



**MESTRADO EM DIREITO, GOVERNANÇA E POLÍTICAS PÚBLICAS**

**LAURA PEDREIRA DRUMMOND GORDILHO JOAQUIM DE CARVALHO**

**A ESTRUTURA DE REMUNERAÇÃO DOS CARTÓRIOS EXTRAJUDICIAIS DO  
ESTADO DA BAHIA**

Salvador  
2021

**LAURA PEDREIRA DRUMMOND GORDILHO JOAQUIM DE CARVALHO**

**A ESTRUTURA DE REMUNERAÇÃO DOS CARTÓRIOS EXTRAJUDICIAIS DO  
ESTADO DA BAHIA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Mestrado Profissional em Direito, Governança e Políticas Públicas da Universidade Salvador - UNIFACS, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Augusto de Oliveira Monteiro.

Salvador  
2021

Ficha Catalográfica elaborada pelo Sistema de Bibliotecas da  
Universidade Salvador - UNIFACS

Carvalho, Laura Pedreira Drummond Gordilho Joaquim de

A estrutura de remuneração dos cartórios extrajudiciais do Estado da Bahia./ Laura Pedreira Drummond Gordilho Joaquim de Carvalho. - Salvador, 2021.

100 f.: il.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Mestrado Profissional em Direito, Governança e Políticas Públicas da Universidade Salvador - UNIFACS, como requisito para obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Augusto de Oliveira Monteiro.

1. Direito. 2. Direito notarial e de registro. I. Monteiro, Augusto de Oliveira, orient. II. Título

CDD: 340

LAURA PEDREIRA DRUMMOND GORDILHO JOAQUIM DE CARVALHO

A ESTRUTURA DE REMUNERAÇÃO DOS CARTÓRIOS  
EXTRAJUDICIAIS DO ESTADO DA BAHIA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Mestrado Profissional em Direito, Governança e Políticas Públicas da Universidade Salvador - UNIFACS, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre, aprovada pela seguinte banca examinadora:

Augusto de Oliveira Monteiro – Orientador \_\_\_\_\_  
Doutor em Administração pela Universidade Federal da Bahia – UFBA  
UNIFACS Universidade Salvador

Mônica Matos Ribeiro \_\_\_\_\_  
Doutora em Administração pela Universidade Federal da Bahia – UFBA  
UNIFACS Universidade Salvador

Ana Rita Silva Sacramento \_\_\_\_\_  
Doutora em Administração pela Universidade Federal da Bahia – UFBA  
Universidade Federal da Bahia – UFBA

Salvador, de de 2021.

## **AGRADECIMENTOS**

À Deus, por estar sempre presente na minha vida e me sustentar em todos os momentos.

Ao meu marido, meu companheiro, pelo incentivo e amor.

Aos meus filhos, Luiza e Daniel, que me fazem ter coragem todos os dias e que me concedem os melhores sorrisos e momentos.

Aos meus pais, Glória e Heitor, pelo amor incondicional, apoio e acolhimento aos meus filhos, ao meu marido e a mim.

Ao meu orientador, Professor Augusto Monteiro, pela paciência e dedicação ao meu estudo.

## RESUMO

Este estudo tem por objeto analisar a estrutura de composição da remuneração dos cartórios extrajudiciais do Estado da Bahia, observando os custos, responsabilidades e rentabilidade decorrente da atividade e se há compatibilidade com o que dispõe o princípio constitucional tributário do não confisco, trazendo a realidade da profissão e esclarecendo aos usuários do serviço o que efetivamente é pago quando da prestação do serviço ao delegatário. Para tanto, foram investigados o regime jurídico da atividade notarial e registral, a forma de remuneração e a estrutura de custo dos cartórios extrajudiciais. Além disso, foram analisadas as atribuições e as despesas obrigatórias dos delegatários no exercício da atividade; a fixação das taxas cartorárias aplicadas nos estados da Federação, com ênfase nos percentuais de taxa de fiscalização e emolumentos, em especial aos percentuais aplicados aos cartórios do Estado da Bahia e a aplicação do princípio constitucional tributário do não confisco à distribuição das receitas dos cartórios e a taxa de fiscalização judiciária. Assim, foi feita pesquisa documental e realizada entrevista com delegatários do Estado da Bahia. Esta pesquisa demonstrou que o Estado da Bahia possui o maior taxa de fiscalização relativa ao poder de polícia e a maior taxa de repasse a órgãos públicos do Brasil, bem como as despesas aplicadas à atividade e remuneração percebida, sendo que a maioria das serventias baianas são deficitárias, dependentes do Fundo de Compensação do Estado da Bahia.

**Palavras-chave:** Cartório; direito notarial e de registro; emolumentos extrajudiciais; taxas de fiscalização, princípio constitucional tributário do não confisco.

## ABSTRACT

This study aims to analyze the structure of remuneration composition of the extrajudicial registries of the State of Bahia, observing the costs, responsibilities and profitability arising from the activity and whether there is compatibility with the provisions of the constitutional tax principle of non-confiscation, bringing the reality of profession and clarifying to service users what is effectively paid when the service is provided to the delegate. To this end, the legal regime of notarial and registry activity, the form of remuneration and the cost structure of extrajudicial notary offices were investigated. In addition, the mandatory attributions and expenses of delegates in the exercise of their activity were analyzed; the establishment of notary's fees applied in the states of the Federation, with emphasis on the percentages of inspection fees and emoluments, in particular the percentages applied to notary offices of the State of Bahia and the application of the constitutional tax principle of non-confiscation to the distribution of notary's revenue and the judicial inspection fee. Thus, a documentary research was carried out and an interview was carried out with delegates from the State of Bahia. This research showed that the State of Bahia has the highest rate of inspection related to the police power and the highest rate of transfer to public bodies in Brazil, as well as the expenses applied to the activity and perceived remuneration, with the majority of Bahia services being losses, dependent on the State of Bahia Compensation Fund.

**Keywords:** Registry office; notarial and registration law; extrajudicial fees; inspection fees, constitutional tax principle of non-confiscation.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Estrutura de Custos dos Cartórios no Brasil .....	56
Quadro 2 – Despesas de Funcionamento .....	57
Quadro 3 – Percentual de repasses das taxas cartorárias a órgãos públicos .....	64
Quadro 4 – Taxa de fiscalização .....	67
Quadro 5 – Maiores Arrecadações dos Cartórios do Brasil / Ano 2020 .....	69
Quadro 6 – Percentual de Repasses dos cartórios que mais arrecadaram no ano de 2020.....	69

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Valores de Complementação do FECOM .....	75
Gráfico 2 – Percentual de remuneração ideal .....	76
Gráfico 3 – Despesas fixas cotidianas das serventias dos cartórios.....	77
Gráfico 4 – Despesas fixas de expedientes do cartório .....	77
Gráfico 5 – Satisfação com a remuneração percebida .....	79

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ANOREG/BR	Associação dos Notários e Registradores do Brasil
ANPAD	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração
APCER	Associação Portuguesa de Certificação
APG	Administração Pública Gerencial
CGJ	Corregedoria Geral de Justiça
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas
DAJE	Documento de Arrecadação Judiciária
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
FECOM	Fundo Especial de Compensação
FERC	Fundo Especial do Registro Civil
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMMP/BA	Fundo de Modernização do Ministério Público do Estado da Bahia
FUNJURIS	Fundo Especial de Modernização do Poder Judiciário
FUNORE	Fundo Notarial e Registral
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IR	Imposto de Renda
IRPF	Imposto de Renda de Pessoa Física
ISS	Imposto Sobre Serviços
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PIB	Produto Interno Bruto
PQTA	Prêmio de Qualidade Total ANOREG
SINOREG	Sindicato dos Notários e Registradores
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>12</b>
<b>1 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA</b> .....	<b>18</b>
1.1 REFORMA DO ESTADO .....	18
1.1.1 Perspectiva global.....	18
1.1.2 Perspectiva brasileira .....	21
1.2 A REFORMA DO PODER JUDICIÁRIO .....	28
1.2.1 Conselho Nacional de Justiça – CNJ.....	33
1.3 ATIVIDADE NOTARIAL E REGISTRAL NO BRASIL .....	36
1.3.1 Precedentes históricos da atividade notarial.....	36
1.3.2 Breve histórico da atividade notarial no Brasil.....	38
1.3.3 Regime jurídico da atividade notarial e registral .....	41
1.3.4 Forma de remuneração da atividade notarial e registral.....	44
1.3.5 Estrutura de custo das atividades notariais e registrais.....	55
<b>2 METODOLOGIA</b> .....	<b>59</b>
<b>3 ANÁLISE DE RESULTADOS</b> .....	<b>62</b>
3.1 A COMPOSIÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DA REMUNERAÇÃO DOS CARTÓRIOS EXTRAJUDICIAIS.....	62
3.2 A SITUAÇÃO DO ESTADO DA BAHIA .....	70
3.3 O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL TRIBUTÁRIO DO NÃO CONFISCO E SUA APLICAÇÃO AO REGIME DE REMUNERAÇÃO DOS CARTÓRIOS .....	81
<b>4 CONCLUSÃO</b> .....	<b>86</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>91</b>

## INTRODUÇÃO

A atividade notarial e registral é uma das atividades mais antigas da humanidade, a mesma surgiu como uma necessidade social a partir da evolução da sociedade, uma vez que o homem passou a ter a necessidade de registrar e guardar os seus atos.

O avanço da civilização e o aumento das atividades e negócios jurídicos praticados pelos indivíduos da sociedade, para fins de pereniza-los e torna-los perfeitos, fizeram surgir outra necessidade: que estes atos e fatos fossem revestidos de segurança jurídica, autenticidade, publicidade, eficácia e transparência.

Com o passar do tempo, esta atividade ganhou diversos contornos jurídicos e vem numa crescente evolução, participando dos atos da sociedade e acompanhando o avanço da tecnologia e informatização, ratificando, assim, a sua importância.

Em algum momento da vida o indivíduo utilizará os serviços dos cartórios, seja quando nasce, morre, casa-se, divorcia-se, adquire um imóvel ou se endivida. Não apenas as pessoas físicas tem se relacionado com as atividades executadas pelos cartórios, atualmente, estes estão inseridos num complexo de relações que envolvem também pessoas jurídicas, instituições públicas e órgãos sociais. Reforçando a ideia do destaque e da relevância da atividade cartorária para as relações humanas.

Atualmente a atividade desempenha diversos atos, dentre eles: atos da vida civil, como registros de nascimento, óbito, casamentos, atos que envolvem patrimônio, endividamento, atuam como agentes de mediação e conciliação, como agente de pacificação social e prevenção ao litígio, desjudicializando e desafogando o Poder Judiciário, auxiliam na recuperação de crédito da Fazenda Pública, nas estatísticas dos órgãos públicos, na fiscalização do recolhimento de tributos, colaboram com o combate a lavagem de dinheiro e na identificação de financiamento ao terrorismo.

Antes do ano de 1988, o provimento de cargos de notários não era bem definido e por vezes ocorria por critérios não claros e por afeições de posições políticas. Não havia uma determinação uniforme para todos os Estados, sendo que as legislações de alguns exigiam o concurso público, independente da qualificação de ser bacharel em direito e efetivam o substituto do registrador ou tabelião quando da vacância do cargo.

A Constituição Federal de 1988 inaugurou um novo contorno para o desenvolvimento institucional da atividade notarial brasileira ao dispor, no seu artigo 236, acerca da privatização dos serviços notariais e registrais do país. A função

notarial e registral passou a ser exercida por meio de delegação do Poder Público a um particular, escolhido através de aprovação em concurso público de provas e títulos, passa ser fiscalizada pelo Poder Judiciário, devendo ser regulada por lei.

Somente no ano de 1994, o artigo 236 da Carta Magna foi regulamentado com a edição da Lei nº 8.935, contendo todo o contorno jurídico específico da atividade, como sua natureza e fim, as atribuições e competências, a forma de ingresso, os prepostos, a responsabilidade, os impedimentos e incompatibilidades, os direitos e deveres, as infrações disciplinares e penas, as formas de extinção da delegação e os contornos da fiscalização da atividade.

Como um serviço prestado ao seu cliente, a atividade cartorária é remunerada através da contraprestação pecuniária paga pelos usuários em decorrência da prática do serviço solicitado. A atividade não recebe nenhuma contraprestação pecuniária do Estado.

O referido valor pago pelo usuário é composto basicamente por duas rubricas: o emolumento, que é a remuneração efetiva dos delegatários, conforme dispõe o art. 236, §2º da Constituição Federal do Brasil e a taxa de fiscalização judiciária, que é o valor fixado pelos Estados em razão do poder de polícia atribuído ao Poder Judiciário na fiscalização das atividades cartorárias, conforme determina o art. 236, § 1º da Carta Política.

A construção desta forma de remuneração foi dada pela Lei Federal nº 10.169/2000, a qual dispôs sobre as normas gerais de fixação de emolumentos no âmbito dos Estados-membros. Cada estado da federação pode regulamentar a remuneração da atividade observando a natureza pública e o caráter social dos serviços notariais e registrais e algumas, o efetivo custo do serviço e a adequada e suficiente remuneração.

Além dos valores repassados ao Poder Judiciário, em muitos Estados da Federação, os delegatários são compelidos a repassar também valores decorrentes da arrecadação do seu trabalho para diversas entidades, como Defensoria Pública, Ministério Público, Fundos diversos, Procuradorias Estaduais, a depender de cada legislação estadual.

Na atividade cartorária, ao se concretizar a delegação ao particular, o Poder Público delega a função, transferindo o acervo de livros e informações ao delegatário, passando a ser de responsabilidade deste todas as despesas de custeio do serviço, que envolve desde despesas com pessoal, manutenção, material de escritório,

conservação de livros, seguros, impostos, dentre outros, como também e o investimento que a atividade exige, como montagem da serventia, manutenção do serviço de modo eficiência e de qualidade e aplicação mínima das tecnologias necessárias à prestação do serviço.

Assim, é de grande relevância que o Poder Público, ao instituir, através de lei, o percentual de remuneração e repasses e os valores de cada ato, observe não apenas os princípios da proporcionalidade e isonomia, considerando a natureza pública e o caráter social da atividade, mas também, os princípios da dignidade da pessoa humana e do valor social do trabalho, já que é necessário que haja uma adequação dos percentuais e valores impostos para se cobrir os custos e remunerar aquele que exerce a atividade.

No caso específico do Estado da Bahia, a regulamentação e a fixação dos emolumentos e da taxa de fiscalização judiciária aplicada às atividades notariais e registras do Estado se deu pela edição da Lei nº 12.373/2011.

Para cada ato notarial e registral praticado, o delegatário deve expedir um DAJE – Documento de Arrecadação Judiciária, que é entregue ao particular para pagamento. Por esta sistemática, o valor pago é recebido pelo Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, que faz os repasses correspondentes e transfere ao delegatário, após dois dias do pagamento, o seu percentual.

A aplicação desse percentual específico da Bahia foi analisada observando a realidade das serventias extrajudiciais baianas, especialmente à luz da necessidade de complementação mensal da remuneração para garantir a arrecadação mínima, que é feita através do Fundo Especial de Compensação Bahia – FECOM do Estado da Bahia, bem como comparando com os demais percentuais aplicados nos demais estado do Brasil e analisando as despesas do serviço.

Neste contexto, em razão da atividade notarial e registral tratar-se de um serviço público, específico e divisível e de uma atividade que é essencial no Estado de Direito, surgiram dúvidas quanto a natureza jurídica dos emolumentos.

O Supremo Tribunal Federal decidiu que os emolumentos estão inseridos na espécie tributária de taxa, aplicando-se a ela todas as limitações do poder de tributar e os princípios constitucionais de direito tributário.

Os cartórios são associados, por muitas vezes, a ideia de uma atividade de burocracia exagerada imposta apenas para gerar lucro. Esta associação desvirtuada não considera que os cartórios obedecem a ditames constitucionais e legais, que são

fiscalizados pelo Poder Judiciário, bem como não observa a relevância e a função social que é exercida pelos delegatários na sua atividade para a sociedade, especialmente quando da prestação de assistência jurídica, na prevenção de fraudes e de lavagem de dinheiro, na pacificação social, na desjudicialização de demandas, na confiança, segurança jurídica e estabilidade das relações socioeconômicas dos atos ali praticados. E mais ainda pelo desconhecimento da realidade da forma remuneratória destes profissionais.

Diante disto, coloca-se como questão de pesquisa como está estruturada a composição da remuneração dos cartórios extrajudiciais do Estado da Bahia, tendo em vista os custos, as responsabilidades e os rendimentos da referida atividade extrajudicial?

Traçadas estas premissas, é objetivo geral deste trabalho analisar a estrutura de financiamento e remuneração da atividade cartorária na Bahia, se a mesma encontra-se dentro de um equilíbrio entre os custos, remuneração e responsabilidades da atividade.

A partir dessas considerações, para se alcançar o objetivo geral do presente trabalho foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos:

- a) Analisar a composição da remuneração dos serviços prestados pelos cartórios extrajudiciais;
- b) Avaliar as atribuições e as despesas obrigatórias dos delegatários no exercício da atividade;
- c) Analisar a fixação das taxas cartorárias aplicadas nos estados da Federação, com ênfase nos percentuais de taxa de fiscalização e emolumentos;
- d) Avaliar se os valores das taxas e emolumentos aplicados no caso do Estado da Bahia estão fixados de acordo com o efetivo custo e a adequada e suficiente remuneração dos serviços prestados;

Esta pesquisa foi realizada através da investigação em consulta bibliográfica nacional e estrangeira, pesquisa em meios de comunicação (internet, periódicos, jornais e revistas), jurisprudência, consulta a especialistas da área, pesquisa documental de pareceres, projetos de lei e consulta a legislação vigente e revogada, bem como foi feita a coleta de dados em órgãos oficiais e aplicação de questionários aos profissionais da área.

Foram coletados dados através da análise das tabelas dos Tribunais de Justiça do Brasil, de consulta à prestação de contas dos cartórios extrajudiciais junto ao Conselho Nacional de Justiça de diversos cartórios do Brasil e em especial os da Bahia, bem como através de questionário aplicado a cartórios situados em diferentes cidades do Estado da Bahia, considerando sua população, fazendo um recorte temporal de pesquisa de 04 (quatro) anos, contados a partir do 2º semestre do ano de 2017.

A delimitação temporal do trabalho foi o período de vigência da tabela de custas do Estado da Bahia aplicada nos anos de 2018 e 2021 aos cartórios extrajudiciais deste Estado, tendo em vista que somente no ano de 2017 é que foi finalizado o primeiro concurso de provas e títulos para preenchimento das serventias extrajudiciais vagas no referido Estado.

Até o ano de 2017, a maioria das serventias extrajudiciais do Estado da Bahia encontrava-se sob a responsabilidade exclusiva do estado, através do Tribunal de Justiça do Estado, não havendo aplicação da distribuição remuneratória estudada.

Esta dissertação está estruturada em 05 (cinco) capítulos. O primeiro capítulo contemplou esta introdução, onde se insere o objeto da pesquisa, sua relevância, os objetivos gerais e específicos.

No segundo capítulo foram apresentadas referências teóricas para a sustentação do presente estudo. Na seção 2.1 discorremos acerca da reforma do Estado, apresentando uma perspectiva global e brasileira da mencionada reforma; na seção 2.2 discorremos acerca da reforma do Poder Judiciário com a análise da importância desta reforma na forma de gestão política, gerencial e administrativa do Brasil, com enfoque em aspectos importantes da reforma administrativa no âmbito do Poder Judiciário, em especial a criação do Conselho Nacional de Justiça (subseção 2.2.1). Na seção 2.3 analisou-se a forma da estrutura da atividade notarial e registral, apresentando precedentes históricos da atividade notarial e registral (subseção 2.3.1), um breve histórico da atividade notarial e registral no Brasil (subseção 2.3.2) e o regime jurídico notarial e registral, contemplando a sua natureza jurídica e as características, em especial a forma de remuneração e a estrutura de custo da atividade (subseção 2.3.3, 2.3.4 e 2.3.5).

O terceiro capítulo contém o método de pesquisa com o detalhamento do procedimento de pesquisa.

No que concerne ao quarto capítulo, este explanou e relatou os resultados obtidos na pesquisa quanto a composição da remuneração dos cartórios no Brasil e em especial no Estado da Bahia, estudando este contexto à luz da realidade vivida. Na seção 4.1 se apresentou a composição e a distribuição da remuneração dos cartórios, com enfoque na forma de remuneração, na legislação aplicável, na distribuição dos valores contidos nos documentos de arrecadação judiciária do Estado da Bahia, bem como no detalhamento das responsabilidades e despesas obrigatórias, na subseção 4.2 foi feita análise da natureza jurídica desta remuneração e a aplicação aos princípios constitucionais tributários, especificamente ao princípio do não confisco e na seção 4.3 se trouxe os resultados obtidos da situação da atividade no Estado da Bahia.

O quinto e último capítulo contém as conclusões deste estudo.

## **1 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA**

### **1.1 REFORMA DO ESTADO**

A administração pública de um país está associada a um modelo de Estado, que é influenciado pela cultura, sociedade, valores, modelos de burocracia e instituições e organizações de cada sociedade. A análise de uma administração privada é pautada em modelos clássicos universalmente comparados, enquanto que a análise da administração pública deve ser feita numa perspectiva comparada de cada país, já que a experiência é o grande trunfo na aplicação e adaptação da realidade em cada Estado.

#### **1.1.1 Perspectiva global**

O modelo de administração pública implantado no pós-guerra, em especial o estado do bem-estar social, é um marco identificador do início das reformas administrativas no mundo.

O surgimento do Estado do Bem-Estar Social relacionou-se com três elementos: a existência de excedentes econômicos a serem relocados pelo Estado para as necessidades sociais, as ideias do pensamento keynesiano e a experiência da centralização governamental experimentada durante a II Guerra Mundial, que fomentou o crescimento da capacidade administrativa do Estado. (MATIAS-PEREIRA, 2008).

Tratou-se de um estado absoluto, do ponto de vista político e patrimonial e sob a ótica administrativa, trouxe grande prosperidade, alavancando diversas economias que, à época, se encontravam devastadas após o fim da II Guerra Mundial. (BRESSER-PEREIRA, 2008).

O sucesso desse modelo estatal, segundo Abrucco (1997), se deu em razão da consciência social a respeito do papel do Estado, no qual o mesmo era o garantidor da economia e do bem-estar social.

O Estado possuía três dimensões bem definidas: a intervenção estatal ativa na economia, garantindo pleno emprego e desenvolvimento nacional (o keynesianismo); a dimensão social, voltada para a aplicação de políticas públicas sociais, como o objetivo de garantir as necessidades básicas do cidadão (o chamado

*Welfare State*) e a dimensão gerencial do Estado, voltada para o funcionamento interno da Administração, o chamado modelo burocrático weberiano de administração. (ABRUCCIO,1997).

Este modelo de Estado prosperou até a década de 70, quando apresentou, em linhas gerais, desgaste decorrente de quatro fatores. O primeiro foi a crise econômica mundial, iniciada com a crise do petróleo. O segundo foi a crise fiscal dos governos, que endividados, não conseguiam mais financiar seus déficits, agravada em grande medida pela revolta dos taxpayers (contribuintes), ocorrida nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha, onde os cidadãos se posicionaram contra a cobrança de mais tributos. O terceiro fator caracterizou-se pela demanda da sociedade em não perder os benefícios adquiridos pelas políticas públicas sociais e a falta de recurso do Estado para mantê-los. E por fim, as transformações tecnológicas e a globalização geraram o enfraquecimento do controle, pelo governo, do fluxo financeiro e comercial para ditar políticas macroeconômicas. (ABRUCCIO,1997).

Consequenciais destes fatores geraram, dentre outros reflexos, a redução do crescimento, aumento de desemprego e elevada inflação. (BRESSER-PEREIRA, 2008).

O Estado passou a ser visto não mais como uma solução, mas como um problema que impedia o desenvolvimento do mercado. A eficiência e a confiança nas instituições do Estado passaram a perder crédito, passando a sociedade a requerer menos intervenção estatal e mais mercado e associativismo. (MARTINS; MARINI, 2010).

A partir deste momento, surgem diversas críticas ao modelo burocrático weberiano implementado pelos governos, em razão da comprovada ineficiência, morosidade e distanciamento das necessidades dos cidadãos (OSBORNE; GAEBLE, 1997).

Ante a situação, propostas iniciais de reforma do Estado foram surgindo pelo mundo, fundamentadas, principalmente, na redução de gastos e na redução da dimensão gerencial do Estado. (BRESSER-PEREIRA, 2008).

Alternativamente ao modelo burocrático, surgem dois modelos organizacionais, à chamada Administração Pública Gerencial (APG) e o chamado Governo Empreendedor. Ambos os modelos, de acordo com Secchi (2009) são pautados em valores de produtividade, descentralização, eficiência na prestação do serviço, mecanismos de mercado e *accountability*.

A necessidade da flexibilização da Administração Pública, fez surgir, assim, as ideias de uma nova gestão voltada para um novo conceito de gerenciamento do Estado. (BRESSER-PEREIRA, 2008).

Esse gerencialismo possui 03 (três) abordagens, conforme ensina Fadul e Souza (2005), a *New Public Administration* (Nova Administração Pública), a *New Public Management* (Nova Gestão Pública) e a *Managerialism*:

*A New Public Administration* (a Nova Administração Pública) movimento de orientação americana, adotada e popularizada durante o governo de Ronald Reagan em 1980, foi disseminada através do livro de Osborne e Gaebler, Reinventando o Governo. *A New Public Management* (a Nova Gestão Pública) de orientação mais liberal, adotada pela Inglaterra durante o governo da Primeira Ministra Margareth Thatcher em 1979, foi disseminada a partir das reformas administrativas realizadas no Reino Unido durante as décadas de 70 e 80. A Nova Gestão Pública gerou quatro modelos de gerencialismo: o impulso para eficiência; o *downsizing* e a descentralização; a busca pela excelência; e a orientação para o público. A terceira vertente, o *Managerialism*, também de tradição inglesa, gerou na reforma do setor público da Inglaterra três visões ou abordagens diferentes: o modelo gerencial puro; o *consumerism*; e o *public service orientation*. (FADUL; SOUZA, 2005)

Cada país teve uma reforma administrativa de acordo com sua cultura, economia e política. Em razão de suas características específicas, uns com grande diferença social e econômica, outros desenvolvidos ou subdesenvolvidos, forma diferentes, mas em cada reforma é possível observar que há um aspecto comum: a necessidade de se desburocratizar a atuação da máquina estatal. (MATIAS-PEREIRA, 2008).

Nos países desenvolvidos, como Grã-Bretanha e nos Estados Unidos da América a reforma do Estado surge como uma reconstrução na forma de gestão do Estado e não a construção de um Estado mínimo, o que foi reconhecido pelo Banco Mundial no relatório, datado no ano de 1977, O Estado num mundo em transformação (ABRUCIO; PÓ, 2002).

A partir dos governos do presidente Ronald Regan, nos Estados Unidos e da primeira ministra Margareth Thatcher, na Grã-Bretanha, iniciam-se as reformas dos seus estados, modificando profundamente o modelo weberiano. (ABRUCIO, 1997).

De acordo com Andriollo (2006), os principais objetivos das reformas nestes países era o corte de custos, aumento da eficiência do setor público, através do ajuste fiscal, reformas tributárias, liberação econômica, desregulamentação e privatizações.

Ainda, segundo o referido autor, as reformas nestes estados continuaram ocorrendo nos anos 90, mas com novas propostas como fortalecimento da capacidade gerencial e do *accountability* e melhoria na qualidade dos serviços públicos.

Matias-Pereira (2008) observa que o mundo inicia uma mudança na administração pública, afastando-se de uma administração pública tradicional, burocrata, para uma nova administração pública voltada para a eficiência, eficácia, legitimidade democrática e tecnologia na administração, frutos da chamada modernização que enalteceu os valores pluralistas e neoliberais.

Aponta o citado autor que a reforma importou diversas ferramentas do setor privado bem assim a lógica do mercado para o setor público, iniciando uma nova perspectiva para a forma de prestação de serviços públicos. (MATIAS-PEREIRA, 2008).

Afirmam Martins e Marini (2010) que a reforma em cada Estado foi pautada em ideais que envolveram valores de democracia, direitos (civis, sociais, republicanos) e universalismo de procedimentos. A diferença entre um Estado e outro se deu em razão da forma como cada qual buscou atingir os seus ideais.

A nova forma de administrar conduziu a um conceito de desenvolvimento aberto, num contexto que envolve integração, globalização e interdependência, segundo Martins e Marini (2010), atribuindo ao Estado o papel central de concertador, ativador e direcionador das capacidades do mercado e da sociedade.

### **1.1.2 Perspectiva brasileira**

No Brasil, a administração pública institucionalizada, desde o início do século XX, trouxe em sua história uma sucessão de reformas administrativas, implementadas a cada início de um novo governo, sempre na tentativa de minimizar as fragilidades e melhorar a capacidade do país.

Importante asseverar que, dentre os autores, não há uma uniformidade de reconhecimento e caracterização de fatos como reforma administrativa no Brasil, alguns reconhecem determinados fatos e outros não os reconhecem como relevante na reforma administrativa brasileira. Neste trabalho buscou-se trazer a categorização mais didática entre os autores pesquisados.

Fadul e Souza (2005) categorizaram as reformas administrativas brasileiras em reformas paradigmáticas e não paradigmáticas.

Dentre as paradigmáticas, destacam-se 04 (quatro) reformas. A primeira ocorrida durante o Estado Novo, com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público, através do qual se estabeleceu uma burocracia pública profissionalizada e uma gestão profissional e impessoal nos moldes da teoria weberiana.

A segunda iniciada com a publicação do Decreto Lei nº 200/67, durante o Regime Militar de 1964, onde se buscava traçar um modelo de administração pública gerencial.

A terceira reforma se deu com a promulgação da Constituição Federal de 1988, quando se alterou não apenas questões estruturais do estado brasileiro, mas também participação popular, direitos e deveres dos cidadãos, políticas públicas e gestão de governo.

A quarta reforma identificada inicia-se nos anos 90, no Governo de Fernando Collor de Melo e se estende pelos dois governos sucessores de Fernando Henrique Cardoso com o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado em 1995.

As reformas não paradigmáticas são assim categorizadas por não constituírem ações novas de implementação de significativas reformas, mas apenas por darem continuidade ou constituírem-se como desdobramentos de reformas anteriores. Pode-se citar a reforma administrativa do governo de Juscelino Kubistchek e a reforma do Governo de João Goulart.

A reforma administrativa que trouxe maior impacto e mudanças estruturais na administração pública brasileira foi a reforma ocorrida no ano de 1995, com a publicação do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, coordenado pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado – MARE.

A necessidade desta reforma era iminente, mas não foi um fenômeno exclusivo do Brasil, pois foi uma reforma baseada na análise de experiências ocorridas em várias partes do globo, em especial nas ideias do gerencialismo da Grã-Bretanha. (MATIAS-PEREIRA, 2008).

A Reforma do Estado brasileiro teve características nítidas das terias da Nova Gestão Pública (*New Public Management*), pois adotou diversos elementos do novo gerencialismo, aplicado em outros países, como divisão das organizações burocráticas tradicionais em agências centrais, adoção de sistema de gestão de desempenho, alterações de políticas de pessoal, redução de custos, dentre outros. (ANDRIOLLO, 2006).

Influenciado pela leitura do livro *Reinventando o Governo*, de Osborne e Gaebler (1997), (BRESSER-PEREIRA, 2000), que carrega o conjunto de princípios do novo paradigma de administração pública, com foco especial na ideia de redefinir o governo (competição *versus* monopólio, governo da comunidade, governo de qualidade e resultados) e pelos conceitos e teorias da Nova Gestão Pública, bem como das experiências dos países da OCDE, em especial do Reino Unido, que à época já implantava a sua segunda reforma administrativa, o então Ministro da Administração e Reforma do Estado, Bresser Pereira apresentou a proposta de reforma. (MARINI, 2003).

O Plano de Reforma proposto definiu a organização e estratégia da administração em quatro setores:

- a) Núcleo Estratégico: é o centro do governo, define leis e políticas públicas, sua aplicação e o seu cumprimento. Composto pela alta cúpula dos governos, como Presidente, Ministros, membros dos Poderes da República, Membros dos Tribunais Superiores;
- b) Atividades Exclusivas: aquelas relacionadas com o poder extroverso do Estado, composto pelo poder de regulamentar, fiscalizar e fomentar, de maneira a garantir que todas as leis sejam cumpridas e financiadas;
- c) Serviços não-exclusivos: são os serviços que o Estado provê mas não envolvem o exercício do poder extroverso, são representados por instituições que não possuem o poder de Estado, compreendem os serviços de educação, saúde, cultura, pesquisa científica, dentre outros.
- d) Produção de Bens e serviços para o mercado: compreendem a área de atuação das empresas estatais. (BRESSER-PEREIRA, 2000).

A mencionada proposta demorou aproximadamente três anos para ser aprovada pelo Congresso Nacional, superando o ambiente de hostilidade, descrença e perplexidade da sociedade ao projeto. O seu debate e sua aprovação marcam a superação da forma patrimonialista da Administração Pública Brasileira e a abertura de alternativas gerenciais, criando a perspectiva de utilizar os recursos públicos de maneira mais eficiente, com o foco no desenvolvimento e justiça social. (BRESSER-PEREIRA, 2000).

De acordo com Matias-Pereira (2008) os objetivos da reforma brasileira foram a implantação do modelo gerencial em substituição ao modelo burocrático, o equilíbrio das contas públicas e o aumento da capacidade estatal.

Bresser-Pereira (2000) observa que esta reforma criou novas instituições legais e organizacionais, ocorrendo não apenas no âmbito institucional, mas também numa dimensão cultural e de gestão.

No aspecto cultural, influenciou a transição da cultura burocrática para a cultura gerencial, transmitindo a ideia de sepultamento do patrimonialismo. No aspecto gestão, tratou de colocar em prática novas ideias gerenciais, colocando a disposição da sociedade serviços públicos de melhor qualidade a um menor custo para o Estado. (BRESSER-PEREIRA, 2000).

Marini (2003) destaca que as principais iniciativas da Reforma brasileira trouxeram a revisão de um marco legal (reforma constitucional e infraconstitucional), a proposição de nova organização na estrutura de governo (agências reguladoras, executivas e organizações sociais), adoção de medidas inovadoras de gestão gerencial (contrato de gestão, programas de inovação e qualidade da administração), bem como a implantação de política de valorização dos servidores públicos.

Apesar da base do discurso reformista ter questões relacionadas com a incapacidade gerencial do estado Rezende (2002) afirma que as questões econômicas e os preceitos trazidos no Consenso de Washington foram as reais razões motivadoras da reforma.

Assim, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) em questão foi convalidado pela Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, e buscou traçar, de um modo geral, um novo padrão de gestão pública, denominada de Administração Gerencial, apoiada nos princípios da flexibilidade, da ênfase em resultados, do foco no cliente e no controle social (MATIAS-PEREIRA, 2008).

Segundo Bresser-Pereira (2000), o grande desafio seria a criação de instituições que viabilizassem as estratégias de gestão adotada, eis que era necessário conceder certa autonomia e flexibilidade ao setor público, já que este atua em ambiente de transferência e não trocas, como o setor privado, o sistema de controle é a política e a administração e não o mercado, e sua atuação não visa o lucro e sim o interesse público.

Desta forma, os principais motivos da Reforma Administrativa foram revelados através da mensagem nº 886, datada do ano de 1995, encaminhada ao Presidente da República:

- 1) “Para este governo, a reforma administrativa do Estado é componente indissociável do conjunto de mudanças constitucionais que está propondo à sociedade. São mudanças que conduzirão a reestruturação do Estado e a redefinição do seu papel e da sua forma de atuação, para que se possa alcançar um equacionamento consistente e duradouro da crise”. (Mensagem nº 886/95, p. 25);
- 2) “No difícil contexto do retorno à democracia, que em nosso país foi simultâneo à crise financeira do Estado, a Constituição de 1988 corporificou uma concepção de administração pública verticalizada, hierárquica, rígida, que favoreceu a proliferação de controles muitas vezes desnecessários. Cumpre agora, reavaliar algumas das opções e modelos adotados, assimilando novos conceitos que orientem a ação estatal em direção à eficiência e à qualidade dos serviços prestados ao cidadão”. (Mensagem nº 886/95, p. 25);
- 3) “A reforma constitucional permitirá a implantação de um novo desenho estrutural na Administração Pública brasileira, que contemplará a diferenciação e a inovação no tratamento de estruturas, formas jurídicas e métodos de gestão e de controle, particularmente no que tange ao regime jurídico dos servidores, aos mecanismos de recrutamento de quadros e a política remuneratória”. (Mensagem nº 886/95, p. 26);
- 4) “Em relação ao servidor público, não se tenciona penalizá-lo ou suprimir direitos, mas atualizar dispositivos legais, remover excessos e, sobretudo, propiciar condições à introdução de novas formas de gestão que valorizam a sua profissionalização. Nesse sentido, ressaltam-se os seguintes resultados esperados: recuperar o respeito e a imagem do servidor perante a sociedade, estimular o seu desenvolvimento profissional; melhorar as condições de trabalho”. (Mensagem nº 886/95, p. 26). (BULOS, 1998);

- 5) Efetivando a reforma de 1995 adveio a reforma constitucional para que houvesse a efetiva possibilidade da concretização da primeira, mudanças na Constituição e em leis infraconstitucionais ocorreram como forma de viabilização das mudanças. (BRESSER-PEREIRA, 2000).

A reforma constitucional trouxe alterações importantes na Constituição, modificando o regime jurídico administrativo brasileiro, em especial normas referentes ao servidor público, bem como propôs alterações no controle de despesas e finanças públicas. (BULOS, 1998).

Vale o destaque trazido pela Emenda Constitucional nº 19/1998, que ratificou a importância dada pela Constituição Federal de 1988 à Administração Pública. Tal emenda introduziu como princípio norteador da Administração Pública, ao lado dos princípios clássicos da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, o princípio da eficiência (BRASIL, 1988, art. 37).

Hely Lopes Meirelles (1995) destaca que mesmo antes de se tornar expresso o princípio da eficiência, através da Emenda Constitucional nº 19/1998, diversas passagens da Constituição Federal de 1988 já exigiam resultados satisfatórios e positivos para os serviços públicos, atendendo as necessidades da sociedade, como o que consta nos artigos 71, 74 e 144, bem como na legislação infraconstitucional, como a exemplo do Decreto-lei 200/67 e da Lei nº 8987/1995. (BULOS, 1998). Trata-se de instituto decorrente do dever de uma boa administração, não sendo lógico e admissível juridicamente um comportamento do administrador público negligente, contra-produtivo e ineficiente.

De acordo com Bulos (1998), o termo eficiência traduz a ideia de rendimento funcional, de responsabilidade no cumprimento de deveres impostos ao agente público. O objetivo da eficiência é a obtenção de resultados positivos no exercício dos serviços públicos, com atendimento das necessidades básicas dos administrados. Toda ação administrativa deve estar pautada na eficiência e esta se concretiza quando o ato atinge materialmente da finalidade posta pela lei. (FRANÇA, 2000).

O princípio da eficiência é um princípio moderno, haurido da doutrina italiana, que corresponde a um reclamo “contra a burocracia estatal, sendo uma tentativa para combater a malversação dos recursos públicos, a falta de planejamento, os erros repetidos através de práticas gravosas”, condutas que insurgem-se contra a lei,

procedimentos corretos e que evitam controles, sem se preocupar com a qualidade do serviço prestado. (BULOS, 1998, p. 77 e 78).

Quanto à eficiência, esta, como princípio, foi inserida expressamente no rol do *caput* do art. 37 da Constituição Federal do Brasil com a Emenda Constitucional nº 98/2018, denominada na emenda como qualidade do serviço prestado. De aplicação imediata e efeitos plenos, trouxe o dever explícito da Administração Pública de atuar de maneira célere, eficaz e com o menor custo possível.

De acordo com José dos Santos Carvalho Filho (2011), o núcleo do princípio é a busca pela produtividade e economicidade, com vistas a reduzir o desperdício de dinheiro público, impondo a execução do serviço com presteza, perfeição e rendimento funcional.

Segundo Maria Sylvia Zanella di Pietro (2005), o princípio da eficiência impõe ao agente público o dever de atuar buscando resultados benéficos na consecução dos fins a que o Estado se predestina.

O autor Alexandre de Moraes (2002) aponta como características do princípio da eficiência: a efetividade do bem comum, a imparcialidade, neutralidade, transparência, participação e aproximação dos serviços públicos da sociedade, eficácia, desburocratização e qualidade.

Para Paulo Modesto (2000) o referido princípio compõe uma das faces materiais do princípio da legalidade da administração pública, sendo este inerente à ideia de justiça, não havendo razão para que estivesse expresso, tendo, inclusive, combatido a inclusão do mesmo de maneira expressa no texto constitucional.

O referido autor critica aqueles que tratam o surgimento do princípio da eficiência de maneira expressa no *caput* do art. 37 da Constituição Federal de 1988 como uma conquista revolucionária, como se houvesse alterado profundamente o núcleo do regime jurídico administrativo. A Carta Política nunca autorizou uma administração ineficiente, a boa gestão da coisa pública é obrigação inerente do exercício da função administrativa, que é atividade finalista exercida em favor da coletividade, que exige legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência do gestor. (MODESTO, 2000).

Divergências à parte é necessário extrair o que restou como positivo neste contexto de reformas. A eficiência surge como princípio afirmador da mudança de uma administração pública burocrática para uma administração pública gerencial, que visa coibir o desperdício, racionalizar o gasto público, trazendo a ideia de que serviços

públicos prestados deve o ser realizados com presteza, rapidez e perfeição, gerando rendimento positivo, com responsabilidade e satisfação das necessidades dos administrados.

## 1.2 A REFORMA DO PODER JUDICIÁRIO

O sistema jurídico de um país está intimamente ligado ao desenvolvimento social e econômico deste. A existência de normas claras e organizadas permite o desenvolvimento de relações jurídicas, sociais e econômicas de maneira segura gerando estabilidade, investimento e, conseqüentemente, crescimento.

O sistema jurídico deve acompanhar as reformas do Estado ao qual pertence. No Brasil, a reforma constitucional foi de fundamental importância para a concretização da reforma gerencial, mas não apenas alterações na Constituição Federal de 1988 foram relevantes, também as alterações e criações de leis infraconstitucionais, como a Lei de criação das agências executivas e organizações sociais, tiveram papel especial nestes novos rumos de organização do país. (BRESSER-PEREIRA, 2000).

Neste contexto dos anos 90, afirmam Sadek e Arantes (2001) que era previsível a inclusão na pauta das reformas o Poder Judiciário, eis que a reforma que o Brasil passava atingia um nível institucional e também como um processo de redemocratização.

A Constituição Federal de 1988, em relação ao Poder Judiciário, representou um marco na fixação de garantias institucionais, como a independência e autonomia deste poder. O mesmo passou a ter autonomia administrativa e financeira, passando a elaborar, por exemplo, proposta de seu orçamento, encaminhá-la ao Congresso Nacional e executá-lo na forma aprovada (BRASIL, 1988, art. 99)

Quanto à estrutura do Poder Judiciário, a Carta Política, segundo Sadek (2004), trouxe uma ampla reorganização e redefinição das suas atribuições nos vários organismos que o compõem.

O Supremo Tribunal Federal (STF), como órgão de cúpula, passou a ter atribuições predominantemente constitucionais. Logo abaixo na hierarquia foi criado o Superior Tribunal de Justiça (STJ) que incorporou parte das atribuições antes concentradas no STF, de maneira a desafogá-lo. Foi instituído ainda o Juizado Especial de Pequenas Causas e a Justiça de Paz, remunerada no âmbito da justiça

dos estados, dos territórios e do Distrito Federal. Desapareceu o Conselho Nacional da Magistratura, para dar lugar ao Conselho da Justiça Federal. (SADEK, 2004).

O artigo 92 da Constituição Federal assim nomeou os órgãos do Poder Judiciário: “I. o Supremo Tribunal Federal; II. O Superior Tribunal de Justiça; III. Os tribunais regionais federais e juízes federais; IV. os tribunais e juízes do trabalho; V. os tribunais e juízes eleitorais; VI. Os tribunais e juízes militares; VII. Os tribunais e juízes dos estados e do Distrito Federal e territórios”. (BRASIL, 1988)

Ao Judiciário, enquanto poder do Estado coube o exercício da função jurisdicional, sua função típica. Por função jurisdicional entende-se aquela em que o Estado, por meio do Poder Judiciário, quando provocado, aplicará o direito ao caso concreto, de maneira imparcial, solucionando conflitos, de interesse ou não. (CUNHA JÚNIOR, 2008).

Segundo Cunha Júnior (2008), como função do Estado de declarar, criar e realizar o direito diante de uma situação jurídica controvertida visando solucioná-la, a jurisdição é uma atividade *secundária* (pois através dela o Estado realiza uma atividade que deveria ter sido primariamente e espontaneamente exercida pelas partes), *instrumental* (pois o meio ou instrumental de que o próprio direito dispõe para impor-se a obediência de todos), *desinteressada* (pois a jurisdição não cede a nenhum dos interesses envolvidos, mas tão-somente ao direito que visa declarar, criar e executar) e *provocada* (é atividade inicialmente inerte, dependente de ser suscitada por quem tenha interesse e legitimidade), que os Órgãos do Estado exercem, visando remover e solucionar uma situação-obstáculo posta por fato do homem ou por fato da lei, que não pôde ser resolvida por iniciativa dos próprios interessados.

Foi fixado pela ordem constitucional, como papel do Poder Judiciário, também, a solução de conflitos entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo, bem como a solução de conflitos dos particulares que se julgavam lesados por decisões que tenham ferido os seus direitos e garantias constitucionais. Assim, com a incorporação de um rol de direitos e garantias individuais e coletivos, alargou-se os temas aos quais o Poder Judiciário, quando provocado, deve se manifestar, incorporando no modelo institucional e de atribuições um papel político para este Poder. (SADEK, 2004).

O artigo 5º da Constituição Federal de 1988 trouxe em seu bojo os direitos e garantias fundamentais da sociedade brasileira e a sua inobservância ou o seu desrespeito podem ser suscitados perante o Poder Judiciário, como já visto. (BRASIL, 1988)

O acesso à Justiça passou a ser um direito fundamental expresso o que gerou mais demandas ao Poder Judiciário. (BRASIL, 1988, art. 5º, inciso XXXV)

Assim, a ampliação do papel político do Poder Judiciário e o aumento da demanda pelos serviços judiciais colaboraram com o aumento da crise institucional e de gestão deste poder. (NOGUEIRA, 2011).

Aliado a isso, fatores como excesso de número de recursos previstos em lei, formalismo demasiado dos cartórios, lentidão na prestação jurisdicional, número insuficiente de magistrados e servidores, baixo índice de informatização dos cartórios e varas judiciais, falta de integração e cruzamento de dados entre as instituições que integram o Poder, excesso de leis, pouca transparência, obsolescência administrativa, compreenderam grande relevância no agravamento da crise no Poder Judiciário. (NOGUEIRA, 2011; VIEIRA; PINHEIRO, 2008; RENAULT, 2005).

Segundo Sadeck (2004), críticas ao Poder Judiciário sempre existiram desde as primeiras Cortes instaladas no período colonial, entretanto, a situação à época tornou-se insustentável, pois era preponderante a ideia da incapacidade do atendimento às crescentes demandas por justiça por este Poder, tornando-se um poder obsoleto, com difícil aceitação de qualquer modificação.

De acordo a citada autora dois aspectos se mostraram relevantes neste contexto: a justiça tornou-se uma questão problemática para diversos setores da sociedade e a diminuição do grau de tolerância com a eficiência do sistema judiciário e a queda do prestígio deste poder.

Corroborando com essas ideias, Boaventura Santos (2007, p. 11 e 12) afirma que “o déficit de organização, gestão e planejamento do sistema de justiça é responsável por grande parte da ineficiência e ineficácia de seu desempenho funcional e de muitos desperdícios”.

Neste contexto, após 13 (treze) anos de tramitação no Congresso Nacional, em 17 de novembro de 2004 foi aprovada a Emenda Constitucional nº 45/2004, trazendo consigo a chamada Reforma do Judiciário. Segundo Renault (2005) um processo de ricas reflexões que envolveram juízes, promotores, defensores públicos, advogados, acadêmicos e a sociedade civil, em prol de um sistema judicial acessível, funcional e racional.

Lima, Fraga e Oliveira (2016) afirmam que as mudanças implementadas pela Emenda Constitucional nº 45/2004 representaram um choque de gestão no Poder Judiciário, promovendo não apenas alterações nos procedimentos judiciais, mas

também na sua estrutura, criando mecanismos administrativos com o objetivo de alcançar maior eficiência e celeridade processual, assegurar autonomia e independência dos magistrados e ampliar o acesso à Justiça.

Para Lima e Cruz (2011) ao Poder Judiciário foi dada uma importante e desafiadora missão a de tornar a prestação jurisdicional efetiva, em âmbito nacional e para viabilizar a atividade fim do Poder Judiciário é necessário o bom funcionamento da atividade meio através da implantação de atividades efetivas de gestão.

A literatura nacional especializada não tem dado a devida atenção à gestão interna do Poder Judiciário, principalmente os seus dirigentes. A razão disto repousa na premissa de que a legitimidade do Poder Judiciário estaria ligada apenas à gestão externa e a criação de estruturas e institucionalização, não observando que muitos dos problemas enfrentados pelo Poder Judiciário, e já apontados acima, estão ligados à gestão interna e sua eficiência. (NOGUEIRA, 2010).

Vale destacar que a despeito do Poder Judiciário empreender a adoção de medidas gerenciais buscando a eficiência de gestão, possui grande dificuldade em razão da sua configuração organizacional ser desfavorável a elas, eis que possuem características da gestão burocrática weberiana, especialmente no que tange a sua estrutura hierárquica, sua operacionalização determinada por normas e a falta de formação administrativa dos magistrados. (NOGUEIRA, 2010).

Nogueira (2010), Vieira e Pinheiro (2008) classificam a estrutura organizacional do Poder Judiciário como um modelo de burocracia profissional, entendido este como uma estrutura que possui um núcleo operacional forte, onde este núcleo é composto por membros, operadores, que executam o trabalho essencial, no caso dos Tribunais, este operador seria o magistrado.

Em razão da complexidade do seu labor, para que a administração seja feita, cria-se uma enorme estrutura de apoio ao operador, composta de assessorias de apoio (escrivão, escrevente, oficial de justiça, assessores e estagiários), restando centralizada as decisões ao magistrado, tornando distante a fiscalização ou padronização de atuação. (LIMA, FRAGA E OLIVEIRA, 2016).

Naturalmente, em razão da sua atividade, o magistrado ao transportar a sua conduta judicial para o campo administrativo evita a previsibilidade e o planejamento, elementos fundamentais no exercício da atividade administrativa, aplicando soluções legais ao revés de gerenciais, sem envolvimento de terceiros, numa típica conduta de

gestão centralizada, rígida e hierárquica. (NOGUEIRA, 2010; LIMA, FRAGA E OLIVEIRA, 2016).

Complementado estes aspectos, Lima, Fraga e Oliveira (2016) afirmam que em face da cultura do Poder Judiciário privilegiar aspectos externos do papel político exercido, tratam sua gestão interna como um aspecto menor, sem atenção especial pelos magistrados, que enraizados da definição de sua jurisdição como atividade fim, consideram a atividade administrativa como atividade meio.

Ante as limitações acima discorridas, na tentativa de transpor as barreiras existentes, importante destacar uma das principais instituições criadas pela Emenda Constitucional nº 45: a criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) para o exercício do controle externo do Poder Judiciário. (Brasil, 2004)

O Conselho Nacional de Justiça, afirma Lima e Cruz (2011), nasceu imbuído por um anseio de aperfeiçoamento da gestão do Poder Judiciário, através de iniciativas de unificação e articulação de ações administrativas, tendo como missão além da fiscalização do Poder Judiciário, a integração de programas de gestão de pessoas, de informatização, de acesso à Justiça e de gestão administrativa, tanto para o Poder Judiciário estadual como para o federal, atividades consideradas impossíveis, segundo os autores, tendo em vista o isolamento dos tribunais do Brasil.

Complementa Schmidt (2015) que para cessar o isolamento político da Magistratura é necessário ir além e conclamar que magistrados e servidores debatam e cooperem entre si sobre o as questões estruturais, gerenciais e administrativas para se obter um resultado positivo.

Entretanto, a criação do Conselho Nacional de Justiça enfrentou forte resistência de diversos setores do Poder Judiciário, em razão do que este Conselho representaria: um controle externo dos seus atos. (SADEK, 2001).

Lima, Cruz e Oliveira (2016) destacam que tal resistência pode ser atribuída também ao fato do próprio status profissional do magistrado, que imbuído de autonomia e independência, tem dificuldade de tornar sua atuação compatível com elementos gerenciais, como a previsibilidade, padronização e cumprimentos de metas.

O processo de reforma do Poder Judiciário, segundo Lima, Fraga e Oliveira (2016), aplica os princípios gerencialistas de eficiência e *accountability* da Nova Gestão Pública numa instituição com padrões patrimonialistas onde os aspectos de gestão são caracterizados como atividade de meio.

### 1.2.1 Conselho Nacional de Justiça – CNJ

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ), como a principal novidade da Emenda Constitucional nº 45/2004, nasceu como um órgão de cúpula administrativa e disciplinar do Poder Judiciário nacional apto a elaborar uma estratégia de ação comum para todo o Poder Judiciário Nacional. (KIM, 2015).

Com composição heterogênea, tema bastante debatido na Câmara dos Deputados e no Senado (SADEK, 2001), está previsto no art. 103-B da Constituição Federal de 1988 e é composto por 15 conselheiros membros, sendo 09 (nove) magistrados oriundos de diversas instâncias e órgãos do Poder Judiciário, 02 (dois) membros do Ministério Público, 02 (dois) advogados e 02 (dois) cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada, todos com mandato de 02 (dois) anos, permitida uma recondução, sendo que a presidência do Conselho é exercida pelo Ministro Presidente do Supremo Tribunal de Justiça.

Surgiu com a elevada função de órgão de controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e responsável pela verificação dos deveres funcionais dos juízes e aplicação do Estatuto da Magistratura, nos termos do art. 103-B, § 4º da Constituição Federal de 1988, competindo-lhe zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pela aplicação dos princípios constitucionais, em especial pela legalidade dos atos administrativos e expedir atos regulamentares.

Compete-lhe, também, atuar nas reclamações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, incluindo reclamações contra serviços auxiliares, serventias e órgãos de serviços notariais e registros e propor providências necessárias para melhoramento do Poder Judiciário do país, além de realizar a fiscalização ético-disciplinar de seus membros. (BRASIL, 1988, art. 103, § 4º).

Precipuamente, o referido conselho tem sua atuação dirigida a duas grandes missões, segundo Alexandre de Moraes (2015): a de planejamento e controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e o controle dos deveres funcionais dos juízes, sem prejuízo dos controles administrativos de cada tribunal.

Com a instalação do CNJ, o Poder Judiciário se tornou, nas palavras de André Ramos Tavares (2015), um órgão bicéfalo, com um órgão de cúpula tratando especificamente de assuntos administrativos, financeiros e disciplinares e outro que trata exclusivamente de questões jurisdicionais.

De acordo com Sena (2012), dentre as diretrizes do Conselho Nacional de Justiça destacam-se aquelas relacionadas com o planejamento estratégico, controle e proposição de políticas judiciárias, com a modernização tecnológica do Judiciário; a ampliação do acesso à justiça, pacificação e responsabilidade social e a garantia do efetivo respeito às liberdades públicas e de execuções penais.

A construção de políticas e estratégias deve estar pautada na eficiência e eficácia do sistema do Poder Judiciário por meio de racionalização de estruturas, adoção de gerenciamento através de objetivos e metas e elaboração de planos de desenvolvimento de recursos financeiros, humanos, físicos e logístico. (SAMPAIO, 2007).

Para Kim (2015), além da implantação de políticas públicas judiciárias, deve também o Conselho Nacional de Justiça buscar soluções para fomentar mudanças positivas à administração judicial, bem como para o cumprimento eficiente dos direitos e garantias fundamentais dos cidadãos.

O primeiro triênio (2005-2007) de atuação do Conselho Nacional de Justiça, de acordo com Vieira e Pinheiro (2008), foi marcado pela publicação de diversas recomendações e resoluções voltados para a melhoria de gestão com foco no planejamento, controle e organização. Neste período foram expedidas resoluções abrangentes tratando desde a promoção de concursos de juízes até planejamento estratégico.

Assim, a partir do ano de 2009, o Conselho Nacional de Justiça estabeleceu diversas metas a serem cumpridas anualmente pelos tribunais brasileiros, com a delimitação de indicadores de qualidade, produtividade e eficiência para o serviço público. (SENA, 2012).

Diversas resoluções ao longo dos anos foram expedidas pelo Conselho Nacional de Justiça, todas com o objetivo de atingir a eficiência do Judiciário brasileiro. Merecem destaques: a criação de Ouvidorias (Resolução CNJ nº 103/2010), a instituição de regras sobre planejamento, execução e monitoramento de obras no Poder Judiciário (Resolução CNJ nº 114/2010), a documentação dos depoimentos por meio do sistema audiovisual e a realização de interrogatório e inquirição de testemunhas por videoconferência (Resolução CNJ nº 105/2010), criação do Banco Nacional de Mandados de Prisão (Resolução CNJ nº 137), a vedação à prática de nepotismo (Resolução CNJ nº 7/2005); a instituição do Código de Ética da Magistratura Nacional (Resolução CNJ nº 60/2008); e a Criação do Sistema de Estatísticas do Poder Judiciário (Resoluções CNJ nº 4/2005 e nº 76/2009), dentre outras.

E não apenas o Conselho Nacional de Justiça tem atuado em relação a questões jurisdicionais propriamente ditas. No tocante à atividade Notarial e Registral, cuja competência correccional e regulamentar sobre esta atividade lhe compete (BRASIL, 1988, art. 103-B, § 4º, incisos I, II e III), tem atuado de maneira a unificar normas e orientações a nível nacional, bem como fiscalizando a atuação do Judiciário no cumprimento das normas jurídicas. (FREITAS, 2019).

Neste aspecto, vem editando resoluções padronizando matérias afetas ao Direito Registral em sede nacional, como por exemplo, Resolução CNJ nº 155/2012 (translado de certidões de registro civil de pessoas naturais emitidas no exterior), Provimento nº 28/2013 (regulamenta o registro tardio de nascimento), Resolução CNJ nº 175/2013 (habilitação, celebração de casamento civil ou conversão de união estável em casamento entre pessoas do mesmo sexo), Provimento nº 16/2012 (reconhecimento de paternidade), Provimento nº 63/2017 (reconhecimento de maternidade ou paternidade socioafetivos), dentre outros.

O Conselho Nacional de Justiça vem se firmando como o órgão responsável por exercer o *accountability* sobre outros agentes estatais como tribunais, magistrados, serviços auxiliares, prestadores de serviço notarial e de registro que atuam por delegação. (ROBL FILHO, 2013).

Para Schmidt (2015), as diretrizes de planejamento estratégico, diálogo e participação devem representar palavras de ordem do Conselho Nacional de Justiça, que deve aprimorá-las com foco na modernização tecnológica e gestão de demandas para uma eficiente prestação de serviço.

O referido Conselho Nacional, com o passar dos anos e o amadurecimento da instituição, vem mostrando uma atuação voltada para a governança da justiça, com enfoque no planejamento estratégico e na criação e gestão de políticas judiciárias eficientes, sem deixar de lado a sua atuação correccional e de controle. (SCHMIDT, 2015).

De um modo geral, após pouco mais de quinze anos de sua criação, o Conselho Nacional de Justiça vem trazendo à sociedade brasileira a esperança de mudança para o Poder Judiciário, com uma ressignificação deste poder.

### 1.3 ATIVIDADE NOTARIAL E REGISTRAL NO BRASIL

#### 1.3.1 Precedentes históricos da atividade notarial

A atividade notarial e registral está ligada à natureza humana e é uma das atividades mais antigas praticadas pela humanidade e foi através dela que a história foi registrada e perenizada. Segundo Leonardo Brandelli (2011), é, inclusive, uma atividade pré-jurídica, pois emergiu das necessidades sociais, antes mesmo do surgimento do direito.

Não há consenso entre os estudiosos sobre a matéria do momento em que surge a atividade notarial. Há quem defenda que ela surge apenas com a escrita, mas há autores, como Maria de Fátima Batista Quadros (2018), que identifica a atividade registral desde o período pré-histórico, no sentido de, apesar de não existir a escrita, já havia a necessidade do homem de registrar seus atos, o fazendo através da pintura rupestre.

Entretanto, o consenso maior entre os autores é no sentido de que os primeiros registros efetivos com contornos mais definidos da atividade notarial e registral surgem com o advento da escrita.

A sociedade com o passar do tempo tem a necessidade de perpetuar suas vontades no tempo com a finalidade de garantir os direitos derivados dos seus atos. Pelo clamor social, surge a figura de um ente confiável, que estudava e tinha conhecimento sobre os signos da escrita, eleito para redigir e tomar a termo os atos e negócios entabulados pelas partes, os tornando duradouro e visíveis, facilitando a sua prova perante terceiros. (BRANDELLI, 2011).

Nasceu, assim, a figura do escriba, aquele que escrevia os atos, um indivíduo pertencente a uma classe privilegiada, com conhecimento intelectual e cultural especial, cujos cargos tinham características de propriedade privada. (BRANDELLI, 2011).

Em algumas sociedades nominavam este indivíduo como tabelião advindo esta expressão em razão dos registros serem realizados em tábuas ou tabulários, cobertos de cera. (MACHADO, 1887).

As primeiras sociedades civilizadas, como os egípcios, os hebreus, os fenícios e os mesopotâmicos utilizavam a escrita para registrar seus atos jurídicos e sua história. (BRANDELLI, 2011).

Os escribas e tabeliães deste período, em regra, eram pessoas de confiança ou parentes do Faraó ou do Chefe Religioso que possuíam o conhecimento da escrita e de contabilidade e tinham a competência para registrar os atos praticados pela realeza e em especial editar atos que vinculariam o povo perante a autoridade máxima. Havia os chamados escribas das leis, e os escribas comuns que atendiam a escriturar os atos do povo. (SIQUEIRA; SIQUEIRA, 2000).

Os escribas não possuíam fé pública, os documentos redigidos por eles para alcançar um valor probatório necessitavam da homologação da autoridade superior, utilizavam para dar autenticidade tabuletas de argila os selos dos oficiais escritores. (BRANDELLI, 2011).

Até aquele momento haviam diversas leis esparsas, orais e escritas, mas foi com o Código de Hamurabi (1.700 a.C.), primeiro código escrito e das relações da sociedade, é que se efetivou o registro escrito de regras. (SIQUEIRA; SIQUEIRA, 2000).

O crescimento da população da época e as demandas surgidas não deram vencimento à quantidade de escribas existentes. O número de escribas tornou-se insuficiente, fazendo surgir seus auxiliares, os chamados notários. Esta denominação advém dos apontamentos abreviados dos atos praticados por estes indivíduos, as chamadas notas. Estas eram apontamentos resumidos colhidos pelos notários as quais eram passados ao tabelião para que este desse a solenidade e autenticidade ao documento. (MACHADO, 1887).

Em Roma, o cargo de tabelião passa a ser também um cargo público. Os tabeliães escreviam as sentenças dos tribunais, o nascimento e o óbito dos ilustres, os boletins de negócios públicos, constituindo-se verdadeiras gazetas diárias, segundo Joaquim de Oliveira Machado (1887), e espalhavam em praça pública, acessível a todos. Havia o costume de se redigir as convenções particulares junto a oficiais públicos, os chamados *tabelliones*, surgindo a distinção entre instrumentos públicos e privados, mas os mesmos só se tornavam autênticos com o registro destes documentos. A partir daqui os vocábulos tabelião e notário são utilizados como sinônimos.

O período medieval foi um período que houve um enfraquecimento dos notários em razão do sistema econômico adotado, pois este inviabilizou a institucionalização notarial já que a nomeação dos notários passou a ser de responsabilidade dos senhores feudais que o faziam sem observar quaisquer critérios, gerando uma vulgarização da atividade e excesso de cargos preenchidos por indivíduos sem qualificação. (BRANDELLI, 2011).

No século XIII, houve uma regeneração do notarial com o resgate do estudo sobre o tema e sobre o direito romano pela Universidade de Bolonha, na Itália. De acordo com Leonardo Brandelli (2011), é a partir desta escola que há a fixação científica das bases institucionais do notariado moderno.

De maneira geral, a atividade notarial e registral se desenvolve de certa forma equivalente em todo o mundo, mas com influências e adaptações culturais, políticas e econômica, características de cada país.

### **1.3.2 Breve histórico da atividade notarial no Brasil**

Para compreender a evolução histórica da atividade registral do Brasil, faz-se necessário apontar a história da influência portuguesa nos registros públicos brasileiros.

Portugal sofreu influência romana na constituição dos seus tabelionatos, bem como, influencia hispânica, conforme se depreende do primeiro regimento dos Tabeliães, editado por D. Dinis em 12 e 15 de janeiro de 1305. (MACHADO, 1887).

O então rei de Portugal, D. João I, inovando, edita uma lei que traz, pela primeira vez, as atribuições distintas para os tabeliães de Notas ou do Paço, e os tabeliães das Audiências ou Judiciais. Como o próprio nome sugere, cabia aos Tabeliães Judiciais os atos que tinham a intervenção do Juiz, sejam por se constituírem em sua presença ou por sua ordem, e cabia aos tabeliães de Notas os instrumentos que não tinham a intervenção judicial. (BRANDELLI, 2011).

Ao longo do tempo, as regras sobre as atividades dos notários foram codificadas e modificadas. Foi com o rei português Afonso III, influenciado pela Escola de Bolonha, que o notariado passa a ter um caráter oficial, gozando de fé pública.

A partir deste período, vieram as Ordenações Afonsinas, Manuelinas e Filipinas, todas contendo regras e normativas aos tabeliães. (COTRIM NETO; BITENCOURT, 1973; LOUREIRO, 2018).

De acordo com Deoclecio Leite de Macedo (1974), o cargo de tabelião era preenchido através de nomeação do rei ou de senhores de terra e fidalgos, que concediam o cargo por meio de doação, sendo, portanto, vitalícios, somente podendo perder o cargo através de sentença passada na Relação. Os cargos de tabeliães eram proporcionais à população e rendimentos, não se aplicando esta regra às colônias portuguesas.

Para investidura do cargo, segundo o referido autor, a lei portuguesa exigia limpeza de sangue, maior idade, cidadania, bons serviços, instrução, idoneidade moral, não possuir culpa crime e ser do sexo masculino.

No período das navegações, todas as esquadras possuíam um tabelião oficial que fazia os registros diários dos acontecimentos, atos, fatos e achados dentro e fora do navio, como forma de garantir, especialmente, a posse e o domínio das descobertas. (BRANDELLI, 2011).

Ao descobrir o Brasil, Pedro Álvares Cabral, trazia consigo em sua esquadra, Pero Vaz de Caminha, embora este não tivesse o cargo de escrivão oficial, o exerceu e registrou e documentou a descoberta do nosso país, enviando ao rei de Portugal a certidão de nascimento do Brasil. (BRANDELLI, 2011).

De acordo com Marli Aparecida da Silva Siqueira e Bruno Luiz Weiler Siqueira (2000), Pero Vaz de Caminha foi o primeiro tabelião da Coroa Portuguesa a pisar no Brasil e o registrador dos nomes da nova terra: Monte Pascoal, Terra de Vera Cruz, Ilha de Vera Cruz e Terra de Santa Cruz.

No Brasil colônia, as regras do direito português eram as que vigiam. Com a divisão das capitanias hereditárias, foi concedido aos donatários o poder de constituição de vilas e ofícios de governança, incluindo neste ponto a criação do cargo de tabelião para cada localidade e de acordo com o interesse de cada um. (SIQUEIRA; SIQUEIRA, 2000).

Com o fim das capitanias hereditárias e a unificação do Brasil em um governo geral, os direitos relativos aos ofícios foram modificados. Com o vínculo criado entre a Coroa Lusitana e a Igreja Católica, com a criação do Bispado do Brasil, surgiram os registradores reais que anotavam tudo o que ocorria na terra nova.

Ao que parece, já que o documento de criação do Governo do Geral, datado de 15 de dezembro de 1548, de acordo com Marli Aparecida da Silva Siqueira e Bruno Luiz Weiler Siqueira (2000) não foi claro, o governador geral poderia nomear tabeliões interinos e estes deveriam providenciar junto à realza a confirmação de sua nomeação. Estes tabeliões tiveram importante papel junto a atividade dos bandeirantes que adentravam no território nacional em busca de índios e riquezas, eis que registrávamos bens e posses de cada membro da Bandeira e os respectivos herdeiros, para caso não houvesse o retorno desse indivíduo.

Um marco histórico do registro imobiliário do Brasil é a edição da Lei de Terra, datada de 1850, momento em que surgiram os registradores imobiliários como sendo

os responsáveis pelos registros de atos e vontades da sociedade. Já o registro de casamento, nascimento, legitimação de filhos etc., ditos registros das pessoas naturais, eram feitos pela Igreja Católica, aliada ao Estado. (SIQUEIRA; SIQUEIRA, 2000).

O notariado brasileiro foi regido pelas leis portuguesas, pelas Ordenações e leis extravagantes da Coroa até a Independência. Após esta, as regras estipuladas nas Ordenações Filipinas continuaram vigentes até a proclamação da República, e a edição da Constituição de 1891, havendo uma separação entre a Igreja Católica e o Estado, ficando este último responsável pelos registros das pessoas naturais. (BRANDELLI, 2011).

Não houve grandes mudanças a partir de então em relação às atividades e a forma de investidura dos cargos de tabeliães, permanecendo, inclusive, como forma de investidura a propriedade hereditária dos ofícios, como maneira de recompensa aos filhos dos tabeliães pelo bom desempenho deste último no exercício do seu ofício. (BRANDELLI, 2011; LOUREIRO, 2018).

Permaneceram vigentes regras das Ordenações Filipinas no tocante aos requisitos das escrituras públicas, por exemplo, tendo sido substituídas com a entrada em vigor do Código Civil Brasileiro de 1916, que nada de inovador trouxe para a função. (LOUREIRO, 2018).

Somente com a Constituição Federal de 1967, alterada pela Emenda Constitucional nº 22/1982 é que houve a criação de uma nova regra de ingresso na atividade extrajudicial: concurso público. Apesar desta regra ter sido inspirada no princípio administrativo da moralidade, deixou uma brecha privilegiando aqueles que já estavam na atividade como substituto há pelo menos 05 (cinco) anos, configurando exceção à regra nominal. Por esta exceção ficou assegurado aos substitutos das serventias extrajudiciais e do foro judicial, na vacância do cargo do titular, a efetivação desde que investidos na forma da lei ou que venham a contar, com pelo menos, cinco anos de exercício, nessa condição e na mesma serventia até 31 de dezembro de 1983. (BRANDELLI, 2011; FREITAS, 2019).

As serventias do foro judicial e extrajudicial, segundo Manoel Adam Lacayo Valente (1994), passaram a serem órgãos administrativos, instituídos pelo Estado e dotados de poder certificantes com função de auxiliar o Poder Judiciário, exercendo função pública.

A Emenda Constitucional nº 22/1982 estabeleceu, ainda, que as serventias extrajudiciais fossem providas pela legislação estadual, observando a classificação em concurso público de provas.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, grandes e essenciais mudanças ocorrem no cenário notarial, as quais há muito tempo eram clamadas pela sociedade.

### **1.3.3 Regime jurídico da atividade notarial e registral**

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 inaugurou o verdadeiro desenvolvimento institucional da atividade notarial e registral brasileira, adotando premissas do Notariado latino, incorporando basicamente ideias de países como França, Portugal e Espanha.

A Carta Magna tratou do Regime Jurídico Notarial e Registral no seu último título (IX – Das Disposições Constitucionais Gerais), definindo o exercício da atividade como de natureza privada e a despeito da função ser de natureza pública, e não integrar o Capítulo das Competências do Poder Judiciário, estando fora da estrutura hierárquica do Poder Público, determinou que a competência fiscalizatória da atividade registral e notarial fosse do Poder Judiciário.

Assim, o art. 236 da Constituição vigente determina a privatização dos serviços notariais e registrais do país, mediante a delegação do serviço a um particular, escolhido através de aprovação em concurso público de provas e títulos e cuja atividade deverá ser regulada mediante lei. (BRASIL, 1988)

Apenas em 1994, o citado artigo foi regulamentado com a edição da Lei nº 8.935 e tem como premissa basilar a finalidade de assegurar a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos e negócios jurídicos praticados pelas pessoas. (BRASIL, 1994, artigo 1º).

Esta lei institui o regime jurídico próprio aplicável aos Tabeliães e Registradores, concedendo independência no exercício da atividade e determinando que os delegatários da função sejam profissionais do Direito ou que possuam, no mínimo, 10 (dez) anos de serviço na atividade notarial e registral.

Para Matheus Freitas (2019), esta legislação representou um marco da estrutura e do desenvolvimento contemporâneo da atividade notarial e registral brasileira.

A citada lei trouxe a definição, as atribuições e competência de cada notário e registrador. Vale destacar que são titulares de serviços notariais e registros os tabeliães de notas, os tabeliães e oficiais de contratos marítimos, os tabeliães de protesto de título, os oficiais de registro de imóveis, os oficiais de registro de títulos e documentos e civis das pessoas jurídicas, os oficiais de registro civil de pessoas naturais, interdições e tutelas e os oficiais de registro de distribuição. (BRASIL, 1994, art. 5º).

A função notarial e registral é marcada por características e normas próprias, sendo regida por normas e princípios de Direito Público e normas e princípios de Direito Privado, possuindo, assim, natureza jurídica híbrida. (FREITAS, 2019).

Apesar de ser uma atividade milenar, os estudos sobre a atividade notarial e registral no Brasil são relativamente recente, somente após a entrada em vigor da Lei nº 8.935/1994, é que de fato se iniciou relevante organização de corpo de juristas especializados na matéria, cursos, congressos e aprofundamento de doutrina sobre o tema.

Por esta razão, ainda persiste o desconhecimento da matéria por parte de da população leiga, como também em sede de jurisprudência, gerando confusão, dúvidas e contradições relativas à matéria, em especial na caracterização da atividade como função ou serviço público.

A conceituação do termo função é ambígua, segundo Luiz Guilherme Loureiro (2018), há na doutrina quem defina como uma espécie de poder ou como uma espécie de atividade.

Ensina o mencionado doutrinador que:

De acordo com a doutrina baseada em SANTI ROMANO, função pública é a potestade exercitada não por um interesse próprio ou ao menos exclusivamente próprio, mas por um interesse alheio ou interesse objetivo. Por sua vez, DROMI define função como atividade ao afirmar que as funções do poder são as formas diversas sob as quais se manifesta a atividade dominante do Estado, os diversos modos de exercício da atividade estatal. De acordo com esta última corrente, o conceito de função se refere à forma e aos meios da atividade do Estado. As funções constituem as formas de exercício das atribuições. (LOUREIRO, 2018).

Apesar da grande dificuldade dos doutrinadores em alcançar um conceito que atenda a todo e qualquer serviço praticado pelo Estado, adotamos o conceito trazido por Maria Sylvia Zanella di Pietro (2005) sobre serviço público que entende que é a atividade material que a lei atribua ao Estado, que exerce diretamente ou através de

seus delegados, com o objetivo de satisfazer as necessidades da coletividade, seja regido por um regime jurídico total ou parcialmente de direito público.

Assim, conclui Loureiro (2018) que o notário não exerce um serviço público, em sentido estrito, pois atividade notarial não oferece uma utilidade material aproveitada diretamente pelos usuários, mas sim uma função, que, na concepção da função como poder, pode ser traduzida na potestade que é fé pública no interesse das relações da sociedade, sendo uma atividade jurídica.

Não obstante se mencionar que o notário realiza um serviço notarial, em verdade, trata-se de uma função ou atividade. A expressão serviço notarial, na concepção técnica, corresponde à sede ou domicílio que o notário realiza suas atividades, atribuídas por lei. (FREITAS, 2019).

A função notarial e registral do Brasil, nos termos do sistema adotado pela Constituição Federal de 1988 e regulamentado pela Lei nº 8.935/1994, é eclética, não se confundindo com a função judicial, administrativa ou de jurisdição voluntária, apesar de possuir pontos em comum com cada uma dessas funções. (LOUREIRO, 2018).

De uma forma geral, o notário exerce uma função pública delegada pelo Estado, dotada de fé pública, atuando como um jurista de direito privado. A atividade é própria do Estado, mas obrigatoriamente, segundo a Carta Magna de 1988, exercida em caráter privado. (BRASIL, 1988, art. 236).

Vale ressaltar que as atividades notariais e de registro exercidas por meio de delegação ao particular não tem o condão de modificar a natureza do serviço, que se mantém como público, por garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos, de acordo com o artigo 1º da Lei nº 8.935/1994. (BRASIL, 1994).

Os delegatários de serviços notariais e de registro são agentes públicos, particulares em colaboração com a Administração Pública, em razão de exercerem uma função pública, mas não fazerem parte da estrutura organizativa estatal, por definição da própria Constituição Federal que tratou da matéria fora do Capítulo relativo à Administração Pública. (LOUREIRO, 2018).

Define Loureiro (2018) que os delegatários das serventias extrajudiciais são profissionais que se encontram numa posição entre um jurista estatal, isto é, um magistrado, promotor, e um jurista privado, ou seja, um advogado, consultor jurídico, não se enquadrando como funcionários públicos em sentido estrito, nem como profissional liberal do Direito.

Entretanto, para fins de direito penal, os notários e registradores são considerados funcionários públicos em sentido amplo, conforme art. 327 do Código Penal. (FREITAS, 2019).

Pelo exercício ser de caráter privado, a Lei nº 8.935/1994 garantiu autonomia de empreendedorismo privado ao notário e registrador na condução da atividade determinando normas como: regime privado de contratação de pessoal, aplicando-se à Consolidação das Leis do Trabalho aos contratos de trabalho firmados, discricionariedade para definição do número de funcionários para assegurar a satisfatória prestação de serviço, as despesas de custeio em geral (aluguel, material, conservação, serviços de água e luz etc.), responsabilidade pelos riscos da atividade e atuação de seus prepostos, bem como a gerencia administrativa e financeira e organização técnica e logística. (FREITAS, 2019).

Acrescenta Bravo (2018) que a despeito da delegação ser pessoal, a serventia deve possuir um número junto ao Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas – CNPJ, ter assessoria contábil mensal para atender as Corregedorias de Justiça (fluxo econômico de atos e de rendas efetivamente recebidas).

Em contrapartida, os delegatários de serviço extrajudicial não se submetem à regra de aposentadoria compulsória dos servidores públicos e não possuem piso remuneratório, nem estão sujeitos ao teto remuneratório aplicado aos servidores públicos, sendo que sua remuneração é baseada nos emolumentos percebidos pela prática da atividade, após a dedução dos impostos, despesas em geral e investimentos. (FREITAS, 2019).

Quanto aos seus direitos e deveres, Lei nº 8.935/1994 enumera nos artigos 28, 29 e 30, entretanto, para o presente trabalho, relevante destacar o direito contido no art. 28, relativo à percepção integral de emolumentos. (BRASIL, 1994)

#### **1.3.4 Forma de remuneração da atividade notarial e registral**

Historicamente, a forma de remuneração do delegatário através dos chamados emolumentos foi assim definida com as Ordenações Manuelinas, que promoveram a alterações no Código precedente separando as atribuições dos tabeliães de notas e judiciais, especificando a remuneração de cada um: emolumentos e pensões, respectivamente. (AFONSO, 2006).

Conceitua-se emolumento como a contraprestação econômica paga, em moeda corrente nacional, fixada em lei, pelos usuários dos serviços das serventias extrajudiciais, ao delegatário, pela prática dos atos. (FREITAS, 2019; LOUREIRO, 2018; MINARDI 2016).

A Lei Federal nº 10.169/2000 regulamentou o parágrafo 2º do art. 236 da Constituição Federal, estabelecendo normas gerais para a fixação de emolumentos em razão da prática dos atos notariais e de registro. (BRASIL, 2000)

A referida lei estabeleceu que é de competência dos Estados e ao Distrito Federal a regulamentação de normas específicas e a fixação do valor dos emolumentos relativos aos atos praticados, devendo os mesmos corresponder ao efetivo custo e à adequada e suficiente remuneração pelos serviços prestados. (LOUREIRO, 2018).

De acordo com o artigo 4º da Lei Federal nº 10.169/2000, cada Estado deve instituir seu regimento de custas e emolumentos, por meio de tabelas, constando os tipos de atos e os respectivos valores dos serviços extrajudiciais. Estas tabelas devem ser publicadas no Diário Oficial de cada Estado, respeitando o princípio da anterioridade tributária. (BRASIL, 2000)

Os valores dos emolumentos devem ser instituídos observando faixas contendo valores máximos e mínimos, levando em consideração a espécie de ato notarial e de registro, se fazendo constar através de tabelas confeccionais de modo acessível ao público. (LOUREIRO, 2018).

Não há fixação nacional de valores para os atos cartorários, os valores variam de acordo com cada Unidade da Federação, que o teoricamente deve ser estipulado com base na realidade econômica de seu Estado.

Estes valores podem sofrer reajustes para preservar o equilíbrio econômico financeiro dos serviços notariais e registrais, desde que observem, também, o princípio da legalidade e da anterioridade tributária. (BRASIL, 2000, artigo 5º).

Tema controverso era o relativo à natureza jurídica dos emolumentos, em especial ao seu enquadramento como tributo ou como remuneração. Para Regn Roberto Marques de Melo Júnior (2005), os emolumentos configuram-se receita privada decorrente da prestação de um serviço público delegado a um particular e, em sendo uma contraprestação remuneratória, configura uma remuneração, até porque, defende o autor, do ponto de vista histórico e jurídico os emolumentos sempre foram tratados como remuneração dos profissionais dos cartórios.

A doutrina majoritária critica este posicionamento rebatendo que aqueles que entendem como remuneratória a natureza dos emolumentos não adentra na análise do fato de serem instituídos por lei, não passíveis de negociação e que se sujeitam aos princípios do Direito Tributário. (FREITAS, 2019).

Reforçando este posicionamento, o Supremo Tribunal Federal, em reiteradas manifestações, decidiu que os emolumentos constituem tributos, por amoldar-se no conceito trazido pelo art. 3º do Código Tributário Nacional: “toda prestação pecuniária compulsória, em moeda corrente, cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção por ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”. (EL DEBS, 2018; LOUREIRO, 2018; FREITAS, 2019).

Complementando o conceito de tributo, justificando o enquadramento dos emolumentos, vale trazer à baila a definição que Leandro Paulsen faz sobre tributo:

[...] uma prestação em dinheiro exigida compulsoriamente pelos entes políticos de pessoas físicas ou jurídicas, com ou sem promessa de devolução, forte na ocorrência de situação estabelecida por lei que revele sua capacidade contributiva ou sua vinculação estatal que lhe diga respeito diretamente, com vista a obtenção de recursos para o financiamento geral do Estado ou para o financiamento de atividades ou fins específicos realizados e providos pelo próprio Estado ou por terceiros no interesse público. (PAULSEN, 2013, p. 27).

Definido o entendimento de que os emolumentos se tratam de tributos, resta caracteriza-lo na espécie tributária adequada.

Sintetiza Paulo de Barros Carvalho (2007), pela inteligência do artigo 145, inciso II da Carta Magna, que é indiscutível a tese de que os emolumentos apresentam natureza jurídica de taxa, isto porque o referido tributo é caracterizado por possuir na hipótese da norma a descrição do fato revelador da atividade, tal seja a prestação dos serviços notariais e registrais, de maneira direta e dirigida especificamente ao contribuinte, bem como traz na base de cálculo do tributo medida da intensidade da participação do Estado.

Por taxa entende-se a contraprestação paga pelo usuário pela utilização de um serviço público, estando disciplinada no artigo 145, inciso II da Constituição Federal (BRASIL, 1988) e no artigo 77 do Código Tributário Nacional (BRASIL, 1966). A taxa é um tributo vinculado sempre a uma ação estatal, atrelado a uma atividade pública, seu fato gerador é um fato do Estado. (MINARDI, 2016; SABBAG, 2013).

A função econômica da taxa é cobrir razoavelmente os custos pela manutenção dos serviços a ela relacionada, é um instrumento de custeio de certa despesa pública que o legislador pretendeu repartir entre os cidadãos e aqueles que usufruem do serviço. (ROCHA, 2012)

Por muitas vezes a natureza jurídica e o tipo dos emolumentos relativos à atividade notarial e de registro foi questionada nos Tribunais Superiores e apesar de algumas dúvidas e discordância pontuais, está pacificado o entendimento de que os emolumentos extrajudiciais são tributos da espécie taxa. Nesta esteira:

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou orientação reiterada em diversos pronunciamentos plenários nos sentido de que as custas e os emolumentos possuem natureza tributária, qualificando-se como taxas remuneratórias de serviços públicos, sujeitando-se e, em consequência, quer no que concerne à sua instituição e majoração, quer no que se refere à sua exigibilidade, ao regime jurídico- constitucional pertinente a essa especial modalidade de tributo vinculado, notadamente aos princípios inscritos na Carta Política que proclamam, dentre outras, as garantias fundamentais (a) da reserva de competência impositiva, (b) da legalidade, (c) da isonomia e (d) da anterioridade [...]

Cumprir enfatizar, por necessário, que esse entendimento jurisprudencial encontra apoio em autorizado magistério doutrinário, que assinala considerada a natureza estatal das atividades notariais e registrais o caráter essencialmente tributário das custas judiciais e dos emolumentos [...]<sup>1</sup>

DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. CUSTAS E EMOLUMENTOS: SERVENTIAS JUDICIAIS E EXTRAJUDICIAIS. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DA RESOLUÇÃO Nº 7, DE 30 DE JUNHO DE 1995, DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO PARANÁ: ATO NORMATIVO. [...] 4. O art. 145 admite a cobrança de “taxas em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ou postos à sua disposição”. Tal conceito abrange não só as custas judiciais, mas, também, as extrajudiciais (emolumentos), pois estas resultam, igualmente, de serviço público, ainda que prestado em caráter particular (art. 236). Mas sempre fixadas por lei. No presente caso, a majoração de custas judiciais e extrajudiciais resultou de Resolução – do Tribunal de Justiça – e não de Lei formal, como exigidos pela Constituição Federal. [...] <sup>2</sup>

Assim como o serviço público, a despeito de ser executado por particular, os valores cobrados na atividade notarial e registral pelos atos praticados são considerados como taxas.

---

1 BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.378/ES, Rel. Celso de Mello, DJ30.05.1997. Disponível em: <https://bit.ly/2Uh8gys>. Acesso em: 7 jun. 2020.

2 ADI 1444, Relator(a): Min. SYDNEY SANCHES, Tribunal Pleno, julgado em 12/02/2003, DJ 11-04-2003 PP-00025 EMENT VOL – 02106-01 PP-00046) Acesso em: 7 jun. 2020.

Entretanto, defende Matheus Freitas (2019) que apesar dos emolumentos possuírem muitos pontos comuns com o instituto das taxas, como por exemplo, a obrigatoriedade de instituição ser através de lei, não pode ser confundida com ela.

Para o referido autor, o fato dos emolumentos serem o único tributo que serve de base cálculo para a incidência do Imposto Sobre Serviços – ISS, o fato do valor das taxas serem estipulada consoante o custo efetivo da atividade e a adequada remuneração dos titulares das serventias pelo serviço prestado, bem como o fato de quanto maior a complexidade do ato ou valor econômico maior será o valor da contraprestação do serviço notarial e registral, elevam os emolumentos a ser um tributo de características próprias, contraprestacional e parafiscal.

Loureiro (2018) denomina os emolumentos como taxa *sui generis*, em razão do modo específico de retribuição dos titulares de serventias extrajudiciais: recebem o pagamento dos próprios usuários dos serviços extrajudiciais e não do Estado. Consequência disto, é que a Fazenda Pública não está isenta do pagamento dos emolumentos dos serviços utilizados dos cartórios, bem como a cobrança dos mesmos se dar meio de execução comum e não sujeito ao processo de execução fiscal.

No tocante à imunidade tributária recíproca, constituída no artigo 150, inciso VI, alínea 'a' da Constituição Federal de 1988, em face da aplicação desta a impostos apenas, não cabendo a nenhuma outra espécie tributária não há que se falar de sua aplicação aos emolumentos, considerados taxas. Entretanto, como os emolumentos constituem rendimentos dos delegatários estão sujeitos a incidência de Imposto de Renda relacionados a estes. (LOUREIRO, 2018; PAULSEN, 2013).

O valor instituído por lei como emolumentos deve satisfazer os custos inerentes à prática da atividade, como por exemplo, equipamentos, programas de computador, mobiliário, contratação de serviços terceirizados, funcionários, materiais, logística, dentre outros, bem como corresponder à adequada e suficiente remuneração dos titulares das serventias extrajudiciais. (FREITAS, 2019).

Assevera Freitas (2019) que deve ser levado em consideração, quando da estipulação do valor para a adequada e suficiente remuneração dos delegatários, não só a complexidade das atribuições de ordem administrativas e financeiras, mas também a qualificação técnica do profissional e o fato destes não possuírem vantagens e benefícios próprios das carreiras públicas, como férias, décimo terceiro salário, irredutibilidade de vencimentos, dentre outros.

O emolumento como tributo submete-se à observância dos princípios que constituem o regime jurídico do Direito Tributário, assim, sua instituição e incidência devem respeitá-los.

De acordo com o ordenamento jurídico brasileiro, todo e qualquer tributo deve ser instituído ou modificado por meio de lei. Trata-se do princípio constitucional tributário da legalidade expresso no artigo 150, inciso I da Constituição Federal (BRASIL, 1988) e no artigo 97 do Código Tributário Nacional (BRASIL, 1966). Logo, os emolumentos devem ser estipulados por meio de lei.

Entretanto, vale a ressalva de que a atualização monetária do valor dos emolumentos, desde que a lei assim o admita, poderá ser editada por meio de ato infra legal, tendo em vista que não configura majoração de tributo, conforme preconiza o artigo 97, parágrafo 2º do Código Tributário Nacional. (FREITAS, 2019)

Além do princípio da legalidade, os emolumentos devem guardar respeito ao princípio da anterioridade. Este princípio ratifica o sobreprincípio da segurança jurídica, evitando que o contribuinte seja surpreendido com novas imposições tributárias inesperadas. (MINARDI, 2016; SABBAG, 2013).

Este princípio está expresso na Carta Política no artigo 150, inciso III, alíneas “b” e “c” (BRASIL, 1988), chamado também de princípio da Não Surpresa, representa a preocupação do legislador com contribuinte, concedendo a este prazo para que tome conhecimento e se prepare para o pagamento. Preceitua que o tributo instituído ou majorado somente pode ser exigido no próximo exercício financeiro e desde que transcorrido noventa dias da data da publicação da lei.

Os emolumentos podem sofrer reajuste para preservar o equilíbrio econômico e financeiro dos serviços notariais e registrais. Para tanto, tal reajuste deve ser publicado até o último dia do ano nas tabelas, observando o princípio da anterioridade tributária. (BRASIL, 2000, artigo 5º).

No tocante ao princípio da irretroatividade, disposto no artigo 150, inciso III, alínea ‘a’ da Carta Magna (BRASIL, 1988), é dado instituir ou cobrar emolumentos em relação a fatos geradores ocorridos antes da entrada em vigor da lei que os tenha instituídos ou majorados.

O fato gerador da obrigação de pagar os emolumentos surge no momento em que é perfectibilizado o ato notarial ou de registro e respaldam-se pela Lei então vigente. (FREITAS, 2019).

Quanto a aplicação ao princípio da isonomia sobre dos emolumentos, esta pode ser analisada sob três perspectivas, segundo Freitas (2019): a) a formal, onde todos os usuários devem receber o mesmo tratamento igual quando da prática do ato, não podendo a lei ou o delegatário instituir discriminação em razão de qualquer aspecto individual; b) a material, diz respeito ao dever do valor dos emolumentos estar adequado ao custo e à adequada e suficiente remuneração do titular do cartório e c) do equilíbrio, onde ao lado da adequação do valor dos emolumentos ao custo e suficiente remuneração do delegatário, o valor não deve constituir enriquecimento sem causa, de maneira a inviabilizar o acesso ao serviço pelos usuários. (FREITAS, 2019).

O valor dos emolumentos deve comportar todos os custos e a remuneração do delegatário, não sendo possível que este cobre valores a mais pelo assessoramento jurídico ou pelo adiantamento do ato, a chamada taxa de urgência. O mencionado assessoramento é inerente à atividade, constituindo-se como um dever destes profissionais do direito. (LOUREIRO, 2018).

Entretanto, isso não impede que a lei estadual fixe valores para o custeio de despesas decorrente da prática do ato fora da serventia extrajudicial, nos casos permitidos em lei. (LOUREIRO, 2018).

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu que a aquele ente que possui competência para criar o tributo é o que possui competência para conceder isenção do mesmo. A isenção é uma forma de exclusão do crédito tributário, é a dispensa legal do pagamento de um tributo em face da ocorrência do seu fato gerador. A lei afasta a obrigação, total ou parcial, de pagar o tributo. (MINARDI, 2016, FREITAS, 2019).

Segundo Paulsen (2013), a isenção emana do ente competente para criar o tributo, que o tendo instituído no exercício de sua competência resolve não exigí-lo de determinada pessoa ou em determinada situação.

A fixação dos emolumentos é de competência de lei estadual, assim, cabe aos Estados e Distrito Federal a instituição da concessão da isenção, nos seus limites territoriais, sendo vedado à União, conforme o artigo 151, inciso III da Carta Magna, a instituição de isenções de tributos de competência estadual, municipal e do Distrito Federal. (FREITAS, 2019).

Critica Freitas (2019) que mesmo após mais de 30 (trinta) anos da promulgação da Constituição Federal, o Poder Legislativo Federal continua a instituir normas isentivas de Emolumentos no seio de leis gerais, como, por exemplo, se

observa no art. 98, parágrafo 1º, inciso IX do Código de Processo Civil (isenção para registro, averbação ou qualquer ato que efetive decisão judicial) e no artigo 30, parágrafo 1º da Lei nº 6.015/1973 (isenção para aqueles que comprovem condição de pobreza em relação a expedição de certidões do cartório de Registro Civil).

Os emolumentos são a única fonte de receita dos cartórios extrajudiciais para fins de custear a atividade e remunerar o titular do serviço, de maneira que este provenha sua subsistência. O ente tributante ao conceder isenção para atos praticados pelos cartórios extrajudiciais deve considerar esta particularidade e instituir um mecanismo de ressarcimento aos notários e registradores pelos atos isentos suportados por este em razão do exercício privado da atividade. (FREITAS, 2019).

Freitas (2019) defende também que os atos isentos instituídos pelo Estado em prol do interesse público, sejam suportados não apenas pelos titulares das serventias extrajudiciais, mas também por toda a coletividade, isto porque, o produto da arrecadação dos emolumentos não é do Estado, mas sim dos delegatários, que exercem a atividade assumindo todos os ônus, não tendo fins filantrópicos.

Assevera ainda o mencionado autor, que se o Estado pretende promover políticas públicas por intermédio das atividades Notariais e Registrais, que é uma atividade exercida em caráter particular, deve custeá-las, seja através de repasse de verbas públicas fruto de arrecadação de impostos às serventias extrajudiciais, seja pela instituição de fundos de ressarcimento integral dos atos, seja pelo reajuste do valor dos emolumentos, assegurando o equilíbrio financeiro e econômico da atividade. (FREITAS, 2019).

Sandro Maciel Carvalho (2014) classificou, ainda, os emolumentos em puros e não puros. Os primeiros são os valores integralmente destinados ao delegatário, para cobrir os custos da sua profissão e para sua remuneração. Os não puros são as verbas que não pertencem ao delegatário, as quais este recolhe e obrigatoriamente repassa a entes, órgãos, pessoas ou atividades diversas do notário.

No exercício da sua atividade, os delegatários dos cartórios extrajudiciais, recolhem não apenas os emolumentos, mas também a taxa de fiscalização judiciária e valores destinados a entidades diversas.

De acordo com artigo publicado na Revista Cartórios com Você (2017), uma publicação do SINOREG/SP e ANOREG/SP, entre 60% (sessenta por cento) a 80% (oitenta por cento) do faturamento bruto dos cartórios do Brasil são destinados a

órgãos públicos, fundos diversos, programas de emparelhamento, entidades terceiras.

Estas verbas são introduzidas por meio de lei, de iniciativa do Poder Executivo Estadual e muitas vezes não possuem correlação com a atividade notarial e registral.

De acordo com análise das tabelas de emolumentos vigentes dos Estados brasileiros, mais de 60 (sessenta) entidades, com diversas finalidades, como por exemplo, Fundo dos Sistemas de Execução de Medidas Penais e Socioeducativas e dos Advogados no Estado de Goiás, Fundo de Segurança dos Magistrados no Estado do Paraná e Pernambuco e o Fundo Especial para instalação, desenvolvimento e aperfeiçoamento das atividades dos Juizados Cíveis e Criminais do Estado do Mato Grosso do Sul recebem valores do exercício da atividade notarial e registral.

Já houve questionamento, em sede de ações judiciais, sobre a destinação de parte da receita arrecadada de emolumentos, decorrente da atividade notarial e registral, para fundos e órgãos públicos. O Supremo Tribunal Federal, apesar de votos divergentes entre os ministros, decidiu que é cabível a destinação, ratificando o entendimento de que os emolumentos têm natureza jurídica de taxa em razão do poder de polícia sobre as atividades notariais e de registro.

Nesta toada, o Supremo Tribunal Federal expandiu a sua interpretação e com base na *ratio decidendi* da ação direta de constitucionalidade nº 3.643/RJ, passou a compreender pela possibilidade, também, de repasse de valores decorrente da atividade notarial e registral para órgãos e entidades não integrantes do Poder Judiciário.

De acordo com Belluzzo (2021), os votos dos ministros nesta ação direta de constitucionalidade foram votos com conteúdo sentimental sem justificativa a partir do ordenamento jurídico brasileiro, em especial do sistema tributário brasileiro.

Para a autora, nos votos desta ação, sobrepesou a ideia de que os cartórios extrajudiciais recebem muito dinheiro, o que precisa ser desconstruído, aliada com a ideia de massificação do acesso à justiça, em decorrência do princípio do acesso à justiça e oferta da assistência judiciária gratuita que sobrecarregou o Poder Judiciário com grande volume de trabalho sem estar devidamente aparelhado com recursos financeiros suficientes.

Ao lado dos emolumentos e destas verbas destinadas a terceiros, há ainda a cobrança da taxa de fiscalização judiciária. A Constituição Federal de 1988, no artigo

236, parágrafo 1º, determinou a fiscalização das atividades notariais e registrais é de competência do Poder Judiciário. (BRASIL, 1988)

A Lei Federal nº 8.935/1994 (BRASIL, 1994) regulamentou a matéria e dispôs que compete ao juiz competente, nos termos da órbita da organização estadual e do Distrito Federal, fiscalizar os atos notariais e registrais. Em regra, os Tribunais de Justiça dos Estados delegam às Corregedorias de Justiça o controle fiscalizatório dos serviços extrajudiciais. O Conselho Nacional de Justiça – CNJ também fiscaliza as atividades cartorárias, nos termos do artigo 103-B da Carta Magna, mas exercendo um papel subsidiário, quando da não atuação dos Tribunais de Justiça. (EL DEBS, 2018).

Esta fiscalização se configura legítima uma vez que a delegação do serviço notarial e registral pelo Estado a um particular não exclui este último da garantia aos cidadãos da prestação do serviço, que o deve ser da maneira mais eficiente possível, como se fosse o Estado prestando-o. Assim, a Administração Pública possui um poder de controle irrenunciável, a despeito da delegação a um particular para o exercício independente, pois uma função notarial e registral sem controle por parte do Estado deixaria de ser uma função pública. (LOUREIRO, 2018).

Aliado a isto, entende Assumpção (2010) que a todo dever há um direito e neste caso seria o direito do titular do serviço notarial e registral de ser controlado, de ser orientado sobre a melhor forma de proceder e de ter regulamentado o serviço e suas dúvidas sanadas, em especial quando a lei não trata expressamente da situação ou caso haja divergência entre normas.

O controle do poder público sobre serviços notariais e registro, segundo Loureiro (2018) alcançam níveis de informação e vigilância, o chamado controle passivo, bem como níveis de regulamentação normativa, controle ativo. O objetivo é garantir a prestação eficiente, célere e adequada do serviço e a harmonização e padronização dos procedimentos e serviços prestados pelos cartórios.

A fiscalização deve se ater a aspectos estruturais do serviço, respeitando a independência da função notarial e registral, sem macular a liberdade da atividade intelectual do notário ou registrador, no exercício de suas atribuições. (EL DEBS, 2018; LOUREIRO, 2018).

Em razão da atividade notarial e registral ser uma função pública delegada ao particular, sendo a titularidade do Poder Público, o qual permanece com o controle

fiscalizatório da atividade, há uma contrapartida por esta fiscalização, a chamada taxa de fiscalização judiciária.

Em razão do exercício do poder de polícia realizado pelo Poder Judiciário junto à atividade notarial e registral é que se fundamenta. Sua hipótese de incidência decorre da ação efetiva e regular do Estado, cujo interesse público exija sua intervenção, disciplinando ou limitando o exercício da atividade desempenhada por particulares, conforme redação do artigo 78 do Código Tributário Nacional (BRASIL, 1966).

Consoante Freitas (2019), o poder de polícia fiscalizatório exercido pelo Poder Judiciário frente aos serviços notariais e registrais abrange: o poder de outorga e extinção das delegações, o poder de regulação técnica da atividade, complementando as normas constitucionais e infraconstitucionais, o poder correccional e fiscalizatório do cumprimento dos deveres funcionais da atividade, o poder disciplinar, envolvendo o processamento e imposição de infrações disciplinares.

Assim, para o mencionado autor é lícita a instituição da taxa fiscalizatória da atividade notarial e registral que se destine a custear o exercício regular do poder de polícia pelos órgãos competente, restrito aos limites da lei. Todo e qualquer órgão ou entidade que não integre a estrutura do Poder Judiciário, como procuradorias municipais ou estaduais, Ordem dos Advogados, dentre outras, não são competentes para o exercício de fiscalização notarial e registral, logo, taxa instituída em proveito destes órgãos ou entidades não seria lícita.

Frisa o autor que o Ministério Público e a Advocacia a despeito de exercerem funções essenciais à justiça, não integram o Poder Judiciário.

Entretanto, o Supremo Tribunal Federal já decidiu pela constitucionalidade da taxa de fiscalização judiciária, cujo produto da arrecadação é o Poder Judiciário, tendo já decidido que este resultado não está adstrito ao reaparelhamento do Poder Judiciário, mas sim ao aperfeiçoamento da jurisdição, contemplando nesta interpretação o financiamento de fundos de reaparelhamento do Ministério Público e da Defensoria Pública. (LOUREIRO, 2018).

A instituição da taxa de fiscalização deve observar que a espécie tributária corresponde a um tributo vinculado, cujo valor, no presente caso, deve compreender primados dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade e ser necessário e suficiente para custear o serviço. (FREITAS, 2019).

Paulsen (2013) afirma que deve haver uma equivalência razoável entre o custo real dos serviços e o valor que o usuário pode ser compelido a pagar, sob pena de configurar uma cobrança aleatória, configurando confisco.

Freitas (2019) entende que a taxa mencionada deve corresponder ao custo do serviço ou atividade prestada, independente de fatores como, por exemplo, o valor econômico do ato, isto porque, o valor da operação econômica do ato é irrelevante para quantificar o custo dispensado pelo Poder Judiciário na fiscalização da atividade registral e notarial.

Defende o mencionado autor que o mais adequado seria a definição do valor da taxa em um valor fixo a ser recolhido por cada delegatário ou por valores escalonados a partir de critérios objetivos, como valor da arrecadação, número de atos praticados, configurando melhor distribuição para aferição do custo da fiscalização, já que quanto maior for a demanda do cartório extrajudicial mais custosa será atividade de fiscalizar.

O fato é que compete a cada Estado e ao Distrito Federal instituir o fato gerador da taxa de fiscalização judiciária incidente sobre a atividade notarial e registral, não havendo uniformidade nos percentuais aplicados.

### **1.3.5 Estrutura de custo das atividades notariais e registrais**

No Brasil, a atividade notarial e registral é exercida pelo particular em razão da delegação do Estado. Os cartórios possuem autonomia administrativa, gerencial e financeira, não havendo qualquer financiamento ou subvenção do Estado para a atividade, isto é, não há repasse de dinheiro público para o exercício da atividade.

A atividade é remunerada por meio dos emolumentos que devem corresponder ao custo das atividades dos cartórios e ter excedente para as necessidades de investimentos das serventias e adequada remuneração do titular, devendo haver uma correspondência entre esta última e o nível de responsabilidade e risco assumidos. (GUEDES FILHO et al., 2009).

A atividade envolve custos e exigência decorrentes do poder fiscalizatório do Estado. Para Castro (2014), por força da natureza peculiar da atividade, a regulação das atividades deve alcançar diversos aspectos como eficiência do serviço, universalização de acesso, rentabilidade mínima, repasses, regime de tributação e tabelas de preços.

A falta de regulação adequada no setor tem refletido numa elevada situação de vacância das serventias que possuem baixo faturamento. A grande taxa de alteração de titularidade em serventias extrajudiciais se dá pela discrepância entre os rendimentos e a quantidade de exigências, incluindo, também, as diferenças regionais, diferenças entre as atribuições e o tamanho das serventias. (CASTRO, 2014).

Levantamento feito por Guedes Filho et al. (2009) indica a estrutura básica de custos dos cartórios no Brasil compreendendo a receita bruta, os repasses, as despesas correntes de operação do cartório, a receita líquida, Imposto de Renda de Pessoa Física – IRPF, o Imposto Sobre Serviços de qualquer natureza – ISS, os investimentos e o lucro, conforme tabela a seguir:

Quadro 1 – Estrutura de Custos dos Cartórios no Brasil

Receita Bruta ou valor dos Emolumentos	É o total das taxas pagas pelo usuário dos serviços
(-) Repasses	São destinados a instituições não relacionadas à atividade dos cartórios
(=) Receita bruta debitados os repasses	É o montante dos recursos que deverá cobrir todas as despesas, tributos e investimentos da serventia
(-) Despesas correntes de operação dos cartórios	Inclui as despesas de custeios da atividade: folha de pagamento, encargos trabalhistas, despesas de arquivamento do acervo de documentos, aluguel da sede, água, luz, telefone, papéis de segurança, selos de autenticidade, materiais de escritório etc. Não inclui investimentos.
(=) Receita Líquida	É líquida de repasses e despesas, nela incide o IRPF.
(-) IRPF	Alíquota de 27,5% na maior parte das serventias.
(-) ISS	É cobrado em diversos municípios.
(-) Investimentos	Inclui os investimentos necessários para informatização e modernização do sistema notarial e de registro.
(=) Lucro	Resíduo que remunera o titular do cartório.

Fonte: Adaptação nossa à Tendências (2009).

De acordo com Freitas (2019) a receita bruta dos cartórios extrajudiciais compreende os emolumentos percebidos, a complementação de receita, ressarcimentos de atos gratuitos e outros numerários que o titular faça jus.

Vale destacar que na composição da tabela, os valores relativos aos investimentos são deduzidos após o Imposto de Renda – IR e do Imposto Sobre Serviço – ISS tendo em vista que a maioria dos investimentos não são passíveis de dedução nos referidos impostos. Como exemplo, a aquisição de computadores para uso da serventia não é deduzido do Imposto de Renda.

As despesas correntes de um cartório variam em razão da autonomia administrativa e financeira da gestão do titular, entretanto, algumas podem ser identificadas como existentes a todos os cartórios, conforme tabela a seguir:

Quadro 2 – Despesas de Funcionamento

Salários e encargos	Remuneração de prepostos, encargos trabalhistas e previdenciários, décimo terceiro salários, férias etc.
Estrutura	Aluguel de sede, consumo de água, luz, internet, telefone, condomínio, manutenção predial, impostos incidentes sobre imóvel, medidas de segurança do imóvel etc.
Expediente	Material de consumo de escritório, como papelaria e gráfica etc., aluguel de equipamentos, manutenção de equipamentos, medida de segurança do acervo e documentos, sistema de informática etc.
Assessorias	Contratação de assessorias contábil, jurídicas, tributárias etc.
Diversos	Despesas variáveis

Fonte: Adaptação da Revista Cartório com você (2017).

Afirmam Guedes Filho et al. (2009) que a existência de tributação e repasses excessivos contribuem para as dificuldades financeiras que enfrentam as serventias extrajudiciais.

De acordo com pesquisa feita pela Revista Cartório com Você (2017), publicação da ANOREG/SP e SINOREG/SP, a localização, movimentação econômica baixa e a

incidência desproporcional de taxas e repasses contribuem, também, para inviabilizar a prestação do serviço notarial e registral.

## 2 METODOLOGIA

A pesquisa tem como foco principal analisar a estrutura da remuneração da atividade cartorária extrajudicial do Estado da Bahia e se a mesma se encontra economicamente viável para o delegatário com base na atual forma de remuneração e percentual de repasse.

Inicialmente se verificou como se compõe a forma de remuneração dos cartórios extrajudiciais, através da análise de leis federais, Lei nº 8.935/1994, Lei nº 6.015/1973 e Lei nº 10.169/2000 e especialmente as leis do Estado da Bahia sobre o tema, Lei nº 12.373/2011 e Lei nº 12.352/2011, bem como a estrutura o financiamento da atividade cartorária, analisando as rubricas que a compõem e os percentuais aplicados em cada Estado da Federação, através da análise das tabelas de emolumentos publicadas anualmente nos respectivos Diários Oficiais dos Estados e dos dados oficiais das associações de notários e registradores.

Ato contínuo foi aplicado um questionário para fins de apurar a realidade da atividade cartorária na Bahia. O questionário é composto de 27 (vinte e sete) perguntas objetivas, divididas em 04 (quatro) blocos, que foram distribuídos via internet, através de ferramenta no Google Formulário, direcionado no aplicativo WhatsApp nos grupos dos delegatários do Estado da Bahia, tendo como participantes os titulares e os interinos responsáveis pelos cartórios.

A enquete foi aplicada para 146 (cento e quarenta e seis) delegatários do Estado da Bahia tendo sido respondido por 23 (vinte e três), tendo sido a pesquisa desenvolvida de maneira anônima, sem a identificação destes respondentes.

Inicialmente, no primeiro bloco do questionário, procurou-se identificar o perfil de cada serventia, apontando a forma de provimento dos delegatários ao cargo, se estes são titulares ou interinos e o tipo de atividade, isto é, a especialidade do ofício assumido.

No contexto do Estado da Bahia, com o advento do primeiro concurso público do estado voltado para preencher as vagas das serventias extrajudiciais findado no ano de 2017, diversas vagas oferecidas foram providas, sendo que os cartórios que permaneceram vagos foram disponibilizados para serem preenchidos, temporariamente, pelos delegatários, que passaram a responder por esses ofícios de maneira interina até que novo concurso sobrevenha, conforme Provimento nº 77/2018 do Conselho Nacional de Justiça.

A importância da distinção entre titular e interino é que a forma de provimento reflete no valor de renda mínima percebido. O interino recebe, a título de renda mínima, pelo Fundo de Compensação do Estado da Bahia, metade do valor percebido pelo titular, possibilitando avaliar a viabilidade ou não destas serventias geridas interinamente.

Ainda neste bloco se verificou a capacidade financeira dos Municípios onde estão alocadas as serventias extrajudiciais, pela identificação do número de habitantes e pelo Produto Interno Bruto per capita da cidade. Através destes dados se observou a capacidade de negócios e atividades do município por meio da utilização dos serviços cartorários, refletido na quantidade de atos praticados por cada cartório.

A despeito dos cartórios extrajudiciais possuírem atividades diferentes e praticar atos diferentes, a depender da especialidade do serviço, há despesas comuns aplicáveis a todas as especialidades e despesas ditas como geral, comum a todos os cartórios.

A partir do bloco 2, aplicou-se questões relacionadas às despesas dos cartórios extrajudiciais, bem como questões para avaliar a sua representatividade frente ao faturamento bruto dos cartórios. As despesas foram separadas em grupos para melhor identificação, possibilitando a análise do custo efetivo aproximado da atividade notarial e registral.

Vale destacar que a administração gerencial e financeira dos cartórios é particular, variando de serventia para serventia, havendo gastos diversos não contemplados de maneira objetiva, razão pela qual estas despesas foram agrupadas como diversas, ficando a critério do respondente a identificação dos mesmos.

No terceiro bloco do questionário buscou-se compreender o universo da arrecadação de cada cartório.

Através dos dados coletados da arrecadação bruta, sem abatimentos dos percentuais referentes a taxa de fiscalização e dos órgãos ou entidades e da renda mensal média das serventias, considerando apenas os emolumentos, apreciou-se a adequação do percentual dos emolumentos e da taxa de fiscalização aplicados no Estado da Bahia ao efetivo custo do cartório e a suficiente remuneração dos delegatário.

Diante da fixação dos custos fixos e da quantidade de atos praticados associado ao quanto é percebido foi possível analisar a condição de lucratividade do serviço.

Complementando a comparação foi verificada, também, a dependência financeira da serventia do Fundo Especial de Compensação – FECOM, o percentual

de complementação do repasse financeiro médio mensal e satisfação do delegatário com a sua remuneração pessoal.

Neste contexto, auferiu-se a existência de cartórios deficitários ou não, bem como se esta condição é unicamente dos cartórios de registro civil de pessoas naturais que, por lei, possuem grande parte dos seus atos caracterizados como gratuitos, como o primeiro registro de nascimento e de óbito, ou se esta realidade se aplica a outros tipos de serventia, configurando um problema de percentual de repasse do Estado da Bahia.

Através das questões aplicadas no bloco 4, analisou-se a percepção do delegatário acerca das rubricas que compõem a remuneração da atividade notarial e registral, em especial em relação aos percentuais aplicados aos órgãos, à taxa de fiscalização e aos emolumentos no Estado da Bahia.

O percentual de cada instituição, no Estado da Bahia, tem sido alterado ao longo dos anos, seja com a inclusão de mais órgãos que vem se beneficiando do valor arrecadado do trabalho dos delegatários, sem qualquer vinculação com a atividade, seja pelas alterações dos percentuais reflexos destas inclusões.

Dentro deste contexto foi feita uma comparação entre as taxas de fiscalização aplicadas em outros Estados da Federação com as do Estado da Bahia, baseada nas tabelas de custas e emolumentos de cada Estado, onde se identificou a variação dos percentuais das taxas de fiscalização judiciária dos estados.

Por fim, procedeu-se à avaliação da possibilidade de aplicação do princípio constitucional tributário do não confisco à taxa de fiscalização judiciária do Estado da Bahia, analisando se a mesma configura-se módica ante a realidade aplicada aos delegatários do Estado da Bahia e se respeita a relação razoável de equivalência entre o custo real da atuação estatal, obrigações que devem ser cumpridas e o valor exigido.

### 3 ANÁLISE DE RESULTADOS

#### 3.1 A COMPOSIÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DA REMUNERAÇÃO DOS CARTÓRIOS EXTRAJUDICIAIS

Os cartórios extrajudiciais possuem diversas atribuições. Há cartórios que praticam atos relacionados ao registro de imóveis, ao registro de pessoa jurídica, ao registro de pessoas naturais, ao registro de contratos marítimos, cartórios que praticam atos relacionados com a vida negocial dos indivíduos.

A Lei Federal nº 8.935/1994 (BRASIL, 1994) estabelece os tipos de cartório existentes no Brasil e as funções exercidas por cada um deles:

- a) Cartório de Notas ou Tabelionato de Notas: lavra escrituras, procurações e testamentos públicos, reconhece firma, autentica cópia de documentos, autentica fatos através de atas notariais;
- b) Cartório de Protesto de Títulos: receber protesto de títulos, intimar devedores de títulos, receber pagamento de títulos protocolizados e dar quitação, averbar cancelamento de protesto;
- c) Cartório de Imóveis: garante os direitos reais sobre imóveis, procede com unificação de imóveis, parcelamento do solo, incorporação imobiliária e especificações de condomínios, registra hipotecas, alienação fiduciária, penhor de máquinas e equipamentos industriais, penhora, arresto, sequestro, transferência de propriedade imobiliária nos casos de sucessão hereditária, desapropriação e usucapião;
- d) Cartório de Registro de Títulos e Documentos: registra documentos particulares, guardando-o de maneira perpétua, valendo a certidão do registro do título ou documento como o original, realiza comunicação de fatos por meio de notificações ou avisos;
- e) Cartório de Registro Civil de Pessoas Jurídicas: registra a constituição e alteração de pessoas jurídicas como sindicatos, associações, partidos políticos e sociedades simples e de profissionais;
- f) Cartório de Registro Civil de Pessoas Naturais e de Interdições e Tutelas: registra os atos relacionados com a via civil da pessoa física como nascimento, casamento e óbito, atos relacionados com interdição, tutelas e curatelas;
- g) Cartório de Registro de Distribuição: procede a distribuição equitativa pelas serventias extrajudiciais de mesma natureza;
- h) Cartório de Registro de Contratos Marítimos: lavra atos, contratos e instrumentos de transações relacionadas a embarcações, bem como reconhece firma em documentos sobre direito marítimo e registra documentos de mesma natureza. (BRASIL, 1994).

A despeito das diversas atividades desenvolvidas pelos cartórios extrajudiciais, a remuneração dos delegatários é feita unicamente por meio do

pagamento de emolumentos realizados pelos usuários do serviço, quando da prática do ato cartorário requisitado.

A Lei Federal nº 10.169 de 29 de dezembro de 2000, regulamentando o parágrafo 2º do artigo 236 da Carta Magna, estabeleceu as normas gerais para a fixação dos emolumentos, cabendo aos Estados e ao Distrito Federal a fixação dos valores relativos aos atos praticados pelas serventias extrajudiciais. (BRASIL, 2000, artigo 1º).

Cada Estado deve instituir seu regimento de custas e emolumentos, no qual deve constar, por meio de tabelas, os valores dos serviços extrajudiciais. Estas tabelas devem ser publicadas no Diário Oficial de cada Estado, respeitando o princípio da anterioridade tributária. (BRASIL, 2000, artigo 4º) Isto é, deve haver a publicação com antecedência dos valores a fim de que o contribuinte não seja exposto à surpresa em relação às imposições tributárias.

Os valores variam de acordo com cada Unidade da Federação, devendo ser estipulados com base na realidade econômica de cada Estado, devendo ser observada a publicidade antecipada, antes da cobrança, aos consumidores. Estes valores podem e devem sofrer reajustes para preservar o equilíbrio econômico financeiro dos serviços notariais e registrais, desde que observem, também, o princípio da legalidade e da anterioridade tributária. (BRASIL, 2000, artigo 5º).

Em razão do poder de polícia, decorrente da fiscalização exercida pelo Poder Judiciário à atividade em tela, do valor que os usuários pagam pelo serviço, um percentual deste é repassado para os Tribunais de Justiça de cada Estado correspondente ao custo da fiscalização, a chamada taxa de fiscalização.

Além desses valores repassados ao Poder Judiciário, em muitos Estados da Federação, os delegatários são compelidos a repassar também valores decorrentes da arrecadação do seu trabalho para diversas entidades, como Defensoria Pública, Ministério Público, Fundos diversos, Procuradoria Estaduais, conforme legislação estadual.

Vale ressaltar que há atos praticados pelos delegatários que são determinados por lei como gratuitos, não podendo ser cobrado valores pela sua prática. Assim, a Lei Federal nº 10.169/2000 determinou que os Estados e Distrito Federal estabelecessem a forma de compensação destes atos, observando a não oneração dos cofres públicos. (BRASIL, 2000, artigo 8º).

Muitos Estados a fim de compensar a prática destes atos gratuitos pelo delegatário autoriza a criação de fundos de cunho privado, alimentados com dinheiro privado, isto é, unicamente pelos valores pagos pelo usuário do serviço

de cartórios extrajudiciais, sem inserção de dinheiro público. Estes fundos compensam a prática de atos gratuitos, bem como compensam financeiramente as serventias que não possuem arrecadação suficiente para sua manutenção.

Como já dito, cada Estado determina os valores dos atos praticados pelas serventias extrajudiciais, não havendo um piso ou um valor mínimo como referência nacional. Assim, o valor de um ato praticado num cartório de notas no Estado da Bahia é diferente do valor do mesmo ato praticado num cartório de notas do Estado de São Paulo, por exemplo.

No mesmo sentido, o percentual de emolumentos e o percentual de repasse das taxas cartorárias a órgãos públicos são diferentes. Há uma grande discrepância entre os percentuais de repasse dos Estados, de acordo com a análise das tabelas de emolumentos publicadas pelos Estados nos Diários Oficiais e os dados publicados pela Associação dos Notários e Registradores do Brasil – ANOREG/BR, Cartórios em números – 2ª edição – 2020:

Quadro 3 – Percentual de repasses das taxas cartorárias a órgãos públicos

<b>ESTADO</b>	<b>PERCENTUAL</b>
BAHIA	51,70% – TOTAL DE REPASSES LEGAIS
RIO GRANDE DO NORTE	41,42% – TOTAL DE REPASSES LEGAIS
GOIÁS	40,00% – TOTAL DE REPASSES LEGAIS
MINAS GERAIS	39,66% – TOTAL DE REPASSES LEGAIS
SÃO PAULO	38,08% – TOTAL DE REPASSES LEGAIS
MATO GROSSO DO SUL	35,00% – TOTAL DE REPASSES LEGAIS
SERGIPE	35,00% – DESPESAS LEGAIS
RONDÔNIA	34,50% – TOTAL DE REPASSES LEGAIS
RIO DE JANEIRO	34,00% – TOTAL DE REPASSES LEGAIS
PERNAMBUCO	33,00% – TOTAL DE REPASSES LEGAIS
CEARÁ	32,99% – TOTAL DE REPASSES LEGAIS
PARANÁ	30,04% – TOTAL DE REPASSES LEGAIS
ESPÍRITO SANTO	28,00% – TOTAL DE REPASSES LEGAIS
AMAZONAS	23,00% – TOTAL DE REPASSES LEGAIS
PARAÍBA	23,00% – TOTAL DE REPASSES LEGAIS
PIAÚÍ	22,50% – TOTAL DE REPASSES LEGAIS
MATO GROSSO	20,00% – TOTAL DE REPASSES LEGAIS
RORAIMA	20,00% – DESPESAS DE FUNCIONAMENTO

<b>ESTADO</b>	<b>PERCENTUAL</b>
TOCANTINS	18,20% – DESPESAS LEGAIS
PARÁ	17,50% – TOTAL DE REPASSES LEGAIS
ACRE	15,00% – TOTAL DE REPASSES LEGAIS
AMAPÁ	10,00% – TOTAL DE REPASSES LEGAIS
DISTRITO FEDERAL	06,54% – TOTAL DE REPASSES LEGAIS
ALAGOAS, RIO GRANDE DO SUL E SANTA CATARINA	00,00%

Fonte: Adaptação publicação Anoreg/BR – Cartório em números – 2ª edição (2020) e publicação das tabelas dos Tribunais de Justiça dos Estados no Diário Oficial do respectivo Estado.

Observa-se que nos Estados em que não há repasses legais, os valores arrecadados pelo selo utilizado nos cartórios são destinados a entidades diversas. No Estado de Alagoas o valor da divisão do selo comprado pelos cartórios é destinado para o FUNJURIS (55%) e para o FERC – Fundo Especial do Registro Civil (45%), no Estado do Rio Grande do Sul, o selo de fiscalização é pago pelo usuário ao cartório e este repassa ao Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (62,5%), para o FUNORE – Fundo do Registro Civil (25%) e para o Funore – Renda Mínima (12,5%) e no Estado de Santa Catarina o valor arrecadado a título de selo de fiscalização é repassado para o Fundo de reaparelhamento do Poder Judiciário (50%) e para o Tribunal de Justiça de Santa Catarina (50%).

Há divergência também entre os Estados do Brasil quanto ao percentual das taxas de repasse a órgãos públicos e o tipo de órgão público destinatário. As entidades públicas são as mais variadas em todo o Brasil, não havendo uma uniformidade de entidades de destino, podendo ser qualquer uma independente da finalidade, como exemplo, no Estado de Goiás, o Fundo dos Sistemas de Execução Penais e Medidas Socioeducativas e dos Advogados Dativos e o Fundo Estadual de Segurança Pública e no Estado Paraná e Pernambuco, o Fundo de Segurança dos Magistrados.

No caso específico do Estado da Bahia, que possui a maior taxa de repasse a órgãos públicos do Brasil, há repasse para o Tribunal de Justiça, para a Defensoria Pública, ao Ministério Público, à Procuradoria Geral do Estado da Bahia e para o FECOM – Fundo de Compensação.

De acordo com pesquisa realizada, 100% (cem por cento) dos respondentes entendem ser ilegal a estipulação de percentuais destinados a órgãos que não

pertencem à estrutura do Poder Judiciário e que possuem rubricas específicas dentro do orçamento público.

Este resultado corrobora com as regras e princípios sobre os tributos da espécie taxa, pois o fato gerador deste tributo deve ser vinculado a uma atividade estatal, bem como o produto da sua arrecadação deve estar vinculado à atividade que determinou a criação do tributo. (PAULSEN, 2013).

A despeito desta opinião unanime dos delegatários do Estado da Bahia e da normatividade acerca do tributo taxa, o Supremo Tribunal Federal, na ADI nº 3.643/RJ, decidiu que é constitucional a destinação do produto da arrecadação da taxa sobre a atividade notarial e registral para órgãos que compõem a jurisdição, como Defensoria Pública e Ministério Público, com o fundamento de que o aparelhamento destes órgãos aperfeiçoam a jurisdição, que é atividade básica do estado e função específica do Poder Judiciário.

Com este entendimento, o Supremo Tribunal Federal concedeu uma interpretação extensiva e expansiva do artigo 236, parágrafo 1º da Constituição Federal, o que não parece ser a melhor exegese se levarmos em conta a natureza das normas tributária.

O mencionado artigo prevê que o órgão responsável pela fiscalização das atividades notariais e registrais é o Poder Judiciário, cabendo a este o valor da taxa, a título de contrapartida pela atividade fiscalizatória. A jurisdição é algo mais amplo que o Poder Judiciário em si.

Importante destacar que, em que pese alguns órgãos públicos como Ministério Público, Procuradoria do Estado, Advocacia, Defensoria Pública exerçam funções essenciais à justiça, não integram o Poder Judiciário, nos termos dos artigos 92, 127 e 128 da Carta Política. (BRASIL, 1988)

Dentre estes repasses a órgãos públicos, uma das rubricas é a taxa de fiscalização da atividade cartorária. O valor desta taxa é recolhido aos Tribunais de Justiça, por força do art. 236 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), órgão do Poder Judiciário competente pela fiscalização da referida atividade, como já dito, com fundamento legal no exercício regular do poder de polícia.

O poder de fiscalização dos Tribunais de Justiça dos Estados abrange: o poder de outorga das delegações, o poder de regulamentação técnica da atividade, o poder correicional e fiscalizatório no sentido de verificar o cumprimento dos deveres dos delegatários na prática da atividade, através de correições ordinárias e

extraordinárias, o poder disciplinar, como processamento e aplicação de penalidade para as infrações, a prerrogativa de conciliação e recomendação.

O valor da taxa de fiscalização deve corresponder custo efetivo do serviço ou da atividade prestada, sendo desvinculado da capacidade econômica do sujeito passivo, do valor da operação, do montante pago a título de emolumentos. (FREITAS, 2019).

Ao se instituir a taxa de fiscalização deve-se ter em mente que a mesma não pode ser utilizada como fins de apropriação de recursos privados, fruto da prestação dos serviços dos cartórios extrajudiciais.

No Brasil, os percentuais das taxas de fiscalizatórias da atividade cartorária não são iguais, não existindo um patamar fixo nacional, algumas são destinadas a fundos especiais direcionados ao Poder Judiciário e outros diretamente aos Tribunais de Justiça:

Quadro 4 – Taxa de fiscalização

ESTADO	PERCENTUAL
BAHIA	34,30% – Tribunal de Justiça
MINAS GERAIS	34% – Tribunal de Justiça
RIO GRANDE DO NORTE	26,6% – Fundo Especial
PARANÁ	25% – Fundo Especial
PIAUI	20% – Tribunal de Justiça
SERGIPE	20% – Tribunal de Justiça
MATO GROSSO	20% – Fundo Especial
PARAÍBA	20% – Fundo Especial
PERNAMBUCO	20% – Fundo Especial
RIO DE JANEIRO	20% – Fundo Especial
RONDONIA	20% – Fundo Especial
MATO GROSSO DO SUL	15% – Fundo Especial
PARÁ	15% – Fundo Especial
MARANHÃO	12% – Fundo Especial
TOCANTIS	11,45% – Tribunal de Justiça
ESPIRITO SANTO	10% – Fundo Especial
GOIAS	10% – Fundo Especial
ACRE	10% – Fundo Especial
AMAZONAS	10% – Fundo Especial

CEARÁ	06,83% – Tribunal de Justiça
RORAIMA	05% – Tribunal de Justiça
AMAPÁ	05% – Tribunal de Justiça
SÃO PAULO	03,84% – Tribunal de Justiça

Fonte: Adaptação publicação da Anoreg/BR – Cartórios em números – 2ª edição (2020) e tabelas de emolumentos publicadas no Diário Oficial dos Estados.

Como se observa da tabela acima, a maior taxa de fiscalização aplicada no Brasil é a taxa do Estado da Bahia que corresponde a 34,30% (trinta e quatro vírgula trinta por cento) do valor arrecadado pelo usuário pelo serviço prestado.

Não foi localizado nesta pesquisa nenhum estudo que quantifique o custo efetivo do serviço cartorário extrajudicial, bem como um estudo do custo efetivo da fiscalização realizada pelos Tribunais de Justiça dos Estados.

Os percentuais são estipulados, de modo geral, sem comprovação concreta dos custos da atividade fiscalizatória, assim como a determinação dos percentuais de repasses aos órgãos públicos, estes últimos são aprovados por interesse político/legislativo, sem comprovação concreta e quantitativa dos custos.

Os diferentes percentuais de repasse aos órgãos públicos entre os Estados, em especial os percentuais de taxa de fiscalização pagos em benefício dos Tribunais de Justiça dos Estados ou à fundos do Poder Judiciário, bem como as mais de 60 (sessenta) entidades diferentes que recebem uma fatia desta taxa, mesmo sem vinculação com a atividade cartorária, corroboram com esta ideia.

A forma da estipulação destes percentuais afronta a lei, em especial do artigo 78 do Código Tributário Nacional (BRASIL, 1966), que especifica que a hipótese de incidência da taxa fiscalizatória deve ser o custo da atuação efetiva e regular do Estado.

Não parece razoável que haja tanta diferença no custo efetivo de fiscalização entre os Tribunais de Justiça dos Estados para justificar, por exemplo, que o custo de fiscalização do Tribunal de Justiça do Estado de Ceará, cujo percentual é de 6,83% (seis vírgula oitenta e três por cento) seja menor do que o custo de fiscalização do Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco, cujo percentual é de 20% (vinte por cento).

Esta diferença de percentuais de taxas de fiscalização e repasse a órgãos públicos influenciam na arrecadação dos cartórios. De acordo com a plataforma Justiça Aberta do Conselho Nacional de Justiça, no ano de 2020, os cartórios que mais faturaram no Brasil estão localizados, considerando as oito maiores

arrecadações, nos Estados de São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Goiás, Santa Catarina, Mato Grosso e Paraná.

Quadro 5 – Maiores Arrecadações dos Cartórios do Brasil / Ano 2020

UNIDADE DA FEDERAÇÃO	NÚMERO DE CARTÓRIOS	ARRECADAÇÃO TOTAL (EM R\$ BILHÕES)
SÃO PAULO	2.818	5.551.169.042,14
MINAS GERAIS	5.402	2.365.467.358,76
RIO DE JANEIRO	742	1.445.537.784,47
RIO GRANDE DO SUL	1.068	897.411.361,93
GOIAS	988	805.216.528,53
SANTA CARTARINA	910	752.315.657,21
PARANÁ	1.444	500.980.694,24
MATO GROSSO	226	464.474.903,29

Fonte: CNJ. Foram considerados serventias providas e vagas.

Ressalte-se que a arrecadação que foi considerada foi a arrecadação bruta, sem incidir as despesas e demais obrigações. Numa análise da tabela acima com a tabela dos percentuais aplicados nestes temos que:

Quadro 1 – Percentual de Repasses dos cartórios que mais arrecadaram no ano de 2020

UNIDADE DA FEDERAÇÃO	PERCENTUAL DE TAXA DE FISCALIZAÇÃO	PERCENTUAL TOTAL DE REPASSES PARA ÓRGÃOS PÚBLICOS, INCLUINDO TAXA DE FISCALIZAÇÃO
MINAS GERAIS	34%	39,66%
PARANÁ	25%	30,04%
RIO DE JANEIRO	20%	34%
MATO GROSSO	20%	20%
GOIAS	10%	40%
SÃO PAULO	3,84%	38,08%
RIO GRANDE DO SUL	0%	0%
SANTA CARTARINA	0%	0%

Fonte: Publicação da Anoreg/BR – Cartórios em números – 2ª edição (2020) e Tabelas de Emolumentos publicadas no Diário Oficial dos Estados.

Destaque-se que do valor que é destinado para os delegatários como emolumentos, estes devem custear toda a atividade e ainda se remunerar. O delegatário deve, como valor que percebe a título de emolumentos, pagar despesas como remuneração da equipe de trabalho, prepostos, escreventes, substitutos com as respectivas verbas trabalhistas, aluguel de imóveis, maquinário, água, energia elétrica, licenças de softwares, itens de segurança, como câmeras, leitores biométricos, papéis e etiquetas especiais, manutenção de equipamentos, seguros contra incêndio, danos e de responsabilidades, assessorias contábil, jurídica e trabalhista, limpeza dentre outros.

Após pagar todas as despesas acima enumeradas, os delegatários ainda devem recolher à Receita Federal do Brasil, mensalmente, o percentual de 27,5% (vinte e sete vírgula cinco por cento) de Imposto de Renda, através do carnê leão, à Previdência Social percentual como segurado obrigatório e às Prefeituras Municipais de sua localidade o Imposto sobre Serviço – ISS, que depende da variação do percentual estipulado por cada município, podendo chegar até 5% (cinco por cento) do faturamento bruto ou líquido, e ao final, se houver valor remanescente, este é o valor que o delegatário tem como lucro.

### 3.2 A SITUAÇÃO DO ESTADO DA BAHIA

No Estado da Bahia, a fixação e a cobrança dos emolumentos são reguladas pelas tabelas elaboradas pelo Tribunal de Justiça e instituídas por lei de iniciativa do Poder Executivo do Estado sob nº 12.352. (BAHIA, 2011, artigo 15º).

As tabelas são publicadas anualmente, observadas as regras contidas no art. 9º da Lei nº 12.373 de 23 de dezembro de 2011 do Estado da Bahia, que trouxe a mera repetição do regramento contido na Lei Federal nº 10.169/2000 (BRASIL, 2000):

Art. 9º – (...)

I – os valores das taxas e emolumentos constam de tabelas e são expressos em moeda corrente do País;

II – os atos comuns aos vários tipos de serviços são remunerados por taxas e emolumentos específicos, fixados para cada espécie de ato;

III – os atos específicos de cada serviço são classificados em:

a) atos relativos a situações jurídicas sem conteúdo financeiro;

b) atos relativos a situações jurídicas com conteúdo financeiro, cujas taxas e emolumentos são fixados mediante a observância de faixas com

valores mínimos e máximos, nas quais se enquadrará o valor constante do documento apresentado;

IV – as notas explicativas integram as tabelas, que serão afixadas nos cartórios judiciais e nas dependências do serviço notarial ou de registro, em local visível, de fácil leitura e acesso ao público. (BAHIA, 2011).

A mencionada lei estadual estabeleceu, ainda, que as hipóteses de incidência para a taxa estadual cobrada pela prática de um ato notarial e registral são decorrentes do exercício regular do poder de polícia atribuído ao Poder Judiciário, conforme estabelecido no § 1º do artigo 236 da Constituição Federal e a prestação de serviços notariais e de registro. (BAHIA, 2011, artigo 1º).

Importante destacar que a lei em comento definiu como taxa de fiscalização judiciária a retribuição pecuniária devida pelos contribuintes em função do exercício do poder de polícia competente ao Poder Judiciário por forma na normativa do artigo 236, parágrafo 1º da Carta Magna. (BAHIA, 2011, artigo 2º).

Segundo a lei, a base de cálculo dos atos sujeitos à cobrança de taxas e emolumentos está fundada no custo efetivo e na adequada e suficiente remuneração dos serviços prestados e considerando o caráter social dos serviços prestados. (BAHIA, 2011, artigo 9º).

As despesas, emolumentos e taxa de fiscalização, de acordo com o artigo 18 da lei estadual supracitada, devem ser recolhidas antes da prática do ato, sendo o seu recolhimento feito pelo contribuinte por meio do pagamento do Documento de Arrecadação Judiciária – DAJE.

O DAJE, nos termos da tabela vigente, é composto pelo valor dos emolumentos, pela taxa de fiscalização do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia e pelos valores direcionados ao FECOM, à Procuradoria Geral do Estado, à Defensoria Pública e ao Ministério Público do Estado da Bahia, conforme a Lei nº 13.600/2016 alterada pela Lei nº 14.025/2018 (BAHIA, 2018).

Com o passar dos anos, a composição do DAJE sofreu diversas alterações. A título de ilustração, quando da edição da Lei nº 12.352/2011, o DAJE era composto pelos emolumentos, pela taxa de fiscalização, pelo percentual destinado ao FECOM e por um percentual destinado à Defensoria Pública do Estado da Bahia. A referida lei foi alterada pelas Leis nº 13.555/2016, nº 13.600/2016 e nº 14.025/2018 até chegar à formatação atual.

O DAJE, de acordo com as leis editadas, encontra-se com a seguinte formatação: emolumentos – 48,30% (quarenta e oito e trinta centésimos por cento); Fundo Especial de Compensação – FECOM – 13,20% (treze inteiros e vinte centésimos por cento), Defensoria Pública do Estado da Bahia – 1,28% (um inteiro e vinte e oito centésimos por cento), Taxa de Fiscalização Judiciária – 34,30% (trinta e quatro e trinta centésimos por cento), Fundo de Modernização da Procuradoria Geral do Estado da Bahia – 1,62% (um inteiro e sessenta e dois centésimos por cento) e Fundo de Modernização do Ministério Público do Estado da Bahia – FMMP/BA – 1,01% (um inteiro e um centésimo por cento).

O Estado da Bahia tem, de acordo com a Associação dos Notários e Registradores do Brasil – ANOREG/BR, o maior percentual de repasses das taxas cartorárias a órgãos públicos, se comparados com outros Estados da Federação, chegando a 51,70% (cinquenta e um vírgula setenta por cento) do valor pago pelos usuários.

Dentro da estrutura do financiamento e remuneração dos delegatário do Estado da Bahia, há o Fundo Especial de Compensação – FECOM de grande representatividade na realidade do extrajudicial baiano. O referido fundo foi criado através da Lei Estadual nº 12.352/2011, alterada pela Lei Estadual 13.555/2016.

Trata-se de uma entidade de cunho privado e tem como missão prover a gratuidade dos atos praticados pelos registradores civis de pessoas naturais, promover a compensação financeira às serventias notariais e de registro privatizadas que não atingirem arrecadação necessária ao funcionamento e renda mínima do delegatário, bem como custear as despesas com pessoal dos Cartórios de Registro Civil das Pessoas Naturais, enquanto não houver a outorga da totalidade dessas unidades extrajudiciais. (BAHIA, 2011, artigo 16).

O referido fundo é alimentado com recursos provenientes do percentual especificado no DAJE, isto é, a receita é totalmente advinda do que é pago pelos usuários aos cartórios pela prestação de serviço realizada.

Quando foi criado em 2011, pela Lei Estadual nº 12.352/2011, o percentual do valor do DAJE ao FECOM correspondia a 23% (vinte e três por cento) do valor cobrado a título de emolumentos (BAHIA, 2011, artigo 16), hoje o percentual corresponde a 13,20% (treze vírgula vinte por cento) do valor estipulado por emolumentos, conforme determinou a Lei nº 14.025 de 06 de dezembro de 2018 do Estado da Bahia (BAHIA, 2018).

Para se verificar a realidade da remuneração dos cartórios do Estado da Bahia, buscou compreender a realidade dos municípios baianos através da identificação do número de habitantes e o Produto Interno Bruto per capita das cidades dos respondentes do questionário aplicado.

Isto se justifica porque o Estado da Bahia possui grande extensão territorial, com cerca de 564.733,177 Km<sup>2</sup> (quinhentos e sessenta e quatro mil setecentos e trinta e três vírgula cento e setenta e sete quilômetros quadrados), de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, sendo o quinto estado brasileiro neste aspecto, carregando enorme diversidade populacional e de renda entre seus municípios, influenciado diretamente na prática dos atos cartorários.

Dos delegatários que responderam ao questionário, 30,4% (trinta vírgula quatro por cento) estão exercendo as atividades cartorárias em municípios com até 20.000 (vinte mil) habitantes, 43,5% (quarenta e três vírgula cinco por cento) dos respondentes estão localizados em municípios com população entre 20.001 (vinte mil e um) e 40.000 (quarenta mil) habitantes, 8,7% (oito vírgula sete) estão localizados em municípios com população entre 40.001 (quarenta mil e um) e 60.000 (sessenta mil) habitantes, 13% (treze por cento) entre 80.001 (oitenta mil e um) e 100.000 (cem mil) habitantes e 4,3% (quatro vírgula três por cento) está localizado em municípios com mais de 250.001 (duzentos e cinquenta mil e um) habitantes.

Em razão de sua grande territorialidade, não há, no Estado da Bahia, proporcionalidade em relação a sua população e a renda per capita. A maioria, 47,6% (quarenta e sete vírgula seis por cento), dos respondentes está localizada em cidades baianas que possuem PIB – Per Capita entre R\$ 1,00 até R\$ 5.000,00, 19% (dezenove por cento) está localizado em municípios com renda per capita entre R\$ 5.001,00 e R\$ 10.000,00, outros 9,5% (nove vírgula cinco por cento) estão localizados em municípios com renda per capita entre R\$ 10.001,00 e R\$ 15.000,00, 4,8% (quatro vírgula oito por cento) estão localizados em municípios com renda per capita entre R\$ 20.001,00 e R\$ 25.000,00 e 19% (dezenove por cento) está localizado em municípios com renda per capita acima de R\$ 50.001,00.

Da análise dos resultados colhidos, verificou-se que a prática de atos cartorários varia de acordo com a incidência populacional e a capacidade de renda de cada município.

A maioria dos respondentes do questionário aplicado, 65,2% (sessenta e cinco vírgula dois por cento) praticam uma média entre 1 (um) a 300 (atos) por mês, 13% (treze

por cento) entre 301 (trezentos e um) e 600 (seiscentos) atos, 8,7% (oito vírgula sete por cento) praticam entre 601 (seiscentos e um) e 800 (oitocentos) atos mensais e 13% (treze por cento) praticam mais do que 801 (oitocentos e um) atos por mês.

Observa-se que mais da metade dos delegatários em exercício no Estado da Bahia pratica menos do que 300 (trezentos) atos por mês, atos que variam em valores que vão desde R\$ 5,40 (cinco reais e quarenta centavos) até R\$ 18.733,26 (dezoito mil setecentos e trinta e três reais e vinte e seis centavos), de acordo com a tabela vigente do ano de 2021.

Vale ressaltar que dos valores acima indicados 51,70% (cinquenta e um vírgula sete por cento) é remetido aos órgãos públicos e 48,30% (quarenta oito e vírgula trinta por cento) é repassado para o delegatário para que este custeie todo serviço cartorário e se remunere.

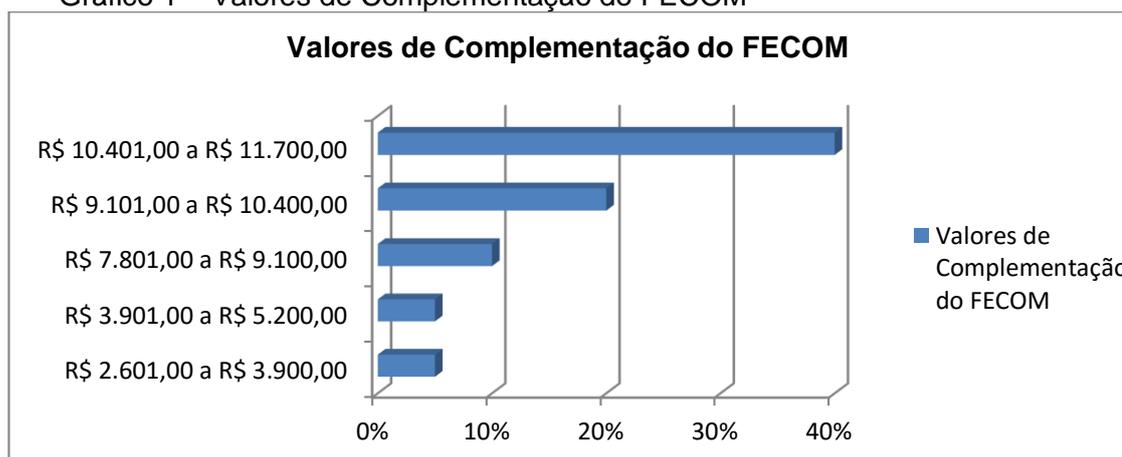
Como já demonstrado, o Estado da Bahia possui o maior percentual de repasse a órgãos públicos do Brasil, o que conseqüentemente possui o menor repasse de emolumentos para os delegatários.

Todos os cartórios baianos, independente da especialidade, possuem uma renda mínima mensal garantida, que atualmente encontra-se no montante de R\$ 13.640,57 (treze mil seiscentos e quarenta reais e cinquenta e sete centavos), esta renda é garantida a todo cartório que não atinja este patamar, considerando os emolumentos, isto é, a serventia que não auferir o valor de R\$ 13.640,57 (treze mil seiscentos e quarenta reais e cinquenta e sete centavos) de emolumentos tem direito a uma complementação até este valor.

Esta complementação é paga pelo FECOM – Fundo de Compensação do Estado da Bahia mensalmente, conforme se depreende da Lei Estadual nº 12.352/2011, alterada pela Lei Estadual 13.555/2016, conforme já explicitado.

A grande maioria das serventias extrajudiciais do Estado da Bahia não consegue atingir ao patamar de emolumentos mínimos e socorrem-se à complementação da renda mínima junto ao FECOM – Fundo de Compensação do Estado da Bahia, configurando-se, assim, como deficitárias, conforme se verifica no gráfico abaixo:

Gráfico 1 – Valores de Complementação do FECOM



Fonte: Elaborado pela autora.

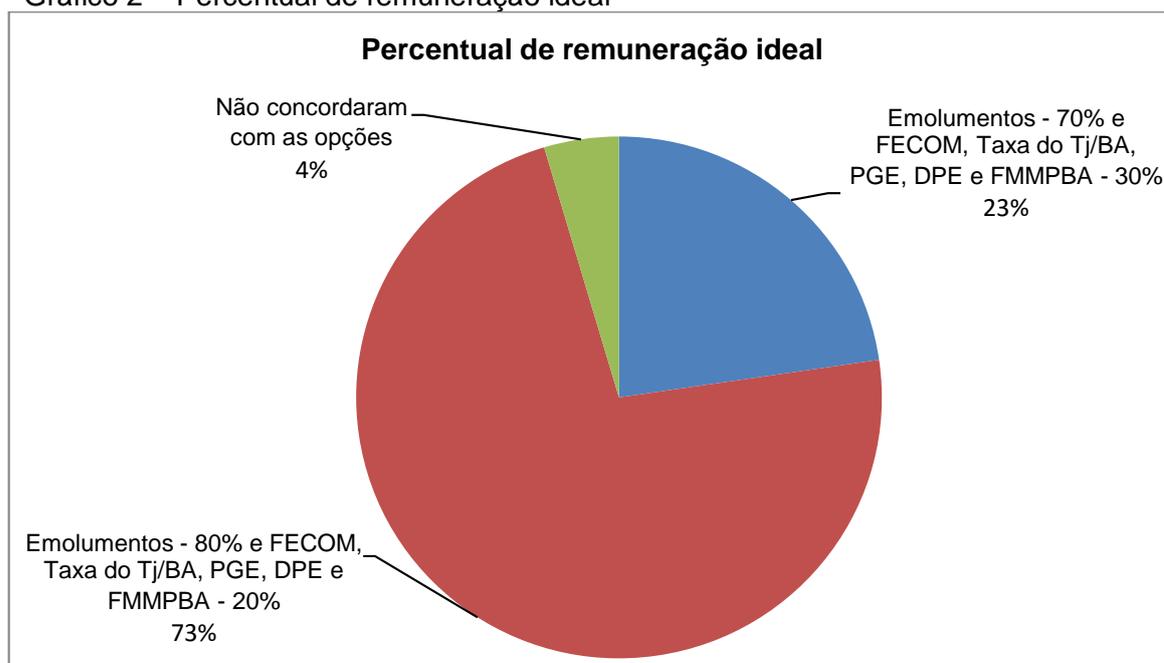
Confirmando esta dependência econômica financeira do Fundo de Compensação temos que mais da metade dos delegatários respondentes, 57,1% (cinquenta e sete vírgula um por cento), afirmam que mais de 80% (oitenta por cento) da sua receita líquida vem da complementação do FECOM, 23,8% (vinte e três, vírgula oito por cento) dizem que 30% (trinta por cento) da sua receita líquida vêm da complementação financeira do Fundo e 19% (dezenove por cento) declararam que aproximadamente 70% (setenta por cento) de sua renda líquida vêm da complementação financeira do Fundo.

A pesquisa demonstrou que a maioria dos cartórios extrajudiciais do Estado da Bahia depende de complementação financeira, sendo num percentual acima de 70% (setenta por cento) da sua receita líquida, o que configura que há desequilíbrio nos percentuais da remuneração aplicados ao extrajudicial baiano.

Corroborando com a tese do desequilíbrio acima mencionada, há uma grande insatisfação com a taxa de fiscalização estipulada de modo que para 90,9% (noventa vírgula nove por cento) dos delegatários baianos respondentes do questionário a taxa aplicada deveria ser em percentual menor.

Na percepção destes delegatários, a melhor distribuição da remuneração dos delegatários se daria da seguinte forma:

Gráfico 2 – Percentual de remuneração ideal



Fonte: Elaborado pela autora.

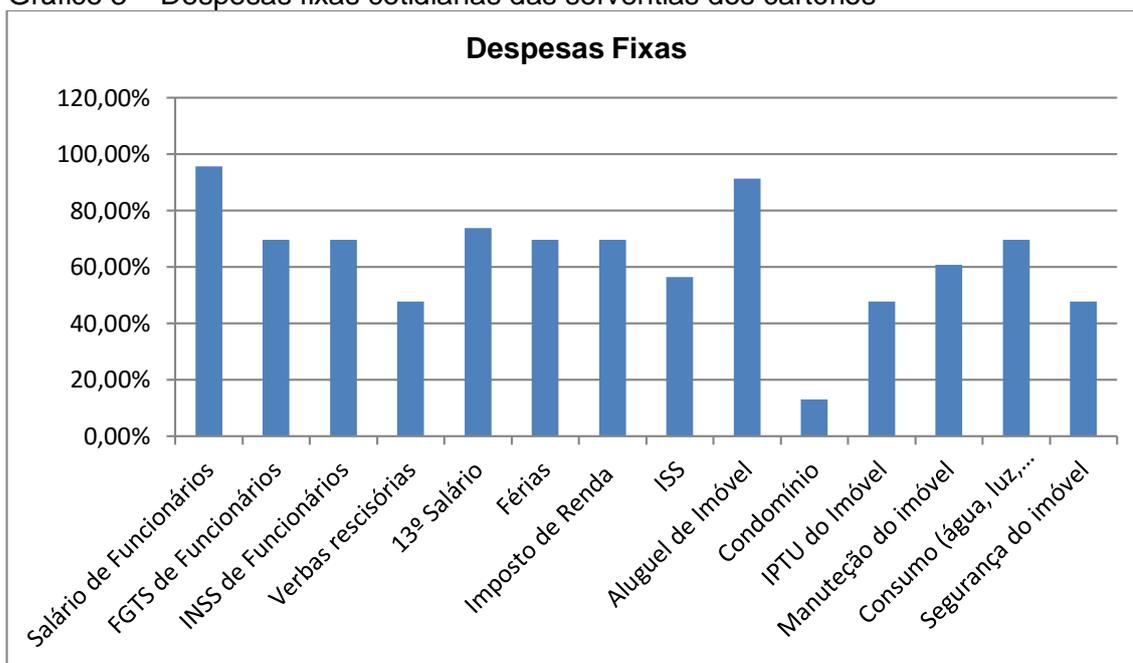
Como se observa 73% (setenta e três por cento) dos respondentes entendem que a melhor distribuição do DAJE seria o percentual dos emolumentos em 80% (oitenta por cento) e em 20% (vinte por cento) as demais taxas de repasse para órgãos públicos.

Destaque-se que é com o que arrecadam em termos de emolumentos, ou seja, 48,30% (quarenta e oito vírgula trinta por cento) do valor do DAJE e a complementação do Fundo de Compensação no limite do teto estipulado pelo Fundo é que o delegatário baiano deve pagar as despesas obrigatórias, manter o serviço atualizado em termos de tecnologia e adequação com as normas do Conselho Nacional de Justiça, do Tribunal de Justiça e leis e prestar um bom serviço e se remunerar, conforme vastamente já apurado.

Quanto às despesas acima mencionadas, muitas destas são obrigatórias por lei para garantirem a eficiência do serviço prestado, a segurança dos dados e atos praticados e o funcionamento adequado e permanente da atividade cartorária.

Estas despesas praticamente são uniformes entre as serventias extrajudiciais de todo o Brasil. Das despesas cotidianas das serventias observa-se que quase a totalidade dos respondentes possuem despesas relacionadas com os seguintes itens:

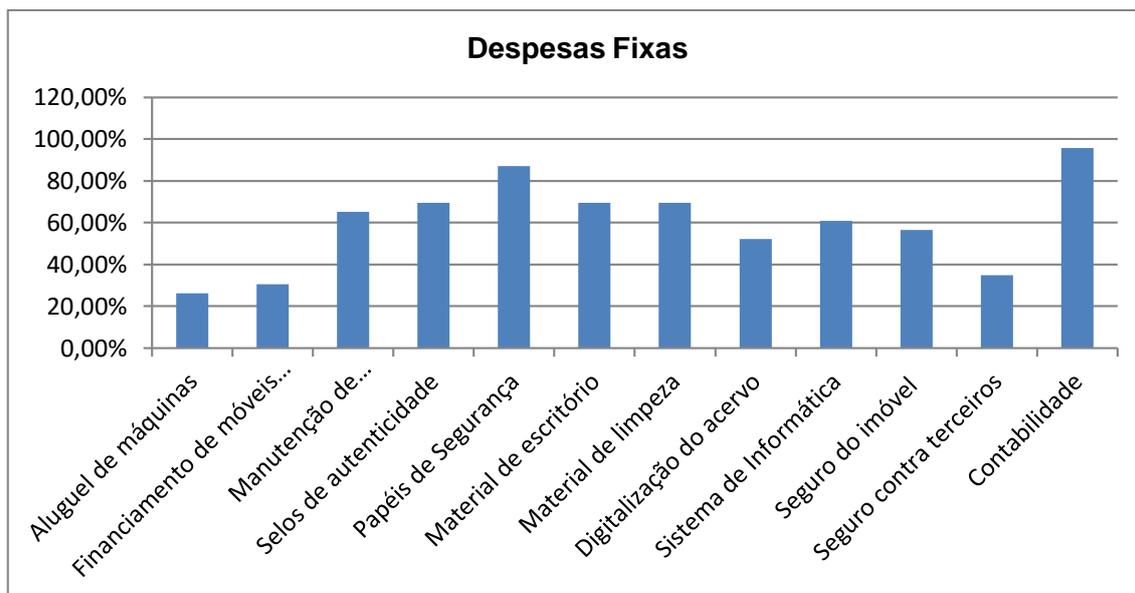
Gráfico 3 – Despesas fixas cotidianas das serventias dos cartórios



Fonte: Elaborado pela autora.

Há ainda despesas obrigatórias e fixas que estão relacionadas com o expediente cartorário:

Gráfico 4 – Despesas fixas de expedientes do cartório



Fonte: Elaborado pela autora.

Além das despesas acima elencadas uma minoria possui despesas com assessoria jurídica e tributária (8,7%), despesas com contratação de estagiários,

empresa de seguro e gestão de pessoas para a contratação de estagiários e encadernação de livros, faxina, fardamento e manutenção de equipamentos (25%).

Há despesas não fixas, que variam periodicamente, como atualização do padrão de tecnologia de alto desempenho, comunicabilidade e sigilo de dados e investimento em capacitação de funcionários para a prática da atividade, que a cada dia é prestada de maneira eletrônica.

De acordo com os resultados colhidos na pesquisa, a maioria dos delegatários baianos tem cerca de 30% (trinta por cento) do seu faturamento mensal comprometido com despesas fixas, sendo que a maioria, 68,2% (sessenta e oito vírgula dois por cento), dos respondentes tem um custo de despesas que varia entre R\$ 4.001,00 a R\$ 8.000,00; 13,6% (treze vírgula seis por cento) tem um custo de despesas fixas que varia entre R\$ 12.001,00 e R\$ 16.000,00; 4,5% (quatro vírgula cinco por cento) dos respondentes tem despesas fixas que varia entre R\$ 1,00 a R\$ 4.000,00 e R\$ 8.001,00 e R\$ 12.000,00 e 9,1% (nove vírgula um por cento) possuem despesas fixas acima de R\$ 20.001,00 mensais.

Considerando que 68,2% dos delegatários respondentes possuem despesas fixas que giram em torno de R\$ 4.001,00 a R\$ 8.000,00, o valor residual restante deve cobrir as despesas variáveis e ainda remunerar o delegatário pelo seu trabalho. Ou seja, o custo do cartório extrajudicial está desproporcional à capacidade financeira dos registradores e notários auferida com a prática da atividade.

Aliado a tudo isso, há, também, a insatisfação com os valores aplicados para cada ato cartorário praticado, isto é, o valor individual de cada ato praticado. Para 80% (oitenta por cento) dos delegatários respondentes os valores aplicados pela Tabela de Emolumentos do Estado da Bahia não correspondem à realidade econômica deste Estado.

De modo geral, pode-se perceber a insatisfação com a situação atual dos delegatários dos cartórios extrajudiciais do Estado da Bahia, eis que após quitarem às despesas das suas serventias, mais da metade dos respondentes não se considera satisfeito com a remuneração percebida:

Gráfico 5 – Satisfação com a remuneração percebida



Fonte: Elaborado pela autora.

Por esta razão é de grande importância que o sistema de remuneração dos cartórios seja adequado e suficiente para garantir um equilíbrio entre a balança boa prestação do serviço, atendendo à modernidade e novas tecnologias, receitas e despesas. Entretanto, não é essa a realidade que se observa.

Quando não há um equilíbrio entre os percentuais de emolumentos e repasses para órgãos públicos o resultado é uma má prestação de serviço pelos delegatários, bem como grande desistência, evasão, dos concursos, por parte destes.

O Estado da Bahia é exemplo concreto desta situação. O primeiro concurso público de provas e títulos para provimento e remoção das vagas existentes nos cartórios extrajudiciais do Estado da Bahia teve início no ano de 2013, onde foram ofertadas 1.383 (um mil trezentas e oitenta e três) serventia em todo o Estado.

Em regra, antes de promover os concursos públicos, os Tribunais de Justiça, como no caso do Estado da Bahia no ano de 2013, promovem estudos ditos de viabilidade econômica e financeira que visam desacumular ou não atribuições, isto é, criar ou não mais serventias. Não se tratam de estudos que tratam de integração de dados, ganhos de eficiência, verificação de cenários ou de diferenças entre as atribuições, focam apenas nas receitas não abarcando as despesas. (BRAVO, 2018)

Ao longo do referido concurso, o Tribunal de Justiça do Estado da Bahia desativou, conforme Provimento Conjunto nº CGJ/CCI 07/2018, 301 (trezentas e uma) serventias baianas, que apresentavam pouco movimento, anexando seus acervos a outras serventias, restando 1.082 (um e oitenta e duas) serventias vagas a serem providas por concurso.

Após o resultado do mencionado concurso e o provimento das serventias extrajudiciais ocorrido no ano de 2017, há ainda 564 (quinhentas e sessenta e quatro) serventias vagas em todo o Estado da Bahia, conforme divulgação do Tribunal de Justiça em seu site oficial (<https://www5.tjba.jus.br/extrajudicial/lista-de-vacacia/>), as quais não foram escolhidas pelos candidatos e muitas são vagas por força das renúncias de delegatários. Ou seja, mais de 50% (cinquenta por cento) das serventias existentes no estado da Bahia estão vagas.<sup>3</sup>

Diferente do que é divulgado pela imprensa, de que os cartórios extrajudiciais possuem grande rentabilidade, não é esta a realidade. A existência de muitas serventias vagas que não são providas por concursos públicos por delegatários, reforça a condição real vivida por estes profissionais, que devem executar seu trabalho administrando a falta de equilíbrio na equação despesas X receita X remuneração do delegatário.

A inexistência deste equilíbrio é representada pelas condições deficitárias das serventias extrajudiciais que, em regra, estão localizadas em regiões distantes dos grandes centros econômicos e que possuem alto percentual de taxas de repasses a órgãos públicos.<sup>4</sup>

A condição de deficitárias dificulta e por vezes inviabiliza a boa prestação do serviço registral e notarial, o que acaba por prejudicar a população menos favorecida, que perde a disponibilidade de ter acesso a este serviço.

O Estado ao delegar a prestação do serviço para o particular o faz por não mais ser do seu interesse ter este ônus, entretanto, deve assegurar condições mínimas de remuneração que justifique o empenho do delegatário no exercício da atividade, bem como condições para que este desempenhe suas funções da melhor forma possível.

Quando não observa estas condições, o Estado onera economicamente a situação destes profissionais, dificultando a realização de uma boa prestação de serviços e gerando desinteresse dos futuros candidatos aos concursos públicos de serventias extrajudiciais.

---

<sup>3</sup> Mas este desequilíbrio, não se observa apenas no Estado da Bahia, de acordo com pesquisa feita pela revista Cartório Hoje – Revista Anoreg/SP, número 1, no concurso do ano de 2009 do Estado de São Paulo, 98 (noventa e oito) serventias de Registro Civil permaneceram vagas, em razão de 234 (duzentos e trinta e quatro) candidatos terem declinado da escolha em razão da percepção da insuficiente rentabilidade.

<sup>4</sup> De acordo com a Revista Cartório com Você, edição nº 08, ano 2017, há no Brasil 13.467 (treze mil quatrocentos e sessenta e sete) cartórios, dentre os quais a maioria é deficitária.

De acordo com o Colégio Notarial do Brasil – Bahia, muitos delegatários recebem cerca de 5% (cinco por cento) a 10% (dez por cento) do valor mensal arrecadado pela serventia, representando muitas vezes os valores remanescentes insuficientes pela prestação de um serviço com padrão de excelência e qualidade.

Embora não haja uma definição específica e objetiva sobre padrão de excelência e qualidade dos cartórios, este padrão deve estar compatível com as boas práticas indicadas pelos auditores da APCER Brasil no Prêmio de Qualidade Total ANOREG – PQTA, apoiada pelo Conselho Nacional de Justiça, com ações voltadas para melhoria de estratégia, na gestão operacional, na gestão de pessoas, nas instalações, na gestão de segurança e saúde no trabalho, na gestão socioambiental, de informatização e de controle de dados, na gestão de inovação, *compliance* e continuidade do negócio.

### 3.3 O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL TRIBUTÁRIO DO NÃO CONFISCO E SUA APLICAÇÃO AO REGIME DE REMUNERAÇÃO DOS CARTÓRIOS

No Direito, os princípios, especialmente aqueles contidos na Constituição Federal são, de acordo com Dirley da Cunha Júnior (2008), pressupostos lógicos, metodológicos ou finalísticos das normas ali contidas.

Para Josiane Minardi (2016), os princípios são normas jurídicas qualificadas com espectro maior do que as demais normas, pois tem o condão de orientar outras normas, ainda que constitucionais, concretizando valores. São preceitos jurídicos que orientam e condicionam a interpretação das normas jurídicas, dando coerência e coesão do sistema jurídico.

As normas de direito tributário contidas na Carta Magna constituem-se em balizamentos que concedem limites para os entes federativos nas suas competências de tributar a sociedade, invadindo o patrimônio do contribuinte.

Estas limitações são expressas através de princípios e imunidades tributárias que são restrições que devem ser observadas no exercício do poder de tributar pelos entes federados que possuem competência tributária.

Os chamados princípios constitucionais tributários estão expressos nos artigos 150, 151, 152 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) e os principais são: princípio da legalidade, da isonomia, irretroatividade, anterioridade, proibição

para o não confisco, liberdade de tráfego, capacidade contributiva. Para o presente trabalho vale destacar o princípio do não confisco.

O artigo 150, inciso IV da Carta Política (BRASIL, 1988) dispõe que é vedado a União, Estados, Distrito Federal e Municípios utilizar tributo com efeito de confisco.

Por tributo entende-se, conforme artigo o 3º do Código Tributário Nacional, “toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.” (BRASIL, 1966)

O tributo, de acordo com Josiane Minardi (2016), é de cumprimento obrigatório em dinheiro e independe da vontade do contribuinte. Entretanto, há limitações sobre a instituição do tributo ao contribuinte, sendo uma delas não ter natureza de confisco.

Na acepção da palavra confisco, de acordo com Aurélio Buarque de Holanda Ferreira (2010), trata-se de apreensão em proveito do fisco. Segundo De Plácido e Silva (2000), confisco ou confiscação tem o sentido de ato pelo qual se apreendem e se adjudicam ao fisco bens de propriedade de terceiros, por ato administrativo ou sentença fundamentada em lei.

Para Eduardo Sabbag (2013) o tributo com efeito de confisco pressupõe uma tributação excessiva e exacerbada, que degrada o patrimônio do devedor, de maneira a esgotar sua riqueza tributável, desprezando a capacidade contributiva e o direito de propriedade do contribuinte.

Ricardo Mariz de Oliveira (1989) conceitua o confisco como sendo uma forma de eliminação patrimonial imotivada, mesmo que prevista em lei. Já Hugo de Brito Machado (2009) identifica o tributo com efeito do confisco quando este é oneroso excessivamente a ponto de configurar uma penalidade para o contribuinte.

Segundo Josiane Minardi (2016) a doutrina jurídica tem dificuldade em concluir o que seria um tributo com efeito de confisco em razão do grau de generalidade e abstração deste conceito. Mas, apesar disto, há um consenso no sentido de que o tributo não pode inviabilizar a propriedade do contribuinte, não pode aniquilar ou destruir o patrimônio, devendo haver um equilíbrio entre a capacidade contributiva do contribuinte, mínimo existencial do sujeito passivo e o confisco.

A capacidade contributiva é um princípio tributário constitucional, previsto no artigo 145, § 1º da Carta Magna, que, em linhas simples, dispõe que o cidadão deve contribuir para as despesas públicas na proporção da sua capacidade econômica. A

capacidade contributiva deve ser aferida após a mensuração do mínimo vital. (MINARDI, 2016).

O mínimo existencial, determinado no artigo 7º, inciso IV da Constituição Federal (BRASIL, 1988), constitui um padrão de riqueza mínima, suficiente para a manutenção do indivíduo e sua família.

Não há no Brasil parâmetros objetivos que delimite qual seja uma tributação excessiva com caráter confiscatório do tributo. O Supremo Tribunal Federal tem decidido que esta verificação deve ser realizada à luz de todo o Sistema Tributário, considerando a carga tributária total exigida pelo Ente Federativo e não pela análise isolada, de forma individual de cada tributo.

O referido tribunal, na análise de casos concretos, a fim de analisar a carga tributária global, considera peculiaridades de cada atividade e operação, analisa custo, lucro, condições pontuais de mercado e conjuntura social e econômica. (MINARDI, 2016).

De acordo com Roque Antonio Carraza (2009), a essência do princípio do não confisco é fazer com que o legislador atue com equilíbrio e moderação na busca da tributação mais justa para o contribuinte.

O referido princípio, assim como os demais princípios constitucionais tributários, é aplicado, em regra, a todas as espécies de tributo. E como a remuneração dos cartórios possui natureza jurídica de taxa, como já pacificado pelos Tribunais pátrios, o princípio do não confisco é adequadamente aplicável.

A composição do valor da taxa, assim como dos demais tributos, compreende hipótese de incidência, fato gerador, base de cálculo e alíquota definida em lei.

A hipótese de incidência é o momento abstrato da relação tributária, é a previsão em lei das escolhas do legislador de quais fatos estão propensos a ensejar a aplicação do tributo, é a situação descrita em lei dos fatos recortados pelo legislador. (SABBAG, 2008).

O fato gerador é a materialização da hipótese de incidência, isto é, é a concretude fática da hipótese legal, a qual vai definir qual a natureza do tributo, se é taxa, imposto, contribuição de melhoria.

A base de cálculo de um tributo é o padrão mensurador do fato realizado pelo contribuinte. Segundo Paulo de Barros Carvalho (2007), a base de cálculo tem três funções: a) indicar o montante da dívida tributária a partir da conjugação desta com a alíquota, b) mensurar a extensão do fato jurídico tributário através do comportamento

humano e c) confirmar o fato escolhido pelo legislador como ocorrência da incidência da norma tributária.

A alíquota é entendida como a parcela que conjugada com a base de cálculo identifica o valor devido pelo contribuinte, é representada por um valor monetário fixo ou variável aplicável em função de escalas da base de cálculo concedendo assim a composição numérica da dívida que será cobrada do contribuinte em razão da obrigação tributária que nasceu pela ocorrência do fato típico constante na lei. (CARVALHO, 2007).

A taxa, conforme o art. 79 do Código Tributário Nacional, é um tributo vinculado a uma atuação estatal, sendo o seu fato gerador o exercício regular do poder de polícia ou a utilização efetiva ou potencial de um serviço público específico e divisível prestado ao contribuinte ou colocado à sua disposição. (BRASIL, 1966).

Por depender de uma atividade estatal, a taxa é um tributo vinculado a esta, cuja base de cálculo deve ser o valor da atuação estatal inserida na sua hipótese de incidência. E neste contexto é que surge a grande dificuldade da análise da valoração desta atuação, inclusive para fins de aplicação do princípio ora trabalhado.

Inicialmente, parte-se do pressuposto de que o valor da taxa deve corresponder ao custo efetivo da atividade estatal exercida. A base de cálculo da taxa não deve ser um valor qualquer que aplique uma grandeza econômica a um acontecimento fático estipulado por lei, deve guardar proporcionalidade ao custo da atividade estatal exercida e a alteração da vida social que ela causa, respeitado os princípios constitucionais tributários, como o da retributividade, capacidade contributiva e não confisco.

O valor da taxa de remuneração dos cartórios especificamente deve levar em conta além do custo da atividade fiscalizatória do Estado, a remuneração do serviço público prestado pelo delegatário e o custo do serviço prestado. Deve haver equivalência entre o custo real da atuação do Estado e o valor que este pode exigir de cada contribuinte, como já decidiu o Supremo Tribunal Federal:

Taxa: correspondência entre o valor exigido e o custo da atividade estatal. A taxa, enquanto contraprestação a uma atividade do poder público, não pode superar a relação de razoável equivalência que deve existir entre o custo real da atuação estatal referida ao contribuinte e o valor que o Estado pode exigir de cada contribuinte, considerados, para esse efeito, os elementos pertinentes às alíquotas e à base de cálculo fixadas em lei. Se o valor da taxa, no entanto, ultrapassar o custo do serviço prestado ou posto à disposição do contribuinte, dando causa, assim, a uma situação de onerosidade excessiva, que descaracterize essa relação de equivalência entre os fatores referidos (o custo real do serviço, de um lado, e o valor exigido do contribuinte, de outro),

configurar-se-á, então, quanto a essa modalidade de tributo, hipótese de ofensa à cláusula vedatória inscrita no art. 150, IV, da CF. [ADI 2.551 MC-QO, rel. min. Celso de Mello, j. 2-4-2003, P, DJ de 20-4-2006.].

O legislador, como regra, elege unidades de medidas, como volume, quantidade de atos, peso, dentro outros, que possuem valores monetários agregados para quantificar a obrigação tributária, em razão do custo ou preço por unidade de medida escolhida.

Entretanto, quando se trata das taxas, existe grande dificuldade em se mensurar o valor do custo da atuação do Estado em relação aos administrados. O que se observa é que estas taxas, em especial as taxas cartorárias, são implementadas independente de unidades de medidas, mas vinculadas a bens e atividades, sendo estes meros suportes quantitativos para a delimitação do custo da atividade estatal.

O artigo 78 do Código Tributário Nacional determina que só é lícita a instituição de taxa de fiscalização das atividades cartorárias se a mesma tiver destinação de custear o exercício regular do poder de polícia do órgão competente, que é o Poder Judiciário (BRASIL, 1966).

De acordo com Paulsen (2013), o Supremo Tribunal Federal reconheceu que deve haver uma equivalência entre o custo real dos serviços e o montante a ser pago pelo contribuinte. Caso isto não seja respeitado, a atividade estatal configura mero pretexto para cobrança aleatória, o que configura confisco.

Ao se editar a taxa, a Administração deve estar munida, de acordo com Célio Janczeski (2008), de informes técnicos-econômicos que demonstrem a previsível cobertura dos custos da atuação do Estado. O valor da taxa deve observar os princípios da razoabilidade e proporcionalidade buscando a equivalência entre o seu produto e o custo global do serviço.

O produto da taxa visa custear a atividade estatal sendo proibida a destinação desvinculada da mesma. Quando o constituinte assim o determinou pretendeu que as taxas cobrissem o exato custo de um serviço ou do exercício do poder de polícia. (PAULSEN, 2013).

## 4 CONCLUSÃO

A atividade notarial e registral é essencial para toda a sociedade. É através dela que se concede segurança, autenticidade, publicidade e se conservam atos e documentos de interesse coletivo e das relações sociais. É uma atividade que se insere numa realidade complexa, relacionando-se com outras instituições, órgãos sociais e com os cidadãos.

O papel do delegatário atualmente está além da prática de atos das relações pessoais, negociais e patrimoniais das pessoas físicas e jurídicas. Hoje também auxiliam na recuperação de crédito da Fazenda Pública, colaboram com o combate a lavagem de dinheiro e a identificação de financiamento ao terrorismo, com as estatísticas dos órgãos públicos, facilitam o acesso à justiça, contribuem para a desjudicialização, desafogando o Poder Judiciário, possuem um papel importante no recolhimento de tributos e resolvem conflitos por meio alternativos de solução.

Neste contexto, este trabalho cingiu-se em analisar a forma peculiar da remuneração desta atividade, em especial a situação dos delegatários do Estado da Bahia e se a mesma encontra-se economicamente viável para o delegatário com base na atual forma de remuneração e percentual de repasse.

Este trabalho enfrentou algumas limitações, pois não há muitos estudos, nem pesquisas exploratórias sobre o tema, não há trabalhos publicados nas plataformas de pesquisas que tratem de emolumentos cartorários, em especial os seus percentuais.

Com efeito, a remuneração deste serviço público não é feito pelos cofres públicos, mas sim pelo usuário do serviço cartorário que paga pelo ato praticado. O valor pago pelo usuário ao cartório é composto por rubricas que compreendem os emolumentos, os repasses a órgãos públicos e a taxa de fiscalização do Poder Judiciário, sendo todos os percentuais e valores dos atos determinados pelo Poder Público, sendo de competência Estadual a estipulação por lei destes percentuais.

Conforme análise e comparação dos dados publicados pela ANOREG/BR no ano de 2020 e as tabelas de emolumentos publicadas nos diários oficiais pelos Estados da Federação, não há uniformidade nos percentuais aplicados na remuneração da atividade notarial e registral.

O valor da taxa, conforme previsão legal, deve corresponder ao efetivo custo e a adequada e suficiente remuneração dos serviços prestados, entretanto, encontrou-

se grande diferença nos percentuais das taxas aplicadas pelos Estados, sem que houvesse justificativa para tamanha discrepância.

Consoante determina o art. 145, II da Constituição Federal e o art. 77 do Código Tributário Nacional, as taxas são espécie de tributos vinculados à uma atuação estatal específica. A essência da função econômica das taxas é cobrir, de maneira ao menos razoável, os custos pelo exercício do poder de polícia, que é o que se aplica o presente caso.

Não foram localizados normas técnicas ou estudos econômico-financeiros sobre o custo da fiscalização exercida pelo Poder Judiciário junto aos cartórios. Nitidamente os percentuais das taxas de fiscalização são estipulados sem a comprovação do custo efetivo da fiscalização exercida, em total desrespeito à lei. Inclusive, em alguns Estados, como se observou nas tabelas dos Tribunais de Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Alagoas, não há a cobrança específica da taxa de fiscalização, sendo o poder de polícia exercido pelo Tribunal de Justiça do Estado, custeado por rubrica orçamentária própria deste tribunal.

No caso específico do Estado da Bahia, foco maior deste trabalho, verificou-se que neste Estado há o maior percentual de repasses a órgãos públicos e o maior percentual de taxa de fiscalização do Brasil, tal seja, o correspondente a 51,70% (cinquenta e um vírgula setenta por cento) do valor do DAJE, sendo que deste percentual 34,30% (trinta e quatro vírgula trinta por cento) corresponde à taxa de fiscalização do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia.

Se considerarmos uma média nacional entre as taxas e repasses aplicados, este percentual do Estado da Bahia encontra-se bem distante desta média, sugerindo que a continuidade do serviço extrajudicial baiano encontra-se em vias de insustentabilidade.

Isto porque, a pesquisa demonstrou que a maioria das serventias extrajudiciais baianas são deficitárias, dependendo economicamente dos repasses financeiros do Fundo de Compensação – FECOM, pois não atingem, a título de emolumentos, o valor considerado mínimo.

Corroborando este fato, encontram-se vagas mais de 40% (quarenta por cento) das serventias existentes no Estado da Bahia, seja pela renúncia dos titulares, seja pelo não interesse de candidatos, já que apenas 9,5% (nove vírgula cinco por cento) dos respondentes estão totalmente satisfeitos com a remuneração percebida neste estado.

Os emolumentos são a única fonte de recursos do sistema notarial e de registro, devendo ser tratado com peculiaridade para fins de garantir a autossuficiência financeira do sistema para que este seja mantido e o serviço prestado com qualidade e eficiência.

Com a quantia recebida de emolumentos, os delegatários de serviços extrajudiciais devem custear e manter o serviço prestado na serventia, observando todas as normas e padrão determinados pelo Conselho Nacional de Justiça e legislação, bem como remunerar-se pelo seu trabalho.

O delegatário atua como uma espécie de empresário possuindo despesas e responsabilidade deste. O lucro dentro da atividade notarial e registral deve existir compatível com o grau de complexidade e rigor do concurso público para o provimento da delegação (5 fases – prova objetiva, subjetiva, psicotécnico, prova oral e avaliação de títulos), a exigência da dedicação absoluta ao cartório, a fiscalização constante do Poder Judiciário sobre a atividade e a responsabilidade pessoal do delegatário pela gestão administrativa.

É entendimento pacífico da doutrina e dos Tribunais Superiores que os valores pagos pelos serviços praticados pelos cartórios extrajudiciais têm natureza jurídica de taxa, conforme fartamente demonstrado pelos autores e decisões trazidas ao longo deste trabalho, sendo aplicada toda e qualquer normativa legal, em especial a tributária, a esta espécie.

No caso da Bahia, o percentual dos repasses a órgãos públicos, 51,70% (cinquenta e um vírgula setenta por cento) da arrecadação dos cartórios extrajudiciais vem se mostrando oneroso e fora da média nacional.

A carga tributada suportada por estes profissionais baianos sugere indícios de confisco, se considerarmos a aplicação dos percentuais de repasse e ainda a incidência de impostos, como imposto de renda sobre pessoa física e imposto sobre serviço de qualquer natureza,

A atividade governamental deve estar condicionada ao princípio da razoabilidade. Este parâmetro constitucional deve estar condicionado, no mínimo, à prova de que o percentual está de acordo com custo efetivo da atividade estatal.

Estando o valor da taxa ultrapassando o custo do serviço prestado pelo ente estatal não restam dúvidas de que há indícios de onerosidade excessiva, com ofensa à cláusula vedatória constitucional do não confisco.

Em assim sendo seria possível a aplicação do princípio do não confisco à taxa de fiscalização do Estado da Bahia, para fins de ajustar um equilíbrio na equação financeira dos cartórios extrajudiciais do Estado da Bahia, com base inicialmente no parâmetro da média nacional das taxas aplicados em outros estados do Brasil e mais especificamente em estudo que comprove o custo efetivo da fiscalização.

Não reconhecer a aplicação deste princípio às taxas de repasses a órgãos públicos do Estado da Bahia, em especial à taxa de fiscalização, é legalizar uma terceirização abusiva da responsabilidade do Estado pelo custeio de serviço público para os delegatários, que de boa-fé assumem as serventias, após rigoroso concurso público de provas e títulos na esperança de terem uma remuneração condizente com a atividade.

Caso o Estado quisesse prestar o serviço não deveria ter regulado o trespasse, ele mesmo poderia prestar o serviço e se responsabilizar pelos meios da prestação do serviço com eficiência. Como não o quer, tem o dever de garantir uma remuneração que compense ao delegatário a assunção e sua manutenção na atividade.

O desequilíbrio econômico financeiro no exercício da atividade notarial de registral gera deficiência da prestação de serviço, limitação na capacidade de investimento para o desenvolvimento da atividade e grande prejuízo às populações atendidas pelas unidades cartorárias.

Um bom serviço para a população não se conquista onerando apenas uma das partes. Assim como na concessão de serviços públicos, na delegação de serviços públicos, o Estado deve garantir a manutenção de um equilíbrio econômico financeiro, entre despesas, custo e lucro, se não o fizer estará angariando vantagem indevida e onerando indevidamente o particular.

O Estado ao conceder a delegação, através de disputados concursos, não o faz por mero favor, ele retira de si o ônus do serviço e atribui os encargos a um particular que deve ter uma contraprestação e condições de boa remuneração.

Nas localidades onde os custos se sobrepõem às despesas ou que não há uma boa remuneração ao delegatário, compatível com as responsabilidades assumidas, gera o risco de extinção com a anexação desta serventia em outra de localidade próxima, com base na previsão do art. 44 da Lei nº 8.935/1944, dificultando ainda mais o acesso a estes serviços pelas comunidades mais carentes.

No caso concreto as cidades baianas localizadas no interior do estado, mais distantes dos grandes centros, de acesso mais remoto é que sofreram com a falta de acesso aos serviços cartorários.

Não havendo mudanças na aplicação destes percentuais, através da estipulação de uma tributação justa e equilibrada, em médio prazo, haverá uma nova sobrecarga ao Poder Judiciário baiano: o sucateamento da atividade notarial e registral do Estado.

Esta pesquisa abre margem para novas perspectivas e novos estudos e para se discutir e aprofundar sobre a aplicação do princípio do não confisco à carga tributária suportada pela atividade notarial e registral do Brasil.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na administração pública**: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Brasília: ENAP – Escola Nacional de Administração Pública, 1997.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Rita Loureiro. (org.). **O Estado Numa Era de Reformas**: os Anos FHC – Parte 1. Brasília: MP, SEGES, 2002.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; PÓ, Marcos Vinicius. **Trajetórias da literatura sobre reforma do Estado (1995-2002)**: transformações e desafios para a pesquisa em administração pública. Brasília: ENAP – Escola Nacional de Administração Pública, 2002.
- AFONSO, Maria do Carmo de Toledo. **Serviços notariais e de registro**. Belo Horizonte, Editora O Lutador, 2006.
- AMORIM, José Roberto Neves. O papel do CNJ na gestão dos interesses do Judiciário. *In*: LEWANDOWSKI, Ricardo (org.); NALINI, José Renato. **O Conselho Nacional de Justiça e sua atuação como órgão do Poder Judiciário**: homenagem aos 10 anos do CNJ. São Paulo: Quartier Latin, 2015.
- ANDRIOLO, Leonardo José. A Reforma do Estado de 1995 e o Contexto Brasileiro. *In*: ENANPAD, 30., 2006, Salvador. **Anais** [...]. Salvador: ANPAD, 2006.
- ANOREG/BR. **Estudo de Modernização dos Serviços Notariais e Registrais do Estado da Bahia**. Minuta da Associação de Notários e Registradores do Brasil, outubro de 2008. Disponível em: [https://registradores.files.wordpress.com/2008/10/anoregbr-projeto\\_bahia.pdf](https://registradores.files.wordpress.com/2008/10/anoregbr-projeto_bahia.pdf). Acesso em: 22 fev. 2020.
- ANOREG/BR. **Cartório em números - Atos Eletrônicos, Desburocratização, Capilaridade, Cidadania e Confiança. Serviços Públicos que nada custam ao Estado e que beneficiam o cidadão em todos os municípios do País. 2ª edição – 2020**. Disponível em <https://www.anoreg.org.br/site/wp-content/uploads/2020/11/Cart%C3%BAmeros-2-edi%C3%A7%C3%A3o-2020.pdf>. Acessado em: 14 ago. 2021.
- ASSUMPÇÃO, Letícia Franco Maculan. A atividade de controle e a função notarial e de registro = The control activity and the notarial and registration function. **Revista Forense**, v. 106, n. 409, p. 525-538, maio/jun. 2010.
- ASSUMPÇÃO, Letícia Franco Maculan. **Função Notarial e de Registro**. Concurso Público, Regime Jurídico e Responsabilidade Civil. Porto Alegre: Núria Fabris, 2011.
- ASSUMPÇÃO, Letícia Franco Maculan. **A Gratuidade e os Serviços Notariais e de Registro**. Publicado em 16 nov. 2016. Disponível em: <https://portaldori.com.br/2016/11/16/artigo-a-gratuidade-e-os-servicos-notariais-e-de-registro-por-leticia-franco-maculan-assumpcao/>. Acesso em: 22 mar. 2020.
- BAHIA. **Lei nº 12.373, de 23 dez. 2011**. Dispõe sobre a fixação, a contagem, a cobrança e o pagamento dos emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro, da Taxa de Prestação de Serviços na área do Poder

Judiciário e da Taxa de Fiscalização Judiciária. Disponível em: <http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-no-12373-de-23-de-dezembro-de-2011>. Acesso em 20 fev. 2020.

BAHIA. **Lei nº 14.025, de 06 dez. 2018**. Altera o Anexo Único da Lei nº 12.373, de 23 de dezembro de 2011, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-no-14025-de-06-de-dezembro-de-2018>. Acesso em: 21 fev. 2020.

BALEEIRO, Aliomar. **Direito Tributário brasileiro**. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

BELUZZO, Moema Locatelli. **A natureza jurídica dos emolumentos extrajudiciais e a inconstitucionalidade dos repasses a outras entidades: uma análise crítica da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**. 2021. Dissertação (Mestrado em Direito, Justiça e Desenvolvimento.) – Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2021.

BDA – BOLETIM DE DIREITO ADMINISTRATIVO. São Paulo: Ed. NDJ, ano XVI, n. 11, nov. 2000.

BRANDELLI, Leonardo. **Teoria Geral do direito notarial**. 4. ed. São Paulo: Ed. Saraiva, 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. (1988). Brasília, DF: Senado Federal, 1988. 292 p. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 12 nov. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 1318, de 30 jan. 1854**. Manda executar a Lei nº 601, de 18 set. 1850. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/historicos/dim/DIM1318.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dim/DIM1318.htm). Acesso em: 12 nov. 2019

BRASIL. **Decreto-lei nº 200, de 25 mar. 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm). Acesso em: 12 nov. 2019.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 19, de 04 jun. 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm). Acesso em: 12 nov. 2019.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 45, de 31 dez. 2004**. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc45.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc45.htm). Acesso em: 12 nov. 2019.

BRASIL. **Lei nº 10.169, de 29 dez. 2000**. Regula o § 2º do art. 236 da Constituição Federal, mediante o estabelecimento de normas gerais para a fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro.

Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L10169.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L10169.htm). Acesso em: 12 nove. 2019.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 out. 1966.** Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L5172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5172.htm). Acessado em: 12 nov. 2019.

BRASIL. **Lei nº 6.015, de 31 dez. 1973.** Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6015 consolidado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6015 consolidado.htm). Acesso em: 15 nov. 2019.

BRASIL. **Lei nº 8.935, de 18 nov. 1994.** Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. (Lei dos cartórios). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8935.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8935.htm). Acesso em: 12 nov. 2019.

BRASIL. **Lei nº 8.987, de 13 fev. 1995.** Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8987cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8987cons.htm). Acesso em: 12 nov. 2019.

BRASIL. **Lei nº. 601, de 19 set. 1850.** Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/LIM601.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM601.htm). Acesso em 12 nov. 2019.

BRASIL. **Provimento CNJ nº 16, de 17 fev. 2012.** Dispõe sobre a recepção, pelos Oficiais de Registro Civil das Pessoas Naturais, de indicações de supostos pais de pessoas que já se acharem registradas sem paternidade estabelecida, bem como sobre o reconhecimento espontâneo de filhos perante os referidos registradores. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/1299>. Acesso em: 18 fev. 2020.

BRASIL. **Provimento CNJ nº 28, de 05 fev. 2013.** Dispõe sobre o registro tardio de nascimento, por Oficial de Registro Civil das Pessoas Naturais, nas hipóteses que disciplina. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/1730>. Acesso em 18 fev. 2020.

BRASIL. **Provimento CNJ nº 63, de 14 nov. 2017.** Institui modelos únicos de certidão de nascimento, de casamento e de óbito, a serem adotadas pelos órgãos de registro civil das pessoas naturais, e dispõe sobre o reconhecimento voluntário e a averbação da paternidade e maternidade socioafetiva no Livro "A" e sobre o registro de nascimento e emissão da respectiva certidão dos filhos havidos por reprodução assistida. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2525>. Acesso em: 18 fev. 2020.

BRASIL. **Resolução CNJ nº 103, de 24 fev. 2010.** Dispõe sobre as atribuições da Ouvidoria do Conselho Nacional de Justiça, determina a criação de ouvidorias no âmbito dos Tribunais e dá outras providências. Brasília: CNJ, 2010. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/164>. Acesso em: 17 fev. 2020.

BRASIL. **Resolução CNJ nº 105, de 06 abr. 2010.** Dispõe sobre a documentação dos depoimentos por meio do sistema audiovisual e realização de interrogatório e inquirição de testemunhas por videoconferência. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/166>. Acesso em: 17 fev. 2020.

BRASIL. **Resolução CNJ nº 114, de 20 abr. 2010.** Dispõe sobre: I – O planejamento, a execução e o monitoramento de obras no poder judiciário; II – Os parâmetros e orientações para precificação, elaboração de editais, composição de BDI, critérios mínimos para habilitação técnica e cláusulas essenciais nos novos contratos de reforma ou construção de imóveis no Poder Judiciário. III – A referência de áreas a serem utilizadas quando da elaboração de novos projetos de reforma ou construção de imóveis no Poder Judiciário; IV – A premiação dos melhores projetos de novas obras no âmbito do Poder Judiciário. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/146>. Acesso em: 17 fev. 2020.

BRASIL. **Resolução CNJ nº 175, de 14 maio 2013.** Dispõe sobre a habilitação, celebração de casamento civil, ou de conversão de união estável em casamento, entre pessoas de mesmo sexo. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/1754>. Acesso em: 17 fev. 2019.

BRASIL. **Resolução CNJ nº 4, de 16 ago. 2005.** Cria o Sistema de Estatística do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/188>. Acesso em: 13 fev. 2019.

BRASIL. **Resolução CNJ nº 60, de 19 set. 2008.** Institui o Código de Ética da Magistratura Nacional. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/127>. Acesso em: 17 fev. 2019.

BRASIL. **Resolução CNJ nº 7, de 18 out. 2005.** Disciplina o exercício de cargos, empregos e funções por parentes, cônjuges e companheiros de magistrados e de servidores investidos em cargos de direção e assessoramento, no âmbito dos órgãos do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/187>. Acesso em: 17 fev. 2020.

BRASIL. **Resolução CNJ nº 76, de 15 maio 2009.** Dispõe sobre os princípios do Sistema de Estatística do Poder Judiciário, estabelece seus indicadores, fixa prazos, determina penalidades e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/110>. Acesso em: 17 fev. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.028/RN**, Rel. Marco Aurélio Mello, DJ30.06.2010. Disponível em: <https://bit.ly/2UkqWxn>. Acesso em: 7 jun. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.378/ES**, Rel. Celso de Mello, DJ30.05.1997. Disponível em: <https://bit.ly/2Uh8gys>. Acesso em: 7 jun. 2020.

BRAVO, Ricardo. **Legitimidade, viabilização e eficiência das serventias extrajudiciais: o caso da gratuidade.** 2018. Dissertação (Mestrado em Direito) – Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília. 2018.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma gerencial do Estado de 1995. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 34, n.4, p.7-26, jul./ago. 2000.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Democracia, estado social e reforma gerencial. *In: FÓRUM DA REFORMA DO ESTADO*, 6., 2007, Rio de Janeiro. **Anais** [...]. Rio de Janeiro, 2007.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O modelo estrutural de gerência pública. **Revista de Administração Pública, Rap**, Rio de Janeiro, v.42, n.2, p.391-410, mar./abr. 2008.

BULOS, Uadi Lammêgo. Reforma administrativa. **Revista de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, v. 214, p. 69-98, out./dez. 1998.

CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de direito constitucional tributário**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 24. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2011.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Natureza Jurídica e Constitucionalidade dos valores exigidos de remuneração dos serviços notariais e de registro**. Parecer exarado na data de 05 jun. 2007, a pedido do Sindicato dos Notários e Registradores do estado de São Paulo – SINOREG/SP. Disponível em: [https://www.anoregsp.org.br/pdf/Parecer\\_PaulodeBarrosCarvalho.pdf](https://www.anoregsp.org.br/pdf/Parecer_PaulodeBarrosCarvalho.pdf). Acesso em: 15 dez. 2019.

CARVALHO, Sandro Maciel. Os emolumentos e o equilíbrio econômico-financeiro na delegação da atividade notarial e registral. *In: YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato; FIGUEIREDO, Marcelo; AMADEI, Vicente de Abreu. (org.). Direito notarial e registral avançado*. Prefácio José Renato Nalini. Org. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

CASTRO, Alexandre Samy de. **Sobre a produtividade dos serviços notariais e de registro no Brasil**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2014. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/5601> Acesso em: 22 mar. 2020.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. 2. ed. Salvador: Jus Podivm, 2008.

CENEVIVA, Walter. **Lei de registros públicos comentada**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

COELHO, Sasha Calmon Navarro. **Curso de Direito Tributário Brasileiro**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

COTRIM NETO, Alberto; BITENCOURT, Alberto. A situação jurídica do notariado brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 37, jan./mar. 1973.

COTRIM NETO, Alberto. Perspectivas da função notarial no Brasil. Brasília: **Revista de Informação Legislativa**. nº 37, p. 11, 1974.

DE PLÁCIDO E SILVA. **Vocabulário Jurídico**. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

EL DEBS, Martha. **Legislação notarial e de registros públicos**: comentada doutrina, jurisprudências e questões de concurso. 3. ed. Salvador: Jus Podivm, 2018.

EL DEBS, Martha. **Legislação notarial e de registros públicos: comentada doutrina, jurisprudências e questões de concurso**. 3. ed. Salvador: Jus Podivm, 2018.

FADUL, Élvia; SOUZA, Antônio Ricardo. Políticas de reformas da administração pública brasileira: uma compreensão a partir de seus mapas conceituais. *In*: ENANPAD, 39., 2005, Brasília. **Anais** [...]Brasília, 2005.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Mini Aurélio**: o dicionário da Língua Portuguesa. Coordenação: Marina Baird Ferreira. 8. ed. rev. Atual. Curitiba: Positivo, 2010.

FRANÇA, Wladimir da Rocha. Eficiência administrativa na Constituição Federal. **Revista de Direito Administrativo**, v. 220, p. 165-177, 2000.

FREITAS, Matheus. **Regime tributário dos notários e registradores**. Martha El Debs (coord.). Salvador: Editora JusPodivm, 2019.

GUEDES FILHO, Ernesto Moreira; PELAI, Fernando Momesso; SOUZA, Carolina Guerra; ROSSI, Carla; APARECIDO SILVA, Robinson. **Análise Econômica da Gratuidade de Atividades Notariais e de Registro no Brasil**. 2009. Disponível em: <https://www.anoreg.org.br/images/arquivos/ParecerAnaliseEconomicaGratuidade.pdf> Acesso em: 23 mar. 2020.

JANCZESKI, Célio Armando. **Das Taxas** – aspectos jurídicos e caracterização. 5. ed. Curitiba: Editora Juruá, 2008.

KIM, Richard Pae. O Conselho Nacional de Justiça como órgão garantidor e qualificador de direitos fundamentais. *In*: LEWANDOWSKI, Ricardo; NALINI, José Renato (org). **O Conselho Nacional de Justiça e sua atuação como órgão do Poder Judiciário**: Homenagem aos 10 anos do CNJ. São Paulo: Quartier Latin, 2015.

LIMA, Daniella Munhoz da Costa; FRAGA, Valderez Ferreira; OLIVEIRA, Fátima Bayma de. O paradoxo da reforma do Judiciário: embates entre a nova gestão pública e a cultura organizacional do jeitinho. **Revista de Administração Pública**, v. 50, p. 893-912, nov./dez. 2016.

LIMA, Tatiana Cristina; CRUZ, Marcus Vinicius Gonçalves da. O Conselho Nacional de Justiça e as Reformas do Poder Judiciário: aspectos da Tecnologia da Informação. *In*: ENANPAD, 35., 2011, Rio de Janeiro. **Anais** [...] Rio de Janeiro: Anpad, 2011.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Manual de direito notarial**: da atividade e dos documentos notariais. 3. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: Jus Podivm, 2018.

LUIZARI, Larissa. Repasses e despesas: para onde vai o dinheiro pago aos cartórios brasileiros?, **Cartórios com você**, ed. 8, ano 2, maio/jul. 2017. Disponível em:

<https://www.anoreg.org.br/site/revistas/cartorios/Cartorios-Com-Voce-08.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2020.

MACEDO, Deoclécio Leite de. **Notariado**. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 1974.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MACHADO, Joaquim de Oliveira. **O notariado no Brasil e a necessidade de sua reforma**. Rio de Janeiro: B.L. Garnier, 1887.

MAFFINI, Rafael. Serviços notariais e de registro: a gestão provada de uma função pública. **Revista de direito imobiliário**, São Paulo, v. 41, n. 85, p. 391-404, jul./dez. 2018.

MATIAS-PEREIRA, José. Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas no Brasil, EUA e União Européia. **RAP**, Rio de Janeiro, v. 42, n.1, p.61-82, jan./fev. 2008.

MARINI, Caio. Gestão Pública: o debate contemporâneo. **Cadernos da Fundação Luís Eduardo Magalhães**, n. 7, 2003.

MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio. **Um guia de governança para resultados na administração pública**. Brasília: Publix Editora, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 20. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1995.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 29. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Discricionariedade e Controle Judicial**. São Paulo: Malheiros Editores, 1992.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Parecer Natureza de função pública exige que o poder público proporcione meios para o cumprimento de atividades. **Revista Anoreg/SP**, n. 1, jul. 2010.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

MELO JÚNIOR, Regnoberto Marques de. **Dos Emolumentos Notariais e Registrais – Doutrina, legislação e Jurisprudência**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2005.

MINARDI, Josiane. **Manual de Direito Tributário**. 3. ed. rev, ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2016.

MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência **Revista Interesse Público**. São Paulo: Ed. Notadez, ano 2, n. 7, 2000. p.65-75, 2000.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

\_\_\_\_\_. **Reforma administrativa:** Emenda constitucional nº 19/98. 2. ed. Série Fundamentos jurídicos. São Paulo: Atlas. 1999.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional Administrativo.** São Paulo: Atlas, 2002.

MORAES, Alexandre de. Limites de atuação do Conselho Nacional de Justiça – vedação ao exercício de jurisdição constitucional na via administrativa. *In:* **CNJ 10 ANOS.** 1. ed. Brasília, 2015a.

MORAES, Alexandre de. Vedação ao controle de constitucionalidade na via administrativa. **Revista dos Tribunais**, n. 951, jan. 2015b.

NALINI, José Roberto. Gratuidades e o equilíbrio econômico financeiro dos cartórios brasileiros, 2010. **Revista ANOREG/SP**, n. 1, 2010. Disponível em: [https://www.anoregsp.org.br/\\_\\_\\_Documentos/Upload\\_Conteudo/revistas/1.pdf](https://www.anoregsp.org.br/___Documentos/Upload_Conteudo/revistas/1.pdf). Acesso em: 22 mar. 2020.

NOGUEIRA, José Marcelo Maia. **A gestão do poder judiciário:** uma análise do sistema de mensuração de desempenho do judiciário brasileiro. 2010. 109f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2010.

NOGUEIRA, José Marcelo Maia. A ausência do Poder Judiciário enquanto objeto de estudo da administração pública brasileira. **Revista Eletrônica Dike**, v. 1, n. 1, p. 1-17, jan./jun. 2011.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo:** como o espírito empreendedor está transformando o setor público. Brasília: MH Comunicação, 1997.

PAULSEN, Leandro. **Curso de Direito Tributário Completo.** 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

QUADROS, Maria de Fátima Batista. **Direito Notarial e Registral e a Figura do Notariado e do Registrador à Luz da Evolução Histórica e Jurídica.** [S.l.]: Ed. Clube dos Autores, 2018.

RÁTIS, C.; CUNHA JR. D. **Comentários à Reforma do Poder Judiciário.** EC 45/2004. Salvador: Jus PODIVM, 2005.

RENAULT, Sérgio R. T. A Reforma do Poder Judiciário sob a ótica do governo federal. **Revista do Serviço Público**, v. 56, n. 2, p. 127-136, abr./jun. 2005.

REZENDE, Flávio da Cunha. As reformas e transformações no papel: o Brasil em perspectiva comparada. *In:* ABRÚCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita (org.). **O Estado numa era de reformas:** os anos FHC. Parte 1. Brasília: Ministério do Planejamento, 2002a.

REZENDE, Flávio da Cunha. Por que reformas administrativas falham? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 17, n. 50, out. 2002b.

ROBL FILHO, Ilton Norberto. **Conselho Nacional de Justiça: Estado democrático de direito e accountability**. São Paulo: Saraiva, 2013.

ROCHA, Roberval. **Código Tributário Nacional para concursos**. Salvador: Editora Jus Podivm, 2012.

RODRIGUES, Deangelis de Freitas; KAISER, Claudio. A gestão administrativa em serviços notariais e de registro no Vale do Paranhana: estudo de caso sobre a importância da administração e seus princípios de gestão nas Serventias Extrajudiciais. **Revista de Administração de Empresas Eletrônica**, n. 3, 2016.

SABBAG, Eduardo. **Manual de direito tributário**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

SADEK, Maria Tereza. (org.). **Reforma do Judiciário**. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer, 2001.

SADEK, Maria Tereza. Poder Judiciário: perspectiva de reforma. **Opinião Pública**, Campinas, v. 10, n. 1, maio 2004.

SADEK, Maria Tereza. (org.). **Reforma do judiciário [online]**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010a. 164 p. ISBN: 978-85-7982-033-5. Disponível em: <https://static.scielo.org/scielobooks/6kf82/pdf/sadek-9788579820335.pdf> Acesso em: 17 jul. 2021.

SADEK, Maria Tereza. Controle Externo do Poder Judiciário. *In*: SADEK, Maria T. (org.). **Reforma do judiciário**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010b.

SADEK, Maria T.; ARANTES, Rogério B. A importância da reforma judiciária. *In*: SADEK, Maria T. (org.). **Reforma do Judiciário**. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer, 2001.

SAMPAIO, José Adércio Leite. **O Conselho Nacional de Justiça e a Independência do Judiciário**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma revolução democrática da justiça**. São Paulo: Cortez, 2007.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Introdução à sociologia da administração da justiça. **Revista crítica de ciências sociais**, n. 31, nov. 1986.

SCHMIDT, Paulo Luiz. CNJ: Jovem e já afirmada instituição republicana. *In*: **CNJ 10 anos**. 1. ed. Brasília, 2015.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **RAP**, Rio de Janeiro, v. 43, n.2, p. 347-69, mar./abr. 2009.

SENA, Gabriel A. A Reforma do Poder Judiciário no Brasil: uma análise a partir das metas do Conselho Nacional de Justiça. *In*: ENANPAD, 36., 2012, Rio de Janeiro. **Anais [...]** Rio de Janeiro: Anpad, 2012.

SERRANO, Jonathas. **O notariado, importância jurídica e social, origem histórica, evolução**. Rio de Janeiro: Imp. Nacional: 1917.

SIQUEIRA, Marli Aparecida da Silva; SIQUEIRA, Bruno Luiz Weiler. Tabeliães e oficiais de registros: da evolução histórica à responsabilidade civil e criminal. **Revista de Informação Legislativa**, n. 148, out./dez.2000.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

VALENTE, Manoel Adam Lacayo. Exigência de concurso público para provimento de vagas nos serviços notariais e de registro: enfoque constitucional. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 124, 1994.

VIEIRA, Luciano José Martins; PINHEIRO, Ivan Antonio. Contribuições do Conselho Nacional de Justiça para a gestão do Poder Judiciário. *In*: ENANPAD, 32., 2088, Rio de Janeiro. **Anais** [...] Rio de Janeiro: ANPAD, 2008.