever de reparar diretamente mas terá obrigação de propor ação em face do servidor. Se o prejudicado decidir por acionar o “servidor”, deve fazer prova da culpa do notário ou registrador. Já para os que entendem que os notários e registradores são particulares que atuam em caráter privado em colaboração com o Poder Público, através de delegação estatal, a responsabilidade é objetiva. Assim, o notário ou registrador deve responder pelos danos causados a terceiros, não cabendo questionamentos a respeito da culpa, dada a natureza pública dos serviços prestados. O “agente” responde como se fosse o próprio Estado e este, por sua vez, só é obrigado a reparar o dano subsidiariamente.

influência política (por exemplo, na atribuição e distribuição dos cargos). Outro ponto que vem sendo enfatizado (Boletim do IRIB em revista, 2003, n. 312, p. 18) é a interferência ou uso de poder político de membros do Estado para influenciar decisões técnicas dos cartórios. Naturalmente estes fenômenos acarretam prejuízos como a piora na qualidade dos serviços, a perda da imparcialidade, o clientelismo, etc. Em suma, seria quebrada a posição neutra do registrador em relação aos demais entes da sociedade.

Os mecanismos de incentivo num sistema notarial e registral estatal são potencialmente menos desenvolvidos. Os responsáveis pelos cartórios não têm retorno relacionado à quantidade e qualidade dos serviços prestados, que dependem então muito mais do interesse pessoal de cada um destes em servir adequadamente à sociedade.

Outra questão é a capacidade de resposta do Estado às condições da demanda. O dinamismo demográfico e da atividade econômica é de difícil acompanhamento e controle direto pelo Estado. A capacidade de resposta do mercado é muito mais rápida e precisa, por exemplo, contratando mais pessoal quando necessário (e com as características desejadas ao exercício de cada função).

Finalmente, sob gestão estatal os preços dos serviços notariais e registrais podem ser atrelados às necessidades de arrecadação do próprio Estado (Gonzáles, 2003). O preço dos serviços deveria ter como referência os custos inerentes à atividade, incluindo as necessidades de investimento que permitem o crescimento e desenvolvimento do sistema notarial e de registro.

Todas as formas de redução da autonomia do sistema notarial e registral podem repercutir em redução da eficiência em geral na prestação dos serviços, implicar em elevação dos custos de transação e aumento da incerteza jurídica no tráfego imobiliário, mobiliário e mercantil.

Tome-se o exemplo do México, retratado por Gonzáles (2003), onde o sistema notarial e de registro se presta mais à arrecadação fiscal (entre a primeira e quarta fonte de receita de diferentes Estados). Como ressalta o autor, o sistema notarial e de registro deste país é incapaz de garantir a segurança jurídica necessária aos contratos, o que é evidenciado pelas taxas de juros para empréstimos hipotecários praticamente iguais às taxas de juros dos empréstimos pessoais desvinculados de garantias.

4.7. Estrutura do sistema notarial e registral

Esta seção foi desenvolvida com dados oriundos de levantamento realizado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) junto aos cartórios do Brasil em 2007 e 2008, disponíveis em <http://www.cnj.jus.br/>. A coleta dos dados foi realizada de 20 a 22 de outubro de 2008.

Cumprir observar que esses dados estão sujeitos a imperfeições e críticas inerentes a pesquisas de resposta espontânea, dado que não é possível verificar a veracidade das informações declaradas. Outra ressalva se refere à amplitude da amostra. Conforme

relata o CNJ, o levantamento contemplou 89,8% dos cartórios cadastrados. Não é possível afirmar se existe e qual é o viés amostral nos dados compilados.

Adicionalmente, foram encontradas inconsistências em algumas informações, o que pode ser proveniente de erros na declaração das mesmas por parte dos responsáveis pelos cartórios.

Em que pese possíveis críticas à sua precisão, estas informações possibilitaram a elaboração de um banco de dados que pode ser considerado único no Brasil até o presente momento. É com base neste banco de dados que se realiza pela primeira vez um relatório sobre a estrutura do sistema notarial e registral brasileiro.

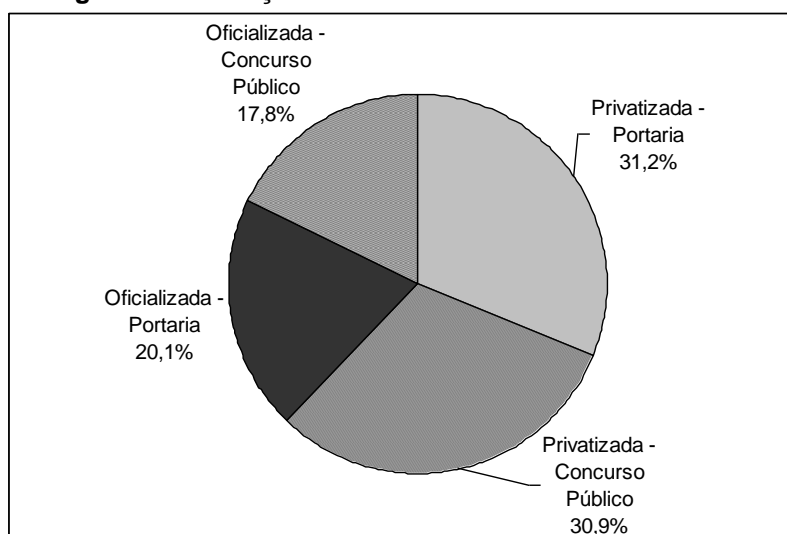
Conforme indicam os dados do CNJ, existem 12.659 cartórios no Brasil. Desde 1998, a legislação prevê que a prestação de serviços notariais e registrais deve ser delegada ao setor privado pelos governos estaduais através de concurso público. Antes disto, a atribuição da titularidade dos cartórios pelo Estado não necessariamente se baseava em critérios técnicos (ver Seção 4).

4.7.1. Situação e titularidade dos cartórios

Os dados do CNJ indicam que, atualmente, há uma predominância dos cartórios privatizados (62,1% ou 7.858) sobre os estatizados (37,1%, 4.794). Do total de pessoas responsáveis por cartórios, 48,8% (6.174) ingressaram na função mediante concurso público e os demais 51,2% (6.485) ingressaram pelo sistema de portaria (por exemplo, nomeação para substituição de titular aposentado ou falecido). Em média os titulares de cartórios possuem 18 anos no exercício da função.

Em tese, a privatização dos cartórios está associada à aprovação em concurso como forma de ingresso dos titulares. Entretanto, o levantamento do CNJ indica que a situação dos cartórios (privatizados ou oficializados) não necessariamente está identificada com a titularidade (ingresso por concurso ou por portaria). A situação e a titularidade dos cartórios estão combinadas da seguinte forma:

Figura 15. Situação e titularidade dos cartórios - 2007/2008



Fonte: CNJ. Elaboração: *Tendências*.

Aproximadamente metade dos cartórios privatizados têm titulares cujo meio de ingresso foi portaria e não concurso. Entre os cartórios oficializados, a proporção de titulares aprovados em concurso é inferior a 50%³⁴.

4.7.2. Atribuições

Os dados do CNJ indicam a existência de nove tipos de cartórios no Brasil³⁵:

- Cartório de Notas;
- Cartório de Registro Civil das Pessoas Naturais;
- Cartório de Registro de Imóveis;
- Registro de Títulos e Documentos;
- Registro Civil das Pessoas Jurídicas;
- Cartório de Protesto de Títulos;
- Registro de Interdições e Tutelas;
- Registro de Distribuição;
- Registro de Contratos Marítimos.

Conforme indicam os mesmos dados, é comum um só cartório possuir mais de um tipo de atribuição. Assim, um mesmo cartório pode realizar, por exemplo, atividades de Registro de Imóveis e de Protesto de Títulos.

**Tabela 1. Cartórios brasileiros
conforme o número de atribuições – 2007/2008**

Número de atribuições	Frequência	% do total	% acumulado
1	5.489	43,4%	43,4%
2	4.110	32,5%	75,8%
3	880	7,0%	82,8%
4	742	5,9%	88,6%
5	672	5,3%	93,9%
6	291	2,3%	96,2%
7	222	1,8%	98,0%
8	78	0,6%	98,6%
9	27	0,2%	98,8%
Sem identificação	148	1,2%	100,0%
Total	12.659	100,0%	

Fonte: CNJ. Elaboração: *Tendências*.

Em que pese a presença de cartórios com mais de um tipo de atribuição, os dados da tabela anterior revelam uma divisão do trabalho relativamente clara no que se refere a

³⁴ Há registro de cartórios no qual o titular ingressou no posto por motivo de morte ou aposentadoria do antecessor, em que pese a Lei prever aprovação mediante concurso (O Estado de S. Paulo, 20/04/2008, acesso em 08/12/2008 às 10h45).

³⁵ Note que, conforme identificado no item 4.2, a Lei nº 8.935 de 1994 faz menção a sete tipos de atribuições dos cartórios. Na Lei nº 8.935 o Cartório de Registro Civil é colocado junto ao Cartório de Interdições e Tutelas, e o Cartório de Registro de Títulos e Documentos junto ao Registro Civil das Pessoas Jurídicas, ao passo que de acordo com o levantamento do CNJ estas atribuições não se confundem.

estas atribuições. Predominam cartórios que possuem uma ou duas atribuições, em detrimento de cartórios com três ou mais atribuições. Mais de 40% dos cartórios exerce somente uma atribuição e a quantidade de cartórios exercendo duas atribuições é próxima de um terço do total, enquanto aproximadamente 23% dos cartórios exercem três ou mais atribuições.

Ainda, no sistema notarial e registral brasileiro predominam duas atribuições: Cartório de Notas e Registro Civil das Pessoas Naturais. Num segundo grupo encontram-se as atribuições: i) Registro de Imóveis; ii) Registro de Títulos e Documentos; iii) Registro Civil de Pessoas Jurídicas³⁶; e iii) Protesto de Títulos, presentes em aproximadamente 23% dos cartórios. A função Registro de Interdições e Tutelas é exercida por aproximadamente 11% dos cartórios, ao passo que as atribuições de Registro de Distribuição e Registro de Contratos Marítimos são as menos presentes no sistema.

Tabela 2. Freqüência das atribuições exercidas pelos cartórios brasileiros – 2007/2008

Atribuição	Total por tipo	% do total de cartórios
Cartório de Notas	6.828	53,9%
Cartório de Registro Civil das Pessoas Naturais	6.323	49,9%
Cartório de Registro de Imóveis	2.997	23,7%
Registro de Títulos e Documentos	2.947	23,3%
Registro Civil das Pessoas Jurídicas	2.947	23,3%
Cartório de Protesto de Títulos	2.908	23,0%
Registro de Interdições e Tutelas	1.355	10,7%
Registro de Distribuição	323	2,6%
Registro de Contratos Marítimos	286	2,3%

Fonte: CNJ. Elaboração: *Tendências*.

4.7.3. Perfil de distribuição regional

A distribuição dos cartórios apresenta-se mais concentrada nas regiões Sudeste e Nordeste, com 42% e 26% do total, respectivamente.

Tabela 3. PIB, População e Número de cartórios

Região	PIB (2007)	População (2007)	Número de cartórios – (2007/2008)
Sudeste	56,8%	42,6%	42,0%
Nordeste	13,1%	28,1%	26,1%
Sul	16,3%	14,8%	16,8%
Centro-Oeste	8,7%	6,9%	7,3%
Norte	5,1%	7,6%	7,1%

Fonte: CNJ, IBGE e IPEA. Elaboração: *Tendências*.

Quando avaliamos a distribuição dos cartórios de acordo com as unidades da federação, fica caracterizado que esta classificação guarda relação significativa com a distribuição

³⁶ Segundo aponta a literatura o Cartório de Registro de Títulos e Documentos possui funções distintas do Registro Civil de Pessoas Jurídicas (ver item 4.2). Os dados indicam que estas duas atribuições nunca aparecem separadas, isto é, todo Cartório de Registro de Títulos e Documentos é também Cartório de Registro Civil de Pessoas Jurídicas, e vice-versa.

da população. Segundo dados do IBGE, as participações regionais na população e na quantidade de cartórios são bastante próximas.

Já a relação entre distribuição dos cartórios e PIB é menos significativa. A região Sul apresenta o segundo maior PIB do Brasil, mas é a terceira maior em número de cartórios. Já na região Nordeste esta relação é inversa, ou seja, a sua participação na quantidade de cartórios é maior que sua participação no PIB total.

Em relação à distribuição por unidade da federação, o Estado com mais cartórios é Minas Gerais, representando 23,3% do total. Em segundo lugar encontra-se o Estado de São Paulo, com 12,1% do total, e em terceiro a Bahia, com 8,0% do total.

Tabela 4. Distribuição dos cartórios – Unidades da Federação – 2007/2008

	Cartórios	% do total	% acumulado
Minas Gerais	2.945	23,3%	23,3%
São Paulo	1.528	12,1%	35,3%
Bahia	1.011	8,0%	43,3%
Paraná	817	6,5%	49,8%
Rio Grande do Sul	746	5,9%	55,7%
Santa Catarina	565	4,5%	60,1%
Ceará	529	4,2%	64,3%
Rio de Janeiro	517	4,1%	68,4%
Goiás	487	3,8%	72,2%
Paraíba	474	3,7%	76,0%
Espírito Santo	332	2,6%	78,6%
Pernambuco	327	2,6%	81,2%
Pará	302	2,4%	83,6%
Tocantins	297	2,3%	85,9%
Alagoas	239	1,9%	87,8%
Mato Grosso	234	1,8%	89,7%
Maranhão	219	1,7%	91,4%
Rio Grande do Norte	193	1,5%	92,9%
Piauí	189	1,5%	94,4%
Mato Grosso do Sul	166	1,3%	95,7%
Sergipe	126	1,0%	96,7%
Amazonas	95	0,8%	97,5%
Acre	92	0,7%	98,2%
Rondônia	84	0,7%	98,9%
Distrito Federal	37	0,3%	99,1%
Amapá	20	0,2%	99,3%
Roraima	8	0,1%	99,4%
Sem identificação	80	0,6%	100,0%
Brasil	12.659	100,0%	

Fonte: CNJ. Elaboração: *Tendências*.

Outra análise relevante diz respeito à difusão dos cartórios nos municípios das respectivas regiões e unidades da federação. Tendo em vista que o Brasil possui 12.659 cartórios, tem-se 2,27 cartórios para cada um dos 5.572 municípios existentes. Entretanto, estes cartórios estão distribuídos de forma desigual entre estes municípios. Segundo os dados avaliados existem cartórios em 4.795 municípios (86,1% do total), restando 777 municípios sem cartórios.

A mesma análise também permitiu verificar que a cobertura do sistema notarial e registral no território nacional é desigual quando consideradas as grandes regiões geográficas. Apesar de a região Nordeste contar com a segunda maior rede de cartórios, a grande quantidade de municípios torna a proporção cartório por município relativamente baixa (1,84 cartório por município) em relação à média nacional (2,27 cartórios por município). Por isto e pela distribuição desigual dos cartórios no território nordestino, resulta que somente 77,5% de seus municípios possuem cartórios.

Tabela 5. Municípios com cartórios - grandes regiões geográficas – 2007/2008

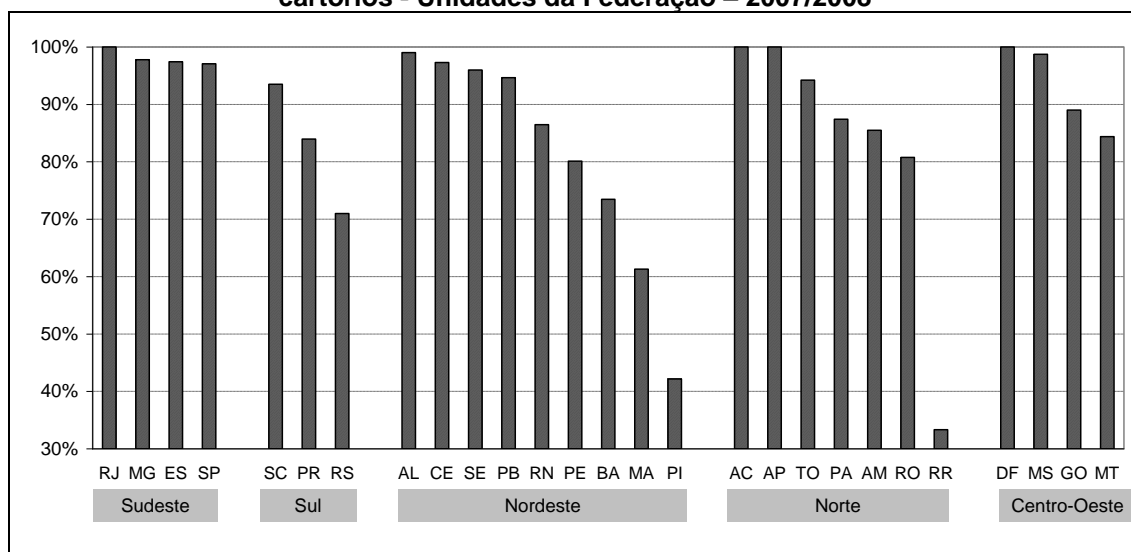
	Total de municípios	Total de municípios com cartório	Participação dos municípios com cartório	Total de municípios sem cartório	Participação dos municípios sem cartório
Sudeste	1.669	1.629	97,6%	40	2,4%
Centro-Oeste	466	416	89,3%	50	10,7%
Norte	449	394	87,8%	55	12,2%
Sul	1.188	961	80,9%	227	19,1%
Nordeste	1.800	1.395	77,5%	405	22,5%
Brasil	5.572	4.795	86,1%	777	13,9%

Fonte: CNJ. Elaboração: *Tendências*.

A região Sudeste possui a maior rede de cartórios, a maior proporção de cartórios por município (3,19) e o maior percentual de municípios (97,6%) que possuem cartórios. A região Centro-Oeste conta com o segundo menor sistema notarial e registral, de modo que a proporção cartórios por município (1,96) é inferior à média nacional. Não obstante, como seus cartórios encontram-se distribuídos de maneira relativamente equânime no território, 89,3% dos municípios possuem cartórios – percentual superior à média nacional. Na região Norte o perfil de distribuição dos cartórios é mais próximo do encontrado no Centro-Oeste - 87,8% dos municípios possuem cartórios. Já na região Sul a distribuição se assemelha à da região Nordeste, visto que somente 80,9% dos municípios possuem cartórios.

Em que pesem as significativas diferenças entre regiões quando se avalia o nível de difusão de cartórios nos municípios, uma análise mais aprofundada – por unidade da federação – mostra que existem discrepâncias quanto ao nível de difusão dos cartórios internamente a algumas regiões geográficas.

Figura 16. Proporção de municípios com cartórios - Unidades da Federação – 2007/2008



Fonte: CNJ. Elaboração: Tendências.

A leitura do gráfico acima revela que, com exceção da região Sudeste e Centro-Oeste, cada região possui Estados com elevados níveis de difusão de cartórios e também Estados onde uma porção relevante dos municípios não possui cartórios.

No caso da região Sul a difusão é significativamente diferente dependendo do Estado: em Santa Catarina a difusão é maior do que a média nacional (93,5%), enquanto no Rio Grande do Sul é de apenas 71% (inferior à da região Nordeste). No caso do Nordeste, percebe-se que a difusão tende a ser maior em Estados de menor extensão territorial, como Alagoas, Ceará, Sergipe e Paraíba, nos quais a difusão é superior à média nacional. Já em Estados como Piauí e Maranhão a difusão dos cartórios é significativamente menor.

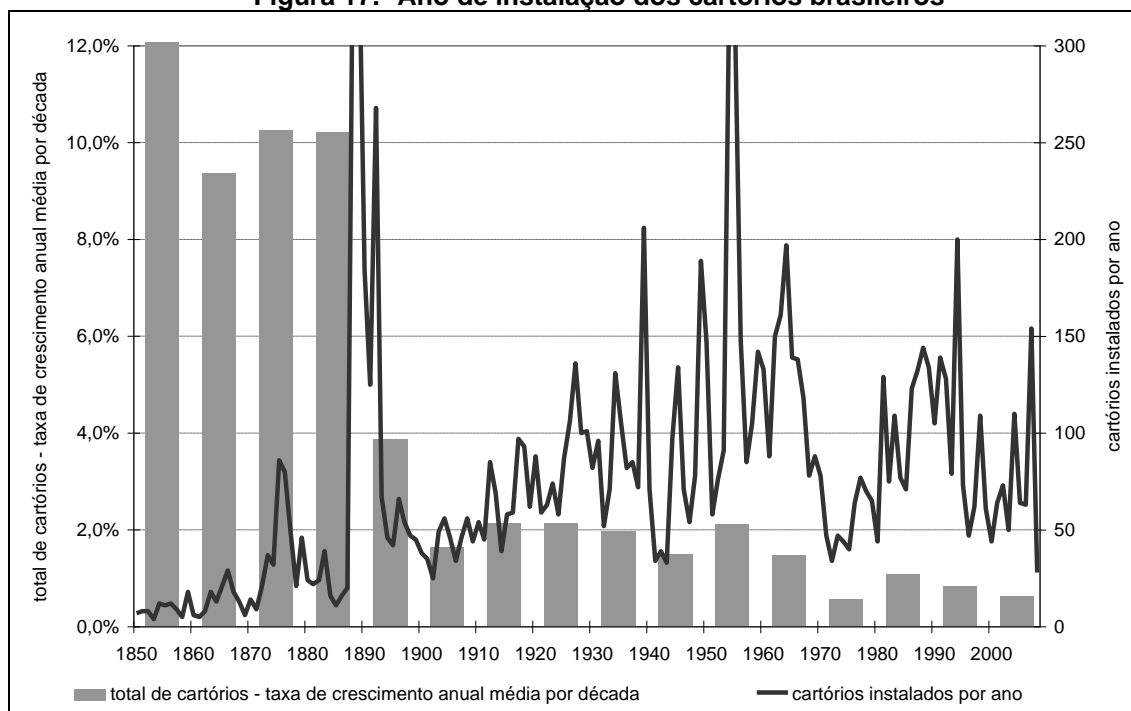
Na região Norte, Estados como Amazonas e Pará possuem sistemas notariais e de registro mais difundidos em seus municípios do que a média nacional. O menor resultado encontrado foi o de Roraima, onde somente 33% dos municípios possuem cartórios.

É fato que os dados analisados retratam cobertura assimétrica do sistema notarial e registral dependendo da região considerada. Entretanto, como será tratado à frente, a distribuição dos cartórios de acordo com as regiões e unidades da federação e difusão do sistema na rede de municípios são elementos que dependem, ao menos em alguma medida, do nível de demanda por serviços notariais e de registro. Ainda que seja um serviço público, a atividade notarial e de registro é prestada em caráter privado, de forma que o nível de demanda é que determina a viabilidade econômica dos cartórios, condição crucial para existência dos mesmos numa dada localidade.

4.7.4. Processo de crescimento do sistema

Conforme apontam os dados de data de instalação dos cartórios³⁷, as taxas de crescimento (média anual por década) do total de cartórios foram relativamente estáveis em cada fase da expansão do sistema. Na primeira fase, até a década de 1880, a taxa média de crescimento foi elevada (ao redor de 10% a.a.) em função do reduzido número de cartórios então existentes. Entre as décadas de 1900 e 1950 a taxa de crescimento anual média da quantidade total de cartórios foi menor, próxima de 2% a.a., pois já existia considerável número de cartórios.

Figura 17. Ano de instalação dos cartórios brasileiros



Fonte: CNJ. Elaboração: *Tendências*.

Nas décadas de 1960 e 1970 houve uma redução no ritmo de instalação de novos cartórios, o que se refletiu em redução da taxa anual média de instalação para 1,5% e 0,6% em cada década, respectivamente. Na década de 1980 houve uma reversão desta tendência, e a taxa anual média de crescimento foi de 1,1%. Nas duas décadas seguintes a taxa de expansão na quantidade de cartórios foi mais lenta, de 0,8% a.a. e 0,6% a.a. respectivamente.

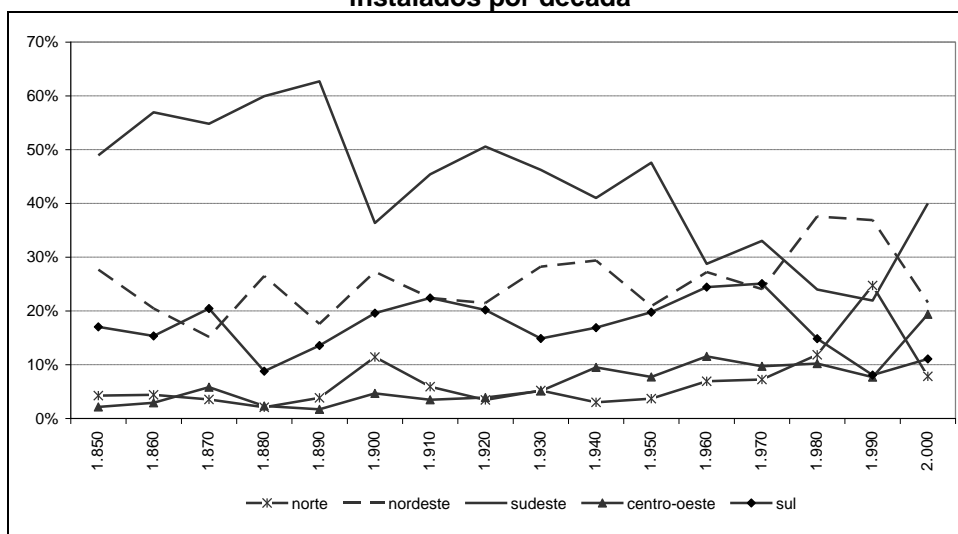
Embora o número de cartórios instalados exiba tendências relativamente estáveis de aumento ou redução se avaliado em períodos decenais, o mesmo não ocorre quando observados os dados de instalação com periodicidade anual. Existe expressiva oscilação na quantidade de estabelecimentos adicionados a cada ano, tanto na fase inicial de difusão dos cartórios quanto nas décadas recentes. Por exemplo, em 2006, foram instalados 63 cartórios e em 2007 um total de 154, representando um aumento de 144%.

³⁷ Os dados contemplam somente os cartórios em atividade na época do levantamento realizado pelo CNJ, isto é, não existem dados sobre mortalidade de cartórios.

É importante ressaltar que a expansão do sistema notarial e registral não ocorreu de modo homogêneo em termos geográficos, pois, em alguma medida, acompanhou o dinamismo do povoamento, urbanização e atividade econômica no território nacional.

Isso se evidencia pelas participações das grandes regiões no total de cartórios instalados em cada década. Até o início a década de 1950 a participação da região Sudeste foi significativamente superior à das demais regiões. A partir da década seguinte, aumentou a participação das demais regiões no total de cartórios instalados, reproduzindo em alguma medida os processos de progressiva dispersão demográfica e da atividade econômica pelo território nacional.

Figura 18. Participação das regiões geográficas na quantidade de cartórios instalados por década



Fonte: CNJ. Elaboração: *Tendências*.

Este é um fator que explica em parte porque as regiões Norte e Nordeste se tornaram relativamente mais importantes na criação de cartórios nas décadas de 1980 e 1990. Já na década de 2000 houve reversão na tendência de aumento das participações destas duas regiões, com manutenção da participação do Centro-Oeste e recuperação da participação do Sudeste e do Sul.

4.7.5. Quantidade de pessoal ocupado, rendimento e escolaridade

O sistema notarial e de registro emprega 55.996 pessoas, o que equivale a 0,062% do total de pessoas ocupadas na economia brasileira. Trata-se, portanto, de um setor que gera proporcionalmente poucos empregos.

Tabela 6. Pessoal ocupado na economia e no sistema notarial e de registro – 2007

	Economia	Sistema notarial e de registro	Sistema notarial e de registro (% do total)
Sudeste	38.916.830	29.136	0,075%
Sul	14.792.120	11.081	0,075%
Nordeste	23.646.780	8.080	0,034%
Centro-Oeste	6.695.723	4.950	0,074%
Norte	6.734.566	2.492	0,037%
Brasil	90.786.019	55.996	0,062%

Fontes: PNAD/IBGE e CNJ. Elaboração: *Tendências*.

As regiões nas quais há proporcionalmente mais pessoas ocupadas no sistema notarial e de registro são o Sul e Sudeste, com 0,075%. No Centro-Oeste a proporção é praticamente igual: 0,074%. Já no Norte e Nordeste a participação do sistema notarial e de registro no total de pessoal ocupado é aproximadamente a metade da destas regiões: 0,037% e 0,034%, respectivamente.

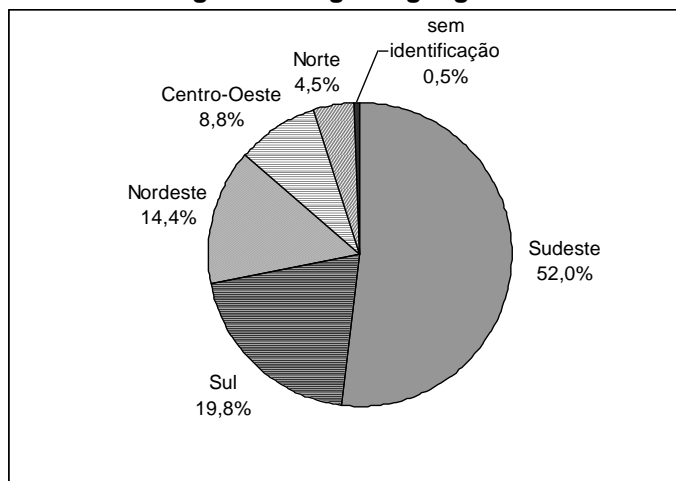
A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), realizada pelo IBGE, permite avaliar o nível de escolaridade e salário do pessoal ocupado no sistema notarial e de registro brasileiro. Verifica-se que o sistema ocupa mão-de-obra com elevado nível relativo de escolaridade e sua remuneração do trabalho é proporcionalmente elevada.

Com referência à média de escolaridade, os dados indicam que, em 2006, o pessoal ocupado nos cartórios tinha em média 12,85 anos de escolaridade. Já o rendimento médio mensal destes trabalhadores foi da ordem de R\$ 1.898,44 no mesmo ano.

A média de anos de escolaridade do pessoal ocupado nos cartórios foi 69% maior que a média da população ocupada³⁸, que é 7,6 anos. A escolaridade do pessoal ocupado nos cartórios corresponde à mais elevada faixa existente na PNAD, onze ou mais anos, na qual se encontram 38% do pessoal ocupado.

O rendimento médio no setor de cartórios foi 142% superior ao rendimento médio de todas as pessoas ocupadas no Brasil³⁹, que no mesmo ano foi R\$ 786,00. Segundo a PNAD, o rendimento observado para o pessoal ocupado em cartórios é compatível com faixa de rendimento abaixo da qual estão 89,3% do pessoal ocupado na economia brasileira.

Figura 19. Distribuição do pessoal ocupado nos cartórios - grandes regiões geográficas – 2007



Fonte: CNJ. Elaboração: *Tendências*.

A região Sudeste emprega mais da metade do pessoal ocupado no sistema notarial e registral brasileiro. Em segundo lugar se encontra a região Sul, seguida pelas regiões Nordeste, Centro-Oeste e Norte. Conforme será mostrado, a questão do pessoal ocupado

³⁸ Número médio de anos de estudo das pessoas de 10 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência. Fonte: PNAD/IBGE.

³⁹ Rendimento médio mensal real de todos os trabalhos das pessoas de 10 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência. Fonte: PNAD/IBGE.

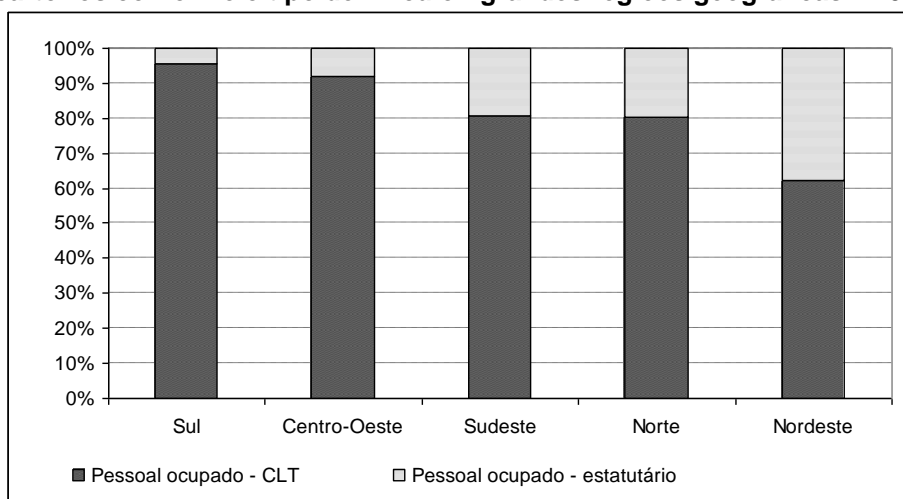
no sistema notarial e registral em cada região se relaciona com o tipo de vínculo empregatício e com o porte médio dos cartórios ou quantidade média de pessoal ocupado por cartório.

Existem dois tipos de vínculo trabalhista no sistema notarial e registral, o regime de Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e o regime estatutário. Este regime se caracteriza por empregar servidores públicos com remuneração paga pelo Estado, contratados antes da Constituição de 1988 (Vale, 2006, p. 111).

Do total de pessoal ocupado no sistema notarial e registral brasileiro, 82,0% (45.937 pessoas) estão vinculados pela CLT e as demais 18,0% (10.059 pessoas) pelo regime estatutário. Apesar de no agregado predominarem os empregados pelo regime CLT, os dados por região e, principalmente, por unidade da federação, indicam diferenças expressivas de participação relativa destas categorias de vínculo trabalhista.

Na região Sul, o pessoal ocupado vinculado pela CLT, detém a maior participação (95,5%) entre todas as regiões. A seguir as regiões com maior proporção de pessoal vinculado pela CLT são Centro-Oeste (92,0%), Sudeste (80,9%) e Norte (80,3%). Já na região Nordeste observa-se que esta proporção é de apenas 62,3% do total.

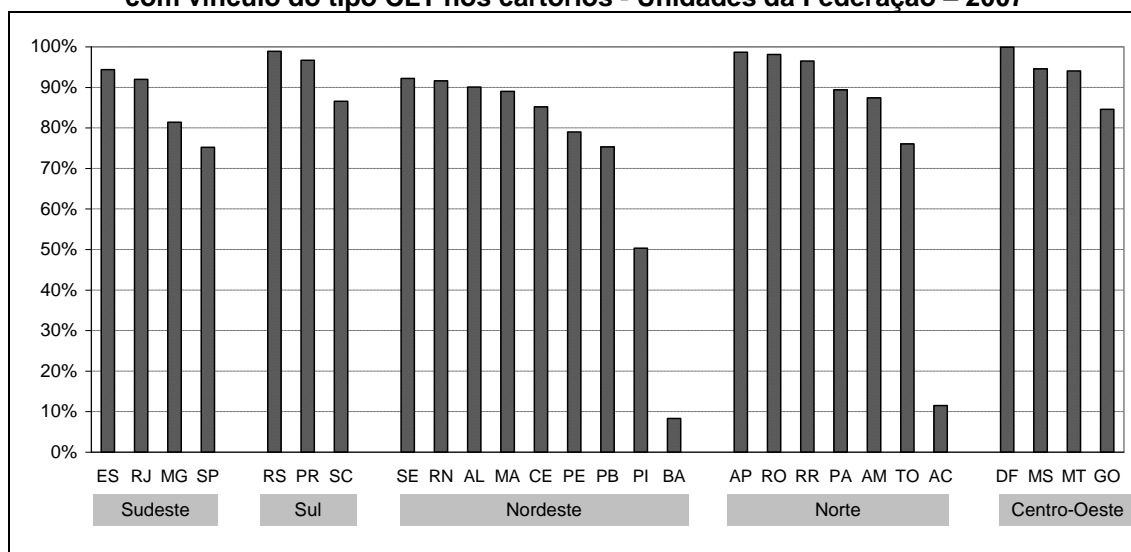
Figura 20. Participação relativa do pessoal ocupado nos cartórios conforme o tipo de vínculo - grandes regiões geográficas – 2007



Fonte: CNJ. Elaboração: *Tendências*.

Os dados agregados por unidades da federação retratam que o pessoal ocupado pela CLT prevalece na maior parte dos Estados. Também se identificou que as diferenças de forma de vínculo do pessoal ocupado do sistema notarial e de registro são significativas mesmo entre estados das mesmas regiões geográficas.

Figura 21. Participação relativa do pessoal ocupado com vínculo do tipo CLT nos cartórios - Unidades da Federação – 2007



Fonte: CNJ. Elaboração: *Tendências*.

A participação de pessoal ocupado com vínculo pela CLT ultrapassa 95% nos estados das regiões Sul (Rio Grande do Sul e Paraná), Norte (Amapá, Rondônia e Roraima) e Centro-Oeste (Distrito Federal).

No Sudeste destaca-se o Estado de São Paulo, onde a proporção de pessoal ocupado via CLT é de 75,2%, percentual mais baixo da região e abaixo da média nacional. Além disto, nota-se que na Bahia e Acre o pessoal ocupado no regime de CLT é minoritário (a participação desta categoria é 8,3% e 11,5% do total de pessoal, respectivamente).

Fica caracterizado que o pessoal ocupado nos cartórios é predominantemente vinculado pela CLT. Em que pese os 20 anos do advento da Constituição Federal de 1988, ainda permanece uma parcela importante de pessoal com vínculo estatutário servindo nos cartórios, quantidade bastante representativa em alguns Estados, inclusive em São Paulo, principal empregador do sistema.

4.7.6. Porte dos cartórios

O porte médio (quantidade de pessoal ocupado) dos cartórios brasileiros pode ser considerado pequeno – há em média 4,4 trabalhadores por estabelecimento. É preciso advertir que esta proporção varia significativamente em função da região ou unidade da federação considerada.

Na região Sudeste existem em média 5,5 trabalhadores em cada cartório (24% superior à média do Brasil). As regiões Centro-Oeste e Sul também estão acima da média nacional, com 5,4 e 5,2 trabalhadores por cartório respectivamente. Já no Norte a proporção é de 2,8 trabalhadores por cartório e no Nordeste, somente 2,4 (45% menos que a média nacional).

Tabela 7. Quantidade média de pessoal ocupado por cartório - grandes regiões geográficas - 2007

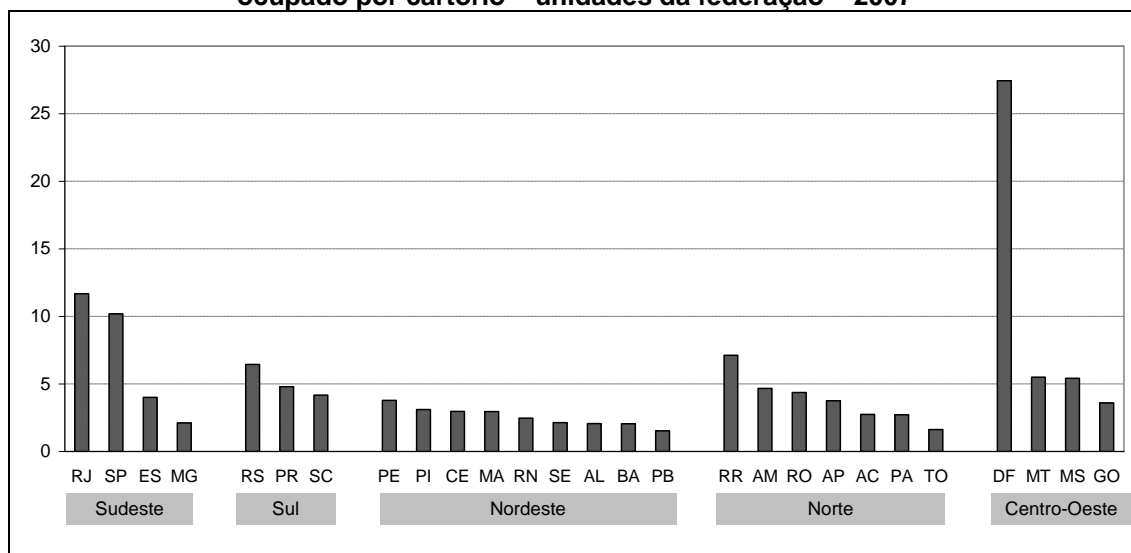
Sudeste	5,5
Centro-Oeste	5,4
Sul	5,2
Norte	2,8
Nordeste	2,4
Brasil	4,4

Fonte: CNJ. Elaboração: *Tendências*.

Analogamente ao observado com outras variáveis analisadas acima, verificou-se que existe considerável dispersão no porte médio dos cartórios dos Estados de uma mesma região geográfica. Dentro da Região Sudeste, enquanto que no Estado de Minas Gerais verifica-se uma média de 2,1 trabalhadores por cartório, no Rio de Janeiro essa média sobe para 11,7 trabalhadores por cartório. Na Região Sul esta variabilidade cai drasticamente: enquanto que no Rio Grande do Sul existem 6,4 trabalhadores por cartório, em Santa Catarina a média é de 4,2.

A segunda menor dispersão no porte médio entre Estados ocorre no Nordeste, onde o Estado de Pernambuco possui 3,8 trabalhadores por cartório e a Paraíba 1,5 (nível mais baixo entre todos os estados do País). No Norte, o Estado com porte médio mais elevado é Roraima (7,1 trabalhadores por cartório) e, em Tocantins, os cartórios são em média os menores da região (1,6 trabalhadores por cartório). No Centro-Oeste observa-se a mais elevada dispersão entre portes médios por Estados, o que se deve ao Distrito Federal⁴⁰.

Figura 22. Quantidade média de pessoal ocupado por cartório – unidades da federação – 2007



Fonte: CNJ. Elaboração: *Tendências*.

De modo geral, o porte médio dos cartórios tende a ser positivamente relacionado à concentração da atividade econômica e da população em grandes e médios municípios do Estado (pois estas cidades tendem a sediar cartórios grandes), e negativamente

⁴⁰ O Distrito Federal tem reduzida extensão territorial. Seu sistema notarial e de registro se assemelha mais com o das regiões metropolitanas do que com o dos Estados.

relacionada à quantidade relativa de municípios pouco populosos (pois comportam somente cartórios pequenos).

4.7.7. Nível de atividade: atos jurídicos realizados

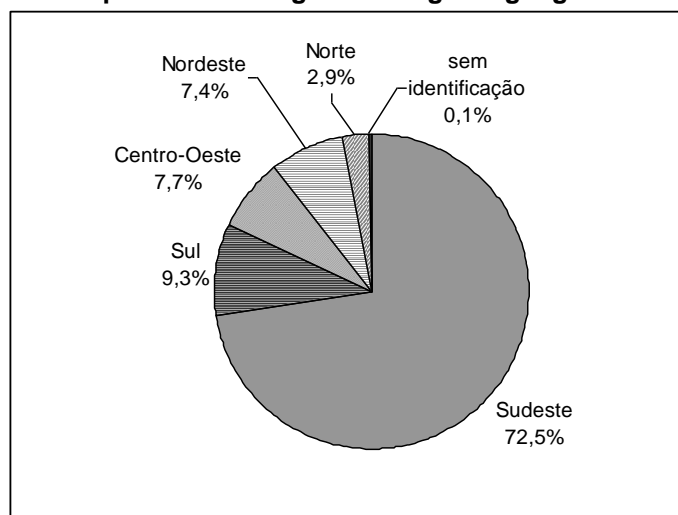
A função primordial exercida pelos cartórios é o registro dos atos jurídicos. Assim, uma boa *proxy* do nível de atividade do sistema notarial e de registro é a quantidade de atos jurídicos executados num dado período. O levantamento do CNJ contemplou a quantificação dos atos jurídicos, entretanto os mesmos não foram categorizados ou quantificados conforme cada tipo de atribuição exercida pelos cartórios.⁴¹

Segundo indicam os dados do CNJ, em 2007 os cartórios brasileiros realizaram 375,3 milhões de atos jurídicos dos diversos tipos, de modo que a quantidade média de atos por cartório foi 29.644, ou 119 atos para cada dia útil⁴². A quantidade média de atos por pessoal ocupado foi 6.702 e a quantidade média de atos por funcionário em cada dia útil foi de 27.

A análise do volume de atos jurídicos mostra uma concentração expressiva em termos de grandes regiões e mesmo de unidades da federação – ressalte-se que o nível de concentração dos atos jurídicos supera o encontrado na quantidade de cartórios e no pessoal ocupado no setor.

A região Sudeste sozinha respondeu por 72,5% dos atos jurídicos realizados no ano de 2007. Em segundo lugar encontra-se a região Sul, com 9,3% do total, seguida do Centro-Oeste, com 7,7%, Nordeste, com 7,4%, e Norte, com 2,9%.

Figura 23. Concentração dos atos jurídicos realizados por cartórios - grandes regiões geográficas - 2007



Fonte: CNJ. Elaboração: *Tendências*.

O Estado de São Paulo destaca-se nacionalmente, com participação de 47,3% do total de atos. Os demais estados possuem participação significativamente inferior.

⁴¹ Para uma análise mais acurada do nível de atividade dos cartórios esta categorização seria importante, dadas as diferenças qualitativas entre os diversos tipos de atos jurídicos realizados – expressas, por exemplo, na sua complexidade, tempo necessário para execução e valor dos emolumentos.

⁴² Em 2007 houve 250 dias úteis.

Tabela 8. Concentração dos atos jurídicos realizados por cartórios – unidades da federação - 2007

	Total de atos (milhões)	% do total	% acumulado
São Paulo	177,6	47,3%	47,3%
Rio de Janeiro	45,2	12,0%	59,4%
Minas Gerais	38,5	10,3%	69,6%
Rio Grande do Sul	18,3	4,9%	74,5%
Santa Catarina	11,3	3,0%	77,5%
Espírito Santo	10,8	2,9%	80,4%
Distrito Federal	10,5	2,8%	83,2%
Goiás	9,6	2,6%	85,8%
Ceará	9,1	2,4%	88,2%
Bahia	7,4	2,0%	90,1%
Mato Grosso	5,7	1,5%	91,7%
Paraná	5,4	1,4%	93,1%
Pará	4,3	1,1%	94,2%
Pernambuco	3,4	0,9%	95,2%
Mato Grosso do Sul	3,2	0,8%	96,0%
Rondônia	2,7	0,7%	96,7%
Maranhão	2,4	0,7%	97,4%
Amazonas	2,1	0,5%	97,9%
Piauí	1,6	0,4%	98,4%
Rio Grande do Norte	1,3	0,3%	98,7%
Sergipe	1,1	0,3%	99,0%
Alagoas	0,8	0,2%	99,2%
Paraíba	0,8	0,2%	99,4%
Acre	0,7	0,2%	99,6%
Roraima	0,5	0,1%	99,7%
Tocantins	0,4	0,1%	99,8%
Amapá	0,0	0,0%	99,9%
Sem identificação	0,5	0,1%	100,0%
Brasil	375,3	100,0%	

Fonte: CNJ. Elaboração: *Tendências*.

A avaliação das quantidades de atos jurídicos de acordo com as regiões e unidades da federação aponta para a relevância da atividade econômica na determinação do nível de atividade dos cartórios, isto é, o PIB influencia positivamente a quantidade de transações realizadas em cartórios.

Diversos fatores determinam esta relação positiva. Um deles é a demanda natural por serviços proveniente das atividades empresariais – por exemplo, protestos de títulos. Outro fator relevante pró-atos jurídicos é o nível de atividade do setor imobiliário (desde que formal). Além destes, os serviços de autenticação de documentos tendem a ter relação positiva com o nível de atividade da economia.⁴³

Com relação aos serviços típicos de cartórios de registro civil (nascimentos, casamentos e óbitos) o sinal da relação não é claro. Nas regiões mais pobres são mais frequentes os

⁴³ Cumpre observar que a determinação de que eventos demandam ou não serviços notariais e registrais pode variar conforme o país e a época, pois não pode ser desvinculada do marco institucional vigente.

chamados não-registros (eventos como nascimentos e óbitos que não são registrados, ou demoram anos a serem registrados), o que em parte se explica pela menor renda e em parte pelo nível educacional e a própria dificuldade de acesso a cartórios. Entretanto, as taxas de natalidade tendem a ser mais elevadas nas regiões mais pobres, de modo que há um componente favorável à ocorrência de mais atos jurídicos nestas regiões.

O fato de a quantidade de atos jurídicos se apresentar mais concentrada (em nível regional e por Estados) do que o número de cartórios pode indicar que parte da explicação para o menor nível relativo de atividade notarial e de registro nas regiões de renda inferior são fatores relacionados à demanda destes serviços e não à capacidade de oferta do sistema. Entre estes fatores estão o menor nível de renda da população e o nível de atividade econômica.

Note que a quantidade média de atos jurídicos realizados em cada cartório foi expressivamente diferente dependendo da região geográfica. A quantidade média de atos realizada no Sudeste (51.126) foi 72% maior que a média nacional (29.644) e 505% maior do que no Nordeste (8.451), região que apresentou o menor índice de atos jurídicos por cartório.

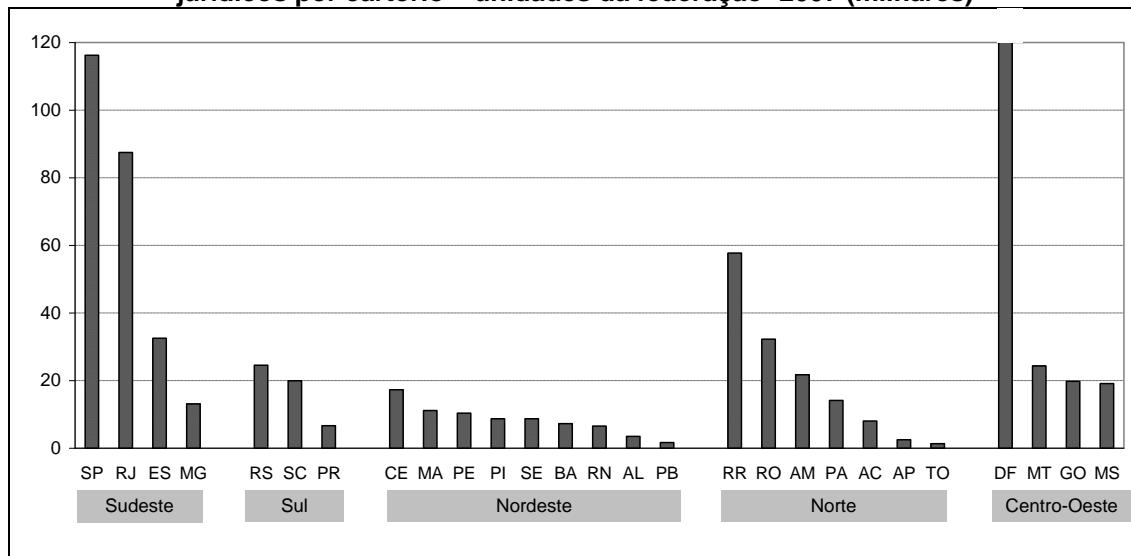
Tabela 9. Quantidade média de atos jurídicos por cartório – grandes regiões geográficas - 2007

Sudeste	51.126
Centro-Oeste	31.341
Sul	16.461
Norte	11.913
Nordeste	8.451
Brasil	29.644

Fonte: CNJ. Elaboração: *Tendências*.

Analisada de acordo com as unidades da federação, a quantidade média de atos jurídicos realizada por cada cartório também exhibe discrepâncias, as quais são ainda mais elevadas do que na comparação entre regiões.

Figura 24. Quantidade média de atos jurídicos por cartório – unidades da federação -2007 (milhares)



Fonte: CNJ. Elaboração: *Tendências*.

O Distrito Federal apresenta a maior quantidade média de transações por cartório, 854% superior à média nacional, mas como referido, é um caso *sui generis*⁴⁴. Já em relação aos Estados, o destaque é São Paulo com média 292% maior que a nacional. A média do Estado de Tocantins, menor do Brasil, equivale a somente 1,2% da média de transações realizadas no Estado de São Paulo.

Vale assinalar que as diferenças quanto à quantidade média de atos por cartório estão presentes inclusive nas comparações intra-regionais. Na comparação com a Região Sudeste, o Estado de São Paulo apresenta uma média de atos 127% superior.

Diferenças intra-regionais também são expressivas no Norte (Roraima tem média 385% maior que a da Região) e Nordeste (o Ceará tem 104% mais atos jurídicos por cartórios que a média da Região). Já o Sul exibe menor discrepância (o Rio Grande do Sul tem média 49% maior que a da Região), o que possivelmente se deve à relativa homogeneidade nas características socioeconômicas e geográficas dos estados que compõe esta Região. No Centro-Oeste os resultados são bastante próximos, desde que se desconsidere o Distrito Federal, que exibe elevada média de atos por cartório em função de se assemelhar mais com uma região metropolitana do que com um Estado.

4.7.8. Produtividade física da mão de obra

Uma vez adotada a quantidade de atos jurídicos como *proxy* do nível de atividade dos cartórios, então a divisão deste dado pela quantidade de mão de obra empregada é uma informação que pode ser considerada *proxy* do nível de produtividade física do trabalho no setor.

Analisando o número de atos por trabalhador no setor em 2007, de acordo com as grandes regiões geográficas, percebe-se que existe dispersão dos resultados. Entretanto, esta dispersão é significativamente menor do que na quantidade de atos por cartório. A região Sudeste teve a maior produtividade física (9.339 atos por pessoal ocupado), ficando 39% acima da média nacional (6.702) e 195% acima da região Sul (3.161), que apresentou o pior desempenho.

Tabela 10. Quantidade média de atos jurídicos por pessoal ocupado – grandes regiões geográficas - 2007

Sudeste	9.339
Centro-Oeste	5.850
Norte	4.293
Nordeste	3.459
Sul	3.161
Brasil	6.702

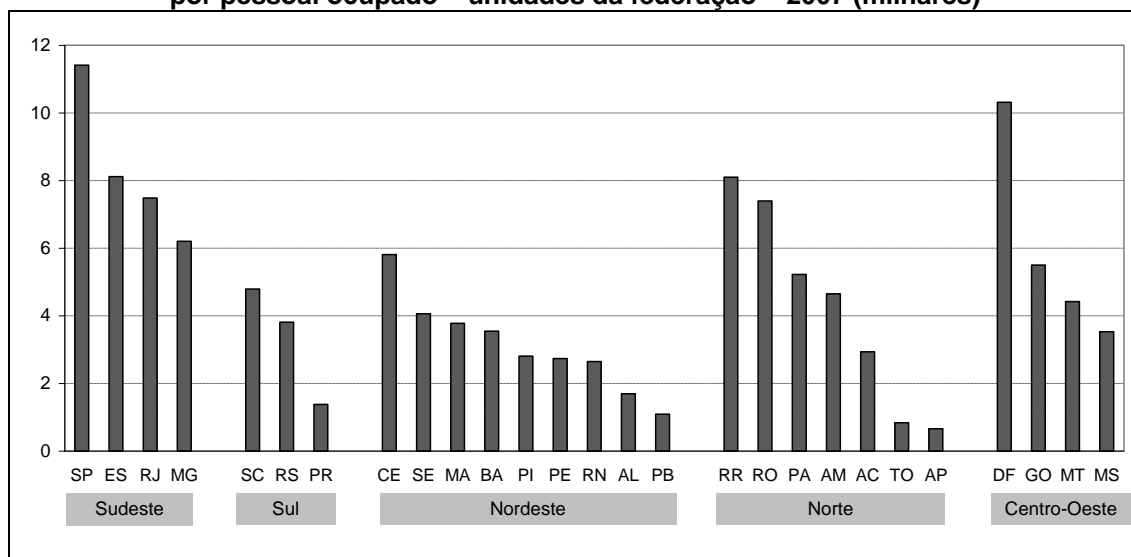
Fonte: CNJ. Elaboração: *Tendências*.

A variação da produtividade física do trabalho também variou em função da unidade de federação. O resultado de São Paulo foi 22% superior à média da Região Sudeste. No Sul, Santa Catarina teve produtividade 52% maior que a da Região. No Nordeste a

⁴⁴ Ver nota 41.

diferença entre o Estado com resultado mais elevado e a média regional foi de 68%. No Centro-Oeste esta diferença foi de 76%, e no Norte, de 89%.

Figura 25. Quantidade média de atos jurídicos por pessoal ocupado – unidades da federação – 2007 (milhares)



Fonte: CNJ. Elaboração: *Tendências*.

A produtividade do trabalho apresentou menor discrepância na comparação entre Estados de diferentes regiões do que os atos jurídicos por cartório. São Paulo, Estado com maior produtividade, teve resultado 70% maior que a média nacional. O Amapá, Estado de pior desempenho, teve o equivalente a 5,8% da produtividade de São Paulo.

4.7.9. Receita do sistema notarial e de registro

O levantamento elaborado pelo CNJ também contemplou a arrecadação do sistema notarial e de registro⁴⁵. O valor da arrecadação em 2006 foi de R\$ 4.064,7 milhões⁴⁶, o que corresponde a aproximadamente 0,17% do PIB do Brasil no mesmo ano.⁴⁷

Considerando que em 2006 foram realizados 372.409.919 atos jurídicos, a arrecadação média proveniente de cada ato foi R\$ 10,91⁴⁸. Assumindo-se que o valor da arrecadação do sistema notarial e de registro equivale ao dispêndio da economia com serviços prestados pelos cartórios, a despesa anual *per capita* da população brasileira com serviços notariais e de registro (incluindo os atos jurídicos realizados por empresas, governo e outros entes que não as pessoas físicas) foi da ordem de R\$ 21,76 (em média dois atos jurídicos *per capita* no mesmo ano).⁴⁹

⁴⁵ Disponível em http://ouro01.cnj.gov.br/images/dados_serventias_extrajudiciais_maior_2008.pdf, informações referentes ao Brasil e unidades da federação. Acesso realizado em 07/11/2008 às 18h20.

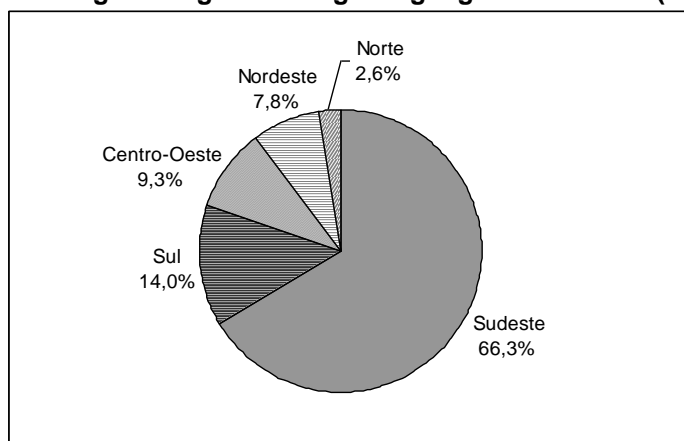
⁴⁶ Preços correntes.

⁴⁷ A arrecadação do sistema é indicador de faturamento e não de valor adicionado (o qual não se dispõe), portanto não se pode afirmar com precisão qual a participação do sistema notarial e de registro no PIB. Esse valor inclui os repasses realizados pelos cartórios.

⁴⁸ A estatística se refere a todos os tipos de atos jurídicos, entretanto, como referido no item 4.3, alguns desses atos são gratuitos, como é o caso dos registros de nascimento. Isto implica que a despesa média com os atos jurídicos não gratuitos é mais elevada do que R\$ 10,91.

⁴⁹ É importante ressaltar que este valor per capita inclui a porção dos atos jurídicos realizados por empresas, governo e outros entes que não as pessoas físicas. O gasto *per capita* com serviços notariais e

Figura 26. Arrecadação do sistema notarial e de registro – grandes regiões geográficas – 2006 (% do total)



Fonte: CNJ. Elaboração: *Tendências*.

A leitura dos dados do CNJ revela que a região com arrecadação mais elevada é o Sudeste, com 66,3% do total, seguido pela região Sul (14,0%), Centro-Oeste (9,3%), Nordeste (7,8%) e Norte (2,6%). A distribuição da arrecadação segue então um padrão diferente da verificada para a distribuição dos cartórios – no caso da arrecadação a região Sudeste é relativamente mais relevante, em detrimento das demais regiões.

Ressalte-se que o padrão de distribuição da arrecadação possui ligeira diferença com relação ao verificado para os atos jurídicos. A importância relativa de Sudeste e Nordeste é maior nos atos jurídicos do que no total da arrecadação, o oposto do que ocorre nas demais regiões.

Note que São Paulo é responsável por 40,2% da arrecadação do sistema, ao passo que sua participação na quantidade total de atos jurídicos é de 45,7%. Isto significa que o valor médio faturado por cada ato jurídico nos cartórios de São Paulo (R\$ 9,60) é inferior à média brasileira (R\$ 10,91).



Tabela 11. Arrecadação do sistema notarial e de registro – unidades da federação - 2006

	R\$ mil (correntes)	% do total	% acumulado
São Paulo	1.634.466	40,2%	40,2%
Rio de Janeiro	534.066	13,1%	53,4%
Minas Gerais	445.979	11,0%	64,3%
Rio Grande do Sul	267.280	6,6%	70,9%
Paraná	169.358	4,2%	75,1%
Santa Catarina	132.797	3,3%	78,3%
Mato Grosso	104.707	2,6%	80,9%
Distrito Federal	102.898	2,5%	83,4%
Goiás	101.618	2,5%	85,9%
Espírito Santo	79.767	2,0%	87,9%
Ceará	73.640	1,8%	89,7%
Mato Grosso do Sul	70.734	1,7%	91,5%
Bahia	70.525	1,7%	93,2%
Pernambuco	56.126	1,4%	94,6%
Pará	41.412	1,0%	95,6%
Amazonas	24.622	0,6%	96,2%
Rio Grande do Norte	24.260	0,6%	96,8%
Alagoas	22.492	0,6%	97,3%
Paraíba	22.172	0,5%	97,9%
Maranhão	20.280	0,5%	98,4%
Rondônia	18.862	0,5%	98,9%
Piauí	13.454	0,3%	99,2%
Tocantins	13.425	0,3%	99,5%
Sergipe	13.338	0,3%	99,8%
Acre	3.579	0,09%	99,9%
Amapá	1.828	0,04%	100,0%
Roraima	968	0,02%	100,0%
Brasil	4.064.664	100,0%	-

Fonte: CNJ. Elaboração: *Tendências*.

O valor médio da arrecadação de cada cartório brasileiro em 2006 foi R\$ 321,1 mil. Considerando os 249 dias úteis de 2006, na média, cada cartório brasileiro teve arrecadação média diária da ordem de R\$ 1.289,51. Devido à forma de divulgação dos dados sobre arrecadação do sistema notarial e de registro (somente agregado por unidade da federação) não é possível avaliar qual o perfil de distribuição desta arrecadação por município ou para cada cartório separadamente.

Em termos de regiões geográficas, o valor máximo de arrecadação por cartório foi R\$ 506,3 mil no Sudeste e o mínimo de R\$ 95,6 mil no Nordeste.

Tabela 12. Arrecadação média por cartório – grandes regiões geográficas – 2006 (R\$ mil correntes)

Sudeste	506,3
Centro-Oeste	411,2
Sul	267,6
Norte	116,6
Nordeste	95,6
Brasil	321,1

Fonte: CNJ. Elaboração: *Tendências*.

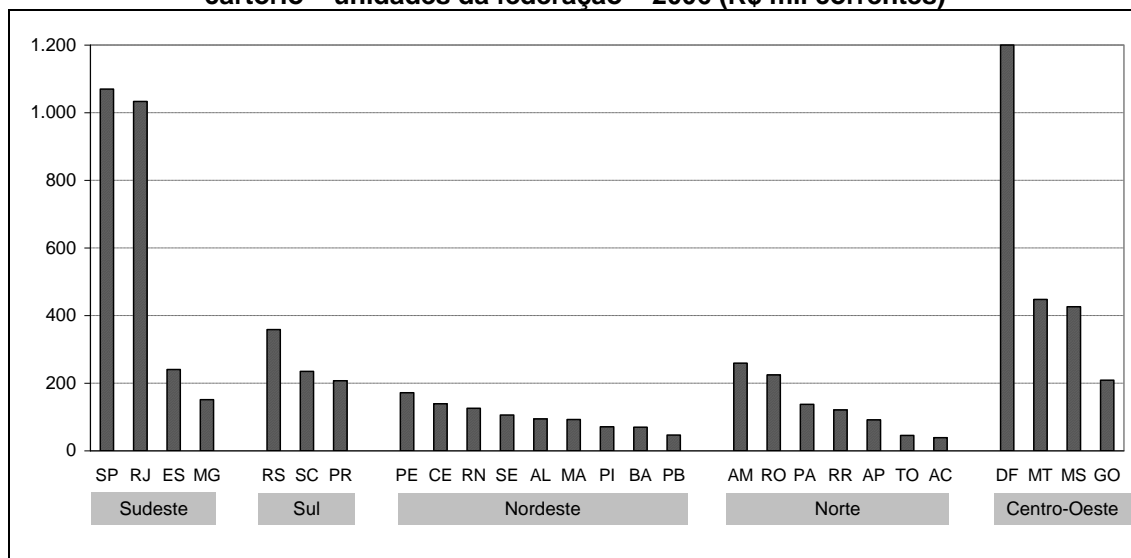
A maior arrecadação média ocorre na região Sudeste. É nesta região que o sistema notarial e de registro está mais difundido na rede de municípios (isto é, existem menos municípios sem cartórios), em que o porte médio (indicado pela quantidade de pessoal ocupado) é maior e, adicionalmente, onde o nível de atividade por cartório é mais elevado.

Já o Nordeste tem a menor arrecadação média por cartório. Trata-se da região cuja cobertura do sistema notarial e de registro é mais deficiente.

A respeito dos dados de arrecadação média por cartório das unidades da federação, a dispersão é significativa. Sem considerar o Distrito Federal que, como referido, possui características peculiares, os cartórios de São Paulo têm a maior arrecadação média, ligeiramente maior do que os do Rio de Janeiro, e 233% superior à arrecadação média brasileira.

Destaca-se o fato de a arrecadação média destes Estados ser expressivamente superior à dos demais. No Acre, Estado com menor arrecadação média, o valor da mesma equivale a somente 3,6% da verificada em São Paulo.

Figura 27. Arrecadação média por cartório – unidades da federação – 2006 (R\$ mil correntes)



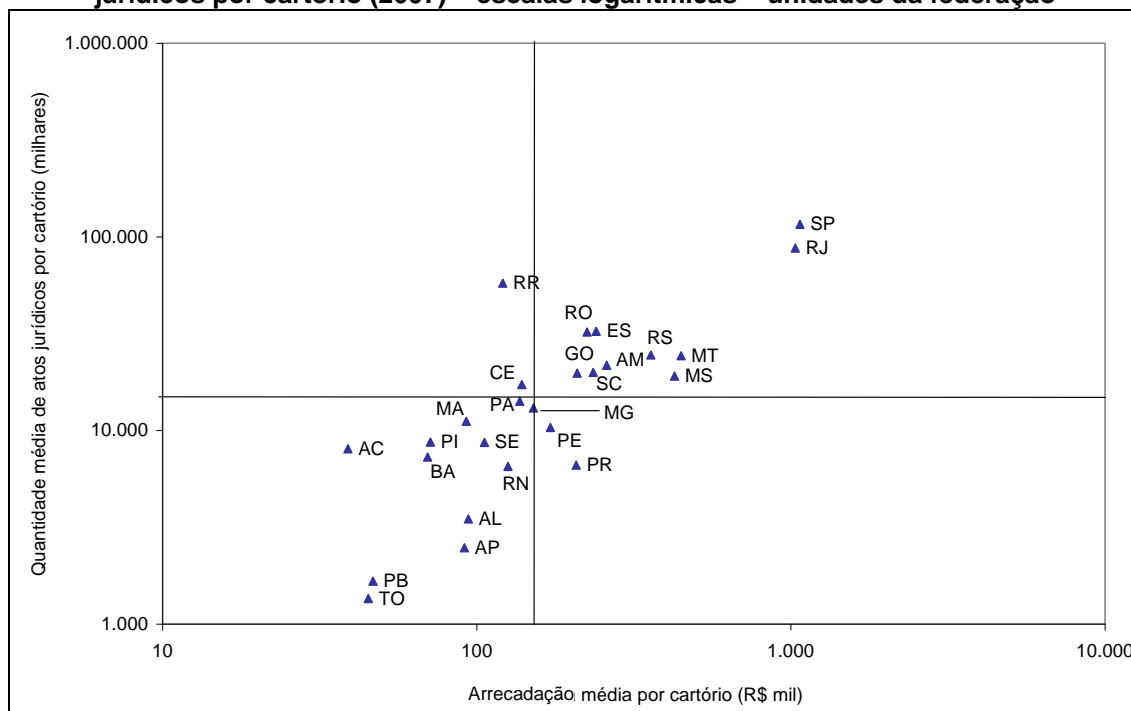
Fonte: CNJ. Elaboração: *Tendências*.

A arrecadação média de cada cartório em estados do Nordeste, Norte e mesmo Sul é significativamente menor que a verificada em estados como São Paulo e Rio de Janeiro. A característica de baixo nível de atividade por cartório nestas áreas também foi observada na quantidade de atos jurídicos (ver seção 4.7.7). Ocorre que em alguns destes Estados a difusão do sistema notarial e registral é relativamente reduzida, conforme apontado no seção 4.7.3, o que pode ser confundido com deficiência de oferta, resultando num baixo nível de demanda por serviços do sistema.

Isso coloca duas questões a respeito do perfil de distribuição regional dos cartórios. A primeira diz respeito ao papel de fatores como nível de atividade econômica, renda e escolaridade da população na determinação do nível de demanda pelo sistema notarial e registral. Se for aceito que exercem papel relevante, então a baixa arrecadação média e

quantidade média de atos por cartório em algumas áreas não deveriam ser entendidos como decorrentes do baixo nível de difusão do sistema. Adicionalmente, dificilmente seriam alteradas com aumento da capacidade de oferta (criação de novos cartórios ou crescimento dos já existentes). Tais áreas são predominantemente concentradas nos estados do Nordeste, como indica o terceiro quadrante da figura abaixo.

Figura 28. Arrecadação média por cartório (2006) e quantidade média de atos jurídicos por cartório (2007) – escalas logarítmicas – unidades da federação



Fonte: CNJ. Elaboração: *Tendências*.

Conseqüentemente, a expansão do sistema em tais Estados possivelmente não proporcionaria elevação relevante da arrecadação total, resultando em redução da arrecadação média por cartório. Haveria, no entanto, aumento dos custos fixos e variáveis do sistema. Segundo esta lógica ter-se-ia uma espécie de *business stealing effect* (Tirole, 1988): cartórios das áreas onde o nível de atividade médio por estabelecimento já é baixo têm perda de lucro bruto que não é internalizado pelos novos cartórios.

Mesmo que a viabilidade econômica dos cartórios com baixo faturamento fosse obtida via repasses do sistema (ver seção 4.3), uma eventual justificativa para expansão da estrutura notarial e registral nas áreas apontadas seria fragilizada em função do reduzido nível médio de atividade em termos de atos jurídicos.

Por fim, é possível avaliar a questão do nível de produção por pessoal ocupado no sistema notarial e registral utilizando a arrecadação em lugar da quantidade de atos jurídicos. Ressalte-se que a arrecadação se refere ao valor dos emolumentos (taxas cobradas pelos serviços cartoriais), e não a valor adicionado, portanto a arrecadação por pessoal ocupado não é indicador de produtividade.

Computados todos os cartórios do Brasil, a arrecadação média por pessoal ocupado foi de R\$ 72,6 mil, sendo mais alta no Sudeste (R\$ 92,5 mil) e mais baixa no Nordeste (R\$

39,1 mil). Vale assinalar que na comparação das regiões geográficas a arrecadação média por cartório varia mais que a arrecadação média por pessoal ocupado, o que se deve em boa medida às variações na quantidade de pessoal ocupado por cartório.

Tabela 13. Arrecadação média por pessoal ocupado – grandes regiões geográficas – 2006 (R\$ mil correntes)

Sudeste	92,5
Centro-Oeste	76,8
Sul	51,4
Norte	42,0
Nordeste	39,1
Brasil	72,6

Fonte: CNJ. Elaboração: *Tendências*.

4.7.10. Dispendio das famílias em serviços notariais e de registro

Dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) realizada pelo IBGE (edição 2002/2003) foram empregados para estimar dispendio das famílias brasileiras nos serviços notariais e de registro. Verificou-se que 4,14% das famílias tiveram dispendios com estes serviços no período compreendido entre julho de 2002 e julho de 2003. Para estas famílias, o valor de tais dispendios foi em média de R\$ 554,97 por ano⁵⁰, que representaram 1,99% de sua renda anual. Considerando toda a população, o dispendio anual médio por família em serviços foi de R\$ 23,00, equivalente a 0,083% de sua renda anual.

Pode-se afirmar que os serviços notariais e notariais e de registro são pouco representativos na renda e gastos das famílias em geral, principalmente ao se levar em conta a pequena proporção das famílias que anualmente realizam este tipo de dispendio. Porém, para os pouco mais de 4% das famílias que tiveram despesas em cartórios, estas representaram em média 2% da renda no ano.

4.8. Estrutura de mercado do sistema notarial e registral e sua eficiência

O sistema notarial e registral brasileiro é intensamente regulado pelo Estado. Os Tribunais de Justiça estaduais autorizam a expansão no número de cartórios, determinando seu tipo (cartório de registro de imóveis, cartório de notas, etc.) bem como a região na qual podem se localizar e fixam preços (emolumentos) cobrados pelos serviços. A legislação federal determina os serviços que podem ser prestados por cada tipo de cartório. A seleção dos titulares habilitados a assumir cartórios já existentes ou novos se dá por concurso público.

Esse marco regulatório suscita três questões relevantes:

- Qual tipo de configuração de mercado vigora no sistema notarial e registral brasileiro;
- Quais possibilidades de exercício de poder de mercado resultam dessa configuração;

⁵⁰ Preços de janeiro de 2003.

- Qual seria a configuração de mercado recomendável do ponto de vista da teoria econômica, considerando-se as especificidades dos serviços notariais e de registro.

A respeito da primeira questão, o nível e tipo de regulação vigente impõem significativas restrições à competição entre cartórios. Para alguns tipos de cartórios autorizados a atender qualquer região geográfica (por exemplo, os cartórios de notas), cada unidade do sistema de igual tipo é um competidor potencial. Entretanto, a competição não pode se dar via preços dos serviços, pois os mesmos são regulados.

Um aspecto relevante é que diversos serviços notariais e de registro têm baixo preço específico (por exemplo, a autenticação de um documento). Em que pese inexistirem dados que permitam estimar o *ticket* médio dos serviços prestados pelos cartórios, é válido intuir que quando o *ticket* médio é baixo, o custo relativo de procura por um cartório alternativo se torna relativamente elevado.

Tabela 14. Principais atribuições dos cartórios e circunscrição geográfica dos serviços prestados

	Circunscrição geográfica
Cartório de Notas	Não
Cartório de Registro Civil das Pessoas Naturais	Sim
Cartório de Protesto de Títulos	Sim (*)
Cartório de Registro de Imóveis	Sim
Registro Civil das Pessoas Jurídicas	Não
Registro de Títulos e Documentos	Sim (**)
Registro de Interdições e Tutelas	Não
Registro de Distribuição	Sim
Registro de Contratos Marítimos	Não

Fonte: Lei nº 8.935 de 1994. Elaboração: *Tendências*.

(*) Se houver mais de um Cartório de Protesto de Títulos no mesmo município será necessária a prévia distribuição dos títulos.

(**) O registro de títulos e documentos deve ser realizado na comarca de domicílio das partes. Se for diferente, deve ser feito nas duas (artigo 130 da Lei nº 6.015 de 1973 ou Lei de Registros Públicos).

Por essas razões, para cartórios livres de circunscrição geográfica de atuação, os mercados relevantes são predominantemente locais e a competição é imperfeita. A competição (dentro desses espaços geográficos relativamente limitados) é deslocada para o aspecto qualidade, expresso em agilidade de atendimento, conforto do ambiente, localização, etc. Assim, a estrutura de mercado nestes casos se aproxima de oligopólios locais com competição imperfeita, mas sem liberdade de fixação de preço.

Outros tipos de cartórios devem atuar somente numa área delimitada, dentro da qual possuem exclusividade na prestação de determinados serviços (é o caso do registro de imóveis, que somente pode ser realizado em um cartório de registro de imóveis, geralmente o mais próximo do próprio imóvel). Esta exclusividade geográfica gera um monopólio local. Ainda assim, a capacidade de exercer poder de mercado é limitada pela regulação dos preços dos serviços.

Sobre a configuração de mercado recomendável de acordo com a teoria econômica, existem evidências em favor da regulação (inclusive dos preços) dos sistemas notariais e registrais de forma a gerar mercados não competitivos ou de competição imperfeita. A explicação reside na constatação de que o mercado de serviços profissionais – categoria na qual se enquadram os cartórios – é propenso a diversas falhas de mercado. Em particular, verificam-se assimetrias de informação entre usuários e cartórios, gerando os fenômenos chamados de seleção adversa e risco moral (ver Akerlof, 1970 e Kreps, 1990, p. 625). Outro aspecto relevante é a presença de significativas externalidades nos serviços notariais e de registro.

Os serviços oferecidos pelos cartórios têm natureza complexa, não permitindo ao usuário aferir sua qualidade prontamente (assimetrias de informação). Em função disto, a qualidade de um registro só será revelada ao longo do tempo, por exemplo, à medida que a propriedade do bem não for contestada. E a qualidade do serviço – a segurança jurídica que proporciona – depende em grande medida do esforço exercido pelo responsável do cartório. Uma vez que tal esforço é custoso e não é revelado imediatamente, existe incentivo para redução na qualidade do serviço prestado, configurando um problema de risco moral, cuja conseqüência é o comprometimento da segurança jurídica dos atos registrados.

Como não é possível distinguir o atributo qualidade (e conseqüentemente o valor) do serviço do cartório no momento da contratação, a tendência é que os usuários estabeleçam um critério de remuneração dos serviços de acordo com o valor médio esperado. Assim, se nesse mercado for permitida a competição em preços, o processo competitivo privilegiará os *players* capazes de oferecer serviços com os menores preços possíveis.

No limite, permanecerão operando somente os *players* que oferecem serviços de menor qualidade, pois demandam menor grau de esforço e por isto menores custos. Os *players* mais dispostos a fazer esforço para fornecer serviços de qualidade elevada são expulsos do mercado, pois não conseguem praticar preços suficientemente baixos para competir com os *players* cujos serviços têm baixa qualidade. Este processo é chamado de seleção adversa.

Embora haja mecanismos de mercado para atenuar esses problemas – compras repetidas e elementos de reputação, estes se mostram insuficientes em muitos casos. Para que os problemas de risco moral e seleção adversa no mercado de serviços notariais e de registro sejam mitigados é necessária a imposição de regulação nos procedimentos internos de registro dos cartórios, bem como a regulação de preços. Como afirmam Nahuis e Noailly (2005), mecanismos de regulação bem desenhados se tornam necessários para assegurar a qualidade dos serviços notariais e de registro, favorecendo o bem-estar da sociedade.

No mercado de registros essa preocupação tende a ser ainda mais severa, pois as externalidades relacionadas a tais serviços são expressivas. Isto se dá porque os benefícios proporcionados por registros realizados com elevado rigor pela segurança

jurídica em geral transcendem os limites das partes envolvidas diretamente no serviço em questão.

As externalidades se expressam, por exemplo, em redução do ônus de serviços judiciais em caso de litígio, bem como diminuição da frequência dos mesmos. Esta constatação é verificada por Pastor Pietro (1994), que a partir da análise do caso espanhol concluiu que em localidades onde não existia cartório havia mais processos litigiosos do que em locais onde os cartórios se faziam presentes.

Em ambiente de mercado desregulado, provar e mesmo detectar se terceiros são prejudicados pela má qualidade de serviços prestados pelos registros é difícil, o que reforça o argumento pró-regulação dos serviços notariais e de registro (Nahuis e Noailly, 2005, p. 31).

Van den Bergh (2006), em estudo sobre o efeito da desregulamentação do sistema notarial e de registro na Inglaterra e País de Gales, mostrou que a eliminação de direitos exclusivos (monopólio) foi determinante para a piora na qualidade dos serviços prestados e não garantiu reduções de preços, ao contrário, estes aumentaram devido à maior incidência de processos judiciais.

Conclusão semelhante foi obtida por Nahuis e Noailly (2005) em estudo empírico sobre desregulamentação dos cartórios na Holanda. Os autores observaram que esta medida proporcionou aumento do nível de competição através da entrada de novos *players* e da liberação de preços. Entretanto, a competição levou à deterioração na qualidade dos serviços e não houve mudança significativa no tempo necessário para a realização dos mesmos.

O que se pode afirmar a partir dessa análise é que serviços notariais e de registro possuem uma característica semelhante à dos monopólios naturais (conceito que se refere a setores (*industry*) nos quais uma estrutura monopolística proporciona mais eficiência do que a presença de várias firmas (Tirole, 1988, p. 19)).

Na teoria dos monopólios naturais, a eficiência do monopólio decorre da propriedade de subaditividade da função de custos (atribuída a serviços de infra-estrutura como a distribuição de energia elétrica). Diferentemente desses setores, a alegada característica do sistema notarial e de registro propiciar maior nível de eficiência mediante estrutura monopolística é a presença de assimetrias de informação, risco moral, seleção adversa, além de significativas externalidades.

A fixação de preços dos serviços notariais e de registro acima dos custos e, conseqüentemente, geração de lucros acima do nível vigente em concorrência perfeita é um elemento desejável do ponto de vista de incentivos. Em consórcio com demais medidas regulatórias, especialmente o controle sobre a entrada (abertura de cartórios) e a normatização de procedimentos internos, forma-se um sistema de incentivos que privilegia a preservação do rigor, e, portanto, qualidade dos serviços prestados pelo sistema, ao excluir *a priori* estratégias de competição em preço.

Estas medidas eliminam a possibilidade de redução dos custos diretos dos registros (que gera aumento do bem estar). Entretanto, a questão da regulação do sistema notarial e de registro tem a premissa de que o bem estar não diz respeito somente a custos diretos, mas também resultados proporcionados pelo funcionamento deste sistema – o nível de segurança jurídica. Isto se aproxima do argumento de Arruñada (1995, p. 16): a segurança jurídica é a qualidade fundamental dos sistemas notariais e de registro, de modo que aspectos como custos e tempo necessário para registro não são suficientes para caracterizar a eficiência destes sistemas.

4.9. Críticas ao uso de serviços notariais e registrais no Brasil

Como mencionado anteriormente, os serviços prestados pelos cartórios propiciam segurança jurídica indispensável ao bom funcionamento das economias capitalistas. Apesar disso, do ponto de vista de uma crítica baseada em argumentos favoráveis à liberdade de mercados e/ou análise da competitividade de ambientes de negócios⁵¹, em algumas oportunidades o uso desses serviços no Brasil está associado a distorções.

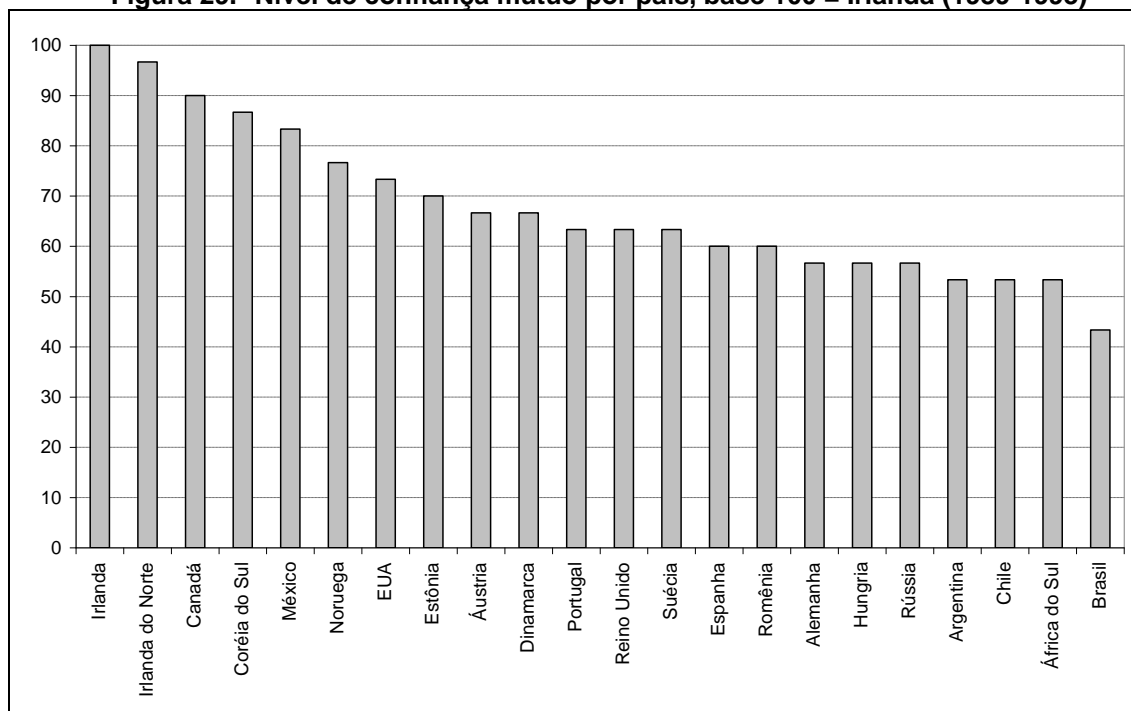
Um exemplo é a exagerada solicitação de cópias autenticadas de documentos e reconhecimento de firmas, que tende a ocorrer em determinadas situações. Estas práticas são adotadas por segmentos do setor público e do setor privado brasileiros. Representam, portanto, um importante óbice à competitividade do ambiente de negócios. Duas principais razões para estes comportamentos podem ser apontadas: percepção de elevada necessidade de proteção legal e convenções.

Estudo realizado por Lazzarini *et al.* (2004) revela que no o Brasil apresenta o menor nível de confiança mútua entre os países analisados. Uma possível explicação para este fenômeno está relacionada a um estereótipo sobre comportamento do brasileiro: em geral existe a presunção de que uma determinada pessoa agirá oportunisticamente se houver condições para tal, isto é, a chamada “Lei de Gerson”. Já Knack (2001) conclui em seu estudo que a confiança mútua prevalece nas sociedades com menor desigualdade racial, de religião e de renda.

As conclusões de Lazzarini e Knack são condizentes com as estimativas sobre confiança mútua encontradas em World Values Survey (1989-1993): dentre os países analisados o Brasil possui o menor nível de confiança mútua.

⁵¹ Estes argumentos podem ser essencialmente teóricos na linha da Escola Austríaca e Escola de Chicago, bem como de vertente empírica como o Doing Business da Corporação Financeira Internacional.

Figura 29. Nível de confiança mútua por país, base 100 = Irlanda (1989-1993)



Fonte: World Values Survey (1989-1993).

Esses resultados são compatíveis com o argumento de que a tradição brasileira de burocratizar procedimentos que em tese poderiam ser menos complexos (vide, por exemplo, as práticas vigentes em países anglo-saxões), pode ter uma função relacionada à elevada percepção de necessidade de resguardo legal revelada nas transações⁵². De acordo com este argumento, a elevada necessidade de resguardo dos agentes, externalizada em crônica burocratização, seria em parte decorrente do ambiente caracterizado por nível reduzido de confiança mútua.

Como resultado de um ambiente em que o oportunismo é visto como profundamente incorporado no comportamento dos agentes, as transações se alteram para comportar as demandas por proteção na mesma medida da assimetria do poder de barganha das partes – quem tem maior poder de barganha burocratiza exigências, e quem tem menor poder de barganha acata estas demandas.

Há também a questão das exigências burocráticas não racionalizáveis do ponto de vista da segurança jurídica. Trata-se de fatores eminentemente culturais, como as convenções e tradições. Por este ponto de vista a burocratização permanece, mesmo sem ter função, por exemplo, devido ao mimetismo em relação ao comportamento dos demais agentes, ou por repetição de práticas passadas.

Se as convenções sobre exigências burocráticas são significativas, a assimetria de poder de barganha nas relações novamente torna mais fácil a imposição de demandas inúteis ou exageradas. Assim, os cartórios são demandados por agentes que exigem o atributo de fé pública em documentos relacionados a vários tipos de transações que realizam.

⁵² Essas transações não são somente econômicas, pois existem excessos na burocracia também em processos relacionados a certos tipos de serviços públicos e outros de caráter não comercial.

As distorções e excessos no uso dos serviços notariais e registrais no Brasil decorrem da profusão destes comportamentos entre os agentes. Apesar disto, existem algumas iniciativas recentes que devem favorecer a utilização mais criteriosa dos serviços. Uma delas foi o Decreto nº 52.658 de 2008 instituído pelo Governo do Estado de São Paulo, como parte de um conjunto de medidas desburocratizantes. Este Decreto prevê que a o reconhecimento de firma na Administração Pública deve se limitar aos casos em que esta exigência for expressamente prevista em Lei. Medida semelhante (Lei nº 5069 de 2007) foi implementada pelo governo do Estado do Rio de Janeiro.

É crível pensar que, se o relaxamento de exigências como autenticação de documentos e reconhecimento de firma fosse disseminado, o nível de burocracia no Brasil seria sensivelmente inferior. No caso do Estado, as medidas desburocratizantes citadas são necessárias e perfeitamente viáveis e sem comprometer a segurança jurídica, já que o servidor público detém fé pública para autenticar cópias de documentos desde que disponha dos originais.

Ressalte-se, porém, que esse tipo de iniciativa tem limites, representados pela necessidade de segurança jurídica percebida pelos agentes, de modo que a questão a ser discutida não é eliminar custos de transação referentes aos serviços notariais e registrais, pois estes custos são muito menores do que os custos de transação num ambiente em que inexisteste este sistema (ver Gonzáles, 2006). Mais importante é debater como aumentar os efeitos benéficos dos registros.

Outra questão é que a eliminação de distorções na utilização dos serviços notariais e registrais e, portanto, redução do nível de burocratização das interações entre os agentes, não devem ser confundidas com o argumento de que existem ineficiências próprias à estrutura do sistema. A idéia de ineficiência dos cartórios é geralmente associada à realização de procedimentos desnecessários, que estendem sobremaneira o tempo decorrido nos registros e gera altos custos aos usuários.

Ocorre que a burocracia interna dos cartórios é necessária. Não é arbitrária, mas regida pela legislação, de forma a resguardar a padronização e qualidade dos serviços prestados. Representa o custo de transação inerente à prestação da segurança jurídica indispensável para a sociedade.

4.10. Considerações sobre a eficiência do sistema notarial e de registro brasileiro

Destarte, o sistema notarial e de registro brasileiro tem uma qualidade, que diz respeito ao modelo teórico no qual se baseia o sistema de registro de imóveis. Esse sistema foi inspirado no modelo de registro de direitos. Por isto, sozinho propicia a segurança jurídica necessária ao tráfico imobiliário, e, portanto, é mais vantajoso que os sistemas baseados no modelo de registro de documentos. Os sistemas norte-americano e francês,

por exemplo, por si só, não são suficientes na provisão de segurança jurídica, daí serem complementados com mecanismos auxiliares, como o seguro de título nos EUA.⁵³

Esse é um aspecto frequentemente negligenciado nas comparações internacionais acerca dos custos incorridos com os sistemas notariais e de registro. Trata-se do argumento já exposto por Arruñada (1995, p. 16): comparações entre sistemas de registro de direitos (como o espanhol e brasileiro) e sistemas como o norte-americano, não costumam levar em conta as discrepâncias de função e qualidade (segurança jurídica) dos serviços prestados em cada sistema. Como ressalta o autor, geralmente se atribuem custos menores a sistemas como o vigente nos EUA, mas é desconsiderado o fato de que o mesmo não proporciona segurança jurídica. Por isto se utilizam seguros de títulos que encarecem a transmissão e manutenção da propriedade dos imóveis.

Quando esses elementos são adequadamente considerados, percebe-se que o registro no Brasil tem custo competitivo, inclusive se comparado a países com sistemas similares (Leão, s.d.). Estimou-se que o custo total de aquisição de um imóvel no valor de US\$ 75 mil (líquido de impostos como sobre transação)⁵⁴ é da ordem de US\$ 1.593 nos EUA, US\$ 1.047 na França, US\$ 468 na Espanha e US\$ 223 no Brasil - tendo como base Brasília⁵⁵ (Leão, s.d.).

Não bastasse ser caro na transação, o sistema norte-americano ainda possui a desvantagem da necessidade de ser complementado com o seguro de título. Como este precisa ser renovado anualmente, impõe um custo de manutenção (do ponto de vista jurídico) da propriedade do bem, desnecessário em sistemas como o brasileiro e seus similares. A simulação indica que em cinco anos o custo total nos EUA atinge US\$ 3.693, ao passo que no Brasil permanece em US\$ 223 (Leão, s.d.).

Outra deficiência do sistema dos EUA é a limitada segurança jurídica. Mesmo com a contratação de seguro, a única garantia para o proprietário de um bem é a indenização caso o título assegurado se mostre defeituoso (Arruñada, 2004, Palli, s.d.).⁵⁶

A maior segurança jurídica proporcionada pelo sistema notarial e de registro brasileiro se deve em boa medida aos seguintes aspectos:

⁵³ Segundo Gonzáles (2006, p. 171) a experiência empírica vem indicando que nos países onde os efeitos do registro são menores é de se esperar o maior desenvolvimento das funções exercidas pelos demais participantes do processo, assim como o surgimento de organizações especializadas no provimento da segurança jurídica ou econômica que o sistema notarial e de registro é incapaz de proporcionar. Já em países em que esses sistemas produzem fortes efeitos jurídicos, o mercado não gerou mecanismos alternativos ou complementares porque não são necessários.

⁵⁴ Alguns países instituíram tributos sobre a transferência de imóveis (ver *Corporação Financeira Internacional*, 2005, p. 35), como é o caso do ITBI no Brasil. Este componente onera a transferência da propriedade, no entanto não deve ser confundido com renda do sistema notarial e de registro (ver seção 4.3).

⁵⁵ O custo no Brasil refere-se a escritura pública e registro de imóveis.

⁵⁶ Um caso emblemático da insegurança jurídica proporcionada pelo sistema de registro de imóveis norte-americano foi apresentado pelo jornal *Daily News*, que obteve registro de propriedade do edifício Empire State em Nova Iorque utilizando-se apenas dos recursos convencionais do sistema de registro local, sem no entanto ter realmente adquirido o bem dos verdadeiros proprietários. Ver *Daily News*, 02/12/2008, disponível em http://www.nydailynews.com/money/2008/12/02/2008-12-02_it_took_90_minutes_for_daily_news_to_ste.html. Acesso em 17/12/2008 às 9h35.



- Quanto ao registro de imóveis, adota o sistema de fôlio real, em detrimento do fôlio pessoal, vigente nos EUA, por exemplo;
- Padronização em nível nacional dos procedimentos adotados pelo sistema notarial e de registro, e de todos os aspectos regulatórios e jurídicos (exceção feita ao valor dos emolumentos);
- Regulação da estrutura do sistema notarial e de registro (controle sobre a abertura de novos cartórios) e fixação de preços, de forma a limitar a competição no sistema e manter padrões de qualidade dos serviços;
- Independência administrativa e financeira do sistema notarial e de registro.

5. Benefícios

O sistema notarial e de registro cumpre uma série de funções de acordo com cada atribuição exercida, destacando-se o registro de imóveis. Da interação destas funções com outros elementos do ordenamento jurídico se obtém um conjunto amplo de benefícios tanto diretos quanto indiretos para as sociedades.

5.1. Diretos: garantia do direito de propriedade, arrecadação, redução de sonegação e fraudes, etc

Registros de imóveis

A literatura tem indicado que direitos de propriedade bem especificados e assegurados são favorecidos por sistemas de registro eficientes – entendidos como sistemas que garantam segurança jurídica e que sejam relativamente baratos e não envolvam excessiva burocracia (De Soto, 2003; Corporação Financeira Internacional, 2008). Um quadro institucional deste tipo é capaz de proporcionar:

- Maior eficiência dos investimentos;
- Diminuição dos riscos de expropriação da propriedade;
- Melhores perspectivas para recuperação de investimentos de capital;
- Redução da informalidade na economia;
- Aumento da arrecadação tributária;
- Menos incentivos à sonegação e fraudes;
- Menor custo e maior penetração do crédito na economia.

O último aspecto merece maior aprofundamento. O crédito cresce e se torna mais barato justamente devido à maior segurança e estabilidade que estas garantias reais (imóveis) oferecem ao credor. Esta segurança tem origem na natureza imóvel destes ativos (e que, portanto, têm lenta depreciação e não podem ser roubados), mas é insuficiente se não houver segurança jurídica.

Outros resultados se referem ao estímulo que as garantias imóveis com segurança jurídica exercem sobre na atividade de construção civil e à produção agropecuária. Este último tema está relacionado ao necessário processo de regularização fundiária, para o qual o registro de imóveis é ferramenta fundamental.

Registros civis

O registro dos nascimentos num sistema integrado é de amplo interesse público. Trata-se de uma questão básica para a cidadania da população. É também meio para acesso ao mercado de trabalho formal, a benefícios trabalhistas e previdenciários, ao sistema bancário, ao exercício do voto, entre outros. Em suma, a participação das pessoas no sistema econômico e na sociedade depende diretamente do acesso ao sistema de registro.

Outro tipo de benefício é atender a demanda da sociedade por resolução de conflitos sem necessidade de processos judiciais. Isto ocorre atualmente para divórcios, separações, partilhas e inventários (se consensuais), conforme previsto na Resolução 35 (editada pelo Conselho Nacional de Justiça) que disciplina Lei nº 11.441 de 2007. Este tipo de medida é positiva pelo potencial de redução de sobrecarga do Poder Judiciário, economizando recursos públicos e proporcionando maior agilidade aos processos do sistema. Ademais, para o público, deve possibilitar processos mais ágeis e mais baratos.

Cartório de notas

O trabalho do cartório de notas é fundamental para que os entes da sociedade se protejam de fraudes, ao lhes proporcionar segurança jurídica. Um documento autenticado ou cuja firma foi reconhecida tem conteúdo e autor conhecido e reconhecido, em função da capacidade de fé pública testemunhal atribuída ao Tabelião. É isto que confere segurança jurídica aos atos. Também participa da solução de conflitos já instaurados e que admitem composição na via extrajudicial.

Cumprir observar que no Brasil os Cartórios de Notas também são responsáveis pela segurança jurídica da propriedade imobiliária, pois a escritura com valor declarado - registro necessário para formalização da propriedade dos imóveis - é realizada no Cartório de Notas.

Protesto de títulos

O protesto de títulos é uma forma de cobrança de títulos em atraso mais rápida e menos custosa que a cobrança em juízo (não exige pagamentos de custas judiciais nem honorários advocatícios). Deve-se salientar que a possibilidade de dissolução de conflitos em cartórios, como os que se referem ao pagamento de títulos, propicia ganhos também para a sociedade, pois elimina a necessidade da cobrança em juízo. Com isto, reduz-se a sobrecarga de ações no sistema Judiciário que representa elevado custo social.

5.2. Indiretos

Além das atribuições citadas, o sistema notarial e de registro exerce também a chamada função colaboradora, que consiste em serviços gratuitos prestados aos governos municipais, estaduais e federais e respectivos órgãos, tais como:

- Fiscalizar o pagamento de tributos e colaborar com o Fisco;
- Prestação de informação jurídica, como informações relevantes para processos de pedidos de falências de empresas e para o sistema de execução de garantias reais;
- Prestação de informações acerca dos investimentos de estrangeiros;
- Colaboração em termos de urbanismo e meio ambiente no cumprimento da função social da propriedade;
- Colaboração com o cadastro de imóveis rurais e urbanos;



- Colaboração com os direitos do consumidor;
- Prestação de informações ao poder público que são subsídio ao planejamento de políticas na área fundiária, educação, saúde, segurança, transportes, iluminação e rede de água e esgoto;
- Prestação de informações para políticas de proteção ao meio ambiente e estratégias de defesa nacional.

6. Características que poderiam indicar ineficiências

Como exposto, a avaliação da literatura sobre as características básicas do sistema notarial e registral brasileiro são favoráveis. Entre as qualidades atribuídas a este sistema destaca-se o elevado nível de segurança jurídica proporcionado.

Em que pese esta constatação, existem elementos que poderiam indicar fatores de ineficiência ou distorções no sistema. Entre estes elementos, podem ser apontados alguns aspectos legais, elementos do contexto institucional e socioeconômico em que o sistema está inserido, bem como aspectos internos ao próprio sistema notarial e de registro e sua organização, alguns dos quais associados à legislação.

6.1. Empresa se confunde com pessoa física

O sistema de tributação dos cartórios é incomum, pois o mesmo não existe enquanto pessoa jurídica. O ente tributado é o titular, na qualidade de pessoa física. Visto que o modelo de tributação da pessoa física é completamente diferente da tributação sobre pessoa jurídica, os cartórios enfrentam os seguintes principais problemas:

- Recolhimento de imposto de renda sobre faturamento bruto do titular da serventia e não sobre o lucro;
- Tributação da atividade é excessiva. Conforme exposto na Seção 4.5, a alíquota de IRPF incidente pode chegar a 27,5% do faturamento bruto do titular da serventia;
- Impossibilidade de diferir lucros (a figura do lucro dos cartórios não existe do ponto de vista tributário).

6.2. Inexistência de isenção para investimentos

Os investimentos são mais onerosos para os cartórios do que para empresas em geral, em virtude do modelo de tributação de pessoa física. Isto se deve principalmente aos seguintes fatores:

- Tributação direta do investimento, em virtude do IRPF incidir sobre o faturamento bruto do titular da serventia;
- Inexistência da depreciação de investimentos, procedimento contábil que poderia contribuir para tornar o fluxo de caixa mais favorável, elevando a capacidade de investimento;
- Impossibilidade de aproveitamento de algumas medidas de política tributária para fomento ao investimento, por exemplo, crédito de depreciação da CSLL, depreciação acelerada, suspensão de cobrança de PIS/Pasep e Cofins, etc.

6.3. Outras taxações na forma de repasses

Conforme comentado, existe também o problema dos repasses. Estes são embutidos no valor dos emolumentos, aumentando o preço pago pelos serviços notariais e de registro.

Algumas finalidades desses repasses são subsídios a atividades notariais e de registro tornadas gratuitas por lei, como o registro civil. Porém, outras têm uma característica arrecadatória, para atividades sem vínculo direto com o sistema notarial e de registro, como é o caso dos repasses para a Santa Casa em São Paulo (muitos desses repasses são vinculados ao sistema judiciário).

Além disto, a falta generalizada de informações faz com que o público não diferencie o que são repasses e o que é remuneração dos cartórios.

6.4. Despesas associadas a outras taxações (sobretudo na transmissão de bens imóveis)

No custo final da transferência de propriedade há superposição de custos não pertinentes aos serviços notariais e registrais (ver seção 4.3). Usualmente o valor total dos emolumentos, quando não o custo total de transferência da propriedade (inclusos custos tributários) é confundido com remuneração dos cartórios, o que representa equívoco e favorece argumentos acerca da ineficiência do sistema. Este tipo de engano a respeito das receitas do sistema ocorre, frequentemente, também com os demais serviços notariais e de registro.

O principal equívoco é representado pelo ITBI. Esse tributo incide na transferência da propriedade e é usualmente cobrado pelos municípios previamente ao registro, por isto representa despesa significativa no processo de transferência da propriedade imobiliária. Em virtude da coincidência temporal entre registro e ITBI, é comum a interpretação de que este tributo consiste em receita dos cartórios.

Este modelo de tributação desincentiva a formalização da propriedade, ao fazer com que as transações permaneçam como “contratos de gaveta”, implicando insegurança jurídica para os proprietários de imóveis. Também representa estímulo para que as propriedades sejam declaradas com valores subestimados.

6.5. Ônus e responsabilidade pessoal para os titulares

Conforme exposto na seção 4.6, os titulares de cartórios têm responsabilidade civil sobre eventuais danos causados no exercício da função. Em função desta atribuição de responsabilidade civil (importante para a obtenção de segurança jurídica nos serviços notariais e de registro) a atividade dos titulares adquire nível de risco financeiro considerável para os mesmos.

Esse risco se expressa, por exemplo, no ressarcimento de um eventual prejudicado devido a um erro pontual do titular na análise de um documento. Representa, pois, uma ameaça à tranqüilidade necessária para a correta tomada de decisões por parte dos titulares de cartórios. Ocorre que existe um mecanismo dedicado à minimização desses riscos: o seguro de responsabilidade civil específico para a atividade notarial e registral.

Por meio deste tipo de seguro, os titulares se protegem do risco de prejuízo financeiro. Ao mesmo tempo, estes seguros também representam aumento do nível de segurança financeira a terceiros prejudicados, em função da garantia de reparação que oferecem.

No Brasil, o seguro de responsabilidade civil de notários e registradores tem seu respaldo no Seguro de Responsabilidade Civil Profissional que, por sua vez, existe há pelo menos trinta anos no País. O objetivo principal da apólice de Responsabilidade Civil profissional, também conhecida como E&O (Errors and Omissions Insurance) é cobrir as reclamações originadas do exercício da atividade profissional do segurado, decorrentes de suas ações ou omissões involuntárias e que venham a causar danos a terceiros.

Inicialmente, o seguro era regulamentado e oferecido apenas para os casos de sociedades corretoras de seguros, de empresas de engenharia e arquitetura e de estabelecimentos médicos e odontológicos. Era, à época, regido nos termos da Circular SUSEP nº 53, de 16 de agosto de 1977.

Essa modalidade de seguro tomou tamanha relevância que o legislador a conceituou expressamente no Artigo 787⁵⁷ do Código Civil. De fato, a evolução experimentada pelo direito no campo da responsabilidade influenciou decisivamente o seguro de responsabilidade civil. Com a consolidação desse ramo da atividade seguradora, houve alterações quantitativas, com a expansão do seguro de responsabilidade civil (obrigatórios e facultativos), e qualitativas, com o surgimento de inúmeras modalidades. Dentre estas, nota-se a responsabilidade civil facultativa de veículos; a responsabilidade civil geral, a responsabilidade civil profissional (Médicos, Advogados, etc., categoria na qual se inclui a responsabilidade civil notarial e de registro); responsabilidade civil ambiental; responsabilidade civil do fabricante, etc.

Em se tratando de seguro de responsabilidade civil dirigido a notários e registradores, cabe destacar a existência de dois tipos de seguros de responsabilidade civil, assim categorizados em razão do aspecto temporal da ocorrência do sinistro. O primeiro deles é o seguro à base de ocorrência, no qual o evento há de ocorrer durante a vigência da apólice, podendo ser reclamado após a vigência contratual, mas dentro do prazo prescricional descrito na Lei Civil. O segundo tipo é o seguro à base de reclamação (*claims made basis*), modalidade no qual o evento pode até ocorrer em período anterior à vigência da apólice, desde que dentro do período ajustado de retroatividade, mas deve ser reclamado durante a vigência da apólice.

Este último tipo merece particular atenção pois é geralmente utilizado quando se trata de garantir determinados riscos caracterizados por um longo período de latência, como é o caso da responsabilidade civil profissional do tabelião e do registrador. No País, este tipo de seguro foi regulamentado pela Circular SUSEP nº 235 de 2003. A limitação imposta quanto à impossibilidade de pessoa física contratar seguro à base de reclamação

⁵⁷ Diz o Código: “Art. 787. No seguro de responsabilidade civil, o segurador garante o pagamento de perdas e danos devidos pelo segurado a terceiro.

§ 1º Tão logo saiba o segurado das conseqüências de ato seu, suscetível de lhe acarretar a responsabilidade incluída na garantia, comunicará o fato ao segurador.

§ 2º É defeso ao segurado reconhecer sua responsabilidade ou confessar a ação, bem como transigir com o terceiro prejudicado, ou indenizá-lo diretamente, sem anuência expressa do segurador.

§ 3º Intentada a ação contra o segurado, dará este ciência da lide ao segurador.

§ 4º Subsistirá a responsabilidade do segurado perante o terceiro, se o segurador for insolvente”.

perdurou até janeiro de 2007, quando a Circular SUSEP nº 336 que abarcou também as pessoas físicas que eventualmente se interessem em contratar seguros nessa modalidade.

Como exposto, o Seguro de Responsabilidade Civil para o notário e registrador visa garantir a segurança do profissional, na medida em que ele pode proteger o patrimônio do segurado e garantir a reparação do terceiro prejudicado.

Nesse caso particular, o seguro tem por objetivo indenizar o segurado até o limite máximo da importância segurada contratada, nas quantias pelas quais vier a ser responsável civilmente, em sentença judicial transitada em julgado ou em acordo autorizado de modo expreso pela seguradora. Tal sentença pode ser resultante de reclamações de terceiros por qualquer ato danoso do segurado ou de qualquer outra pessoa por cujas ações ou omissões o segurado seja legalmente responsável. Porém, isso ocorre apenas se tal ato danoso decorrer exclusivamente da conduta profissional do segurado e seus funcionários.

Este seguro, como já dito, é à base de reclamação, ou seja, aquele que considera como risco coberto a responsabilidade civil quando ocorridos, reclamados e reportados à seguradora durante o período de vigência da apólice. Na hipótese de haver renovação contínua da apólice ou ainda no caso de renovação de outra seguradora, o risco pode ser coberto antes do período de vigência da apólice subsequente à data de continuidade contratada.

São vários os exemplos de casos práticos nos quais o titular poderia estar assegurado: uma ação de indenização julgada procedente num caso em que um cartório autenticou documento de transferência de veículo cuja assinatura era falsa; indenização contra Oficial de Registro de Imóveis por ter expedido uma certidão negativa de ônus real, que na realidade era positiva, dentre inúmeras outras possibilidades.

Atualmente, as condições para a utilização dos seguros de responsabilidade civil estão criadas. O alto risco inerente à atividade notarial e registral torna este seguro cada vez mais interessante, na medida em que aumenta a tranqüilidade na tomada de decisões dos profissionais, e conseqüentemente favorece a qualidade das mesmas. Na verdade, o seguro tende a ser crescentemente uma necessidade para o exercício dessa atividade.

Em função dessas características, é necessário que a regulação acerca dos seguros de responsabilidade civil contemple adequadamente as especificidades da atividade notarial e de registro.

6.6. Legislação trabalhista específica

O pessoal contratado pelo regime de CLT é vinculado à pessoa física do notário ou oficial de registro, e não ao cartório, já que estes não têm personalidade jurídica (Vale, 2006, p. 111). Como a tributação da atividade notarial e de registro incide sobre a pessoa física (titular), a folha de pagamento é taxada diretamente, da mesma forma que os investimentos.

6.7. Dificuldades de mudança tecnológica

Existem dois principais grupos de problemas relacionados à modernização tecnológica do sistema notarial e de registro. O primeiro é o modelo de tributação, que redundava em excessivo ônus sobre investimentos (tema tratado na seção 6.2), seja na aquisição de equipamentos e outros ativos ou qualquer tipo de serviço relacionado. Devido à tributação sobre receita bruta dos titulares das serventias, os cartórios não podem utilizar mecanismos que permitem desonerar o investimento e são tradicionalmente acessíveis às empresas, como é o caso da depreciação contábil.

Como a forma de tributação (sobre pessoa física) é inviável de ser modificada, uma solução factível para a desoneração dos investimentos do sistema notarial e de registro é a instituição de alíquotas especiais do imposto de renda. Adicionalmente, poderiam ser criadas regras mais justas e eficientes para lançamento de despesas diretamente no Livro-Caixa.

Outra questão a respeito da modernização (particularmente a informatização) é a necessidade de padronização e integração de certas tecnologias a serem adotadas. Isto é fundamental para que a integração entre as serventias seja concretizada.

Em que pese o esforço que vem sendo despendido pelo sistema notarial e de registro (ver análise na seção 7), as dificuldades mencionadas podem restringir sua capacidade de aprofundar sua evolução tecnológica, especialmente no que se refere aos cartórios de pequeno porte.

6.8. Pouco divulgado/ensinado em cursos de direito

Existem evidências de carência de mão-de-obra capacitada para atuar no sistema notarial e de registro brasileiro. A oferta de cursos de graduação em direito em geral não contempla os conhecimentos sobre o sistema notarial e de registro ou o faz superficialmente. A restrita quantidade de pessoal qualificado para trabalhar no sistema decorre em boa medida da elevada especificidade da atividade exercida pelos cartórios e do conhecimento demandado do pessoal empregado. Em função disto, é necessário extenso período de treinamento para aprendizado das tarefas.⁵⁸

Adicionalmente, devido à falta de informações que permitam avaliar a função do sistema notarial e de registro, forma-se um pré-conceito negativo a respeito do setor, o que não representa estímulo no sentido de atrair mão-de-obra de boa qualidade para trabalhar em cartórios.

⁵⁸ Titulares de cartórios do Rio Grande do Sul organizaram escola para formar mão-de-obra para atuar no setor. Fonte: Colégio Notarial do Brasil - Seção RS. Disponível em http://noticiasarpenpe.blogspot.com/2008_03_01_archive.html, acesso em 12/01/2009 às 11h40.

6.9. Falta de informações/estatísticas regulares

A falta de informações consistentes sobre o setor dificulta a realização de análises sobre o mesmo, contribuindo para que mistificações e equívocos diversos sobre a atividade notarial e de registro sejam disseminados. A carência de informações sobre o sistema se refere a dois principais elementos:

- Falta de dados sobre a estrutura do sistema. O levantamento do CNJ junto aos cartórios utilizado no presente trabalho (ver seção 4.7) é o primeiro a trazer informações sobre a estrutura do sistema notarial e de registro, seu nível de atividade e faturamento.⁵⁹ É preciso que este tipo de levantamento seja realizado com certa periodicidade, por exemplo, a cada dois anos. Há carência de pesquisa realizada por entidade especializada, por exemplo, o IBGE;
- O nível de divulgação de informações sobre a função do sistema notarial e de registro é restrito. O mesmo vale para informações acerca da natureza das despesas com serviços prestados pelo sistema, isto é, não se divulgam informações sobre a composição dos emolumentos, tributos associados ao registro, etc. Em parte o problema se deve a aspectos legais relacionados aos serviços notariais e de registro, por exemplo, a falta de informações objetivas sobre cálculo de repasses do sistema notarial e de registro em algumas unidades da federação (ver seção 4.4).

6.10. Falhas na execução da função econômica (preço elevado para registro de determinados tipos de transação, etc)

A função econômica do sistema notarial e de registro é prover a segurança jurídica aos atos da vida civil, o que inclui resguardar direitos de propriedade dos ativos. A plena realização desta função depende de diversos aspectos. Um deles é a própria qualidade dos registros efetuados, que é produto do rigor do responsável por sua realização e também dos aspectos legais que regem sua conduta. A regulação do próprio sistema notarial e de registro também cumpre papel fundamental.

Outro aspecto primordial no cumprimento da função econômica dos registros é sua profundidade em relação aos atos e fatos relevantes ocorridos na sociedade. Por exemplo, a execução da função econômica do registro de imóveis será mais eficiente (tudo o mais constante) quanto maior for a disseminação dos registros, isto é, quanto maior for o índice de formalização da propriedade imobiliária. Os registros detêm, portanto, externalidades de rede (ver Shy, 2001).

A questão se refere então a discutir que fatores podem restringir a disseminação dos registros. Dentre estes fatores, podem ser listados os seguintes:

- Preços elevados dos registros. Os preços dos registros de propriedade de imóveis são apontados como um fator de restrição ao registro, principalmente no caso de

⁵⁹ O Ministério da Justiça possui um cadastro dos integrantes do sistema, que se presta basicamente à divulgação de informações sobre localização, contato e atribuições. Disponível em: <http://www.mj.gov.br/CartorioInterConsulta/index.html>.

famílias de menor poder aquisitivo. O problema se refere tanto ao preço total dos registros quanto ao fato do pagamento ser à vista;

- A incidência do ITBI atrelado à transferência da propriedade também restringe o processo de registro de imóveis. Na prática, o registro implica num dispêndio bastante elevado em comparação com o valor dos serviços cartoriais, pois adicionalmente ao pagamento destes, existe o dispêndio com ITBI;
- Em muitas cidades brasileiras a urbanização ocorre também em áreas ilegais, não reconhecidas pelas prefeituras. Nestes casos a formalização da propriedade depende da regularização fundiária, para que então se realizem os serviços notariais e de registro necessários.

6.11. Elementos que contribuem para a burocracia e papel dos cartórios

A utilização de registros em cartório, quando contempla determinados itens ou transações, representa um custo de transação significativo. Os exemplos deste tipo de deturpação na utilização de serviços notariais e de registro alcançam o dia-dia do cidadão brasileiro, que se vê obrigado a atender a processos excessivamente burocratizados para realizar alguns tipos de transações.

Conforme indicam evidências da literatura, o nível de confiança mútua entre as pessoas no Brasil é baixo, o que pode contribuir para a excessiva burocratização das transações. Buscando aumentar seu nível de resguardo legal, usualmente os agentes que detêm maior poder de barganha nas relações implementam diversas exigências de identificação dos agentes com os quais transacionam ou de aspectos relacionados a estas transações.

Essas exigências geralmente incluem algum tipo de serviço notarial ou de registro, daí a associação da opinião pública, de que os cartórios induzem o aumento da burocracia. Os cartórios não têm papel de atribuir quem ou o que deve demandar serviços notariais e de registro, então o mais correto seria dizer que os cartórios atendem a demanda dos agentes por burocratização das transações.

A burocracia (no sentido de procedimentos de trabalho) seguida pelos cartórios não é arbitrária, mas prevista nas normas de atuação do sistema notarial e de registro, conforme imposição da legislação. Esta burocracia interna pode ser comparada à normatização de procedimentos. A necessidade deste tipo de regulação decorre de alguns aspectos próprios do sistema e da atividade notarial e de registro.

Como referido, a ocorrência de assimetria de informação, risco moral e seleção adversa são características dos registros (Nahuis e Noailly, 2005). Por isto necessita-se assegurar padrões aceitáveis de qualidade, por meio do estabelecimento de critérios de padronização de procedimentos, juntamente com regulação da estrutura do setor e fixação de preços.

Adicionalmente, no caso particular do sistema notarial e de registro brasileiro há uma especificidade que reforça a necessidade destes mecanismos regulatórios. A questão é que existem mais de 12 mil cartórios no Brasil, espalhados por todo o território. Trata-se

de um serviço prestado por delegação do setor público com expressiva quantidade de estabelecimentos não organizados hierarquicamente (ou seja, independentes). Se comparado com outros setores com características de serviço público intensivamente regulados, como telefonia, distribuição de energia elétrica, rodovias, etc., o sistema notarial e de registro é mais complexo em sua composição devido a grande quantidade de unidades. Naturalmente esta característica é um forte complicador para o monitoramento *ex-post* dos serviços notariais e de registro.

7. Evolução tecnológica

A modernização tecnológica do sistema notarial e de registro se insere num contexto de necessidade de aumento da eficiência, que deve ser complementado com outros elementos, especialmente a revisão da legislação relevante, mas também de participação das demais instituições relevantes num processo conjunto e coordenado de esforços de modernização.

A evolução tecnológica proporciona importantes benefícios para a economia. Os cartórios se beneficiam com a simplificação e ganho de eficácia nas operações dos processos, melhor conservação dos originais com valor legal, facilitação do acesso e reprodução da documentação, possibilidade de sistematização e modernização da gestão, eliminação da necessidade de manipulação dos documentos originais e redução de custos. Para o público as vantagens são mais rapidez no acesso às informações e prestação dos serviços, maior garantia de atualidade, segurança e confiabilidade das informações.

Uma das mais importantes melhorias tecnológicas no âmbito do sistema notarial e de registro é a assinatura eletrônica. Proporciona mais segurança na identificação das partes, integridade do documento e de conteúdo, e no controle de informações como comprovação de sua origem e recepção pelo destinatário. Em suma, suas vantagens são reduzir a burocracia e aumentar a segurança jurídica dos registros, reduzindo as possibilidades de falsificações (Boletim Eletrônico IRIB, nov/2005).

Por sua vez, o processo de evolução tecnológica do sistema notarial e de registro possui duas principais dimensões: por um lado a difusão da informatização e serviços eletrônicos nos cartórios e a integração deste sistema com órgãos governamentais como o Poder Judiciário.

Breve histórico do processo de informatização dos serviços notariais e de registro

De acordo com Costa (2008) a criação da Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICPBrasil), através da Medida Provisória 2200 de 2002 e da Lei 11.419 de 2006, teve papel fundamental no estabelecimento de marco regulatório mais propício ao desenvolvimento tecnologias digitais inovadoras que se referem a fluxo e guarda de documentos eletrônicos. Esta regulamentação, por sua vez, veio a favorecer o desenvolvimento de aplicações digitais que são juridicamente reconhecíveis. Daí deriva seu uso nos serviços notariais e de registro.

A modernização do sistema notarial e de registro brasileiro impõe vários desafios. Os de natureza tecnológica são decorrentes da natureza complexa dos sistemas digitais e de especificidades das rotinas de cada tipo de cartório.

Outros desafios decorrem em boa medida das restrições financeiras enfrentadas pelo sistema, que estão imbricadas com a regulamentação da atividade notarial e de registro no país (por exemplo, a existência de repasses a diversas entidades, e o modelo tributário que onera o investimento). Essas restrições se fazem sentir na contínua

demanda por investimentos em infra-estrutura, capacitação e modernização tecnológica que é a base do processo de modernização do sistema.

Em que pesem essas restrições, o desenvolvimento da Central Registral de Serviços Eletrônicos Compartilhados (CRSEC) já representa um fruto da articulação de esforços das entidades representativas dos registradores para criar um ambiente adequado ao fornecimento de serviços de registro eletrônicos de alta qualidade para a sociedade brasileira. Para tanto, faz uso de variadas tecnologias digitais, capazes de gerar e administrar documentos eletrônicos dotados de segurança e validade jurídica (Costa, 2008).

De acordo com Costa (2008), essa iniciativa não se pretende isolada ao sistema registral. Para obter sucesso na estratégia de modernização dos serviços notariais e de registro, faz-se necessária a construção de uma rede mais densa de entidades cujas competências sejam complementares de forma a privilegiar o desenvolvimento, implantação e manutenção de serviços de registro compartilhados e inovadores.

Nesse sentido, Costa (2008) relata que se encontra em curso um processo de progressiva articulação de diversos entes da esfera pública e privada para construção de alianças e convênios voltados à implementação de estratégias desses serviços digitais.

Outra medida que merece citação é a implementação do Cadastro Sincronizado Nacional, ocorrida na segunda metade da década de 2000. É um exemplo de que o avanço no processo de modernização do sistema notarial e de registro tem como premissa avanços também nas instituições e sistemas que com ele se relacionam, com destaque para órgãos estatais.

No caso do Cadastro Sincronizado Nacional, a iniciativa foi da Receita Federal do Brasil, de forma a integrar procedimentos cadastrais de todos os órgãos responsáveis pela abertura de empresas: Cartórios de Registro Civil das Pessoas Jurídicas, Juntas Comerciais, administrações tributárias da União, Estados e municípios, entre outros. Seu objetivo é simplificar e racionalizar processos de inscrição, alteração e baixa das pessoas jurídicas e demais entes econômicos. O novo procedimento se encontra em testes em algumas capitais estaduais, e possibilita que o processo completo seja iniciado pela internet e complementado num cartório ou junta comercial, dispensando contato do usuário com os demais órgãos e entidades. Um dos principais efeitos para os usuários deverá ser a redução de prazos (estima-se que o prazo total para abertura de empresa cairá dos atuais 152 dias para 25 dias, conforme estimado pela Corporação Financeira Internacional (2009)). Outras melhorias devem ser: redução da quantidade de documentos necessários; diminuição de custos; inibição de fraudes e aumento da transparência do processo⁶⁰.

⁶⁰ Informações coletadas nos sítios da Receita Federal (<https://www16.receita.fazenda.gov.br/cadsinc/index.html>), Sebrae (<http://www.sebrae.com.br/customizado/lei-geral/lei-geral/simplificacao-para-abertura-de-empresas>) e Anoreg/São Paulo (<http://www.anoregsp.org.br/be/BE0058.asp>), acesso em 05/11/2008 às 14h10.

E conforme reportado no Relatório Anual 2007 do CNJ, foi criada a Comissão de Informatização, Modernização e Projetos Especiais do Conselho Nacional de Justiça, com vistas a desenvolver sistema nacional integrando as várias bases de dados dos cartórios e disponibilizar as informações constantes nestas bases aos órgãos do Poder Judiciário. Este projeto tem como objetivo viabilizar a estes órgãos do Poder Judiciário:

- Consulta a informações úteis das bases de dados dos cartórios;
- Envio de ordens de penhora e de bloqueio de bens por meio eletrônico, proporcionando mais agilidade nas ações de investigação e combate ao crime organizado;
- Identificação de imóveis de propriedade de réus e criminosos;
- Reconhecimento de procurações outorgadas a intermediários que realizam fraudes em nome de terceiros;
- Identificação de operações de lavagem de dinheiro possibilitadas por casamentos ou divórcios simulados;
- Envio eletrônico de ordens de averbação de registro de penhora de bens imóveis e de cartas de arrematação e de adjudicação, de forma a transferir a propriedade destes bens.

Legislações sobre o tema

Dentre as iniciativas que merecem destaque no tangente à informatização dos serviços notariais e registrais no Brasil estão duas leis recentes. Comenta-se a seguir seus principais pontos e a importância que representam no contexto do processo de melhoria tecnológica desse sistema:

- Lei nº 11.280 de 16 de fevereiro de 2006. Consagrou, pela primeira vez, a prática de atos processuais por meios eletrônicos. Isso ocorreu mediante a inserção, no Código de Processo Civil, dispositivo permitindo que os tribunais disciplinem a “comunicação oficial dos atos processuais por meios eletrônicos, atendidos os requisitos de autenticidade, integridade, validade jurídica e interoperabilidade da Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP – Brasil;⁶¹
- Lei nº 11.419, de 19 de dezembro de 2006. Permite aos órgãos do Poder Judiciário tornarem o processo judicial totalmente informatizado e acessível via Internet. Na prática, assegura o meio eletrônico como forma de processamento dos autos desse processo. A nova regra pretende reduzir o tempo do processo judicial, especialmente no que se denomina “tempo morto” do processo, ou seja, o tempo em que o processo judicial está em andamento, sem estar correndo o prazo dos atos processuais. Neste período, o tempo do processo judicial está sob responsabilidade da burocracia estatal judiciária, para que volte novamente a ser

⁶¹ Artigo 2º da Lei nº 11.280 de 2006, que deu nova redação ao Art. 154 da Lei no 5.869, de 11 de janeiro de 1973, Código de Processo Civil.

movimentado pelas partes ou terceiros. São exemplos disso: os prazos do cartório, do juiz e de outros membros da burocracia estatal.

Ressalvas e limitações

Ressalte-se que o avanço da informatização, com a oferta de serviços on-line, tem de ocorrer sob certos parâmetros – por exemplo, sem que se negligenciem regras de operação importantes para o bom funcionamento do sistema. Se não for bem planejada e implementada, a modernização pode impor um *trade-off* entre a segurança jurídica prestada pelo sistema notarial e de registro e a redução de custos e aumento da agilidade dos serviços.

Um aspecto que deve ser controlado é o acesso às informações registrais, isto é, a publicidade não deve ser concebida como publicidade irrestrita (Jardim, 2007). Impedir a publicidade irrestrita significa, por exemplo, restringir as possibilidades de montagem de bancos de dados “privados” que poderiam se prestar a fins inadequados, como a utilização das informações para fins especulativos.

7.1. Como está ocorrendo

No que se refere à infra-estrutura dos cartórios existem três parâmetros importantes de modernização:

- Informatização;
- Acesso a Internet;
- Página na Internet;

Conforme indicam os dados do Conselho Nacional de Justiça, as ferramentas de tecnologia da informação mais difundidas no sistema notarial e de registro são acesso a internet, e-mail e informatização das operações. Sítio próprio na Internet é disponibilizado por um restrito grupo de cartórios. Esta ferramenta tem potencial para proporcionar uma série de vantagens aos usuários do sistema, principalmente permitir a oferta de serviços on-line. Outras vantagens são verificar endereço e telefone do cartório, verificar horário de funcionamento e tipos de serviços prestados, além do valor dos emolumentos.

Tabela 15. Adoção de ferramentas tecnológicas no sistema notarial e de registro

	Possui	% do total	Não possui	% do total	Total
Acesso à internet	9.375	74,1%	3.284	25,9%	12.659
e-mail	9.329	73,7%	3.330	26,3%	12.659
Operações informatizadas	7.982	63,1%	4.677	36,9%	12.659
Sítio na internet	432	3,4%	12.227	96,6%	12.659

Fonte: CNJ. Elaboração: *Tendências*.

A utilização da página de Internet é um dos pressupostos para a oferta de serviços on-line, que permitem significativas economias de tempo e aumento de comodidade para os usuários, dado que cessa ou diminui a necessidade de deslocamento ao cartório. Verificou-se que diversos cartórios disponibilizam:

- Consulta on-line sobre quais cartórios registram imóveis localizados no endereço de interesse do usuário (no caso de cartórios de registro de imóveis);
- Consulta on-line ao número da matrícula de imóvel (no caso de cartórios de registro de imóveis);
- Solicitação on-line de serviços;
- Consulta on-line ao andamento dos processos;
- Geração on-line de boleto bancário para pagamento de serviços prestados;
- Protocolo on-line de submissão de títulos (visa acelerar o processo de atendimento no cartório);
- Cancelamento on-line de protestos;

O uso dos recursos de tecnologia da informação está permitindo a melhoria na qualidade dos serviços prestados pelos cartórios brasileiros. As novas tecnologias de certificação, por exemplo, ampliam as possibilidades de migração dos serviços notariais e de registro para o ambiente eletrônico.

Outros serviços oferecidos por alguns cartórios:

- Sistema de “conta” para usuários intensivos, no qual o pagamento das despesas é feito uma vez por mês diretamente em banco;
- Serviço de retirada e entrega de documentos.

Produtos eletrônicos como a certidão digital, certidão de matrícula de imóvel e acordo pré-nupcial também foram recentemente implementados. Estes documentos possuem a mesma validade jurídica de uma certidão convencional.

Entretanto, é necessária a difusão na utilização destes recursos. A Comissão de desburocratização criada pela Associação dos Notários e Registradores do Brasil– (Anoreg), cujo objetivo é propor revisão de legislação e procedimentos a que os cartórios estão submetidos, está sendo incumbida desta tarefa.

7.2. Exemplos

Os problemas causados por um sistema obsoleto na prestação de serviços de cartórios criaram a necessidade de implantação de recursos tecnológicos que minimizassem o tempo despendido na prestação de serviços dos cartórios.

Cingapura é um dos casos em que a difusão da tecnologia trouxe benefício à população. Antes da implantação do novo sistema, um processo de registro de empresa demandava cinco dias somente para a aprovação do nome. Hoje o registro de uma nova empresa é instantâneo. A informatização permitiu aos cartórios oferecer 284 tipos de serviços eletrônicos – desde registro e fechamento de empresas até o pagamento de multas em um período de tempo curto.

Em Honduras o sistema de registro imobiliário era tão obsoleto que gerava instabilidade no mercado imobiliário – era possível registrar a mesma propriedade mais de uma vez.

Com a modernização do sistema houve um aumento na confiança no uso dos serviços dos cartórios, elevando os padrões de eficiência e segurança. A modernização permitiu uma redução no tempo necessário para transferir um imóvel – de 180 para 15 dias.

O Chile também começou, em 2007, informatizar o sistema de cartórios com o objetivo de tornar as transações mais rápidas e mais dinâmicas.

8. Síntese, conclusões e sugestões de medidas

Em que pese a importância fundamental dos cartórios e seus serviços para a geração de ambiente econômico competitivo, no Brasil estes são temas ainda pouco conhecidos. A discussão sobre cartórios é limitada em boa medida devido à falta de informações e estatísticas. Como resultado, por vezes os cartórios são equivocadamente associados a conceitos pejorativos como “ineficiência”, “privilégios”, entre outros.

Uma leitura mais cuidadosa dos aspectos relevantes sobre os cartórios e seus serviços é suficiente para constatar que este assunto está profundamente relacionado a conceitos econômicos fundamentais, como desenvolvimento, crescimento, direitos de propriedade e custos de transação.

A presente análise reúne argumentos teóricos e evidências empíricas diversas que permitem recolocar a discussão sobre sistemas notariais e de registro no Brasil, privilegiando a consideração de seus diversos aspectos a partir de uma abordagem mais técnica. Com isto, procura-se desmistificar certos pré-conceitos e mitos presentes no debate recente sobre o assunto.

Função econômica dos sistemas notariais e de registro

A função econômica básica dos serviços notariais e de registro é reduzir assimetrias de informação, incertezas e custos de transação dos atributos jurídicos dos bens transacionados, atores econômicos, contratos e outros atos jurídicos e da vida civil. Por isto, o sistema notarial e de registro é fundamental para o nível de segurança jurídica existente em uma economia. A segurança jurídica é necessária ao crescimento econômico porque está relacionada à formação de direitos de propriedade mais sólidos e bem especificados. Estes atributos são importantes para que aumente a propensão às trocas, potencializando a especialização do trabalho e a formação de mercados mais bem organizados e eficientes.

Organização e regulação do sistema notarial e de registro brasileiro

O sistema de registro de imóveis brasileiro é inspirado no modelo de registro de direitos, também presente em países como Espanha e Alemanha. Este modelo vem sendo avaliado como o mais eficiente e por isto é recomendado por organizações internacionais de fomento ao desenvolvimento. A experiência recente indica que as adesões a este modelo de sistema têm aumentado, à medida que alguns países convertem seus sistemas (em detrimento do modelo chamado registro de documentos) e devido à preferência de países do leste europeu, que necessitaram constituir sistemas de registro de imóveis ao abandonar o modelo socialista de economia.

No Brasil o exercício da função notarial e de registro cabe a agentes privados segundo delegação do Estado. O sistema notarial e de registro é intensivamente regulado e fiscalizado. Entre os principais aspectos do sistema notarial e de registro regulados pelo Estado estão: i) preços dos serviços; ii) abertura de cartórios; iii) processo de ingresso dos titulares dos cartórios; iv) procedimentos internos adotados para realização dos registros.

A configuração de mercado do sistema notarial e de registro brasileiro é de múltiplos monopólios e oligopólios locais, dependendo do tipo de cartório. Diversos trabalhos vêm indicando – tanto com base em argumentos teóricos quanto em evidências empíricas – que os sistemas notariais e de registro possuem características singulares que os tornam mais eficientes se sua configuração for monopolística, a exemplo do que ocorre com monopólios naturais. Os principais elementos teóricos que dão suporte a este argumento são a presença de assimetrias de informação e externalidades nos serviços notariais e de registro (em detrimento dos fatores relacionados aos monopólios naturais).

Em linha com essa avaliação teórica, análises empíricas têm indicado que sistemas notariais e registrais onde houve desregulamentação tiveram piora na qualidade dos serviços e os efeitos em preço também são desfavoráveis.

Portanto, é possível, com base numa análise econômica rigorosa, afirmar que o caráter não competitivo do sistema notarial e de registro brasileiro é recomendável em detrimento de uma estrutura de mercado competitiva. Esta avaliação contrasta com as conclusões baseadas em análises superficiais do sistema.

O sistema notarial e de registro brasileiro é independente no aspecto administrativo e também financeiro. Suas receitas são provenientes das taxas cobradas pela prestação dos serviços. Estas taxas (emolumentos) não são integralmente destinadas aos cartórios, visto que as legislações estaduais instituíram repasses de recursos fixados com base no valor dos emolumentos. Os repasses têm diversos destinos, entre os quais se encontram os cartórios de registro civil (os quais são subsidiados pelo restante do sistema em virtude de prestarem alguns serviços gratuitos), fundos de financiamento dos poderes judiciários dos respectivos Estados, entre outros.

Conforme analisado na literatura, a destinação de receita de serviços notariais e registrais para fins externos ao próprio sistema não é recomendável. Este modelo favorece o aumento de preços dos serviços prestados pelos cartórios, com efeitos negativos no bem estar público.

A tributação incidente sobre o sistema notarial e de registro é ineficiente do ponto de vista dos incentivos ao desenvolvimento do próprio sistema. Além disto, o valor recolhido é muito elevado em comparação com as demais atividades econômicas. Isto se dá porque a tributação é sobre pessoa física – os titulares de cartórios, calculada com base na receita bruta dos titulares das serventias.

Os cartórios brasileiros enfrentam adversidades indicadoras de certas ineficiências. Entre as principais há o custo relativamente elevado do investimento (decorrente do modelo de tributação), as dificuldades com financiamento e planejamento integrado do processo de modernização tecnológica, e a responsabilidade pessoal que se aplica aos titulares das serventias, entre outras.

A estrutura do sistema notarial e de registro brasileiro

Foi analisada a estrutura do sistema notarial e de registro brasileiro, com base em levantamento realizado pelo CNJ. Este sistema constitui-se de 12.659 cartórios distribuídos em 4.795 dos 5.572 municípios brasileiros. A distribuição dos cartórios em termos de grandes regiões é relativamente semelhante à distribuição da população. Já a distribuição regional e por Estado da arrecadação e quantidade de atos jurídicos registrados em cartórios é mais aguda do que a observada no caso da distribuição dos próprios cartórios.

É possível verificar expressiva variação de porte médio dos cartórios (porte entendido como quantidade de pessoal ocupado por cartório e como arrecadação por cartório) conforme as grandes regiões e conforme os estados avaliados. Entende-se que em alguns estados onde a cobertura do sistema notarial e de registro é menos desenvolvida, o baixo nível de demanda de serviços dos cartórios se constitui em restrição ao aumento na quantidade de unidades do sistema, pois tende a não propiciar um nível mínimo de atividade suficiente para a viabilidade dos cartórios.

Críticas ao sistema

No trabalho também foi discutida a pertinência de algumas críticas ao uso indiscriminado dos serviços notariais e de registro no Brasil. É possível apontar algumas formas de uso dos registros que representam excessiva burocratização (e aumento do custo) das transações. Ressalta-se que os cartórios atuam passivamente nesse processo de burocratização, isto é, basicamente atendem à demanda dos agentes.

As exigências dos agentes por toda sorte de documentos (que geralmente inclui autenticação dos mesmos, e reconhecimento de firmas) quando transacionam podem estar relacionadas à necessidade que os mesmos possuem por elevado nível de resguardo legal, uma vez que a percepção sobre confiança mútua é comparativamente muito ruim no Brasil. Além disto, muitos dos casos de burocratização se referem em boa medida à gratuita imposição de exigências, que não possuem racionalidade do ponto de vista da segurança jurídica, mas que se tornam realidade em função de convenções de comportamento.

Sugestões de medidas

As principais sugestões de medidas para o desenvolvimento e aumento da eficiência do sistema notarial e de registro são organizadas em temas conforme a seguir:

- i) Aumento do nível de conhecimento da sociedade sobre a função econômica dos registros e estrutura do sistema notarial e de registro brasileiro:
 - Campanhas de conscientização do público/formadores de opinião acerca da importância dos registros em geral;
 - Realização de pesquisas/censos periódicos sobre o sistema notarial e de registro.
- ii) Melhora na qualidade da informação do público sobre custos de serviços notariais e registrais e demais custos de transferência da propriedade imobiliária:

- Apresentar, nos cartórios, tabelas e folhetos explicativos sobre os diversos custos de transferência de propriedade: explicar o que é ITBI, e discriminá-lo dos emolumentos, de forma a eliminar interpretações equivocadas como a de que este tributo é remuneração dos cartórios;
- Apresentar, nos cartórios, tabelas e folhetos explicativos sobre a composição dos emolumentos, para conscientizar o público sobre a existência dos repasses e sua representatividade no custo dos serviços notariais e registrais;
- Para todos os serviços notariais e registrais prestados, fornecer ao usuário recibo de pagamento em que conste a composição dos emolumentos, discriminado o valor referente a remuneração do cartório e os repasses determinados pela legislação. Destacar que o sistema é financeiramente auto-suficiente e que não recebe recursos públicos.

iii) Regulação do sistema notarial e de registro:

- Revisão das normas que determinam destinação de parte dos emolumentos para fins não relacionados ao sistema notarial e de registro (como fins tributários e contribuições diversas), de modo a reduzir o custo total dos serviços para a sociedade;
- Revisão de procedimentos e legislação aos quais os cartórios estão submetidos (comissão de desburocratização de procedimentos – Anoreg);
- Estímulo à realização de acordos similares ao da Receita Federal e Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior em Brasília em 2007. Este acordo reduziu de sete para dois dias o tempo para se obter o registro de uma empresa e o número do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ).

iii) Modernização tecnológica e qualificação de pessoal:

- Criação de alíquota especial do Imposto de Renda, com intuito de reduzir custo do investimento, exorbitante no caso dos cartórios porque a taxaço se dá sobre a receita bruta do titular da serventia. Os esforços empreendidos pelo sistema têm de ser complementados com modelo tributário que incentive a modernização tecnológica;
- Instituição de regra para lançamento de despesas dedutíveis relacionadas à modernização tecnológica (inclusive serviços) e qualificação de pessoal diretamente no Livro-Caixa;
- Programa de modernização tecnológica do setor. A massificação no uso de certificados digitais nos serviços de emissão e autenticação de documentos permitirá migração de serviços para a internet. No sistema tradicional os serviços notariais e de registro exigem uso de grande quantidade de papel, que por ser especial tem custo elevado e pressiona o preço dos serviços;
- Harmonização da qualificação dos titulares de cartórios.

iv) Redução da informalidade da propriedade:



- Programa de microcrédito para regularização de imóveis clandestinos por pessoas de baixa renda. A inclusão destes no sistema formal amplia o mercado imobiliário, portanto é um potencial gerador de receitas ao mesmo cartório no futuro.



**QUADRO: PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA - ALTERAÇÕES
NORMATIVAS REFERENTES AO SISTEMA NOTARIAL E DE REGISTRO**

As Leis nº 11.977 (antiga MP 459) e nº 12.024 (antiga MP 460) de julho e agosto de 2009 respectivamente, responsáveis pela regulamentação do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV, trouxeram algumas alterações normativas referentes ao sistema notarial e de registro. Entre as principais alterações previstas estão:

Com referência à **Lei nº 11.977 (antiga MP 459)**, estabeleceu que:

- Os registros de imóveis deverão instituir sistema de registro eletrônico;
- Os documentos eletrônicos apresentados ao registro de imóveis ou por ele expedidos deverão atender aos requisitos da Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP e à arquitetura e-PING - Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico;
- Os serviços de registros de imóveis deverão disponibilizar serviços de recepção de títulos e de fornecimento de informações e certidões em meio eletrônico;
- Os atos registrais praticados a partir da vigência da Lei no 6.015, de 31 de dezembro de 1973 deverão ser inseridos no sistema de registro eletrônico em prazo de até cinco anos;
- Os atos praticados e os documentos arquivados anteriormente à vigência da Lei no 6.015, de 1973, poderão ser inseridos no sistema eletrônico;
- Deverão ser escriturados de forma eletrônica livros de registro a que se refere o artigo 173 da Lei nº 6.015, de 1973;
- A partir da implementação do sistema de registro eletrônico os registros de imóveis disponibilizarão ao Poder Executivo federal, por meio eletrônico e sem ônus, o acesso às informações constantes de seus bancos de dados, conforme regulamento.

A mesma MP também previu critérios de isenção total e parcial dos custos com registro de imóvel a depender da faixa de renda dos beneficiários. Adicionalmente, custas e emolumentos devidos pelos atos de abertura de matrícula, registro de incorporação, parcelamento do solo, averbação de construção, instituição de condomínio, registro da carta de habite-se e demais atos referentes à construção de empreendimentos no âmbito do PMCMV serão reduzidos segundo percentuais determinados.

A **Lei nº 12.024 (antiga MP 460)** teve, como principal determinação referente ao sistema notarial e de registro, que a até o exercício de 2014, ano-calendário de 2013, os investimentos e demais gastos efetuados com informatização referente à implementação do registro eletrônico de imóveis poderão ser deduzidos da base de cálculo mensal e da anual do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física.

Referências

- AKERLOF, G. (1970) The Market for Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism. *Quarterly Journal of Economics*, nº 84 (August).
- ALSTON, L.; LIBECAP, G.; SCHNEIDER, R. (1996) The Determinants and Impact of Property Rights: Census Data and Survey Results for Land Titles on the Brazilian Frontier. *Journal of Law, Economics and Organization*
- ARRUÑADA, B. (1995) Análisis económico del notariado. Consejo General del Notariado, Madrid.
- ARRUÑADA, B. (1996). The Economics of Notaries. *European Journal of Law and Economics*, 3:5-37.
- ARRUÑADA, B. (2004) Title Insurance. *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 80(681), 53-141.
- ARRUÑADA, B. (2007) Pitfalls to Avoid when Measuring Institutions: Is Doing Business Damaging Business? *Journal of Comparative Economics*, Vol. 35, No. 4, pp. 729-47. Disponível em <http://ssrn.com/abstract=997225>.
- BARZEL, Y. (1997) Economic analysis of property rights. Cambridge University Press.
- BENÍCIO, H. (2005) Responsabilidade civil do estado decorrente de atos notariais e de registro. *Revista dos Tribunais*. São Paulo.
- BENKLER, Y. (2002) Coase's penguin, or linux and the nature of the firm. *Yale Law Journal*. Vol.112.
- BERGE, E., OTT, D., STENSETH, M. (1994) Law and the Management of. Divisible and Non-Excludable Renewable Resources. Norway.
- BRANDELLI, L. (1998) Teoria Geral do Direito Notarial. Porto Alegre.
- BRANDELLI, L. (2007) Teoria Geral do Direito Notarial. Porto Alegre.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (2007) Relatório Anual. Disponível em http://serpensp2.cnj.gov.br/relatorio_anual/Relatorio_2007.pdf
- CORPORAÇÃO FINANCEIRA INTERNACIONAL (2005) Doing Business in 2005 - Removing Obstacles to Growth. Washington.
- CORPORAÇÃO FINANCEIRA INTERNACIONAL (2006) Doing Business no Brasil. Washington.
- CORPORAÇÃO FINANCEIRA INTERNACIONAL (2008) Doing Business Reform Case Studies – Celebrating Reform. Washington.
- CORPORAÇÃO FINANCEIRA INTERNACIONAL (2009) Doing Business in 2009. Washington. Disponível em <http://portugues.doingbusiness.org/ExploreEconomies/?economyid=28>
- COSTA, T. (2008) Modernização dos serviços de registro público do Brasil: proposta da averbação eletrônica da penhora de imóveis. Dissertação de mestrado. UFSC. Florianópolis.

- DAM, K. Land, Law and Economic Development. John M. Olin Law & Economics working paper n. 272. Law School - University of Chicago.
- DE PAOLI, C. (s/d) A desmistificação do registro de imóveis. Disponível em www.ibr.org.br/conselho/ademistificacaodori.pdf
- DE SOTO, H. (1987) Economia subterrânea: uma análise da realidade peruana. Rio de Janeiro.
- DE SOTO, H. (2001) O mistério do capital: por que o capitalismo dá certo nos países desenvolvidos e fracassa no resto do mundo. Rio de Janeiro.
- DE SOTO, H. (2002a) Law and property outside the West: a few new ideas about fighting poverty. Forum for Development Studies, Oslo.
- DE SOTO, H. (2002b) Rejoinder to Mathieu. Forum for Development Studies, Oslo.
- DE SOTO, H. (2003) Listening to the barking dogs: property law against poverty in the non-West. Focaal - European Journal of Anthropology, no. 41.
- DINIZ, M. (2007) Sistemas de Registro de Imóveis. Editora Saraiva, São Paulo
- FIANI, R. Teoria dos Custos de Transação. In: Kupfer, D. & Lia Hasenclever: Economia Industrial: fundamentos teóricos e práticos no Brasil, Rio de Janeiro, Campus, 2002.
- FURUBOTN, E. e PEJOVICH, S. (1972) Property Rights and Economic Theory: A Survey of Recent Literature. Journal of Economic Literature. vol.10, i. 4.
- FURUBOTN, E. e PEJOVICH, S. (1974) The Economics of Property Rights. Cambridge.
- GONZÁLES, F. (2003) A função econômica do registro imobiliário. Palestra, III Fórum Internacional de Microcréditos, Brasília. Boletim do IRIB em revista, n. 312.
- GONZÁLES, F. (2004) A função econômica do registro imobiliário. Boletim Eletrônico do IRIB – Instituto de Registro Imobiliário do Brasil.
- GONZÁLES, F. (2006) Registro de la propiedad y desarrollo de los mercados de credito hipotecario. Revista de Direito Imobiliário, n. 61.
- GUERREIRO, J. (1998) O Registro Imobiliário, necessário instrumento do progresso Econômico-Social. XII Congres International de la Publicite Fonciere, Marrakech
- HARADA, K. (2006) ITBI, Aspecto temporal de seu fato gerador. Jusnavegandi. Disponível em <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=9114>. Acesso em 08/01/2009.
- IRIB, Boletim do IRIB em revista. Diversas edições.
- IRIB, Boletim Eletrônico IRIB. Diversas edições.
- JACOMINO, S. (s/d) Cadastro, Registro e algumas confusões históricas. Disponível em www.educartorio.com.br/docs_IIseminario/Jacomino.doc. Acesso em 17/12/2008.
- JARDIM, M. (2007) Os registros eletrônicos, a tutela da propriedade privada e a qualificação registral. XXXIV Encontro dos Oficiais de Registro de Imóveis do Brasil. Florianópolis.

- KEREKES, C.; WILLIAMSON, C. (2009) Unveiling de Soto's mystery: property rights, capital formation, and development. *Journal of Institutional Economics*.
- KNACK, Stephen (2002). Trust Associational Life and Economic Performance. Paper presented at the HRDC-OECD International Symposium of the Contribution of Investment in Human and Social Capital to Sustained Economic Growth and Well-being.
- KREPS, D. (1990) *A Course in Microeconomic Theory*. Princeton University Press.
- LAZZARINI, S.; MADALOSSO, R.; ARTES, R.; SIQUEIRA, J. (2003). Measuring Trust: an experiment in Brazil. IBMEC Working Paper – WPE – 01/2004. São Paulo.
- LEÃO, L. (s/d) Registro de Imóveis X Custo Brasil. Artigos IRIB. Disponível em: http://www.irib.org.br/sala_imprensa/artigos.asp. Acesso em 01/12/2008.
- LIBECAP, G. (2004) The Effect of Transaction Costs in the Definition and Exchange of Property Rights: Two Cases from the American Experience, in *The Elgar Companion To The Economics Of Property Rights*, organizador: Enrico Colombatto.
- LIMA FILHO, J. (2006) As escrituras públicas de compra e venda nos sistemas notariais brasileiro e português. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Santa Catarina.
- MELO, M. (2005) Curso de verão da Fiiap e Colégio de registradores da Espanha. Boletim do IRIB em revista, n. 321.
- MINISTÉRIO DA JUSTIÇA DE PORTUGAL (2004) A Reforma do Notariado. Disponível em: http://www.portugal.gov.pt/Portal/PT/Governos/Governos_Constitucionais/GC15/Ministerios/MJ/Comunicacao/Outros_Documentos/20040421_MJ_Doc_Reforma_Notariado.htm
- NAHUIS, R.; NOAILLY, J. (2005) Competition and quality in the notary profession. CPB Documents 94, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.
- NORTH, D. (1981) *Structure and change in economic history*. New York. Norton & Company.
- NORTH, D. (1990) *Institutions, institutional change and economic performance*. New York. Cambridge University Press.
- PALLI, J. (s/d) El “title insurance” en los Estados Unidos. Centro Internacional de Derecho Registral (Cinder). Disponível em: http://cinder.artissoftware.com/?page_id=162&language=es.
- PARIZATTO, J. (1995) *Serviços notariais e de registro*. Ed. Brasília: Brasília Jurídica
- PASTOR PIETRO, S. (1994). *Intervención notarial y letigiosidad civil*. Universidad Carlos III. Madrid.
- PEDRASSI, C. (s/d) Registro de imóveis - aspectos gerais. Disponível em: <http://geodesia.ufsc.br/Geodesia-online/arquivo/Conea7/724.PDF>

- PEIRÓ, N. (2006) La evolución de los sistemas registrales en Europa. Revista de Direito Imobiliário, n. 61.
- REZENDE, A. (1998) Tabelionato de notas e o notário perfeito: direito de propriedade e atividade notarial.
- SHY, O. (2001) The Economics of Network Industries. Cambridge University Press.
- SILVA, F. (2008) Prática de Registro de Imóveis. Conceito Editorial. São José.
- SNORVY, S. (2000). Licensing, Market e regulation. Encyclopedia of Law and Economics chapter 5.120, pg: 296-328. California State University.
- TIROLE, J. (1988) The Theory of Industrial Organization. The MIT Press. Cambridge.
- VALE, V. (2006) A responsabilidade trabalhista dos notários e registradores. Revista do Tribunal Regional do Trabalho, 3ª Região. v.44, n.74 p.87-112, Belo Horizonte.
- VAN DEN BERGH, R. (2005). Criteria for an Economic Analysis of the Latin Notary Profession. Erasmus Competition and Regulation institute – ECRi, Erasmus University of Rotterdam, mimeo. Holanda.
- VAN DEN BERGH, R. (2006). Theory and Evidence on the Regulation of the Latin Notary Profession. Erasmus Competition and Regulation institute – ECRi, Erasmus University of Rotterdam. ECRi-report 0604.
- VAN DEN BERGH, R.; MONTANGIE, Y. (2006) Competition in professional services markets: are Latin notaries different? Journal of Competition Law and Economics.
- WILLIAMSON, O. (1985) The economic institutions of capitalism. New York. Free Press.

