



Instituto Brasileiro de Direito Público – IDP
Mestrado Profissional em Administração Pública

LARISSA PRADO SANTANA

**CRITÉRIOS E MÉTODOS DA ADMINISTRAÇÃO NA TOMADA DE DECISÃO NO
PROCESSO DE REESTRUTURAÇÃO DAS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS SOB
A ÓTICA DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO**

**Análise da Orientação n. 7, de novembro de 2018, do Conselho Nacional de
Justiça**

Brasília – DF

2020

LARISSA PRADO SANTANA

**CRITÉRIOS E MÉTODOS DA ADMINISTRAÇÃO NA TOMADA DE DECISÃO NO
PROCESSO DE REESTRUTURAÇÃO DAS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS SOB
A ÓTICA DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO**

**Análise da Orientação n. 7, de novembro de 2018, do Conselho Nacional de
Justiça**

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado Profissional em Administração Pública como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública, pelo Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP.

Orientador: Prof. Dr. Felipe Lopes da Cruz

Brasília – DF

2020

Santana, Larissa Prado

Critérios e métodos da administração na tomada de decisão no processo de reestruturação das serventias extrajudiciais sob a ótica do planejamento estratégico. Análise da Orientação n. 7, de novembro de 2018, do Conselho Nacional de Justiça / Larissa Prado Santana – Brasília: 2020

Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Instituto Brasiliense de Direito Público, Escola de Administração Pública, 2020.

Orientação: Prof. Dr. Felipe Lopes da Cruz

1. Reestruturação de serventias extrajudiciais 2. Planejamento estratégico 3. Critérios e métodos aplicáveis

LARISSA PRADO SANTANA

**CRITÉRIOS E MÉTODOS DA ADMINISTRAÇÃO NA TOMADA DE DECISÃO NO
PROCESSO DE REESTRUTURAÇÃO DAS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS SOB
A ÓTICA DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO**

**Análise da orientação n. 7 de novembro de 2018 do Conselho Nacional de
Justiça**

Dissertação apresentada à Escola de Administração Pública do Instituto
Brasiliense de Direito Público como requisito para obtenção do título de Mestre em
Administração Pública.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Felipe Lopes Cruz

Orientador

Prof. Dr. Pedro Lucas de Moura Palotti

Membro interno

Prof. Dr. Hercules Alexandre da Costa Benício

Membro externo

Brasília, 03 de novembro de 2020

A meu pai,
que acredita no meu potencial
para alcançar novas conquistas.

AGRADECIMENTOS

Ao longo do curso de mestrado em Administração Pública, fui questionada pelos colegas de classe qual a razão de estar cursando mais um mestrado e não me dedicar ao ingresso no doutorado. Contudo, nunca hesitei em prontamente responder que, em conclusão do meu primeiro mestrado acadêmico em Direito, criei enorme interesse nas linhas de pesquisa do mestrado em Administração Pública, embora não estivesse em meus planos atravessar um segundo mestrado antes de cursar o tão almejado doutorado. Ainda assim, arrisquei em realizar a inscrição para o processo seletivo e me propor o desafio de conhecer esse programa totalmente fora da minha formação acadêmica, mas atinente à minha profissão. Apesar dos atropelos durante a jornada que nos motivam a desistir, esta nunca foi minha primeira opção e agora chego ao final de mais um curso de Mestrado, honrando minha fé e confiança daqueles que acreditaram que eu seria capaz de alcançar em pouco tempo todos os meus desafios profissionais.

O meu agradecimento especial é direcionado ao meu pai, que às vezes me sugeria metas aparentemente inalcançáveis, mas que são metas de vencedores, pois quando desistir não for uma opção o seu sucesso será inevitável.

Certa vez, o Prof. Dr. Caio Resende (coordenador do curso no IDP), ao me questionar sobre o desenvolvimento de minha pesquisa, proferiu as lições das quais não me esqueci, ao afirmar que “Nunca terminamos uma tese de dissertação, mas sim chegamos ao final do prazo para entregá-la”. E este é meu sentimento em relação ao presente trabalho. Caso fosse possível, me debruçaria por mais longos períodos nas pesquisas acerca do tema que me desperta grande interesse e espero que ao leitor também. Contudo, diante da dinâmica de nossas vidas e ansiosa pela concretização dos próximos projetos profissionais, vez que alcançado o final do prazo deste trabalho, após valiosas considerações dos membros da banca examinadora que aceitaram meu convite para discutirmos este tema juntos, com as valiosas orientações do Prof. Dr. Felipe Cruz, entrego ao leitor o produto de minha pesquisa na conclusão do mestrado em Administração Pública.

RESUMO

A falta de planejamento prévio na distribuição dos cartórios extrajudiciais nos municípios brasileiros é uma realidade que demanda mudanças urgentes para viabilizar a melhor prestação dos serviços notariais e registrais. As serventias extrajudiciais denominadas cartórios ou ofícios estão espalhadas por diversas regiões brasileiras e são criadas sem planejamento estratégico ou estudo de viabilidade para sua instalação. Essa prática que ocorre até os dias atuais prejudica o desenvolvimento da atividade notarial e registral, pois exige a união de esforços nas principais esferas – como legislativa e executiva – para que seja possível avançar na mudança visando à melhoria na qualidade da prestação desse serviço público. O presente trabalho busca realizar uma análise de indicadores à luz da administração pública em relação ao tema da reestruturação das serventias extrajudiciais tratada na Orientação n. 7, de 7 de novembro de 2018, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Busca-se apresentar a importância das ferramentas do planejamento estratégico para a organização e distribuição das serventias extrajudiciais. Inicia-se com a delimitação do problema e parte-se para o diagnóstico do cenário atual e definição dos objetivos a serem apurados. Em primeiro lugar é feito breve estudo histórico da atividade notarial e registral considerando sua natureza jurídica peculiar e sua inserção na administração pública. Em seguida aliam-se técnicas de planejamento e métodos da administração com a reestruturação das serventias extrajudiciais, visando apresentar os indicadores e alguns casos de iniciativas de reestruturação. Por fim, faz-se uma análise e discussão sobre os critérios ponderados viabilizadores de uma reestruturação. No último capítulo discorre-se sobre a reserva de lei para desmembramento, desdobramento, anexação, criação e extinção de cartórios extrajudiciais, indicadores de capacidade governativa, de custos, de qualidade, de tempo, de clientes, de viabilidade e tecnologia. Encerra-se o trabalho com a conclusão após análise dos resultados obtidos.

Palavras-chave: Reestruturação. Planejamento estratégico. Serventias extrajudiciais.

ABSTRACT

The lack of prior planning in the distribution of extrajudicial registries in Brazilian municipalities is a reality that demands urgent changes to enable the best provision of notary and registration services. The extrajudicial services denominated notary offices or offices are spread over several Brazilian regions and are created without strategic planning or feasibility studies for their installation. This practice, which continues to this day, hinders the development of notary and registration activities, as it requires the combine efforts in the main spheres – as legislative and executive – so that it is possible to advance the change aiming at the improvement in the quality of the provision of this public service. The present work seeks to carry out an analysis of indicators in the light of the public administration in relation to the theme of extrajudicial restructuring services treated in the Guideline no. 7, of November 7, 2018, of the National Council of Justice (CNJ). It attempts to present the importance of strategic planning tools for the organization, and distribution of extrajudicial services. It begins with the delimitation of the problem and follows with the diagnosis of the current scenario and definition of the objectives to be determined. In the first place, a brief historical study is made in the notary and registration activity, considering its peculiar legal nature and its insertion in the public administration. Then, planning techniques and management methods are combined with the restructuring of extrajudicial services, aiming to present the indicators and some cases of restructuring initiatives. Finally, there is an analysis and discussion on the weighted criteria that make viable a restructuring. The last chapter discusses the reserve's law for dismemberment, deployment, annexation, creation and extinction of extrajudicial notary offices registries, indicators of governments capacity, costs, quality, time, customers, viability and technology. The work ended with the conclusion after analyzing the results obtained.

Keywords: Restructuring. Strategic planning. Notary public.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – <i>Rainbow diagram</i> (arco-íris)	60
Figura 2 – Malhas mostram os limites dos 5.568 municípios do país	85
Gráfico 1 – Visão global dos dados coletados	19
Gráfico 2 – Emolumentos – valor médio por estado	92
Quadro 1 – Competências transferidas para as serventias extrajudiciais.....	42
Quadro 2 – Competências dos cartórios por atribuição	70
Tabela 1 – Serventias vagas e providas.....	49
Tabela 2 – Informações sobre regime de interinidade.....	52
Tabela 3 – Serventias extrajudiciais cadastradas e ativas	74
Tabela 4 – Serventias extrajudiciais	76
Tabela 5 – Comparativo dos emolumentos	91

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

Aleam – Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas

ALMG – Assembleia Legislativa de Minas Gerais

Anoreg/BR – Associação dos Notários e Registradores do Brasil

art. – artigo

CDA – Certidão de Dívida Ativa

CF – Constituição Federal

CJF – Conselho da Justiça Federal

CNH – Carteira Nacional de Habilitação

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

CPC – Código de Processo Civil

CPF – Cadastro de Pessoa Física

CRF – Certidão de Regularização Fundiária

DIRPF – Declaração do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física

DJ – Diário da Justiça

DJe – Diário da Justiça eletrônico

DJU – Diário de Justiça da União

dr. – doutor

EC – Emenda Constitucional

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ITBI – Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis

ITCMD – Imposto de Transmissão *Causa Mortis* e Doação

j. – julgado em

LC – Lei Complementar

LNR – Lei dos Notários e Registradores

Min. – Ministro

n. – número

NAP – Nova Administração Pública

NGP – Nova Gestão Pública

NGP – *Nueva Gerencia Pública*

NMP – *Nuevo Manejo Público*

NPM – *New Public Management*

p. – página

PCA – Procedimento de Controle Administrativo

PIB – Produto Interno Bruto

PL – Projeto de Lei

PLC – Projeto de Lei da Câmara

PLS – Projeto de Lei do Senado

PMDI – Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado

prof. – professor

PSD – Partido Social Democrático

publ. – publicado em

RA – Recurso Administrativo

Rel. – Relator

REsp – Recurso Especial

RG – Registro Geral

Sinoreg-GO – Sindicato dos Notários e Registradores do Estado de Goiás

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

T. – Turma

TJAL – Tribunal de Justiça de Alagoas

TJPE – Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco

TJRJ – Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	14
1.1. Contextualização e justificativa	14
1.2. Delimitação da pesquisa	25
1.3. Problema de pesquisa e hipótese	25
1.4. Objetivos	28
1.5. Proposta metodológica.....	29
1.5.1. Classificação da pesquisa	29
1.5.2. Fontes de evidência	29
1.5.3. Estratégia de análise de dados	30
1.6. Estrutura da pesquisa	30
2. ATIVIDADE NOTARIAL E REGISTRAL NO BRASIL	32
2.1. Avanço histórico na atividade notarial e registral.....	32
2.2. Natureza jurídica das atividades extrajudiciais	38
2.3. Cartórios na administração pública	41
3. A REESTRUTURAÇÃO DAS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS E AS TÉCNICAS DE PLANEJAMENTO E MÉTODOS DA ADMINISTRAÇÃO.....	48
3.1. Iniciativas de reestruturação no âmbito das serventias extrajudiciais	62
4. ANÁLISE DOS CRITÉRIOS UTILIZADOS PARA A REESTRUTURAÇÃO: DISCUSSÃO SOBRE CRITÉRIOS	66
4.1. Reserva de lei	81

4.2. Aspectos geográficos	84
4.3. Proposta de critérios	88
4.3.1. Indicador de capacidade governativa	89
4.3.2. Indicador de custos	90
4.3.3. Indicador de qualidade	93
4.3.4. Indicador de tempo.....	94
4.3.5. Indicador de cliente	95
4.3.6. Indicador de viabilidade.....	96
4.3.7. Indicador de tecnologia	97
5. CONCLUSÃO	98
REFERÊNCIAS	102

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho realiza uma análise da aplicação da Orientação n. 7, de 7 de novembro de 2018, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que propôs a reestruturação de serventias extrajudiciais diante da definição de critérios e métodos da administração que apoiam a tomada de decisão à luz do planejamento estratégico.

1.1. Contextualização e justificativa

As atividades cartorárias vêm desenvolvendo processos interativos que envolvem indivíduos e grupos, sob a perspectiva comportamental, quanto à natureza dos serviços que são desenvolvidos e quanto aos processos de mudança. Tais atividades auxiliam, por exemplo, no desafogamento do Poder Judiciário, em busca de maior celeridade e efetividade.

O fenômeno da desjudicialização viabiliza o acesso à justiça, trazendo segurança jurídica para os procedimentos que antes necessariamente deveriam ser judicializados.

Enfraqueceu o melhor desenvolvimento dos cartórios o amadorismo existente no processo de criação das serventias extrajudiciais, ocasionando prejuízos para a prestação dos serviços notariais e registrais. Não há um estudo prévio que justifique a forma de distribuição da grande maioria de cartórios existentes. Interessante observar que a população confia nos cartórios e na fiscalização dos respectivos tribunais de justiça e, inclusive, no papel desempenhado pelo CNJ nesses ofícios. Isso levar a crer que o processo de distribuição de serventia é sério, profissional e organizado.

O que existe, na realidade, é que, pela fiscalização e resultados obtidos pelo desempenho dos cartórios, foi possível perceber a necessidade de reestruturação e reorganização desses ofícios, em busca de melhor desempenho, decorrendo, por exemplo, a Orientação n. 7 do CNJ, objeto de estudo neste trabalho.

É dever dos cartórios oferecer um trabalho profissional e especializado que priorize desenvolvimento tecnológico, bom atendimento, agilidade e curtos prazos. A aprimoração do sistema extrajudicial é questão insuperável, pois o serviço prestado

nessas serventias deve ser cada dia mais dinâmico, acompanhando a demanda da população que reclama um serviço de qualidade.

Nota-se que as serventias extrajudiciais exercem uma função social, colaborando, por exemplo, no combate ao sub-registro, na medida em que realiza os nascimentos de forma gratuita, já com a inclusão do número de CPF e o reconhecimento de filiação socioafetiva diretamente no cartório (Provimentos n. 63/2017 e 83/2019 do CNJ).

Além disso, existe o relevante caráter preventivo dos serviços notariais e de registro, ao evitarem conflitos e protegerem a sociedade, garantindo a eficácia e segurança dos atos jurídicos.

Os cartórios participam também das metas da Agenda 2030 das Nações Unidas, que institui um plano de ação com metas e indicadores globais com escopo de efetivação dos direitos humanos e promoção do desenvolvimento sustentável em suas dimensões social, econômica, ambiental e institucional (Provimento n. 85/2019 do CNJ).

Nesse diapasão, recentemente os cartórios passaram a contribuir mais ativamente na prevenção à lavagem de dinheiro, ao avaliar atividades suspeitas nas operações dos usuários dos cartórios (Provimento n. 88/2019 do CNJ), e no combate à violência patrimonial contra pessoa idosa na execução dos atos notariais (Recomendação n. 46/2020 do CNJ).

O descaso secular com o tema da disposição estrutural dos cartórios contribuiu para criação de várias serventias deficitárias, mal localizadas, não rentáveis, corroborando a imagem negativa que alguns têm em relação aos cartórios.

A existência de alguns problemas estruturais relacionados à criação dos cartórios pode estar atrelada à falta de planejamento estratégico inerente à heterogeneidade de cada região que deve ser levada em consideração¹. Para tanto,

¹ Na administração pública, o planejamento estratégico começou a ser implementado a partir da segunda metade do século XX, inicialmente no Reino Unido e, posteriormente, nos Estados Unidos, Nova Zelândia, Austrália (MINTZBERG, 1994). Em função da crise fiscal, esses países iniciaram um processo de reforma de Estado com a finalidade de tornar a alocação do recurso público mais eficiente (HOOD, 1991; MINTZBERG, 1994). Essas iniciativas transformaram o então modelo burocrático de

a realização de análises críticas no intuito de mapear as reais necessidades para posteriormente implementar as ações do Estado na reestruturação dos cartórios torna-se etapa indispensável, pois a falta de planejamento ou planejamento inadequado pode levar ao fracasso. Afirma Chiavenato (2000b, p. 195) que:

O planejamento figura como a primeira função administrativa, por ser aquela que serve de base para as demais funções. O planejamento é a função administrativa que determina antecipadamente os objetivos que devem ser atingidos e como se fazer para alcançá-los.

O planejamento é a primeira medida a ser tomada que traça o que deve ser feito em qualquer projeto, a forma de gerenciamento, a viabilidade, os riscos, os atores, os custos, possíveis resultados etc. Nos dizeres de Bateman e Snell (1998, p. 121), *in verbis*: “Planejamento é o processo consciente, sistemático de tomar decisões sobre metas e atividades que um indivíduo, um grupo, uma unidade de trabalho ou uma organização buscarão no futuro”.

Em Minas Gerais, por exemplo, foi definido na Constituição Estadual a previsão de um plano plurianual concretizado pelo Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), e o seu texto revela de maneira expressa a importância do planejamento estratégico, conceituando-o da seguinte maneira:

Neste sentido, consolida um conjunto de grandes escolhas que orientarão a construção do futuro de Minas Gerais num horizonte de longo prazo (2020) e sob condições de incertezas. Deste modo, o PMDI representa uma resposta consistente a três grandes questões: ● onde estamos? ● aonde pretendemos estar? ● como “chegar lá”? (MINAS GERAIS, 2003, p. 4.)

Segundo Herrero Filho (2005, p. 23), é indispensável que exista a estratégia aliada ao planejamento. Ele também afirma que a melhor estratégia vem da disposição mental correta; assim, entende-se que deve ser criteriosamente planejada. Para que sejam atingidos os resultados esperados da reestruturação, o planejamento deve abranger: organizar, influenciar e controlar (CERTO, 2003, p. 104).

Segundo Roberto Campos da Rocha Miranda (1999), sistema de informação estratégica é o conjunto de ferramentas informatizadas que permitem o tratamento

administração pública – associado à incapacidade de os governos executarem suas atividades com eficácia, eficiência e efetividade – em modelo gerencial de administração pública, identificado internacionalmente como movimento do NPM (OTA, 2014).

dos dados coletados pelo monitoramento estratégico, transformando-os em informações e agregando-lhes conhecimento, a fim de que se constitua insumo para a inteligência estratégica.

Faz-se mister para o planejamento estratégico verificar quais são os setores de atuação do Estado para delinear a forma de reorganização em cada setor. Devem ser estipulados indicadores de qualidade e produtividade para conferência dos resultados obtidos em comparação com os resultados esperados. Os indicadores enriquecem a interpretação empírica da realidade social e orientam de forma competente a análise, formulação e implementação de políticas públicas (JANNUZZI, 2006, p. 131).

Reconhecer a necessidade de reestruturação das serventias extrajudiciais já demonstra um primeiro passo, que é admitir que o sistema nesse setor precisa de mudanças. Segundo Pereira e Abreu (2013, p. 4), para que haja a mudança organizacional, é preciso que as pessoas a ela ligadas entendam que tais processos de mudança realmente são necessários para a organização.

Para tanto, é necessária a coleta de informações e indicadores que direcionam a forma de disposição das serventias extrajudiciais nas regiões brasileiras para tomada de qualquer decisão. A coleta de tais informações é tarefa árdua que depende da disponibilidade de dados, e quando não realizada resulta na criação de serventias precárias.

Segundo Davenport (1998), uma das características da informação consiste na dificuldade de sua transferência com absoluta fidelidade, e, sendo o conhecimento a informação dotada de valor, conseqüentemente, a transmissão é ainda mais difícil.

Nesse sentido, nota-se que conhecer a instituição analisada é indispensável, sendo extremamente necessário analisar e considerar os fundamentos e objetivos do órgão público em questão para que se possa desenvolver o correto mapeamento das competências necessárias e das já existentes (SILVA; MELLO, 2013, p. 116).

Para fins didáticos, cartórios serão tratados como órgãos, conforme já disposto na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 1.378-5, de relatoria do Min. Celso de Mello, ao tratar de cartórios como:

As serventias extrajudiciais, instituídas pelo poder público para o desempenho de funções técnico-administrativas destinadas “a garantir a publicidade, a autenticidade, a segurança e a eficácia dos atos jurídicos” (Lei 8.935/1994, art. 1º), constituem **órgãos públicos** titularizados por agentes que se qualificam, na perspectiva das relações que mantêm com o Estado, como típicos servidores públicos (STF, ADI 1.378-5, rel. Min. Celso de Mello, j. 30/11/1995, DJ 30/05/1997, grifo nosso).

Conforme Celso Antônio Bandeira de Mello (1999), os cartórios possuem natureza análoga à de órgãos públicos, sendo plexos unitários de competências administrativas que devem ter suas atribuições criadas por lei. Assim, os notários e registradores “são órgãos da fé pública instituídos pelo Estado” (RTJ 67/327, rel. Min. Djaci Falcão).

Os serviços notariais e registrais não possuem capacidade processual, isto é, capacidade para estar em juízo, com base no art. 12 do Código de Processo Civil de 1973 (CPC), por não constarem das exceções ali previstas, que constituem, no entendimento de muitos ilustres processualistas, *numerus clausus*. Por outro lado, diferentemente das demais entidades, não são dotados de regulação jurídica especial que os habilite, como pessoas formais, a praticar negócios jurídicos e, por via de consequência, a figurar como parte em juízo ou fora dele (SANTOS, 2013, p. 2).

Nesse sentido, o julgado do Superior Tribunal de Justiça (STJ), ao reformar acórdão do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ), no Recurso Especial (REsp) n. 1.177.372-RJ (2010/0016191-3), que dispõe:

Os cartórios ou serventias não possuem legitimidade para figurar no polo passivo de demanda indenizatória, pois são desprovidos de personalidade jurídica e judiciária, representando, apenas, o espaço físico onde é exercida a função pública delegada consistente na atividade notarial ou registral.

Ao explicar a natureza jurídica dos cartórios, Eduardo Sócrates Castanheira Sarmiento Filho (2018, p. 145) afirma:

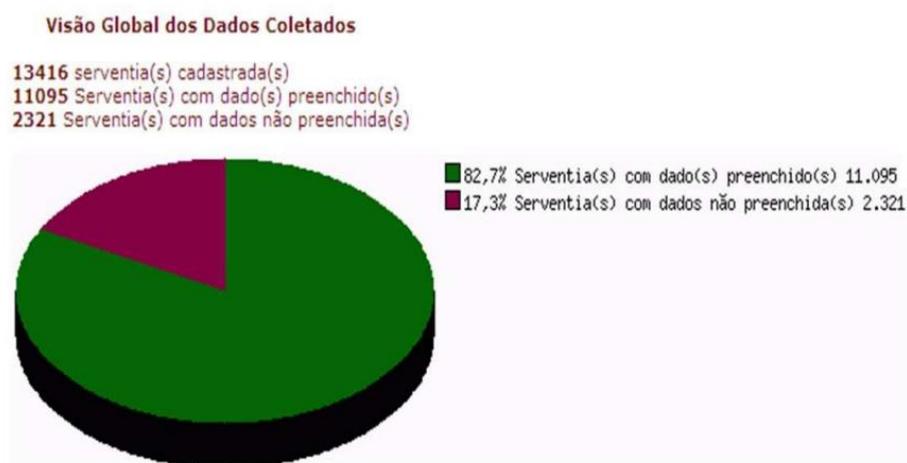
No regime anterior à atual Constituição, os cartórios eram considerados órgãos públicos, não tendo a atividade assento constitucional. Com o advento da nova ordem, privatizando a exploração dos serviços notariais e de registros, não mais existem órgãos e cargos a serem providos, consoante entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal.

Portanto, os elementos presentes nos cenários aplicados na análise de mudança organizacional nos órgãos públicos devem ser considerados por aqueles que planejam uma reestruturação no caso das serventias extrajudiciais. Faz-se

indispensável a averiguação de fatores como o limite da competência dos entes envolvidos no processo, as falhas existentes no setor, a norma jurídica aplicável, os recursos disponíveis, entre outros, pois eles irão influenciar nas técnicas traçadas no planejamento, e a técnica se refere às táticas de operacionalizar o método (FACHIN, 2003, p. 29).

Essas informações são coletadas, principalmente, pela instituição fiscalizadora das serventias notariais e registras, o CNJ, o qual, em 2008, por exemplo, realizou um levantamento de quantas serventias extrajudiciais estavam cadastradas em sua base de dados e quantas delas haviam disponibilizado as suas informações (Gráfico 1).

Gráfico 1 – Visão global dos dados coletados



Fonte: CNJ (2008).

Essas informações são importantes para apoiar a tomada de decisões que envolvem aquelas serventias que apresentam seus dados publicados. A compreensão para a tomada de decisão em prol do melhor interesse público e equilíbrio econômico-financeiro das serventias extrajudiciais deve considerar o estudo de diversas áreas (densidade demográfica, arcabouço jurídico, demanda do serviço) que são indispensáveis para uma certa escolha na distribuição desses ofícios.

Nesse sentido, considerando que nenhuma pessoa detém todas as informações e conhecimentos organizacionais e que nem sempre essas informações e conhecimentos estão explicitados e disponíveis, fazendo com que cada pessoa

detenha apenas uma parte deles, conforme mencionado, a tomada de decisão em equipe é uma forma a ser utilizada para superar as barreiras das informações e conhecimentos parciais (ANGELONI, 2003).

Diante dessa realidade, faz-se mister alcançar a organização das atividades notariais e registras para que possam atuar de forma eficiente e célere como uma unidade organizacional totalmente integrada ao contexto atual em que o Poder Judiciário está inserido. Para tanto, devem ser escolhidas estratégias e realizados estudos de viabilidade considerando os fatores socioeconômicos de cada região para posterior criação, extinção e anexação de serventias extrajudiciais.

Nesse sentido, buscando enfrentar a realidade da necessidade de organização das serventias extrajudiciais, foi incluída em dezembro de 2017, entre outras metas do CNJ para 2018, a Meta Nacional n. 11 do Serviço Extrajudicial da Corregedoria Nacional de Justiça, com o objetivo de promover estudos para reestruturação dos serviços extrajudiciais, e em novembro de 2018 foi criada a Orientação n. 7 do CNJ, dispondo sobre a reestruturação periódica das serventias extrajudiciais vagas.

A Constituição Federal (CF) estabelece, em seu art. 96, I, “b”, que a organização dos serviços auxiliares aos tribunais, onde se inserem os serviços cartorários, é de competência exclusiva do Poder Judiciário. A CF prevê, em seu art. 48, X, que é de competência do Congresso Nacional legislar acerca da criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas. Também está previsto na CF que cabe à União legislar acerca dos registros públicos, conforme art. 22, XXV.

À vista dos dispositivos constitucionais supracitados, o ato administrativo que remanejar serventias extrajudiciais é inconstitucional, devido à hierarquia das normas legais. Equivale dizer que só é possível pretender tal modificação mediante lei. Sendo que a competência para tal remanejamento de serventias é de cada unidade federativa estadual a que estejam vinculados os serviços notariais e registras (ADI 865-0). Contudo, a iniciativa da lei deve ser do tribunal de justiça (arts. 96, II, e 125, § 1º, da CF). Esse tema será mais bem explanado em tópico próprio.

Nota-se que uma mudança na estruturação dos serviços cartorários exige uma conjugação de esforços da União, Congresso Nacional, tribunais estaduais e Poder Legislativo estadual, razão pela qual é de suma importância um planejamento prévio.

As serventias extrajudiciais bem alocadas geram situação de segurança para a sociedade. No entanto, aquelas criadas sem nenhum estudo de viabilidade e eficiência causam insegurança jurídica, pois terão sua administração precária diante do contexto em que foram inseridas, podendo resultar em serventias deficitárias ou com má prestação de serviços. Desde a Idade Moderna se afirmava que os homens por si sós não eram capazes de organizar a sociedade e que cabe ao Estado ser a instituição fundamental para regular as relações humanas, segundo o pensamento hobbesiano. Espera-se que o Estado tome as iniciativas de avaliação e reorganização das instituições registras e notariais para melhoria dessas atividades – e este trabalho propõe avaliar de que forma é sugerida essa mudança.

A atividade cartorária fica sujeita às decisões jurisprudenciais e aos provimentos do CNJ acerca dos temas correlatos a tal atividade. Não existe previsão do número de serventias extrajudiciais e quais atribuições cartorárias que deveriam ser dispostas em cada município, gerando certa instabilidade sobre a existência e localização de cada unidade notarial e registral².

A ocupação da delegação ou titularidade de uma serventia extrajudicial não se traduz em cláusulas contratuais, não se confundindo com a concessão ou permissão (ADI 4.140-1, rel. Min. Ellen Gracie, publ. 20/09/2009). O Estado em si não deixa de ser o responsável e detentor da função notarial e registral, apesar de ser tal função exercida em caráter privado (art. 236 da CF), ela não perde sua natureza de função pública.

Diante da presença dessa atipicidade, que mescla tanto características do direito público quanto do privado³, no que tange à parte pública investe as serventias

² A esse respeito, pondera Pedro Clamote (1983, p. 162) que “não é notário quem quer, cabendo ao governo fixar o número de notário e a sua localização”.

³ “As serventias extrajudiciais se compõem de um feixe de competências públicas, embora exercidas em regime de delegação a pessoa privada. Competências que fazem de tais serventias uma instância

extrajudiciais em parcela do poder estatal (ADI 2.415, rel. min. Ayres Britto, publ. 09/02/2012).

Em razão dessa parcela pública acima explicitada, os atos praticados por notários e registradores têm natureza de ato administrativo (SARMENTO FILHO, 2018, p. 146) e os princípios da administração, como os previstos no art. 37 da CF, aplicam-se aos notários e registradores, sendo estes considerados agentes públicos em colaboração com o poder público (STJ, 1ª T., REsp 1.186.787-MG, rel. Min. Sérgio Kukina, j. 24/04/2014, *DJe* 05/05/2014).

Sabe-se que a administração pode exercer os serviços públicos por meio de seus órgãos da administração direta, mediante centralização; ou prestá-los de forma descentralizada, mediante entidades autárquicas; ou, ainda, paraestatais de cooperação; e, finalmente, mediante empresas, privadas e particulares; individualmente, por concessionárias, permissionárias e autorizadas, nos termos dos arts. 21, XII, e 175 da CF (MEIRELES, 1992, p. 337).

A CF e a legislação federal, no que tange ao regime jurídico notarial e registral, pautaram-se pelos ideais teóricos do neoliberalismo e da doutrina mais atualizada, conforme anteriormente exposto, adotando em suas disposições, principalmente, os critérios da política de privatização e da descentralização administrativa (nesse caso, pela via da transferência legal, na modalidade da delegação), e dos princípios da eficiência e da qualidade na prestação de serviço de utilidade pública.

Conforme afirma Mário Antônio Conceição, apesar de o serviço ser transferido, continua sendo público, “tanto é assim, que a lei prevê a hipótese de perda da delegação” (art. 35 da Lei n. 8.935/1994). E, ainda, prevê que a transferência da execução dos serviços é uma “técnica administrativa idealizada para custear o serviço” (CONCEIÇÃO, s.d., p. 148).

Vejamos, a esse respeito, o entendimento de Hely Lopes Meirelles (1992, p. 226):

de formalização de atos de criação, preservação, modificação, transformação e extinção de direitos e obrigações” (ADI 2.415, rel. min. Ayres Britto, publ. 09/02/2012).

Em suma, o serviço notarial é um serviço de utilidade pública ou de relevância pública, que é aquele que a Administração reconhecendo sua conveniência (não essencialidade, nem necessidade) para os membros da coletividade, presta-os diretamente ou aquiesce em que sejam prestados por terceiros (concessionários, permissionários ou autorizatários), nas condições regulamentadas e sob seu controle, mas por conta e risco dos prestadores, mediante remuneração dos usuários.

No que tange à distribuição das serventias, frisa-se que é feita aleatoriamente, não havendo regras uniformes em nível nacional, sendo que a Lei n. 8.935/1994 (Lei dos Notários e Registradores – LNR) prevê exigências mínimas de estruturação, dispondo, por exemplo, que em toda sede distrital haverá ao menos um registrador civil das pessoas naturais (art. 44, § 3º). Tal disposição federal causa uma inúmera quantidade de serventias deficitárias que são abandonadas⁴, considerando que não há nenhuma ajuda de custo por parte do Estado para os cartórios deficitários, mas pelo contrário, parcela dos valores arrecadados nas outras serventias é repartida entre estas deficitárias e outros órgãos e entidades da justiça (SANTANA, 2019).

Outra discrepância existente entre a divisão de atribuições nas serventias notariais e registrais é a existência de vários cartórios de mesma competência em lugares que não comportam demasiada quantidade⁵ e, por outro lado, regiões populosas que poderiam ter mais cartórios para a desconcentração do serviço que também não são levadas em consideração no momento da criação.

Apesar de a lei que rege os notários proibir a existência de funcionamento da mesma unidade cartorária em mais de um local⁶, talvez fosse interessante vislumbrar

⁴ O Brasil, segundo levantamento de dados fornecidos pelo CNJ (2012), em 26 de agosto de 2011, contava com 14.964 serventias cadastradas até julho do ano de 2010. Sendo que desse total, naquela época, foram declaradas oficialmente 7.828 vagas.

⁵ A título de exemplo de falta de critérios para criação de cartórios extrajudiciais em cidades com número populacional equivalente, prevê o art. 215 da Lei n. 10.845/2007, que trata da organização e divisão judiciária do estado da Bahia, que: “Haverá na Comarca de Salvador **24 (vinte e quatro)** oficiais do registro civil das pessoas naturais, identificados pela numeração ordinal do respectivo ofício” (grifo nosso); ao passo que, em Fortaleza, prevê-se no art. 126 da Lei n. 16.397/2017, que trata da organização judiciária do estado do Ceará, que: “Haverá, na Comarca de Fortaleza, **5 (cinco)** ofícios do registro civil das pessoas naturais, servindo cada um deles nos limites de suas zonas, com as denominações de primeiro, segundo, terceiro, quarto e quinto” (grifo nosso). Ressalta-se que segundo último censo de dados do IBGE em 2010, as cidades de Salvador e Fortaleza possuíam número de habitantes semelhante, sendo 2.675.656 e 2.452.185, respectivamente, o que não justifica a grande diferença de quantidade de cartórios da mesma atribuição nessas cidades.

⁶ Há previsão na Lei n. 8.935/1994, no art. 43, *in verbis*: “Art. 43. Cada serviço notarial ou de registro funcionará em um só local, vedada a instalação de sucursal”.

a possibilidade de unidades cartorárias em diferentes locais administradas pelo mesmo titular, para que houvesse maior capilaridade geográfica e maior rentabilidade, pois as custas seriam destinadas a um único gestor, mas essa não é uma alternativa permitida legalmente.

A Lei n. 8.935/1994 prevê, em seu art. 44, que verificada a absoluta impossibilidade de prover, por meio de concurso público, a titularidade de serviço notarial ou de registro, por desinteresse ou inexistência de candidatos, o juízo competente proporá à autoridade competente a extinção do serviço e a anexação de suas atribuições ao serviço de mesma natureza mais próximo ou àquele localizado na sede do respectivo município ou de município contíguo. Essa previsão normativa será analisada em momento oportuno neste trabalho.

Os responsáveis pela gestão das serventias extrajudiciais (denominados tabeliães ou notários e registradores ou oficiais de registro), conforme determinação do art. 236, § 3º, da CF, são escolhidos mediante a aprovação em concurso público. Contudo, o tempo se passou e não se verificou o cumprimento desse preceito constitucional em muitos estados.

As serventias, administradas pelos delegatários aprovados, são criadas previamente à outorga da delegação da atividade notarial ou registral. Caso ocorra qualquer hipótese de extinção da delegação (art. 39 da Lei n. 8.945/1994), a serventia continuará existindo, sendo trocada apenas a sua titularidade e, consoante o referido diploma constitucional (art. 236, § 3º), essas serventias não podem ficar vagas por mais de seis meses, sem abertura de concurso. Ressalta-se que a maioria dos estados não respeita esse prazo, levando anos para promoverem um novo concurso público incluindo as serventias vagas⁷.

O voto do Min. Luiz Fux exarado na ADI 4.140-1 ressalta que a doutrina de direito administrativo é clara, ao estabelecer que “o próprio titular não pode alterar as suas competências, porque essas competências administrativas decorrem de lei”.

⁷ A vocação e a responsabilidade do Poder Judiciário nessa área são excepcionais e transcendem à capacidade dos notários e registradores de resolver os problemas gerados pela vacância nos respectivos serviços. A interinidade na função notarial ou registral deve ser exercida pelo espaço de tempo apenas necessário aos trâmites na delegação àquele que for aprovado no concurso público (FERREIRA, 2000).

Assim, percebe-se que não estão relacionados o ato de delegação e a extinção dos titulares com a existência da serventia extrajudicial, vez que são dissociados, e a serventia é criada previamente e não se extingue com a saída do titular.

Sob o ponto de vista dos usuários dos serviços cartorários, é necessário que haja uma maior atenção à disposição das serventias extrajudiciais, para que o serviço notarial e registral seja prestado uniformemente, visando a um bom atendimento à população.

Estes são apenas alguns exemplos da falha do sistema de distribuição de serventias extrajudiciais que justificam a pesquisa deste trabalho. Tais situações trazem desconforto para o cenário organizacional de cartórios extrajudiciais na estrutura do Estado, impossibilitando o acesso à justiça e à democracia.

1.2. Delimitação da pesquisa

Buscando atingir melhores resultados no presente trabalho, faz-se necessário restringir a pesquisa. Desse modo, apesar de a reestruturação abranger todas as serventias extrajudiciais vagas do Brasil, serão analisados os reflexos da viabilidade (ou não) da implementação da Orientação n. 7 do CNJ, que dispõe sobre a reestruturação periódica das serventias extrajudiciais, tendo como foco a própria norma (Orientação n. 7 do CNJ), aplicando-se técnicas da administração. E, para fins de exemplificação, serão colacionadas neste trabalho, exclusivamente, as iniciativas daqueles locais que, em prol de atender à norma, ou até mesmo antes dela, se mobilizaram para a efetiva organização dos ofícios cartorários e em que medida essas iniciativas lograram êxito.

Nesse sentido, o estudo tem como foco analisar a viabilidade da Orientação n. 7 do CNJ, restringindo-se aos reflexos da norma, e pontualmente com a apresentação de algumas localidades que tiveram manifestações de reestruturação.

1.3. Problema de pesquisa e hipótese

O problema de pesquisa do presente trabalho é a ausência de critérios objetivos e de estudos prévios para instalação e redistribuição cartorária, considerando a Orientação n. 7 do CNJ, que reflete um problema em nível nacional.

A pergunta a que se busca responder ao final desta pesquisa é: Quais critérios e métodos da administração podem ser aplicados para apoiar e trazer eficiência à tomada de decisão no processo de reestruturação das serventias extrajudiciais?

Pretende-se, ainda, analisar a viabilidade da referida norma, que dispõe sobre a reestruturação periódica das serventias extrajudiciais vagas diante da competência de fiscalização e normatização do Poder Judiciário.

O objeto da presente pesquisa mostra-se válido, na medida em que, conforme afirmado na teoria de Peter Ferdinand Drucker (1993), se o objeto for passível de mensuração, é possível obter melhora nos resultados. Apesar de cada serventia ter sua atribuição própria, nelas são prestados os serviços públicos, sendo possível medir a efetividade dessa atuação pelo número de serviços prestados, número da população atendida e arrecadação alcançada. O gerenciamento dessas serventias implica diagnóstico prévio para mensurar o desempenho e verificar quais decisões devem ser tomadas para melhoria do sistema.

A esse propósito, ensina Paulo de Martino Jannuzzi (2006, p. 14) que, “diante da mudança social em seus múltiplos aspectos, empreendeu-se um imenso esforço conceitual e metodológico para o desenvolvimento de instrumentos de mensuração de bem-estar e de mudança social”.

Uma das hipóteses da pesquisa é a de que o modelo atual sem prévios critérios objetivos de criação e distribuição de serventias extrajudiciais cria inúmeras serventias deficitárias; gera uma má divisão das competências registrares e notariais; ocasiona concentração de renda; e resulta em ineficiência do serviço prestado à população.

Nesse sentido, vislumbra-se a necessidade de estipulação de critérios objetivos previamente planejados por meio de estudos estratégicos como viabilizador de demandas da população local e de correção de distorções em busca de alcançar melhor produtividade, economicidade, moralidade e proporcionalidade na prestação de serviços extrajudiciais. Portanto, almeja-se verificar se haveria contribuição nesse sentido para melhoria do sistema cartorário prestado à sociedade, visando à supremacia do interesse público.

A forma estrutural do sistema notarial e registral brasileiro e as propostas de melhoramento ainda se mostram embrionárias, havendo certo amadorismo na distribuição dos cartórios. No tocante à gestão dessas serventias extrajudiciais, prevê o art. 236 da CF que os serviços notariais e de registro são exercidos em “caráter privado, por delegação do poder público”. Nota-se que há certa liberdade administrativa no desenvolvimento dessas atividades, vez que seu exercício é privado, embora os titulares devam cumprir as normas técnicas estabelecidas pelo Poder Judiciário (arts. 37 e 38 da Lei n. 8.935/1994).

As normas de organização e divisão administrativa e judiciária⁸ regem a distribuição de unidades e de competências no Poder Judiciário e não há como dissociar os cartórios notariais e de registro da própria organização no sentido abrangente do Judiciário (ADI 134.113.0/9-00).

Nesses termos, é o entendimento de Gilson Carlos Sant’Anna (2005, p. 57):

O agente regulador da atividade notarial e registral deve zelar pela rapidez, qualidade satisfatória e eficiência da prestação do serviço. Pode sugerir a elaboração de planos para a melhoria desses serviços, observando os critérios populacionais e socioeconômicos, publicados pelo IBGE. O agente regulador poderá, ainda, propor a extinção da serventia extrajudicial e a anexação de suas atribuições ao serviço da mesma natureza mais próximo, ou àquele localizado na sede do respectivo município ou do município contíguo, toda vez que não for possível o provimento, por meio de concurso público, da titularidade do serviço.

Nada obstante, foi emanado pelo CNJ a Orientação n. 7, que dispõe sobre a reestruturação periódica das serventias extrajudiciais vagas, em consonância com a Meta Nacional n. 11/2017, do Serviço Extrajudicial da Corregedoria Nacional de Justiça, que constituem o objeto de análise deste trabalho. Ambas as normas têm a finalidade de desenvolverem estudos para reestruturação dos serviços extrajudiciais, mas tais previsões ainda se distanciam da realidade.

⁸ “O Poder Judiciário do país também é um poder, é um todo de uma mesma natureza e, sem embargo, está subdividido em múltiplas organizações, tribunais, varas, centros de poder (...) Assim, tanto como os órgãos públicos e os cargos públicos, cada ‘serviço’ notarial ou registral, constitui-se em um plexo unitário, individualizado, de atribuições e competências públicas, constituídas em organização técnica e administrativa, e especificadas quer pela natureza da função quer pela área territorial onde os múltiplos delegados podem exercer os atos entregues a suas compitas, na qualidade de ‘titulares’, conforme diz o art. 5º da referida lei n. 8.935 ao arrolar os diferentes tipos de ‘serviços’” (BANDEIRA DE MELLO, 1999).

1.4. Objetivos

Partindo da premissa de que há má distribuição das serventias extrajudiciais no Brasil, por serem realizadas aleatoriamente e sem critérios determinados e prévios, temos como objetivo geral **analisar e diagnosticar o processo de distribuição das serventias extrajudiciais e apresentar critérios e métodos da área de administração que podem apoiar a tomada de decisão para a reestruturação: criação, anexação, desmembramento e extinção.**

Verifica-se que um dos objetivos do presente trabalho é tratar da reestruturação de oferta de um serviço, o que pode ser feito por planejamento e técnicas de administração. Pretende-se analisar a Orientação n. 7 do CNJ e diagnosticar o que tem sido feito desde sua criação em 2018 até o presente momento, em 2020, incluindo ações pretéritas que se apresentaram no mesmo sentido do tema em estudo.

Situam-se como objetivos específicos deste trabalho, para atingir os objetivos gerais:

- a) Avaliar o processo de criação, anexação, desmembramento e extinção de serventias extrajudiciais na organização do Estado.
- b) Identificar impactos ocasionados pela hipotética ausência de critérios objetivos e perquirir os riscos e dificuldades da implementação de mecanismos de organização dos cartórios.
- c) Avaliar as normativas legais e constitucionais que orientam o tema do presente trabalho.
- d) Identificar, na teoria disponível, conceitos e técnicas da área de administração, notadamente ligadas à reestruturação organizacional, que se aplicam ao processo de organização das serventias extrajudiciais.
- e) Realizar o levantamento de quais locais tomaram iniciativas de reestruturar serventias extrajudiciais e coletar dados estatísticos referentes aos critérios, peculiaridades e resultados associados à reestruturação.

1.5. Proposta metodológica

Dedica-se a apresentar a estratégia utilizada para reunir os dados, conceitos e percepções levantados e os critérios definidores da reestruturação de acordo com o normativo analisado, vinculando indicadores para, no capítulo seguinte, definir diagnósticos diante das técnicas de administração apresentadas, buscando eficiência no resultado.

1.5.1. Classificação da pesquisa

A pesquisa se classifica como qualitativa e se fundamenta em diferentes fontes de evidência para responder à pergunta norteadora do estudo, qual seja: Quais critérios e métodos da administração podem ser aplicados para apoiar e trazer eficiência à tomada de decisão no processo de reestruturação das serventias extrajudiciais?

1.5.2. Fontes de evidência

i) Pesquisa bibliográfica: desenvolvida com o objetivo de abordar, avaliar e conceituar o processo de criação, anexação, desmembramento e extinção de serventias extrajudiciais na organização do Estado e, ainda, conceitos e teorias da administração, notadamente ligados à reestruturação organizacional, que se aplicam ao processo de organização das serventias extrajudiciais.

ii) Análise documental: envolve avaliar as normativas legais e constitucionais que orientam o tema do presente trabalho.

iii) Registros em arquivos: voltados ao levantamento dos locais que tomaram iniciativas de reestruturar serventias extrajudiciais e coletar dados estatísticos referentes aos critérios, peculiaridades e resultados associados à reestruturação.

1.5.3. *Estratégia de análise de dados*

Os dados coletados pelas diferentes fontes de evidência – bibliográfica, análise documental, registros em arquivos e levantamento por pesquisas – serão confrontados nos capítulos que abordam a atividade notarial, o processo de reestruturação e os critérios, visando identificar as lacunas no processo de reestruturação e verificar conceitos da administração que podem ser aplicados para garantir ganhos potenciais de eficiência.

1.6. **Estrutura da pesquisa**

A fim de alcançar os objetivos traçados, foi proposto para o presente trabalho sua divisão em cinco capítulos, conforme elencados a seguir:

- 1) **INTRODUÇÃO:** Contextualiza-se o tema de pesquisa, apresentando a justificativa e relevância de seu estudo, definindo a delimitação e alcance da norma; formula-se a pergunta-problema norteadora da pesquisa; apresenta-se a hipótese e pontuam-se os objetivos gerais, específicos e a proposta metodológica.
- 2) **ATIVIDADE NOTARIAL E REGISTRAL NO BRASIL:** Apresenta-se breve histórico da atividade notarial e registral, com intuito de expor a dinâmica no tempo que resultou no cenário atual da forma como serventias extrajudiciais são estruturadas. Inserem-se os cartórios na administração pública, demonstrando a relevância de tal atividade para a sociedade e imprescindibilidade de organização desses serviços para o melhor desempenho e atendimento ao público.
- 3) **A REESTRUTURAÇÃO DAS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS E AS TÉCNICAS DE PLANEJAMENTO E MÉTODOS DA ADMINISTRAÇÃO:** Voltado à análise do processo de reestruturação, envolvendo a apresentação de dados estatísticos e conceitos da administração aplicáveis, como o planejamento estratégico, a reestruturação organizacional, o diagnóstico e a análise de viabilidade aplicada às organizações.
- 4) **ANÁLISE DOS CRITÉRIOS UTILIZADOS PARA A REESTRUTURAÇÃO:** **DISCUSSÃO SOBRE CRITÉRIOS:** Busca-se analisar os critérios utilizados

e trazer reflexões para a definição de critérios objetivos para reestruturação, verificando alguns casos de iniciativas de reestruturação.

- 5) **CONCLUSÃO:** Finaliza-se o tema proposto, apresentando a conclusão dos dados coletados e a resposta da pergunta norteadora.

2. ATIVIDADE NOTARIAL E REGISTRAL NO BRASIL

Nesta parte do trabalho, serão apresentadas as bases conceituais norteadoras da pesquisa sobre os principais temas tratados, envolvendo a natureza da atividade notarial e registral que justificam as competências cartorárias para alcançar a organização de sua estrutura.

2.1. Avanço histórico na atividade notarial e registral

O ponto de partida da reestruturação deve considerar como o Estado se comporta em relação à administração das serventias extrajudiciais, pois os modelos de administração pública no Brasil vão estar estreitamente vinculados à forma como os diversos interesses operam na área pública e configuram características definidoras do formato que o Estado vai assumir, seja patrimonialista, seja burocrático, seja gerencial (LIMA, JACOBINI; ARAÚJO, 2015, p. 1509).

Na administração pública patrimonialista, a máquina estatal funcionava como uma extensão de soberania. A administração pública burocrática, que surgiu na segunda metade do século XX, foi uma forma de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista; norteavam essa forma de administração a profissionalização, a ideia de carreira, a hierarquia funcional e a impessoalidade. A administração pública gerencial vem como resposta à expansão das funções econômicas e sociais do Estado, e ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial, uma vez que ambos deixaram à mostra os problemas associados à adoção do modelo anterior (SANT'ANNA, 2005, p. 52).

O primeiro cartório no Brasil foi inaugurado há mais de 450 anos, em 1565, no Rio de Janeiro, estando à frente o tabelião baiano Pero da Costa. O primeiro ofício de tabelião público do Judicial e Notas do Rio de Janeiro, de acordo com o costume português, foi criado juntamente com a cidade, pelo capitão Estácio de Sá, em 1º de março de 1565 (MACEDO, 2007, p. 11).

A função notarial teve seu espaço diante da necessidade de uma pessoa para redigir os atos que ocorriam na sociedade, bem como a vontade das partes. “A função notarial tem entre os seus representantes mais antigos os escribas egípcios, que

redigiam os atos jurídicos para o monarca e anotavam as atividades privadas” (BRANDELLI, 1998, p. 26).

Antes do século XIII, não aparece, nos documentos relativos a territórios que já eram de Portugal, a intervenção de *tabellio* ou de *notarius publicos*. Havia, como entre os romanos, quem exercesse a profissão reduzindo a escrito os atos de direito privado, mas nem os outorgantes eram obrigados a recorrer ao seu serviço, nem o ofício lhes dava autoridade para que o documento se revestisse de fé pública (MACEDO, 2007, p. 13).

No Brasil, predominava-se a influência portuguesa com as Ordenações Manuelinas (1524) e Filipinas (1603), que foram substituídas somente em 1916 com o advento do Código Civil, embora não a tenha revogado em sua integralidade, como os requisitos da escritura pública, que, nos dizeres do Min. Moreira Alves, continuavam vigentes as normas das Ordenações Filipinas, ao prever que:

De 1916 aos nossos dias, nada de novo se verificou, na legislação brasileira, quanto aos requisitos da escritura pública. Continuam eles, portanto, a ser disciplinados basicamente pelas Ordenações Filipinas, com um ou outro pormenor acrescentado por leis posteriores (ALVES, 2003).

Na época das ordenações portuguesas, os tabeliães (também denominados escrivães) eram nomeados pelas capitânicas e pela Coroa portuguesa, sendo uma nomeação vitalícia (FLACH, 2004, p. 16). A primeira lei brasileira atinente ao notariado foi a de 11 de outubro de 1827, que aboliu a propriedade dos ofícios, transformando-a em serventia vitalícia (MACEDO, 2007, p. 16).

Segundo Gilson Carlos Sant’Anna (2008), a função só foi criada, no Brasil, em 1530, pela Carta de Poderes de 20 de novembro de 1530, que delegava autoridade a Martim Afonso de Sousa, como capitão-mor, para nomear tabeliães e outros oficiais de justiça. A nomeação desses funcionários estava sujeita à aprovação da Coroa, pois cabia ao capitão, ainda, “criar vilas, nomear ouvidores, dar tabelionatos tanto de notas como judiciais, tudo, porém, sujeito à alçada, com a reserva vigilante, embora nem sempre clara, do monarca” (FAORO, 1998, p. 119).

Consoante leciona Raymundo Faoro (2008, p. 119), *in verbis*:

A EC 1/69, em seu art. 144, § 5º, atribuiu aos Tribunais de Justiça poderes para “dispor em resolução, pela maioria absoluta de seus membros, sobre a divisão e a organização judiciária”. Foi nesse regime, que a Lei Federal 5.621, de 04.11.1970 (que regulamentou o disposto no referido art. 144, § 5º) explicitou, em seu art. 6º, IV, que estava compreendida, na organização judiciária, a “organização, classificação, disciplina e atribuições dos serviços

auxiliares da justiça, inclusive tabelionatos e ofícios de registros públicos”. A EC 7, de 13.04.1977, alterou a competência na espécie, e passou a dispor que cabia privativamente aos Tribunais de Justiça a iniciativa de “propor ao Poder Legislativo a alteração da organização e da divisão judiciais”.

A Emenda Constitucional (EC) n. 7/1977 acrescentou à CF de 1967/69, por meio do art. 206, que as serventias seriam estatizadas e consideradas serviços auxiliares da justiça. Previa o referido artigo que:

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

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

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

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

Posteriormente, por meio da EC n. 22/1982, o art. 207 passou a dispor que:

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

Em 1988, com o advento da Constituição Republicana e o sistema federativo, os notários foram incluídos como parte do Poder Judiciário, sendo servidores públicos (BRANDELLI, 1988, p. 47). A forma de nomeação desses profissionais era política, sobretudo no início do século XX (FLACH, 2004, p. 17). Nas Ordenações Filipinas, embora o escrivão não pudesse vender o ofício (serventia), sem autorização do rei, poderia doar o cartório ao seu filho (FERREIRA, 1995, p. 466).

Nota-se nesse momento histórico que a atividade notarial e registral era exercida por aqueles que detinham o poder, assemelhando-se ao modelo de administração pública patrimonialista, que prioriza a escolha de cargos mediante as relações pessoais.

Passou-se de um sistema marcado por imposições a um sistema meritocrático por meio de concurso público de provas e títulos, por exigência constitucional. Tal forma de escolha do cartorário é marcada pelo modelo burocrático de administração, diante dos conhecimentos técnicos exigidos, resultando na ordem classificatória ao final do concurso público.

Denomina-se delegação da atividade notarial e registral a transferência por prazo indeterminado da atividade estatal para um particular.

A delegação de que se trata consiste em ato administrativo complexo (compreende desde o concurso público até a outorga) enquanto meio criado pelo direito para permitir a atuação do interesse público por meio de prestador de serviço de caráter privado, habilitado para a prática de atos cuja competência lhe é atribuída por lei (CENEVIVA, 2008, p. 23).

A delegação é, em regra, irrevogável desde a outorga, só podendo ser extinta nas hipóteses legais; não há estágio probatório nem aposentadoria compulsória (art. 40 da Lei n. 8.935/1994). A delegação envolve, do ângulo do delegante, forma de representação do poder estatal, pois credencia uma pessoa natural para delegado do poder público, e não de um ou mais órgãos específicos do Estado (CENEVIVA, 2008, p. 24).

No momento da promulgação da CF de 1988, o cenário das atividades de notas e de registro envolvia aqueles considerados agentes públicos (servidores *lato sensu*), em cartórios judiciais e extrajudiciais; alguns serventuários exerciam o cargo mediante concurso, outros não⁹.

Por meio do art. 31 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), ficou determinado que “serão estatizadas as serventias do foro judicial, assim definidas em lei, respeitados os direitos dos atuais titulares”, e ficou garantido

⁹ Faz-se indispensável traçar um paralelo entre o ofício judicial e o ofício extrajudicial. As serventias do foro judicial prestam os serviços forenses que são remunerados por custas, conforme o art. 24, IV, da CF. Os emolumentos notariais e registrais são remunerados por outra categoria (emolumentos), conforme explicitam o art. 236, § 2º, da CF e a Lei n. 10.169/2000. Sendo assim, a distinção entre os dois conjuntos de serviços passa pela própria competência para legislar sobre as respectivas contrapartidas pecuniárias: a competência em sede de serviços forenses é a competência concorrente, ordinária, do art. 24, IV, da CF, enquanto a referente a emolumentos notariais e registrais é privativa da União em termos de normas gerais (Lei n. 10.169/2000), consoante o disposto no art. 236, § 2º, da CF. É pertinente grifar ainda que, no caso do regime jurídico das contraprestações notariais e registrais, não se aplica o disposto no art. 24, § 3º, da CF, pois não se trata de competência legislativa concorrente; situação idêntica, portanto, às do art. 22, XXI e XXVII, da CF (SANT’ANNA, 2005).

mediante previsão do art. 32 do mesmo diploma que: “o disposto no art. 236 não se aplica aos serviços notariais e de registro que já tenham sido oficializados pelo poder público, respeitando-se o direito de seus servidores”. E a Lei n. 8.935/1994 prevê, no art. 47, que: “o notário e o oficial de registro, legalmente nomeados até 5 de outubro de 1988, detêm a delegação constitucional de que trata o art. 2º”.

Verifica-se a previsão para concurso público já no texto anterior à CF de 1988. Apesar da exigência do art. 236, § 3º, da CF, de realização de concurso público para provimento dos cartórios extrajudiciais, apenas em 1994, com a Lei n. 8.935, que os critérios desse concurso foram estipulados – no art. 14, que prevê:

- I – habilitação em concurso público de provas e títulos;
- II – nacionalidade brasileira;
- III – capacidade civil;
- IV – quitação com as obrigações eleitorais e militares;
- V – diploma de bacharel em direito [ressalvada a possibilidade de concorrer não bacharéis em direito que tenham completado, até a data da primeira publicação do edital do concurso, dez anos de exercício em atividade notarial e registral];
- VI – verificação de conduta condigna para o exercício da profissão.

Diante da ausência de requisitos mínimos para a realização desses concursos públicos, até 1994 vários titulares foram investidos na delegação das serventias extrajudiciais por processos seletivos sem qualquer uniformidade entre eles.

Nota-se que a previsão de critérios para o concurso público de notário e registradores previstos na Lei n. 8.935/1994 tornou menos subjetiva a ocupação da titularidade das serventias extrajudiciais e mais imparciais essas escolhas, pois deixou de ser por indicação e hereditariedade, tornando-se meritocrática. Sabe-se que a realização de um concurso desse nível sempre contraria interesses. A exata noção de aferir até onde deve prevalecer o interesse particular em relação ao interesse público é tarefa árdua e complexa, mas necessária ao bom andamento dos serviços (FERREIRA, 2000).

A ocupação da titularidade por um concursado confere mais independência no exercício das atribuições e direito à percepção dos emolumentos pelos atos praticados

e, ainda, a responsabilidade pelos danos causados a terceiro, o gerenciamento administrativo e financeiro e toda despesa de custeio de investimento e pessoal.

Supera-se um modelo patrimonialista de indicações e designação para o cargo mediante influências pessoais, passando para uma ocupação da função por mérito. Segundo José Afonso da Silva (2007, p. 876), ao tratar do concurso público, afirma tratar-se de “uma técnica de seleção que se assemelha à licitação para a escolha de concessionário ou permissionário de serviço público, como também para tradutor juramentado ou para leiloeiro oficial e até para despachante”.

O patrimonialismo foi o principal fator que deu causa ao surgimento da burocracia. O modelo de administração pública burocrática foi adotado em muitos países visando substituir esse tipo de administração, na qual os patrimônios público e privado eram confundidos, criando, nesse tipo de ambiente, oportunidade para o aparecimento do clientelismo, nepotismo, empreguismo e até mesmo da corrupção (FERREIRA, 1996). A implantação do modelo burocrático buscou, principalmente, combater essa prática.

Verifica-se a alteração de um modelo “não técnico” para um modelo “técnico”, que viabiliza a descentralização da gestão, um maior controle de resultados e transparência, “garantindo o princípio da ampla acessibilidade, concretizando, desse modo, princípios que estão na base do Estado democrático de direito” (SANT’ANNA, 2013, p. 9).

Walter Ceneviva (2008, p. 26), ao tratar sobre o processo seletivo para a atividade notarial e registral, dispõe que “deve realizar-se livre de influências políticas ou de outra ordem, que – para funções de tanta importância – são fáceis de prever, de modo que, uma vez terminadas as provas, seja possível a publicação da lista dos habilitados em rigorosa ordem classificatória”.

A pesquisa deste trabalho acerca da reestruturação, no mesmo sentido do exposto acima no breve apontamento do histórico da atividade notarial e registral, busca critérios que tornem menos subjetiva e com menos participação política a reestruturação das serventias extrajudiciais, para que esse processo tenha mais eficácia e viabilidade diante da aplicação de critérios objetivos.

2.2. Natureza jurídica das atividades extrajudiciais

O sistema notarial e registral deve oferecer segurança e passar confiança aos usuários. O notário deve agir na prevenção de litígios, orientando e aconselhando as partes (art. 6º, I, da Lei n. 8.935/1994).

Apesar dos contrapontos quanto à natureza jurídica da atividade notarial/registral, “há consenso doutrinário no sentido de que o notário e registrador não exercem um cargo¹⁰, já que não integra a estrutura administrativa do Estado, seja direta, seja indireta, nem se submete a uma hierarquia funcional” (FERRAZ JR., 2018, p. 284).

A atividade notarial e registral, no melhor entendimento, figura-se dentro da administração pública e, segundo Samira Birck de Menezes (2008, p. 2), “apesar do caráter privado da atividade, não fica descaracterizada a sua natureza essencialmente estatal, de índole administrativa”.

O oficial de notas e registro exerce uma função pública por delegação e, conforme Celso Antônio Bandeira de Melo (1993, p. 122), ele conserva sua qualidade de particular, sendo estranho ao conceito de funcionário ou servidor público. Para Hely Lopes Meirelles (1989, p. 71), os notários e registradores não são servidores públicos, mas colaboradores do poder público. O tabelião e o registrador não são servidores públicos, não são titulares de cargos públicos efetivos, motivos suficientes para justificar que não estão submetidos à aposentadoria compulsória aos 75 anos (GENTIL, 2020, p. 89).

Nos dizeres de Walter Ceneviva (2008, p. 5), o notário e o registrador são agentes públicos, que exercem os poderes do Estado, estando sujeitos à fiscalização e controle, segundo métodos próprios da administração pública. Essa fiscalização decorre da delegação da função direta do serviço público, que gera para o Estado o

¹⁰ Entendimento do STF, na ADI 2.602-0-MG, estabeleceu que notários e registradores são profissionais do direito que, embora exerçam uma atividade estatal, não titularizam cargo público efetivo, tampouco ocupam emprego público, até porque são eles empregadores celetistas de quantos se vinculem à serventia por um trabalho contínuo ou não eventual. O Min. Jesus Costa Lima, do STJ, segue a mesma linha de raciocínio, ao afirmar que os notários e registradores exercem funções públicas, embora estas não se inscrevam entre as funções típicas do Estado (ROMS 5.286-RJ, DJ 03/04/1995, p. 8139).

direito de intervir, garantindo que o serviço será prestado adequadamente (RIBEIRO, 2009, p.136).

O Desembargador Décio Antônio Erpen (1999), nas lições sobre a atividade, expõe que: “Cumpre lembrar que os serviços notariais e registrais são instituições pré-jurídicas, sendo entidade do Estado, corpo social, independente, não integrante do governo ou de outro poder político”.

O ato de outorga de delegação pelo poder público ao particular é personalíssimo, ou seja, perante o Estado compete ao delegatário do serviço extrajudicial realizar a atividade pessoalmente, ainda que em companhia de colaboradores por ele contratados (GENTIL, 2020, p. 51).

Mas essa delegação não nos deve confundir, pois, apesar de a Constituição falar de serviço, não se trata de delegação de competência e, nesses termos, melhor teria sido falar de delegação de função. Pois não se trata nem de serviço administrativo do Poder Judiciário, como é o caso dos serventuários da Justiça, nem de serviço público no sentido de serviço da administração orgânica estatal a ser objeto de licitação a uma pessoa jurídica (exercido diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão mediante licitação – CF, art. 175). Trata-se, antes, de uma estrutura orgânica peculiar, gerida por um titular/pessoa física, donde delegação de função pública (titular investido de fé pública pela lei), para uma atividade que se exerce privadamente. O que explica seu tratamento, na legislação de diversos países, mediante uma classificação própria: direito notarial (FERRAZ JR., 2018, p. 285).

Esses profissionais são dotados de fé pública por depositarem segurança aos atos que lhes são competentes. Dispõe a CF, em seu art. 19, II, ser “vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (...) recusar fé aos documentos públicos”. A fé pública é o “crédito que a lei concede a outras pessoas para o que é do seu ministério” (PEREIRA E SOUSA, 1827, p. 82) e “tem como notas características a sinceridade de quem afirma e a adesão confiante do espírito de quem recebe a informação” (ALMEIDA JR., 1963, p. 14). A fé pública faz com que os registros e notas dos cartorários sejam repositórios dotados de confiança e segurança jurídica.

Há muita controvérsia sobre a origem da fé pública extrajudicial, porém os historiadores apontam a influência do direito germânico e da Igreja católica como os principais fatores responsáveis pelo surgimento da *publica fides* (SANT’ANNA, 2008).

A função do notário se estende a toda atividade não contenciosa, sendo fundamental para administração de uma boa justiça, exercida de maneira imparcial, sem estar situada hierarquicamente entre os funcionários do Estado.

A fé pública do notário e a do registrador não se confundem, pois, apesar de configurar presunção legal de veracidade, dando valor de atos autênticos àqueles que realizam pelo Estado, diante das atribuições que diferem notários e registradores, cabe distinguir a fé pública atribuída a cada um deles.

O Notário dirige-se predominantemente a realizar segurança dinâmica; o Registrador, a segurança estática; o Notário, expressando um *dictum* – i.e., conformando e pré-constituindo prova –, é, porém e antes de tudo, um conselheiro das partes, cujo *actum* busca exprimir como representação de uma verdade e para a prevenção de litígios; de que segue sua livre eleição pelos contratantes, porque o Notário é partícipe da elaboração consensual do direito; diversamente, o Registrador não exercita a função prudencial de acautelar o *actum*, mas apenas a de publicar o *dictum*, o que torna despicienda a liberdade de sua escolha pelas partes: o Registrador não configura a determinação negocial (DIP, 1988, p. 95).

Um dos fatores que motivam a reestruturação é a melhoria de atendimento que gera conseqüentemente mais arrecadação, pois as pessoas se interessam em usar cada vez mais os serviços em que elas confiam. A reestruturação demanda que a sociedade brasileira seja informada da realidade dos serviços notariais em nosso país, para decidir sobre os rumos que deve indicar aos notários (FERREIRA, 2000).

A prestação adequada do serviço é direito da população que paga pelos atos notariais e registrais, e grande parcela dessa arrecadação é fonte de receita para a administração pública, pois as custas pagas pelos serviços cartorários abrangem tanto os emolumentos (parcela do delegatário a título de remuneração) como outros encargos acrescidos aos emolumentos (parcela distribuída ao Estado e outras entidades), que são custeados totalmente pelos usuários dos cartórios.

Outro exemplo de arrecadação aos cofres públicos por meio dos cartórios é o protesto de Certidões de Dívida Ativa (CDA), que possibilitam a recuperação de créditos de maneira célere e menos onerosa.

Assim, as serventias extrajudiciais correspondem a uma chancela de segurança na sociedade brasileira, diante dos atos que são lavrados pelos delegatários que possuem função híbrida (por envolver tanto o caráter público da

função quanto o caráter privado do seu exercício), garantindo autenticidade, eficácia e publicidade de fatos e negócios (art. 1º da Lei n. 8.935/1994).

2.3. Cartórios na administração pública

Embora opiniões divergentes sobre a atividade notarial e registral ser considerada serviço público, certo é que o titular da função é o Estado e que o exercente da atividade é a pessoa física aprovada em concurso público que pratica de forma privada. A exemplo dessas opiniões divergentes, afirma Enzo Capaccioli (1980, p. 228) que os notários são sujeitos exercentes de função pública que não integram a administração pública em sentido subjetivo.

As atividades notariais e registrais, apesar de funções públicas, por serem exercidas por particulares, por meio da delegação, possibilitam que o Estado participe apenas da fiscalização, por transferir a execução, o que torna a prestação do serviço mais dinâmica e eficaz¹¹. Bandeira de Mello (1999) define a delegação como outorga (transferência) a outrem do exercício de atribuições que caberiam ao delegante.

Com efeito, tratando da transferência de competência para atingir melhores resultados e a interatividade entre os atores envolvidos, acentuam James Batista Vieira e Rodrigo Tavares de Souza Barreto (2019, p. 27):

Dessa forma, o modo de governança do Estado se torna menos hierárquico (governamental burocrático), passa a privilegiar a interação entre múltiplos atores (públicos, sociais e privados), em vários níveis de governo, que atuam em redes de políticas públicas. Nesse contexto, o poder e a autoridade do Estado é descentralizada e fragmentada entre múltiplos atores, relativamente autônomos, cuja coordenação se torna a principal atribuição do governo.

Observa Alexandre Rezende Pellegrini (2003, p. 161), ao tratar da tecnicidade do tabelião no exercício da sua atividade:

Dizer que a função notarial é uma função pública. Sem dúvida que é. Mas pública porque é dirigida a todos, exercida *erga omnes* e não exercitada por servidores públicos em nome e sob a responsabilidade do Estado. O notário exerce sua atividade de maneira totalmente independente no setor privado

¹¹ A atuação do Estado, orientada para o cidadão-usuário, mediante diversas políticas, entre elas a diminuição do aparelho estatal, efetiva-se por meio de parcerias com os particulares. Consolida-se, assim, no tocante às atividades que permitem uma outorga ou uma delegação, a concepção de um Estado com funções eminentemente regulatórias e fiscalizadoras, em substituição a um modelo de Estado prestador de todos os serviços públicos (SANT'ANNA, 2013).

sob sua conta e risco, fiscalizado pelo Poder Judiciário (art. 37 da Lei 8.935/1994), sem estar subordinado ao poder público. Embora exerça função pública, é um técnico e integra a cadeia dos técnicos, executando com independência as atribuições técnicas.

O caráter público da função cartorária é entendimento reiterado no Supremo Tribunal Federal (STF), como informa Flauzilino Araújo dos Santos (2011, p. 16), citando o voto do relator Min. Moreira Alves, no julgamento do Recurso Extraordinário n. 189.736-8-SP (*DJU 27/09/1996*), que proferiu: “Afigura-se-me inquestionável que as serventias extrajudiciais constituem instituições de direito público, organizadas pelo Estado, em ordem a preservar a segurança das situações jurídicas individuais”.

A evolução dos serviços notariais e registrais com o crescente aumento de competências que lhes são atribuídas mostra a importância dessas instituições para a administração pública. Para melhor demonstrar, verifica-se no Quadro 1 alguns exemplos de competências que nos últimos anos foram transferidas para o serviço extrajudicial.

Quadro 1 – Competências transferidas para as serventias extrajudiciais

Lei n. 11.441/2007	Lei n. 13.105/2015 (CPC)	Resolução n. 228/2016 do CNJ	Provimento n. 67/2018 do CNJ	Provimento n. 73/2018 do CNJ
Inventário, partilha, separação consensual e divórcio consensual por via administrativa.	Usucapião extrajudicial.	Possibilita aos cartórios realizarem apostilamento.	Conciliação e mediação nos serviços notariais e de registro do Brasil.	Regulamenta a possibilidade de mudança de nome e sexo no cartório.

Fonte: elaboração própria.

Complementa esse rol Alberto Gentil (2020, p. 54) ao prever, ainda, atos como a emissão de documentos públicos pelo Registro Civil das Pessoas Naturais, Ofícios da Cidadania – Registro Geral (RG), Cadastro de Pessoa Física (CPF), Carteira Nacional de Habilitação (CNH), passaporte, Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) – Lei n. 13.484/2017 (declarada constitucional – ADI 5.855, rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 10/04/2019); homologação de penhor legal pela via extrajudicial (art. 703, § 1º, do CPC), entre outros.

O autor informa outros atos transferidos aos notários e registradores por atos administrativos, ao dispor:

Prov. 63/2017 do CNJ – trata do reconhecimento voluntário e da averbação da paternidade e maternidade socioafetiva no Livro “A” e do registro de nascimento e emissão da respectiva certidão dos filhos havidos por reprodução assistida; Prov. 72/2018 – dispõe sobre medidas de incentivo à quitação ou à renegociação de dívidas protestadas nos tabelionatos de protesto; Prov. 82/2019 – dispõe sobre o procedimento de averbação, no registro de nascimento e no de casamento dos filhos, da alteração do nome do genitor e outras providências (GENTIL, 2020, p. 54).

As competências transferidas para as serventias extrajudiciais justificam-se na sua grande maioria pela celeridade e capilaridade dessas instituições, devendo deixar a cargo do Poder Judiciário apenas as situações que envolvem litígio¹².

A esse propósito, vejamos a lição de Yasmim Leandro Veronese (2014, p. 76):

Nesta seara, as instituições de direito notarial e de registro se mostram importante neste processo, pois, uma vez demonstrado que o Judiciário não pode mais atender a todas as questões individuais e sociais que permeiam o acesso à justiça, podem os profissionais em estudo agirem de modo a dirimir conflitos que não possuem real necessidade de serem analisados pelo Poder Judiciário, garantindo às partes a mesma segurança das decisões judiciais, pois estes agentes são, igualmente, dotados de fé pública.

Outro avanço foi a possibilidade de retificação de registro civil diretamente nos cartórios e, ainda, a realização de registros tardios de nascimento de forma gratuita diretamente nos cartórios extrajudiciais, pois, conforme o Provimento n. 28/2013 do

¹² Com relação à diminuição da ocorrência de litígios, o notário Túllio Formicola (2000) relatou dois fatos que são indícios da relação dos serviços notariais e registrais com a diminuição de demandas judiciais. O primeiro deles foi o resultado de uma pesquisa realizada nos Estados Unidos pela empresa Tillinghast, especializada em levantamentos socioeconômicos. Esse estudo comparou o custo da administração da justiça naquele país (onde o notariado é do tipo anglo-saxão) com o de países que adotam o notariado latino (como ocorre no Brasil). Conclusão: enquanto nos países que adotam o notariado latino (França, Alemanha, Itália, Espanha, Holanda e Japão) o custo do Judiciário gira em torno de 0,5% do produto interno bruto (PIB), nos Estados Unidos eleva-se cerca de sete vezes mais, ou seja, 3,6% do PIB. Apontando para a mesma direção, os dados da **Agenda for civil justice reform in America: report from the President's Council on Competitiveness** (1991) mostram que de 1984 a 1989 houve um incremento de 26,7% nos procedimentos contenciosos por disposições contratuais e de 44,2% na estrutura de contratos imobiliários. O número de processos civis triplica a cada ano (um processo para cada dez adultos em 1989), de tal forma que o custo da justiça civil está estimado em US\$ 300 milhões anuais. O fenômeno conhecido como *legal industry* (total dos gastos que os particulares, empresas e poderes públicos desembolsam a cada ano para o sistema judicial) obteve um incremento de 382% em 12 anos (durante o mesmo período o volume de negócio da indústria automobilística aumentou somente 40%). Esses números reforçam outro relato de Formicola, qual seja, a solicitação do Ministério da Justiça da China junto à União Internacional do Notariado Latino para instituir o modelo latino em seu país. Diante da surpresa geral, foi por eles explicado que mediante levantamentos estatísticos de suas embaixadas ficou constatado o menor número de demandas judiciais com questões patrimoniais e de família nos países que adotam o notariado latino.

CNJ, o maior de 12 anos pode ter seu reconhecimento em cartório, dispensando a mobilização da máquina judiciária.

Tais atos denotam o processo de desburocratização aliados a desafogar o Poder Judiciário, viabilizando de maneira menos onerosa e mais eficaz a satisfação dos usuários. O aumento do rol dos serviços que podem ser tratados em âmbito extrajudicial, considerando o cenário atual em que o Judiciário se encontra abarrotado¹³, é um facilitador em que o Estado, por meio dos delegatários, exerce a função pública de maneira segura e eficaz.

Verifica-se com os resultados de que a participação dos notários e registradores retirou 1,3 milhão de processos da justiça, evitando um custo de R\$ 3 bilhões do custo envolvendo a tramitação de processos judiciais¹⁴.

Considerando o modelo adotado no Brasil do notariado de tipo latino ou romano-germânico, em que consiste competir ao tabelião aconselhar, assessorar e formalizar juridicamente a manifestação de vontade das partes (art. 6, I, da Lei n. 8.935/1994), tem-se que devem ser levados aos cartórios extrajudiciais os casos em que há consenso entre os interessados, deixando para o Poder Judiciário intervir naqueles casos em que há conflito¹⁵. Nesse sentido são as lições de Leonardo Brandelli (2009, p. 74):

Interessante fenômeno de valorização do notariado do tipo latino ocorreu recentemente, após a queda do muro de Berlim e dos regimes comunistas, quando, com o brotar do direito livre de propriedade e dos contratos nos

¹³ A Min. Eliana Calmon (1994, p. 3) acentua que: “O Poder Judiciário, no Brasil, não tem conseguido dar respostas rápidas e satisfatórias às demandas das partes, em razão de fatores diversos, dentre os quais se destaca o número excessivo de ações provocado pela administração dos poderes públicos e pela insuficiência ou ineficiência dos textos legislativos”.

¹⁴ *Vide*: Atos em cartórios retiraram 1,3 milhão de processos da justiça. **Consultor Jurídico**, 25 jul. 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-jul-25/atos-cartorios-retiraram-13-milhao-processos-justica>. Acesso em: 21 set. 2020.

¹⁵ Pesquisa realizada pela empresa norte-americana Tillinghast, especializada em levantamentos socioeconômicos, comparou o custo da administração da justiça naquele país com o de países que adotam o notariado latino (como ocorre no Brasil). O critério utilizado foi o de estabelecer a porcentagem do PIB comprometido com o orçamento do Poder Judiciário. Conclusão: enquanto nos países que adotam o notariado latino (França, Alemanha, Itália, Espanha, Holanda e Japão) o custo do Judiciário gira em torno de 0,5% do PIB, nos EUA esse custo eleva-se cerca de sete vezes mais, ou seja, 3,6 % do PIB (SANT'ANNA, 2013).

países afetados por esse fenômeno, fez-se necessário optar por um sistema notarial. Ante a possibilidade de eleger o sistema anglo-saxão ou o sistema latino, a segunda opção foi a escolhida pela segurança jurídica que traz consigo.

Outro exemplo de ato transferido para esfera extrajudicial ocorreu recentemente, com a possibilidade de promover inventário em cartório ainda que o falecido tenha deixado testamento válido (STJ, 4ª T., REsp 1.808.767-RJ, rel. Min. Luis Felipe Salomão, j. 15/10/2019¹⁶). Tal previsão já vinha sendo explorada em enunciados doutrinários (Enunciado n. 600 da VII Jornada de Direito Civil do Conselho da Justiça Federal – CJF; Enunciado n. 77 da I Jornada sobre Prevenção e Solução Extrajudicial de Litígios; e Enunciado n. 51 da I Jornada de Direito Processual Civil do CJF).

Nota-se que os tabeliães e registradores atuam com técnicas e métodos que promovem a pacificação social, evitando a instauração de um conflito que direcione o caso ao Poder Judiciário.

As serventias extrajudiciais também se comportam como importante fonte de renda e recursos para os tribunais de justiça, pois da receita global bruta arrecadada nesses locais, uma grande parcela com base na quantidade de selos utilizados e valores declarados é repassada aos tribunais de justiça diante da natureza jurídica de taxa de polícia dessas parcelas pagas para fiscalização dos ofícios.

E, ainda, auxiliam na arrecadação de impostos por meio da cobrança do Imposto de Transmissão *Causa Mortis* e Doação (ITCMD) nos inventários e doações e do Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) nas compras e vendas de imóveis.

Sendo o serviço exercido em caráter privado e os emolumentos pagos diretamente aos tabeliães, existe certa independência e autonomia para o exercício dessas novas atividades. Justifica-se tal limitação de independência na fiscalização exercida pelo Poder Judiciário, nos termos do § 1º do art. 236 da CF.

¹⁶ STJ. **Informativo de Jurisprudência**, Brasília, n. 663, 14 fev. 2020.

O CNJ também realiza a fiscalização direta das serventias notariais registrais (art. 103-B, § 4º, III, da CF). Para Ricardo Dip (2017, p. 43), as normas técnicas a que se referem o art. 37 da Lei n. 8.935/1994, que trata da fiscalização pelo Poder Judiciário, são aplicáveis somente à função técnico-registral, como as que se aplicam na produção de certidões, busca de livros, horário de funcionamento das serventias, entre outras, diferentemente do que ocorre na função por ele chamada de “jurídico-registral” (ou de qualificação), que é típica de profissional do direito, exercida com independência, só submetida à observância da lei (SARMENTO FILHO, 2018, p. 152):

Como causa desta independência funcional, deve-se destacar a natureza jurídica da atividade notarial e de registro. Não se trata, pois, de uma atividade meramente material de simples aposição de um carimbo, selo ou qualquer outro sinal em documentos próprios ou alheios. Trata-se, ao revés, de atividade dotada de evidente caráter jurídico-interpretativo, justamente por tal razão, dotado de natureza de ato administrativo decisório e, com isso, portadora de presunção de legitimidade e validade, costumeiramente tratada por fé pública, característica destacada no art. 3º da Lei 8.935/94.

Outra consequência dessa independência funcional, no que tange à responsabilidade pela prestação dos serviços, os notários e registradores são pessoalmente responsáveis por todos os prejuízos que causarem a terceiros, por culpa ou dolo (art. 22 da Lei n. 8.935/1994), evitando que existam processos contra o Estado, mas sim diretamente contra a pessoa física titular da serventia, por ser ônus atinente à delegação da função de notas e de registro.

Os titulares das serventias extrajudiciais prestam o serviço público (atividade notarial e registral) de forma privada (com livre contratação dos funcionários e gestão autônoma). Esses profissionais são responsáveis por empregar mais de 300 mil pessoas nas mais de 15 mil serventias existentes em todos os municípios do país¹⁷ (SANT’ANNA, 2013).

Esse caráter privado da atividade também abrange a obrigação dos titulares de manter em ordem os livros, papéis e documentos de sua serventia, guardando-os em locais seguros (art. 30, I, da Lei n. 8.935/1994), configurando, assim, o guardião de um vasto arquivo histórico dos registros dos atos da sociedade, na medida em que

¹⁷ Dados obtidos na Audiência Pública, realizada em 13/08/2003, na Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias, da Câmara dos Deputados.

parte da história do direito brasileiro está sob a responsabilidade dos titulares de cartórios.

Como se observa, tal função constitui-se como essencial para a realização dos objetivos fundamentais do Estado, caracterizando-se, assim, como serviço público, categoria que traduz uma atividade indispensável à efetivação e ao desenvolvimento da independência social (DUGUIT, 1923, p. 71 *apud* SANT'ANA, 2013).

Assim, visando à efetiva prestação do serviço em todas as unidades cartorárias, faz-se necessária adaptação, seja criando novas serventias, seja desenvolvendo aquelas existentes, seja anexando as deficitárias. É importante impedir que o sistema dessas atividades fique inchado, com prejuízo ao serviço prestado.

Tendo sido verificada a importância da atividade notarial e registral e seu papel na administração pública, serão analisadas no próximo capítulo algumas iniciativas de reestruturação.

3. A REESTRUTURAÇÃO DAS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS E AS TÉCNICAS DE PLANEJAMENTO E MÉTODOS DA ADMINISTRAÇÃO

Este capítulo tem como objetivo tratar da reestruturação, dos dados estatísticos sobre o processo e das técnicas da administração que podem apoiar a tomada de decisão na aplicação da reestruturação das serventias extrajudiciais, considerando os conceitos da administração e, mais especificamente, do planejamento estratégico.

A reestruturação na administração pública é imprescindível para o avanço da sociedade. Os serviços públicos e privados devem ser cada vez mais efetivos e, segundo Manoel Rocha Carlos Lima e Savio Silveira de Queiroz (2003, p. 94), impõe-se a reorganização do Estado, transformando-o de forma a adaptá-lo às novas demandas da sociedade.

Segundo Chiavenato (2000, p. 55), processo significa “qualquer fenômeno que apresente mudança contínua no tempo ou qualquer operação que tenha certa continuidade ou sequência”. O autor também relaciona a administração com o processo de planejar, organizar, dirigir e controlar o uso de recursos ao alcançar objetivos.

A reestruturação deve considerar a demanda da população diante do interesse social somado ao interesse do Estado na melhoria da prestação do serviço público. A gestão passa a ser cada vez mais valorizada para o atendimento das múltiplas demandas do cidadão. Trata-se de ampliar a capacidade institucional de gestão para melhorar a capacidade estatal (LIMA; JACOBINI; ARAÚJO, 2015, p. 1509).

Nessa esteira, são crescentes as demandas da população em busca de um serviço prestado com melhor qualidade; por isso, faz-se necessário considerar a melhoria na oferta dos serviços aos cidadãos, por meio da mudança nas organizações.

A implementação de políticas públicas visando à melhoria da atividade em qualquer setor demanda que exista uniformidade entre as unidades, seja ela uniformidade gerencial, seja estrutural. Nas unidades cartorárias, há grande discrepância entre os cartórios até no mesmo município.

Essa discrepância está relacionada aos milhares de cartórios que estão vagos sem titular profissional concursado e também outros milhares que são considerados cartórios deficitários. De acordo com dados do CNJ, apurados até o final do 2º semestre de 2019, de aproximadamente um pouco mais de 11 mil cartórios extrajudiciais existentes no Brasil, 4.555 são considerados “vagos”, ou seja, sem um profissional concursado como titular.

A seguir, é possível observar a Tabela 1, que mostra o número de serventias vagas e posteriormente o número de serventias providas nesse período. É possível verificar a proximidade dos resultados, sendo que em um cenário ideal o número de serventias vagas deveria ser bem menor.

Tabela 1 – Serventias vagas e providas

UF	Serventias VAGO	UF	Serventias PROVIDO
AC	19	AC	12
AL	203	AL	37
AM	44	AM	41
AP	12	AP	9
BA	567	BA	587
CE	156	CE	361
DF	3	DF	34
ES	118	ES	129
GO	244	GO	249
MA	74	MA	158
MG	1079	MG	1618
MS	54	MS	109
MT	111	MT	100
PA	162	PA	116
PB	241	PB	196
PE	154	PE	116
PI	113	PI	32
PR	328	PR	382
RJ	95	RJ	298
RN	75	RN	131
RO	14	RO	71
RR	2	RR	9
RS	189	RS	347
SC	201	SC	256
SE	46	SE	76
SP	175	SP	1142
TO	76	TO	180
TOTAL	4555	TOTAL	6796

Fonte: CNJ (2020).

Na estratégia para o planejamento, deve também ser considerada a gestão de pessoas como indicador de análise, e no caso das serventias extrajudiciais isso quer dizer considerar o regime do titular à frente do cartório, representando significativa diferença se verificados os resultados. Isso porque as serventias “vagas” possuem um interino à frente da atividade, e o regime aplicado àqueles servidores que ficam

temporariamente como interinos nos cartórios vagos possui regramento próprio, por serem titulares provisórios, diferenciando-se daqueles aprovados por concurso público (exigência constitucional do art. 236).

Apesar de algumas normas estaduais diferirem em alguns pontos acerca do regime do responsável interino, em regra, esse regime envolve: a) prestar contas ao tribunal de justiça de todas as receitas e despesas e, inclusive, solicitar autorização para efetuar novas despesas; b) solicitar autorização para demissão e contratação de funcionários; e c) remuneração limitada ao teto constitucional. Por outro lado, o titular concursado exerce suas atribuições: a) com certa independência, em caráter privado; b) presta contas ao tribunal de justiça, mas não necessita de autorização para efetuar novas despesas; c) tem liberdade na contratação e dispensa de funcionários avaliando sua própria gestão.

Essa análise pode ser observada no caso dos cartórios baianos, tendo em vista que a Bahia foi um dos últimos estados a realizar concurso público delegando as atividades cartorárias aos aprovados após trinta anos de CF determinando a realização do concurso público. Verificou-se uma mudança notória no atendimento, nas instalações, nas técnicas de gestão, nas despesas (até então arcadas pelo Estado).

Assim, percebe-se que o regime é diferenciado e pode levar a resultados também diferentes, pois a figura do interino, em grande maioria dos casos, está deixando de exercer a sua função principal com exclusividade, para exercer as atribuições notariais e registrais em um cartório vago. Nesse sentido, afirma João Figueiredo Ferreira (2000, p. 87), *in verbis*:

A pessoa que responde interinamente pela função fica em posição extremamente incômoda, na medida em que necessita realizar investimentos para concorrer em igualdade de condições com seus colegas. Melhoria nas instalações físicas, adequação dos serviços a novas tecnologias de informática e processamento de dados, contratação de colaboradores são medidas administrativas que exigem recursos e prazos de retorno dos investimentos, situações para as quais uma pessoa que responde interinamente não tem condição de enfrentar.

Nota-se que o interesse do interino e do titular divergem e isso pode influenciar nos resultados e, portanto, o regime do titular, deve ser um indicador para avaliação

na reestruturação, pois o que se almeja é um cenário com serventias providas por pessoas aprovadas em concurso e não com cartórios vagos ocupados interinamente.

A propósito da disposição constitucional para realização de concurso em até seis meses da vacância da serventia, com expressa determinação no § 3º do art. 236, ao prever que “não se permitindo que qualquer serventia fique vaga, sem abertura de concurso de provimento ou de remoção, por mais de seis meses”, vale frisar que há interinos que se encontram por anos à frente dos cartórios, e a reversão de tal situação depende da capacidade governativa dos tribunais, que ainda hoje não terminaram diversos concursos, seja, talvez, pela conveniência em manter os interinos.

Afirma o Conselheiro Emmanoel Campelo, relator do Pedido de Providências n. 0001399-06.2014.2.00.0000 do CNJ, ao analisar vacância de serventias extrajudiciais que, *in verbis*: “Não se nega, aqui, a necessidade de uniformidade das decisões referentes a vacância dos serviços notariais e de registro ocupados em desacordo com as normas constitucionais” (CNJ, Pedido de Providências n. 0001399-06.2014.2.00.0000, j. 13/06/2016).

As informações apresentadas pela apuração do CNJ decorrentes do 2º semestre de 2019 mostram as receitas e despesas dos cartórios vagos que são administrados por interinos, com suas respectivas remunerações e eventuais repasses excedentes ao teto constitucional. Verifica-se que na maioria dos estados há valor repassado referente ao excedente do valor do teto, enquanto no regime privatizado de gestão por concursado aprovado em concurso público não há repasse referente ao teto, mas sim referente à taxa de fiscalização judiciária. Por outro lado, o Estado não arca com as despesas da atividade, pois ela é delegada ao particular.

Tabela 2 – Informações sobre regime de interinidade

Somatório das arrecadações brutas do 2º Semestre de 2019, informadas pelas serventias	Serventias Extrajudiciais		
	Informações prestadas pelos Interinos no 2º Semestre de 2019 (Art. 13 do Prov. 45/2015)		
	Somatório das remunerações dos interinos	Somatório dos valores excedentes ao teto	Somatório das despesas dos meses do semestre
R\$ 6.486.137,26	R\$ 2.464.444,85	R\$ 786.074,75	R\$ 2.153.873,25
R\$ 14.575.341,67	R\$ 3.904.384,70	R\$ 12.356,63	R\$ 3.606.414,61
R\$ 6.239.672,52	R\$ 951.834,76	R\$ 24.240,10	R\$ 716.743,38
R\$ 505.110,86	R\$ 41.247,48	R\$ 0,00	R\$ 42.732,96
R\$ 42.210.590,27	R\$ 1.435.809,57	R\$ 8.008,87	R\$ 1.216.408,67
R\$ 6.204.711,80	R\$ 1.083.513,23	R\$ 63.744,46	R\$ 692.004,77
R\$ 7.247.991,22	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
R\$ 23.486.576,61	R\$ 2.390.355,61	R\$ 3.279.517,30	R\$ 3.795.962,14
R\$ 53.395.395,23	R\$ 12.291.618,69	R\$ 5.654.852,68	R\$ 8.984.415,22
R\$ 33.927.333,24	R\$ 4.405.618,55	R\$ 976.454,04	R\$ 3.330.318,71
R\$ 173.072.659,39	R\$ 20.642.144,64	R\$ 11.801.341,63	R\$ 23.647.603,31
R\$ 22.677.906,68	R\$ 5.055.386,14	R\$ 1.745.322,00	R\$ 7.591.002,14
R\$ 71.126.667,78	R\$ 15.736.718,21	R\$ 4.228.805,93	R\$ 24.836.077,71
R\$ 20.092.339,09	R\$ 1.896.000,50	R\$ 275.320,13	R\$ 3.067.070,10
R\$ 21.215.620,46	R\$ 5.279.982,01	R\$ 4.010.306.801,99	R\$ 4.106.729,92
R\$ 17.814.214,01	R\$ 3.264.978,37	R\$ 105.868,11	R\$ 2.398.645,01
R\$ 31.176.944,03	R\$ 3.843.873,71	R\$ 4.686.179,75	R\$ 8.459.666,08
R\$ 80.493.160,70	R\$ 18.500.995,01	R\$ 710.968,80	R\$ 18.405.547,61
R\$ 123.063.887,74	R\$ 7.143.632,58	R\$ 12.298.979,66	R\$ 25.411.683,54
R\$ 10.264.215,97	R\$ 3.065.209,82	R\$ 1.158.797,76	R\$ 3.361.251,39
R\$ 7.763.664,51	R\$ 1.636.254,29	R\$ 1.044.413,26	R\$ 1.147.984,23
R\$ 5.010.914,48	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
R\$ 146.867.188,79	R\$ 25.493.852,84	R\$ 26.803.955,04	R\$ 44.159.107,76
R\$ 95.593.030,59	R\$ 22.603.384,25	R\$ 16.542.221,85	R\$ 29.539.737,33
R\$ 4.345.732,14	R\$ 860.613,93	R\$ 9.110,57	R\$ 436.839,58
R\$ 213.054.374,43	R\$ 23.435.960,15	R\$ 19.082.957,13	R\$ 50.401.059,02
R\$ 21.897.551,46	R\$ 2.107.400,45	R\$ 1.416,87	R\$ 985.355,48
R\$ 1.259.808.932,93	R\$ 189.535.214,34	R\$ 4.121.607.709,31	R\$ 272.494.233,92

Fonte: CNJ (2020).

Talvez a solução para as serventias vagas deva ser avaliada em cada caso concreto, pois não é possível afirmar que a melhor solução em um cenário seja a mesma em outro. A título de exemplificação, a opção por anexar serventias deficitárias pode funcionar em alguns municípios, ao passo que em outros essa solução abarrotaria o cartório em que a serventia deficitária foi anexada, e poderia ter ocorrido, alternativamente, a manutenção das competências das serventias deficitárias para que ela mantivesse suas atividades, mas não uma anexação.

Nesse sentido de vias alternativas, em audiência pública da Comissão de Administração Pública da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG), realizada em 03/09/2019, o deputado Zé Reis (PSD) defendeu que em vez de desativação de cartórios, fosse permitido que cartórios de pequenas localidades ampliassem suas atividades, exercendo funções de expedição de documentos como CTPS e outros,

substituindo instituições que estão ausentes naqueles distritos mais isolados¹⁸. Verifica-se que há corrente contrária à anexação de serventias em contramão a essa forma de reestruturação.

Diante desse cenário de distorções, fica comprometida qualquer tentativa de implementação de políticas públicas que buscam enriquecer o serviço prestado. Propõe-se com a reestruturação estipular critérios objetivos para o enquadramento de cada situação e predefinição das medidas a serem aplicadas em cada caso concreto, para que essa lacuna não prejudique a tomada de decisões pela ausência de planejamento.

Tal preocupação já foi verificada anteriormente em 2017, quando o CNJ editou 20 metas das Corregedorias¹⁹ para melhorar os serviços notariais e registrais. Percebe-se a urgente necessidade de reestruturação das instituições cartorárias para viabilizar a modernização e o avanço da atividade notarial e registral.

A implantação de uma mudança estrutural decorre da reconfiguração de atividades visando estratégia organizacional e aumentando a eficiência e eficácia por meio de mudanças ambientais (WRIGHT; KROLL; PARNEL, 2000). E, nos dizeres de Chiavenato (2000b, p. 177), “a eficácia de uma empresa refere-se a sua capacidade de satisfazer necessidades da sociedade por meio do suprimento de seus produtos (bens ou serviços)”.

A eficiência, prevista como um dos princípios explícitos do art. 37 da CF, é indispensável para a inovação institucional e demanda união de esforços para que os serviços sejam realizados de modo a garantir, inclusive, os direitos mínimos dos usuários do cartório.

Nesse contexto, o modelo de *new public management* (NPM) – nova administração pública (NAP) – envolve a eficiência em seus aspectos

¹⁸ ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS (ALMG). Deputados cobram cancelamento de anexação de cartórios. **Notícias**, 3 set. 2019. Disponível em: https://www.almg.gov.br/acompanhe/noticias/arquivos/2019/09/03_administracao_anexacao_cartorios_distritos.html. Acesso em: 28 abr. 2020.

¹⁹ Meta 11ª: Desenvolver estudo para reestruturação dos serviços extrajudiciais. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/metas/>. Acesso em: 3 maio 2020.

multidisciplinares econômicos e de gestão. Acerca desse modelo, acentua Bruno Bartelle Basso (2018, p. 56):

Nasce, pois, a nova gestão pública (*new public management*), cujas raízes se encontram no conjunto de ideias em geral conhecido como reinvenção do governo, na ligação conceitual com a política pública e, em especial, com a perspectiva da *public choice* na teoria da administração pública e de uma nova e peculiar governança dos interesses cometidos ao Estado – uma eficiência político-administrativa para atuar nas intrincadas relações multilaterais de nível global, as de nível regional e as bilaterais.

O fato é que, em matéria de reorganização do Estado, fica evidenciado que o processo de NPM influencia principalmente no que tange à eficiência, como esclarecem Ricardo Carneiro e Telma Maria Gonçalves Menicucci (2011, p. 29):

A noção de NPM foi utilizada para designar um movimento abrangente de reforma na gestão da atividade governativa, iniciada nos anos 1980, que procura imprimir maior eficiência e agilidade a uma administração pública estruturada consoante os pressupostos da burocracia weberiana.

No Brasil, diante da globalização houve forte movimento em relação à nova gestão pública (NGP), também chamada na versão em inglês de *new public management* (NPM) e na versão em espanhol *nueva gestión pública* ou *nueva gerencia pública* (NGP) ou, ainda, *nuevo manejo público* (NMP).

De acordo com Pereira e Abreu (2013, p. 4), a mudança organizacional pontualmente “visa atingir os componentes de cunho comportamental, estrutural, tecnológico (equipamentos e conhecimento) e estratégico”. Os autores também reforçam a importância das etapas organizacionais do processo de reestruturação, a começar pelo diagnóstico, estudos de viabilidade e levantamento de dados situacionais, o que supostamente não foi apresentado como pressuposto na norma em análise no presente estudo.

Esse “redesenho das estruturas organizacionais” (PEREIRA E ABREU 2013, p. 2) faz-se imprescindível para a evolução da sociedade, que não se mantém estática e clama pelo aperfeiçoamento da atividade notarial e registral, que apesar de demandar avanços em vários segmentos, a estrutura organizacional é o ponto de partida do acesso dos usuários para resolução de seus interesses em âmbito de cartório extrajudicial.

O processo de reestruturação demanda análise de cenários, pontos fortes e fracos da atividade desenvolvida e identificação das oportunidades. Nesse sentido, recorreremos à matriz SWOT (*Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats*) – ou FOFA – Forças, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças –, técnica que analisa as forças, fraquezas, oportunidades e ameaças de uma instituição.

A análise SWOT é considerada uma ferramenta de gestão ampla e adaptável aos tipos de organização que desejam utilizar-se dela. Basicamente, ela trata de levantar dados e indicadores, permitindo uma análise de cenário no tempo presente, e serve, principalmente, para a definição do posicionamento estratégico ideal e mais seguro diante do contexto instável em que se está sendo apresentado.

Na análise SWOT, a organização é dividida em ambiente interno, subdividido em Forças e Fraquezas; e ambiente externo, subdividido em Oportunidades e Ameaças. Com base na SWOT, Lamenha e Patrício (2014, p. 31) elaboraram a Matriz de Análise Estratégica, dispoindo de quatro perspectivas em que a organização pode se posicionar quanto à tomada de decisão; são elas:

- 1) Ações de sobrevivência: quando as ameaças se encontram com as fraquezas e os problemas ocorrem.
- 2) Ações de manutenção: as ameaças se encontram com as forças, tornando o ambiente vulnerável a inovações.
- 3) Ações de crescimento: as oportunidades se encontram com as fraquezas e as limitações de crescimento se tornam mais visíveis.
- 4) Ações de desenvolvimento: as forças se unem às oportunidades, proporcionando a sinergia ideal para alavancagem.

A análise dos cenários permite que sejam avaliadas as forças da instituição, cujas fraquezas podem decorrer da falta de estratégia na organização estrutural. Já uma ameaça é a descrença na instituição, perdendo a confiança diante de práticas abusivas e má prestação na qualidade dos serviços; e oportunidades são os métodos objetivos com indicadores que possibilitam uma aplicação mais técnica na reestruturação dos cartórios.

Segundo Maria Terezinha Angeloni e Clarissa Carneiro Mussi (2008, p. 144), os pontos fortes representam as variáveis internas do ambiente organizacional que sustentam uma condição favorável, e os pontos fracos são variáveis internas que representam uma condição desfavorável; as ameaças representam as variáveis setoriais que caracterizam tendências que podem afetar negativamente o desempenho e a rentabilidade do setor industrial, e as oportunidades representam variáveis setoriais relevantes que podem afetar positivamente o desempenho e a rentabilidade do setor em análise.

A reestruturação, conforme afirma Pereira e Abreu (2013, p. 5), é uma forma de mudança na estrutura organizacional, promovendo adequações voltadas à melhoria nos fluxos dos processos, no desempenho operacional e na relação das pessoas com o trabalho.

A par do que foi exposto, é possível destacar como roteiro básico de implementação de pontos a serem observados:

- Identificar os pontos fortes, como a segurança jurídica emanada dos atos notariais e registrais e a capilaridade de atendimento em todas as regiões do Brasil.
- Analisar as ameaças, como a inovação tecnológica, e transformá-las em aliadas.
- Definir as oportunidades, como a reestruturação, gerando melhor desempenho da atividade e valorização da instituição.

Diante do diagnóstico do roteiro básico a ser observado, é possível traçar um controle sobre as causas. Segundo a lição de Deming (1997, p. 136), é muito importante, na avaliação do processo, distinguir as causas comuns e as especiais. Por comuns, entenda-se o mesmo fato a tocar sistematicamente o processo, já a causa especial tem caráter de excepcionalidade. O controle deve ser exercido, via de regra, sobre as causas comuns:

- Demora no atendimento e conseqüente insatisfação dos clientes, porque prazos não foram cumpridos.

- Inexperiência do gestor na administração, gerando uma má prestação do serviço.
- Falta de iniciativa do Poder Legislativo na elaboração de leis que realizem a reestruturação dos cartórios.
- Ausência de estudos prévios para definição de indicadores e apuração de resultados para implantação da reorganização das serventias extrajudiciais.

A reestruturação envolve a gestão estratégica e nela deve ser realizado cuidadosamente o processo de planejamento para posterior implementação. A administração estratégica é a “missão e os objetivos da organização no contexto de seus ambientes externo e interno” (WRIGHT, KROLL, PARNEL, 2000, p. 24).

Sobre o processo prático do planejamento estratégico, Lamenha e Patrício (2014, p. 31) abordam a importância da controladoria como um departamento na organização, que auxilia na integralização dos departamentos; sua função é fazer projeções, implementações para trazer informações operacionais. Nesse aspecto, a controladoria serve de pilar para todas as etapas do planejamento estratégico, inclusive *feedback*, avaliação e retroalimentação. Essa ferramenta também pode ser usada junto à análise SWOT em relação às forças e fraquezas, uma vez que permite aos gestores averiguar os dados da organização.

Para Porter (1996, p. 75), a estratégia é “a criação de uma posição única, distintiva e valiosa que conjuga um conjunto de atividades da organização”. Segundo o autor, a estratégia depende da integração e adaptação nas atividades. Para Paulo Motta (2006, p. 6), “pensar estrategicamente é voltar-se para o futuro, produzir análises inusitadas sobre o presente, conscientizar-se de fatores críticos e, principalmente, questionar atuais decisões”.

E, para alcançar a estratégia, devem ser considerados, segundo Peter Wright, Mark J. Kroll e John Parnel (2000, p. 24), três pontos; são eles: (1) formulação (desenvolvimento da estratégia); (2) implementação (colocar a estratégia em ação); e (3) controle estratégico (modificar ou a estratégia, ou sua implementação, para assegurar que os resultados desejados sejam alcançados).

Os referidos autores (WRIGHT; KROLL; PARNELL, 2000, p. 41) também defendem que a administração estratégica envolve dois níveis de ambientes externos: o macroambiente, composto por forças políticas, legais, econômicas, tecnológicas e sociais; e o ambiente externo, mais específico, que aponta o ambiente setorial em que a instituição atua.

Essas estratégias devem ser feitas por um processo contínuo, pois estratégias para longo prazo são arriscadas, por não conseguirem prever mudanças em um futuro muito distante, podendo fracassar. Nesse sentido, “é rara a situação em que a alta administração é capaz de desenvolver um plano estratégico de longo prazo e implementá-lo por vários anos sem qualquer necessidade de modificação” (WRIGHT; KROLL; PARNEL, 2000, p. 37), isso porque, qualquer alteração nos fatores externos pode mudar ou alterar o sistema (OLIVEIRA, 2002, p. 37). Há autores como Charnov e Montana (2003, p. 119), que, ao tratar do tema, afirmam que “o planejamento estratégico exige um longo período entre o início e os resultados e considera o futuro em termos de missão da organização”.

Nesse ponto, foi certa a Orientação n. 7 do CNJ, ao prever a reestruturação “periódica” das serventias extrajudiciais (art. 1º), pois a estratégia para um plano a curto prazo, dinâmico e flexível, tem maiores chances de êxito. Além do que, considerando as mudanças rotineiramente ocorridas nas competências dos cartórios, na demanda da população, nos limites geográficos, entre outros fatores, necessariamente se exigiria uma reestruturação periódica em constante renovação.

Importante frisar que as metas e resultados alcançados em um planejamento de reestruturação periódica não podem descuidar de acompanhamento. Assim, a reforma na organização das unidades cartorárias deve ser acompanhada para análise dos resultados e aperfeiçoamento de reestruturações futuras que ocorrerão periodicamente.

De acordo com Pettigrew (1987 *apud* LIMA; JACOBINI; ARAÚJO, 2015, p. 8), o processo de mudança contempla a temporalidade contínua entre passado e futuro, reforçando o entendimento de que a reestruturação das serventias é cíclica e dinâmica, de acordo com as demandas externas da realidade local (crescimento populacional, aumento da demanda, novas tecnologias, novas necessidades

operacionais, novas atribuições, cenário político, cenário de saúde pública – estados de emergência ou desastres naturais).

Apesar de que a estratégia pretendida é a estratégia implementada, nem sempre a estratégia pretendida é a estratégia realizada (MINTZBERG, 1988, p. 14-15). Para Oliveira (2007, p. 212), essa avaliação da estratégia é feita visualizando os resultados da estratégia (meios) que estão correlacionados com o nível de alcance dos objetivos, desafios e metas (fins).

Na estratégia, são traçados os objetivos, e eles devem ser alcançados considerando todos os atores envolvidos e o resultado produzido. Esse conjunto de fatores que estão interligados pelo interesse de êxito da instituição é denominado *stakeholders* (partes interessadas). Para Freeman (1984, p. 46), esse conceito é “qualquer grupo ou indivíduo que pode afetar ou é afetado pela realização dos objetivos da empresa”. Inserem-se nesses grupos os indivíduos mapeados por seus interesses, que devem ser identificados como partes interessadas para realização do planejamento estratégico.

Dentre as diversas classificações de *stakeholders*, segundo Gouveia (2011 *apud* MAZZA *et al.*, s.d.), “a existência de muitos conceitos e classificações de *stakeholder* enfraquece essa teoria”, mas aquela que mais se aproxima do objeto em estudo para a análise dos impactos dos resultados diante do papel das partes interessadas é a *rainbow diagram* (diagrama do arco-íris), que considera o grau de influência em que cada grupo é afetado ou não com um problema ou ação (CHEVALIER; BUCKLES, 2008, p. 1938).

Figura 1 – *Rainbow diagram* (arco-íris)

Fonte: Chevalier e Buckles (2008).

No diagrama do arco-íris, cada indivíduo ou grupo é avaliado em dois setores: no primeiro, quão afetados eles são pelo processo; e no segundo, quanto eles afetam no processo. Nesse modelo, é identificado o problema ou ação. A partir dessa aferição de reconhecimento da influência de cada grupo de atores nas organizações, é possível explorar a estratégia na reestruturação.

Apesar de os indicadores do planejamento estratégico estarem voltados em sua grande maioria para empresas, as serventias extrajudiciais, por serem exercidas em caráter privado, podem ser a elas comparadas para o fim aqui almejado, pois apesar de algumas peculiaridades da atividade, essas instituições envolvem uma função pública exercida por um particular.

Essas instituições devem buscar inovação e adaptação para sua constante evolução na sociedade e devem ter como foco “um conjunto de políticas e práticas concertadas, alinhadas com os objetivos estratégicos das mesmas, que pretende dar resposta às exigências internas, do mercado e da comunidade, tendo como diapasão o interesse comum” (LEANDRO; REBELO, 2011, p. 11).

Deve estar claro que o conceito de reestruturação não se confunde com o de modernização, mas o complementa. Reestruturar é desenvolver, organizar, ao passo que modernizar é tornar-se atual acompanhando a evolução, substituindo sistemas ou métodos; e no presente estudo, a reestruturação envolve a modernização, pois tais medidas abrem espaço para melhoria de atividades estatais.

A administração pública precisa se reinventar e modernizar, redefinir suas estruturas, “o que antes era marcado por ambientes extremamente técnicos, burocráticos e racionais passa a encontrar exigências de renovação” (LOTTA, 2002, p. 4).

Para o presente estudo, é indispensável que se verifique a estrutura organizacional atual dos cartórios para justificar uma reestruturação. É indispensável que se verifiquem as bases técnicas. Existem três situações que motivam uma reestruturação, como afirma Herzog (1991), que são: crises ou problemas, novas oportunidades e novas diretrizes internas e externas.

Partindo da premissa de que estrutura e estratégia se complementam para servir aos objetivos finais da organização, os alicerces básicos – missão, visão e valores – precisam ser claros, pois em torno desses alicerces serão fundamentados os demais esforços. A missão abrange a intenção geral e as aspirações futuras que devem ser definidas para estabelecer diretrizes e valores perquiridos.

É válido considerar a abrangência da reestruturação, o que deve ser reestruturado como um todo ou em parte, de acordo com a complexidade de cada região, população, economia, ou seja, considerando cada especificidade e grau de relevância das múltiplas realidades em que se encontram as serventias extrajudiciais.

Para Chiavenato e Sapiro (2009, p. 4-5), estratégia é simultaneamente “arte e ciência, reflexão e ação, ou simplesmente pensar para agir e não simplesmente pensar antes de agir”. Os autores também ressaltam que a estratégia pode funcionar como precaução diante das contingências que possam advir.

A respeito do pensamento estratégico, Chiavenato e Sapiro (2009, p. 15) entendem que pode ser definido “de um lado, como a maneira pela qual se visualiza o mundo exterior, principalmente em situações desafiadoras e incertas, e, de outro lado, como a maneira de explicar um conjunto de técnicas para definir e resolver problemas”.

Sabendo que existe uma necessidade de reestruturação sobre o tema em estudo, devem ser averiguados os fatores sociais, ambientais, organizacionais e econômicos para então balancear a qualidade proporcional da atual estrutura em que

o serviço está sendo ofertado. De acordo com Fletcher (1999 *apud* MATIAS-PEREIRA; BARBALHO, 2008, p. 82), “as estruturas são criadas ou consolidadas para dar suporte às estratégias”. Dessa forma, entende-se que a reestruturação se faz necessária quando as estratégias não se fazem mais eficazes diante das demandas, devendo haver um ponto de equilíbrio dinâmico e constante entre estrutura e estratégia.

3.1. Iniciativas de reestruturação no âmbito das serventias extrajudiciais

Serão arrolados a seguir algumas iniciativas realizadas antes e após a edição da Orientação n. 7 do CNJ, no intuito de reestruturar serventias extrajudiciais.

Um exemplo interessante de ser analisado é a privatização dos cartórios no estado do Acre, que, apesar do preceito constitucional do § 3º do art. 236, que determina o concurso público para provimento e ocupação dos cartórios vagos, apenas em 2006, por exigência do CNJ, realizou um estudo para verificar a situação das serventias extrajudiciais.

O Acre é um dos menores estados do país, perdendo apenas para Roraima e Amapá, conforme demonstram os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e vivia uma situação de prejuízo com os cartórios, que custavam mais do que lucravam.

Em junho de 2006, por meio da Resolução n. 9/2006, foi reduzido o número de cartórios de 97 para 30, estabelecendo quantos cartórios por município. Foi criada uma comissão especial para definir os critérios de privatização dos cartórios.

A Lei Complementar (LC) estadual n. 47/1995 previu a possibilidade de reunião, anexação e desmembramento de serventias por conveniência da administração. Segundo a referida resolução, justifica-se a acumulação de todos os serviços em uma só unidade, consoante prevê o art. 26, parágrafo único, da Lei n. 8.935/1994, *in verbis*: “Poderão, contudo, ser acumulados nos municípios que não comportarem, em razão do volume dos serviços ou da receita, a instalação de mais de um dos serviços”.

A Resolução n. 811/2010 do estado do Rio Grande do Sul aprovou critérios objetivos para definir a reestruturação de serventias extrajudiciais. A iniciativa teve

como objetivo evitar que casos de reestruturação fossem decididos de forma contraditória. Foram adotados os critérios de “número de habitantes, distância geográfica e autonomia das serventias extrajudiciais”.

A Lei n. 11.183/1998 do estado do Rio Grande do Sul prevê, no art. 28, que as propostas de remanejamento das serventias serão encaminhadas pelo Poder Judiciário ao Poder Legislativo, como projeto de lei, e devem considerar os princípios de rapidez, qualidade satisfatória e eficiência na prestação dos serviços notariais e de registro, além dos critérios populacionais e socioeconômicos. Nesse sentido, foi apresentada proposta de criação de serviços notariais e registrais no município de Erechim/RS (Processo n. 0010-08/003017-0).

Em cumprimento ao art. 28 da referida lei, foi editada Resolução n. 818/2010 do Conselho da Magistratura, padronizando critérios objetivos para criação, extinção, desativação, anexação e modificação de serventias e especialidades para atendimento do serviço extrajudicial que consideraram fator populacional, receita bruta das serventias e atribuições desenvolvidas.

Outra iniciativa foi o Projeto de Lei (PL) n. 4.842/2017, de iniciativa do Desembargador Gilberto Marques Filho, propondo a reestruturação de 147 serventias do estado de Goiás, sendo 43 desmembradas, 40 criadas e 3 extintas, resultando em 233 serventias extrajudiciais, acrescentando no estado 86 novos cartórios. A justificativa do referido PL é beneficiar o usuário com mais proximidade e agilidade dos serviços.

Contudo, o Sindicato dos Notários e Registradores do Estado de Goiás (Sinoreg-GO) refutou tal iniciativa, por entender que o desmembramento das serventias pode diminuir a eficiência dos serviços, uma vez que irá reduzir a capacidade econômica para investimento e modernização das unidades. O referido sindicato entende que estruturas centralizadas viabilizam uma gestão mais efetiva e propiciam a renovação eficiente e ágil²⁰.

²⁰ SINOREG-GO. *A reestruturação dos serviços extrajudiciais e os prejuízos para os usuários*. 24 jan. 2018. Disponível em: <http://sinoreggoias.com.br/a-reestruturacao-dos-servicos-extrajudiciais-e-os-prejuizos-para-os-usuarios/>. Acesso em: 23 abr. 2020.

Em 2016, a Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas (Aleam) aprovou a LC n. 171, que alterou a Lei n. 17/1997, limitando a quantidade de cartórios que devem prestar serviços em Manaus, Coari, Iranduba, Itacoatiara, Manacapuru e Parintins e autorizando a instalação de um novo cartório de registro de imóveis em Manaus. A referida lei prevê a inclusão do art. 420-A, prevendo que a reestruturação das serventias extrajudiciais sempre será feita por lei de iniciativa do Poder Judiciário, mediante estudo de viabilidade econômica e delimitação prévia, minuciosa e georreferenciada.

A Portaria n. 329/2019 do Tribunal de Justiça de Alagoas (TJAL) determinou a realização de estudos de reestruturação das serventias extrajudiciais do estado, com vista a proceder eventual anexação ou desanexação de unidades. A referida portaria decorreu do Relatório de Inspeção n. 002460-57.2018.2.00.0000, do CNJ, que determinou que o TJAL iniciasse estudos de reorganização dos cartórios, com o fim de ser promovida a reestruturação, ampliação e unificação, evitando a manutenção de serventias extrajudiciais.

No Distrito Federal, o PL n. 2.575/2019 dispõe sobre a reestruturação das serventias, alterando a Lei n. 11.697/2008, que prevê a organização judiciária do Distrito Federal e dos Territórios. A iniciativa se justifica, nos termos do referido PL, pela quantidade de serventias extrajudiciais no Distrito Federal permanecer praticamente inalterada desde 1991, afirmando ser necessária a reestruturação diante do aumento da população, que exige novas serventias extrajudiciais para atendimento, considerando ainda o surgimento de novas regiões administrativas.

Em 11/05/2020, a ADI 3.498 declarou a inconstitucionalidade da Lei n. 3.595/2005, do Distrito Federal, que pretendia reestruturar o serviço notarial e registral, com fundamento de que uma lei distrital, de iniciativa parlamentar, não poderia dispor sobre tais serviços, por ferir o previsto nos arts. 22, XVII, 96, I, "b", e 125, § 1º, da CF.

O estado de Rondônia publicou a Lei n. 668/2012, para alterar o Código de Organização Judiciária, definindo critérios de anexação e desanexação, desmembramento e extinção dos ofícios do foro extrajudicial. A Lei n. 2.771/2012, alterada pelas Leis n. 4.245 e 3.348, de 2018, traçou limites geográficos para

competência de cada ofício, criando outros e outorgando o prazo de trinta dias para o exercício do direito de opção ao titular atingido.

O TJRJ, por meio de ato emanado do seu Órgão Especial, editou, em 16/09/2004, a Resolução n. 12/2004, sob fundamento de comodidade, eficiência e menor onerosidade, em que 18 serventias extrajudiciais de registro de imóveis (art. 1º) foram criadas, passando a cidade do Rio de Janeiro a dispor de 29 ofícios, o que importou em substancial modificação das delegações até então existentes.

Determinou-se que os ofícios deverão se instalar nas sedes das novas circunscrições (art. 3º da Resolução n. 12/2004) e fixou-se prazo de trinta dias para que os atuais titulares de registro de imóveis optem por alguma circunscrição correspondente a um dos bairros abrangidos pela atual serventia (art. 4º, *caput* e § 1º, da Resolução n. 12/2004). Caso haja conflito de interesses na opção, a resolução determina que o desempate se dará pelo critério da antiguidade (art. 4º, § 3º, da Resolução n. 12/2004), sendo que a Corregedoria-Geral da Justiça deverá indicar os atuais titulares que, até o provimento de todas as circunscrições criadas, responderão pelas serventias que restarem vagas após a manifestação das opções (art. 5º da Resolução n. 12/2004).

Segundo Clèmerson Merlin Clève (2012, p. 393):

O dispositivo vem à tona, neste momento, porque os motivos elencados para a edição da Res. 12/2004, do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, são os definidos no art. 38 da Lei 8.935/1994: a implementação de celeridade (rapidez), eficiência e barateamento do preço (modicidade) dos atos jurídicos. Logo, aqui, verifica-se a vinculação do ato administrativo aos motivos que ensejaram sua edição.

Em suma, é possível perceber que há critérios comuns em algumas iniciativas retroapresentadas, mas que ainda ocorre muita subjetividade no levantamento de indicadores, pela falta de planejamento estratégico definido em nível nacional, diante das lacunas da Orientação n. 7 do CNJ. A análise dos dados/critérios extraídos das iniciativas apresentadas será realizada na discussão e no cruzamento das informações obtidas em capítulo posterior deste trabalho.

4. ANÁLISE DOS CRITÉRIOS UTILIZADOS PARA A REESTRUTURAÇÃO: DISCUSSÃO SOBRE CRITÉRIOS ANALISADOS

A Lei n. 8.935/1994 (LNR) não trouxe previsão dos critérios específicos para criação de novas serventias, e limitou-se a tratar no art. 44 que, diante do total desinteresse, inexistência de candidatos ou impossibilidade de prover por concurso uma serventia, o juízo proporá à autoridade competente a extinção do serviço e anexação de suas atribuições ao serviço de mesma natureza mais próximo ou àquele localizado na sede do respectivo município ou de município contíguo. Nesse caso, “a serventia que se vê acrescida das atribuições da serventia extinta não é submetida a concurso público. Apesar de objetivamente modificada (crescimento de atribuições) continua sob a mesma titularidade: não havendo vaga, não há concurso” (FERRAZ JR., 2018, p. 294).

É possível extrairmos da LNR alguns critérios que norteiam uma reestruturação. Prevê o art. 38 do referido diploma legal que o juiz zelará para que os serviços sejam prestados com “rapidez, qualidade satisfatória e de modo eficiente”. E que, para tanto, poderá sugerir elaboração de planos para melhor realização dos serviços, visando “critérios populacionais e socioeconômicos, publicados regularmente pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística”.

Verifica-se que há respaldo legal para que critérios “populacionais e socioeconômicos” sejam considerados, buscando a efetiva prestação dos serviços, o que nos conduz a alguns critérios que não podem ser dispensados em uma reestruturação.

A Resolução n. 80/2009 do CNJ prevê, no art. 7º, que os tribunais de justiça dos estados e do Distrito Federal e Territórios formalizarão em trinta dias a contar da promulgação da norma, proposta de acumulações e desacumulações dos serviços notariais e registrais que devem ser encaminhados à Corregedoria Nacional de Justiça.

Prevê a referida norma, em seu art. 7º, § 2º, alguns critérios para acumulações e desacumulações, como:

- 1) Não serão acumulados serviços de notas e de registro, salvo nas comarcas de pequeno movimento sem autonomia financeira, em que poderão ser acumuladas, excepcionalmente, todas as atribuições de notas e registro.
- 2) Nas demais comarcas, sempre que possível, serão criadas unidades especializadas, evitando a acumulação de mais de uma competência (de notas e registro).
- 3) Nas comarcas que não comportem uma unidade para cada atribuição, serão cumuladas as atividades de notas com protesto e as demais de registro.
- 4) Nas unidades de registro civil que não forem providas ou inconvenientes para o interesse público a sua extinção, será designado para responder pela unidade vaga o titular da unidade de registro mais próxima até o provimento da unidade vaga²¹.

Existem alguns estados que ainda possuem ofícios únicos, como o estado do Pará. Assim, apesar da expressa proibição legal quanto à acumulação, esses ofícios reúnem todas as atribuições. Na prática, torna-se incompatível a confusão na mesma pessoa, sendo aquela que elabora a escritura a mesma que irá qualificar o título. Qualificar o título é análise feita por aquele que recebe o documento que se pretende que seja registrado. Essa análise pode ser positiva, resultando no registro do título (escritura pública), ou negativa, sendo indeferido o registro por qualquer pendência resultando da análise.

Assim, as escrituras públicas apresentadas no registro de imóveis e qualificadas pelo registrador são elaboradas por outro profissional, o notário. Essa duplicidade de análise por profissionais de diferentes atribuições motiva a segurança jurídica dos atos cartorários.

²¹ Para João Figueiredo Ferreira (2000), tal acumulação pode ser prejudicial à segurança jurídica das atividades, prevendo que alguns Estados, por exemplo, permitem que o tabelião de notas seja também o registrador de imóveis, fato que pode resultar eventualmente na diminuição da segurança jurídica do ato notarial ou do ato registral, que são praticados sob a ótica de uma mesma pessoa. Se acrescermos a tal observação a constatação de que, em alguns Estados, um único tabelião de notas é o titular do principal ou do único registro de imóveis, concluiremos haver nítida desvantagem dos demais tabeliões de notas em relação àquele colega que é o registrador de imóveis, o que não é saudável para a instituição notarial.

Interessante observar nesse mesmo ponto (qualificação dos títulos – análise) que a grande quantidade de cartórios sem padronização de análise gera insegurança e subjetividade para aqueles que os utilizam.

A título de exemplo, imagina-se que determinada pessoa, desejando vender seu imóvel, se desloca ao tabelionato de notas de sua escolha para lavratura da escritura pública de compra e venda (é livre a escolha do tabelião para lavratura de escrituras públicas, nos termos do art. 9º da Lei n. 8.935/1994, podendo ser escolhido qualquer tabelionato de notas do Brasil). Em seguida, esse título (escritura pública) é apresentado para qualificação no registro de imóveis (todo imóvel está registrado em um único cartório de imóveis, portanto, apesar de ser livre a escolha do cartório para realização da escritura pública, isso não ocorre com o registro de imóveis, que deve ser apenas aquele que possui os dados do imóvel que se pretende alienar).

A falta de padronização e o grande número de cartórios fazem com que a qualificação desses títulos fique inteiramente a cargo de cada registrador, e diante da autonomia administrativa cada gestor pode decidir se o título está apto ou não para registro. Isso demonstra a dificuldade dos tabeliões (aqueles que realizam a escritura pública) na elaboração das escrituras, por não terem certeza de como será feita a qualificação do título, pela falta de uniformidade.

Além disso, não há em âmbito federal normas que regulem todas as matérias atinentes à atividade notarial e registral. Pelo contrário, cada estado cria suas normas com prazos e exigências próprias, o que dificulta ainda mais a perfeita execução dos serviços.

Nesse sentido, foi apresentado Projeto de Lei do Senado (PLS) n. 18/2018, de autoria da Comissão Mista de Desburocratização, visando alterar a Lei n. 8.935/1994 (LNR), para determinar a edição de código nacional de normas pelo CNJ para os serviços notariais e de registro. Tal projeto prevê a inclusão do art. 38-A, nos seguintes termos:

Art. 38-A. O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) editará código nacional de normas destinadas a evitar divergências entre as normatizações produzidas pelos tribunais de justiça para os serviços notariais e de registro.

Para a avaliação da tomada de decisão na reestruturação, deve ser verificada a qualidade do atendimento. Interfere na qualidade do atendimento o tempo de espera, o fácil acesso às informações da serventia, a velocidade de resolução da demanda, as instalações de atendimento, a satisfação dos usuários e a confiança no serviço oferecido.

Na reestruturação das serventias extrajudiciais, deve ser alcançado um serviço prestado em local mais acessível à população e deve existir equilíbrio entre os cartórios de mesma atribuição, para que a continuidade do serviço de qualquer cartório não fique prejudicada. Importante frisar que na criação de múltiplas serventias, sob determinada ótica, será considerada a necessidade de que os usuários dos cartórios se desloquem em mais cartórios para satisfação dos seus interesses. Isso porque, havendo um número maior de cartórios, determinadas certidões devem ser verificadas ou emitidas de todos eles, o que despenderá mais custo e tempo ao usuário.

O serviço notarial e registral é tratado como atividade única, mas para que seja possível a análise da satisfação do usuário na qualidade do serviço/tempo de atendimento/custo, é indispensável que se verifiquem as atribuições notariais e registrais separadamente. Prevê o art. 5º da Lei n. 8.935/1994 que os titulares de serviços notariais e registrais são:

- I – tabeliães de notas;
- II – tabeliães e oficiais de registro de contratos marítimos;
- III – tabeliães de protesto de títulos;
- IV – oficiais de registro de imóveis;
- V – oficiais de registro de títulos e documentos e civis das pessoas jurídicas;
- VI – oficiais de registro civil das pessoas naturais e de interdições e tutelas;
- VII – oficiais de registro de distribuição.

Para melhor compreensão do leitor, segue um quadro das competências existentes nas atividades de notas e de registros:

Quadro 2 – Competências dos cartórios por atribuição

Tabeliães de Notas	
Competência: formalizar juridicamente a vontade das partes; intervir nos atos e negócios jurídicos a que as partes devam ou queiram dar forma legal ou autenticidade, autorizando a redação ou redigindo os instrumentos adequados, conservando os originais e expedindo cópias fidedignas de seu conteúdo; autenticar fatos; lavrar escrituras e procurações públicas; lavrar testamentos públicos e aprovar os cerrados; lavrar atas notariais; reconhecer firmas; autenticar cópias.	Dispositivo legal: arts. 6º e 7º da Lei n. 8.935/1994.
Tabeliães e Oficiais de Registro de Contratos Marítimos	
Competência: lavrar os atos, contratos e instrumentos relativos a transações de embarcações a que as partes devam ou queiram dar forma legal de escritura pública; registrar os documentos da mesma natureza; reconhecer firmas em documentos destinados a fins de direito marítimo; expedir traslados e certidões.	Dispositivo legal: art. 10 da Lei n. 8.935/1994.
Tabeliães de Protesto de Títulos	
Competência: protocolar de imediato os documentos de dívida, para prova do descumprimento da obrigação; intimar os devedores dos títulos para aceitá-los, devolvê-los ou pagá-los, sob pena de protesto; receber o pagamento dos títulos protocolizados, dando quitação; lavrar o protesto, registrando o ato em livro próprio, em microfilme ou sob outra forma de documentação; acatar o pedido de desistência do protesto formulado pelo apresentante, o acolhimento da devolução ou do aceite; acatar a desistência do credor em relação ao protesto; proceder às averbações, prestar informações e fornecer certidões relativas a todos os atos praticados.	Dispositivo legal: art. 11 da Lei n. 8.935/1994 e art. 3º da Lei n. 9.492/1997.
Oficiais de Registro de Imóveis	
Competência: além da abertura de matrícula, compete, também, os registros da instituição de bem de família; das hipotecas legais, judiciais e convencionais; dos contratos de locação de prédios, nos quais tenha sido consignada cláusula de vigência no caso de alienação da coisa locada; do penhor de máquinas e de aparelhos utilizados na indústria, instalados e em funcionamento, com os respectivos pertences ou sem eles; das penhoras, arrestos e sequestros de imóveis; das servidões em geral; do usufruto e do uso sobre imóveis e da habitação, quando não resultarem do direito de família; das rendas constituídas sobre imóveis ou a eles vinculadas por disposição de última vontade; dos contratos de compromisso de compra e venda de cessão deste e de promessa de cessão, com ou sem cláusula de arrependimento, que tenham por objeto imóveis não loteados e cujo preço tenha sido pago no ato de sua celebração, ou deva sê-lo a prazo, de uma só vez ou em prestações; da enfiteuse; da anticrese; das convenções antenupciais; das cédulas de crédito rural; das cédulas de crédito industrial; dos contratos de penhor rural; dos empréstimos por obrigações ao portador ou debêntures, inclusive as conversíveis em ações; das incorporações, instituições e convenções de condomínio; dos contratos de promessa de venda, cessão ou promessa de cessão de unidades autônomas condominiais a que alude a Lei n. 4.591/1964, quando a incorporação ou a instituição de condomínio se formalizar na vigência desta lei; dos loteamentos urbanos e rurais; dos contratos de promessa de compra e venda de terrenos loteados em conformidade com o Decreto-lei n. 58/1937, e respectiva cessão e promessa de cessão, quando o loteamento se formalizar na vigência desta lei; das citações de ações reais ou pessoais reipersecutórias, relativas a imóveis; dos julgados e atos jurídicos entre vivos que dividirem imóveis ou os demarcarem inclusive nos casos de incorporação que resultarem em constituição de condomínio e atribuírem uma ou mais unidades aos incorporadores; das sentenças que nos inventários, arrolamentos e partilhas, adjudicarem bens de raiz em pagamento das dívidas da herança; dos atos de entrega de legados de imóveis, dos formais de partilha e das sentenças de adjudicação em inventário ou arrolamento quando não houver partilha; da arrematação e da adjudicação em hasta pública; do dote; das sentenças declaratórias de usucapião; da compra e venda pura e da condicional; da permuta; da dação em pagamento; da transferência, de imóvel a sociedade,	Dispositivo legal: art. 167 da Lei n. 6.015/1973.

<p>quando integrar quota social; da doação entre vivos; da desapropriação amigável e das sentenças que, em processo de desapropriação, fixarem o valor da indenização; da alienação fiduciária em garantia de coisa imóvel; da imissão provisória na posse, quando concedida à União, aos estados, ao Distrito Federal, aos municípios ou às suas entidades delegadas, e respectiva cessão e promessa de cessão; dos termos administrativos ou das sentenças declaratórias da concessão de uso especial para fins de moradia; da constituição do direito de superfície de imóvel urbano; do contrato de concessão de direito real de uso de imóvel público; da legitimação de posse; da conversão da legitimação de posse em propriedade, prevista no art. 60 da Lei n. 11.977/2009; da Certidão de Regularização Fundiária (CRF) e da legitimação fundiária, entre outras diversas averbações que gerem a alteração ou extinção de qualquer registro.</p>	
Oficiais de Registro de Títulos e Documentos	
<p>Competência: realizar a transcrição dos instrumentos particulares, para a prova das obrigações convencionais de qualquer valor; do penhor comum sobre coisas móveis; da caução de títulos de crédito pessoal e da dívida pública federal, estadual ou municipal, ou de bolsa ao portador; do contrato de penhor de animais, não compreendido nas disposições do art. 10 da Lei n. 492/1934; do contrato de parceria agrícola ou pecuária; do mandado judicial de renovação do contrato de arrendamento para sua vigência, quer entre as partes contratantes, quer em face de terceiros; facultativo, de quaisquer documentos, para sua conservação; as averbações de quaisquer ocorrências que alterem os registros, quer em relação às obrigações, quer em atinência às pessoas que nos atos figurarem, inclusive quanto à prorrogação dos prazos; e, ainda, os registros de contratos de locação de prédios; de documentos decorrentes de depósitos, ou de cauções feitos em garantia de cumprimento de obrigações contratuais, ainda que em separado dos respectivos instrumentos; de cartas de fiança, em geral, feitas por instrumento particular, seja qual for a natureza do compromisso por elas abonado; de contratos de locação de serviços não atribuídos a outras repartições; de contratos de compra e venda em prestações, com reserva de domínio ou não, qualquer que seja a forma de que se revistam, os de alienação ou de promessas de venda referentes a bens móveis e os de alienação fiduciária; de todos os documentos de procedência estrangeira, acompanhados das respectivas traduções, para produzirem efeitos em repartições da União, dos estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos municípios ou em qualquer instância, juízo ou tribunal; de quitações, recibos e contratos de compra e venda de automóveis, bem como o penhor destes, qualquer que seja a forma que revistam; de atos administrativos expedidos para cumprimento de decisões judiciais, sem trânsito em julgado, pelas quais for determinada a entrega, pelas alfândegas e mesas de renda, de bens e mercadorias procedentes do exterior; de instrumentos de cessão de direitos e de créditos, de sub-rogação e de dação em pagamento.</p>	<p>Dispositivo legal: arts. 127 a 129 da Lei n. 6.015/1973.</p>
Oficiais de Registros Cíveis das Pessoas Jurídicas	
<p>Competência: registrar os contratos, os atos constitutivos, o estatuto ou compromissos das sociedades civis, religiosas, pias, morais, científicas ou literárias, bem como o das fundações e das associações de utilidade pública; as sociedades civis que revestirem as formas estabelecidas nas leis comerciais, salvo as anônimas; os atos constitutivos e os estatutos dos partidos políticos; realizar a matrícula das oficinas impressoras, jornais, periódicos, empresas de radiodifusão e agências de notícias.</p>	<p>Dispositivo legal: arts. 114 e 116 da Lei n. 6.015/1973.</p>
Oficiais de Registros Cíveis das Pessoas Naturais e de Interdições e Tutelas	
<p>Competência: realizar os registros de nascimento, de casamento, de óbito, entre outros, além de averbações, anotações e fornecimento de certidões desses atos.</p>	<p>Dispositivo legal: arts. 29 e seguintes da Lei n. 6.015/1973.</p>

Oficiais de Registro de Distribuição	
Competência: quando previamente exigida, proceder à distribuição equitativa pelos serviços da mesma natureza, registrando os atos praticados; em caso contrário, registrar as comunicações recebidas dos órgãos e serviços competentes; efetuar as averbações e os cancelamentos de sua competência; expedir certidões de atos e documentos que constem de seus registros e papéis.	Dispositivo legal: arts. 13 e seguintes da Lei n. 8.935/1994.

Fonte: elaboração própria.

No que tange, inicialmente, ao cartório de registro de imóveis, a criação de mais ofícios poderia levar à insatisfação da população pelo aumento do custo, como no exemplo anteriormente citado na necessidade de emissão de mais certidões e, ainda, pela possibilidade de transferência de competência de determinado imóvel diante das novas delimitações geográficas, gerando ônus ao usuário nessa mudança na necessidade de praticar atos em todas as serventias envolvidas. No que diz respeito à atribuição de protestos, pode haver um aumento de taxas para o interessado no momento de emissão de certidões. No entanto, o aumento de cartórios das demais atribuições pode não levar a essa mesma conclusão.

É importante considerar na análise de indicadores que a criação de novas serventias não significa o maior uso dos cartórios, pois a sua criação não implica maior demanda. O diagnóstico para criação de uma nova serventia deve considerar a demanda existente e potencial, mas não pode afirmar que a população irá consumir mais o serviço notarial e registral pela maior oferta de serviço.

Por outro lado, a criação de novas serventias em que a atribuição permita a existência de uma concorrência saudável (pois não existe concorrência de preço, porque em cada estado existe uma tabela com preços fixos²², mas sim da qualidade do serviço oferecido) poderá influenciar na gestão das serventias já existentes, esperando uma melhoria no atendimento.

²² É injustificável a ausência de uma lei federal que uniformize os critérios de fixação pelos estados de emolumentos compatíveis com a natureza dos relevantes serviços prestados pelos notários e registradores, gerando reclamações da sociedade quanto à disparidade de critérios nos valores fixados para um mesmo serviço, em estados diferentes da Federação. Como resultado da aprovação das normas gerais, os estados poderiam elaborar seus Regimentos de Emolumentos estabelecendo mecanismos compensatórios e solidários que permitam atribuir justa remuneração aos notários e registradores, mesmo àqueles que respondem hoje por serviço deficitário, incapaz de prover às necessidades de ordem material do respectivo titular (FERREIRA, 2000).

Frisa-se que essa concorrência não envolve variações de preço, mas de atendimento. Nesse sentido, sobre os emolumentos recebidos pelo cartórios e descontos nos preços, afirma Alberto Gentil (2020, p. 125):

Trata-se de direito do notário e do registrador receber a integralidade da parcela dos emolumentos que lhe caiba (sempre lembrando que inúmeros são os repasses impostos por Lei: Poder Executivo, Poder Judiciário, Ministério Público, Fundo do Registro Civil etc.), mas também de uma obrigação, pois é inadmissível a concessão de descontos, promoções ou pacotes de serviços com abatimento de emolumentos.

A título de exemplo, no Distrito Federal, a região conhecida como cidade do automóvel possui várias concessionárias que diariamente, a todo instante, realizam compra e venda de veículos, e não há nessa localidade um tabelionato de notas, onde se reconhecem as firmas dos documentos de transferência de automóveis. Tal cenário poderia ser considerado como indicador para a implantação ou transferência de uma unidade cartorária para atender à demanda da população dessa região.

Como anteriormente apresentado que os cartórios se diferem um do outro também pela sua atribuição, ressalta-se que deve estar claro que a multiplicidade de cartórios em um mesmo local não significa que há falta de planejamento estratégico para sua instalação, se foi considerada a necessidade daquela atribuição em certo local.

A Tabela 3 apresenta a quantidade de cartórios por atribuição em cada estado:

Tabela 3 – Serventias extrajudiciais cadastradas e ativas

Serventias Extrajudiciais cadastradas e ativas												
UF	TOTAL	Atos praticados e Arrecadações 2º Semestre de 2019		E S P E C I A L I D A D E S								
		Sem pendências	Com pendências	RCPN	RCPJ	RI	Notas	RIT	PT	RCM	RD	
AC	31	26	5	24	14	20	24	10	20	1	0	
AL	242	217	25	136	72	74	210	41	68	3	2	
AM	107	75	32	88	70	75	77	64	73	43	38	
AP	21	17	4	19	17	17	19	17	18	6	0	
BA	1173	1075	98	515	246	288	513	126	281	12	1	
CE	628	542	86	461	320	212	414	211	331	21	139	
DF	38	37	1	16	14	9	19	2	17	1	1	
ES	348	321	27	214	67	75	250	44	75	0	0	
GO	507	423	84	284	239	249	398	206	243	229	8	
MA	280	234	46	206	199	201	255	146	198	111	27	
MG	3003	2960	43	1445	302	334	1751	174	308	2	3	
MS	175	174	1	96	47	56	123	46	55	1	0	
MT	280	245	35	159	57	16	168	7	80	0	0	
PA	346	247	99	291	106	109	203	167	111	5	3	
PB	438	365	73	295	76	85	316	78	82	5	16	
PE	552	469	83	297	160	179	312	55	182	3	2	
PI	157	108	49	122	134	128	139	119	129	21	0	
PR	1016	1015	1	503	163	200	566	42	176	0	3	
RJ	395	394	1	167	90	168	285	87	107	1	13	
RN	206	170	36	171	160	167	204	97	155	13	11	
RO	109	109	0	66	22	29	66	13	28	0	1	
RR	11	7	4	9	8	7	9	6	9	1	2	
RS	770	768	2	418	280	228	448	71	296	5	1	
SC	587	580	7	330	104	128	363	99	146	0	0	
SE	129	123	6	82	66	45	90	32	42	1	2	
SP	1546	1546	0	818	300	316	934	274	419	3	5	
TO	272	269	3	135	110	127	168	61	128	5	1	
TOTAL	13367	12516	851	7367	3443	3542	8324	2295	3777	493	279	

RCPN - Registro Civil das Pessoas Naturais RCPJ - Registro de Títulos e Documentos e Cíveis das Pessoas Jurídicas

LEGENDA RI - Registro de Imóveis RIT - Registro de Interdições e Tutelas PT - Protesto de Títulos RCM - Registro de Contratos Marítimos
RD - Registro de Distribuição

Fonte: CNJ (2020).

Verifica-se pelos números apresentados que há distorção na proporção de cartórios, havendo atribuições que predominam pela quantidade de cartórios em determinados estados.

Considerando que cartórios estão espalhados pelas regiões brasileiras em suas diversas atribuições, a competência de cada unidade é um fator que deve ser verificado para o estudo de viabilidade da criação e sobrevivência de determinada serventia. Tal situação ocorre também para instalação de novas empresas quando desejam se inserir ou crescer no mercado. Nesse sentido, Kaplan e Norton (1997) afirmam que deve ser identificado o segmento no qual a organização está inserida.

É relevante também considerar questões regionais, cada serventia deve conhecer o perfil dos “clientes” e entender os relatórios e dados organizacionais de forma integrada. Segundo Zaccarelli (1982, p. 88), é mais coerente ter uma pessoa que leia todos os relatórios dos setores e os interprete, pois assim a visão da organização será global, do que cada gerente ler os relatórios do seu próprio setor.

Destaca-se que, em se tratando de serventias extrajudiciais, esse perfil dos “clientes” significa dizer que deve ser avaliado o perfil da demanda da região em que instalada a serventia. A título de exemplificação, provavelmente em um município de polo industrial um cartório de protesto seria interessante para movimentar o comércio e buscar a satisfação de dívidas, pois os títulos protestados seriam adimplidos de forma célere.

Outro exemplo é a existência de cartórios de registro civil, responsáveis pelos registros de nascimento, em regiões que possuem hospitais ou centros médicos que realizam partos, pois é mais provável que as gestantes se desloquem a esses locais para terem seu filhos se ficarem próximos de suas residências situadas em locais que não possuem maternidades.

Considerando esses fatores apresentados – a saber, criação de serventias, concorrência saudável e análise de mercado/demanda –, deve ser avaliado o aspecto econômico de autossustentabilidade da serventia. Como apresentado anteriormente, os serviços notariais e registrais são exercidos em caráter privado e, sendo a mesma demanda dividida entre outros cartórios, pode ocorrer diminuição de receita para o titular, que antes atendia mais pessoas, e com isso ser necessário diminuir estrutura com demissão de funcionário, implicando menor investimento. Deve ser verificado se a serventia extrajudicial, isoladamente, possui renda suficiente para prestar os serviços de maneira adequada e eficiente (art. 4º da Lei n. 8.935/1994).

Tabela 4 – Serventias extrajudiciais

Serventias Extrajudiciais		
UF	Serventias PROVIDO	Somatório das arrecadações brutas do 2º Semestre de 2019, informadas pelas serventias
AC	12	R\$ 7.257.453,86
AL	37	R\$ 22.057.909,42
AM	41	R\$ 66.480.064,99
AP	9	R\$ 9.161.643,59
BA	587	R\$ 225.787.570,99
CE	361	R\$ 278.023.780,80
DF	34	R\$ 133.142.286,38
ES	129	R\$ 94.810.819,42
GO	249	R\$ 394.411.371,72
MA	158	R\$ 83.168.627,59
MG	1618	R\$ 1.030.351.980,95
MS	109	R\$ 113.371.095,91
MT	100	R\$ 153.979.797,72
PA	116	R\$ 66.753.472,98
PB	196	R\$ 75.691.762,09
PE	116	R\$ 48.237.425,81
PI	32	R\$ 13.934.185,47
PR	382	R\$ 206.387.153,60
RJ	298	R\$ 670.638.024,09
RN	131	R\$ 53.173.061,96
RO	71	R\$ 59.691.805,15
RR	9	R\$ 2.725.889,09
RS	347	R\$ 378.480.815,18
SC	256	R\$ 269.777.066,07
SE	76	R\$ 39.190.664,17
SP	1142	R\$ 2.712.334.437,11
TO	180	R\$ 59.806.782,47

Fonte: CNJ (2020).

Na Tabela 4, percebe-se que há uma grande diferença de valores arrecadados pelas serventias se dividirmos o valor semestral (2º semestre de 2019) pelo número de serventias de cada estado. Frisa-se que a tabela apresenta uma comparação apenas entre serventias providas em que a gestão é feita por um titular concursado.

A tendência mundial da implementação da tecnologia nos diversos segmentos é fator preponderante que influencia na quantidade de cartórios. Presume-se que, diante do avanço da tecnologia, ocorre a redução das unidades cartorárias, pois já não se precisa de tantos ofícios físicos se o serviço ou parte dele é prestado de forma remota, e isso é o que se verifica de forma mais recente, por exemplo, nos tabelionatos de notas, com a edição do Provimento n. 100/2020 do CNJ (que implementou o *e-notariado*, com a possibilidade de realização de atos como procurações e escrituras públicas à distância).

Prevê a LNR, nos arts. 41 e 42, que:

Art. 41. Incumbe aos notários e aos oficiais de registro praticar, independentemente de autorização, todos os atos previstos em lei necessários à organização e execução dos serviços, podendo, ainda, adotar sistemas de computação, microfilmagem, disco ótico e outros meios de reprodução.

Art. 42. Os papéis referentes aos serviços dos notários e dos oficiais de registro serão arquivados mediante utilização de processos que facilitem as buscas.

Paulo Roberto Gomes Ferreira (2013, p. 459), ao dissertar sobre os dispositivos da lei cartorária transcritos acima, acentua que:

A intenção do legislador foi, sem dúvida, exigir que notários e registradores mantenham uma estrutura de prestação de serviços ágil e moderna, adequada aos avanços tecnológicos. Certa ou errada, justa ou injusta a descrição, parece-me que notários e registradores têm, hoje, o dever e desafio de manterem-se atualizados tecnologicamente, frente às citadas normas. A assinatura digital e o documento eletrônico são novas tecnologias que atendem aos princípios tautológicos dos serviços notariais e registrares: são seguros, eficazes, garantem a autenticidade e permitem a publicidade dos atos e registros efetuados.

A administração pública há muito tempo adota formas eletrônicas de trabalho e recepção de documentos na relação entre o poder público e o cidadão, como o recebimento via internet da Declaração do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física (DIRPF). Da mesma forma que hoje notários e registradores já não escrevem à mão, mas fazem uso do computador, atendendo de forma remota.

O fato é que o avanço tecnológico é uma realidade inevitável e fica evidenciado que deve ser levado em consideração para estipulação dos critérios de uma reestruturação.

Outro ponto que deve ser considerado é a impossibilidade de almejar uma eficiente reestruturação de qualquer instituição sem a qualificação daqueles responsáveis pela execução dos serviços. No caso dos cartórios, tal situação aplica-se na medida em que não se alcança o objetivo de melhores resultados na reestruturação das serventias extrajudiciais sem a qualificação dos gestores responsáveis pela prestação dos serviços de notas e de registro.

Deve ser sempre considerada a eficiência na entrega do serviço, o que está em total consonância com o modelo da nova administração ou pós-burocrático. Nesse sentido, a denominação “gerencialismo” na administração pública seria referente ao desafio de realizar programas direcionados ao aumento da eficiência e melhoria da qualidade dos serviços prestados pelo Estado (FERREIRA, 1996, p. 7).

Busca-se demonstrar que é exigido profissionalismo dos delegatários ou titulares de cartório para que sejam obtidos os resultados esperados com a reestruturação das serventias. O processo de reestruturação dos cartórios deve envolver a mudança organizacional dos estabelecimentos físicos, bem como a capacitação dos titulares e seus prepostos para execução do serviço público, pois, a depender do grau de profissionalismo do gestor, precisa-se de menos unidades de serviço.

A gestão envolve a capacidade de reinventar-se, ajustando as necessidades presentes, além de envolver valores como equidade, igualdade e probidade. Drucker (1993), que diagnosticou uma “revolução” da gestão a partir dos anos 1950, considera que gestão não se refere à hierarquia organizativa de uma administração clássica, mas à capacidade de promover a inovação sistemática do saber e tirar dela o máximo rendimento na sua aplicação à produção.

O papel do gestor envolve sua capacitação para que possa administrar de maneira eficiente e não se acomodar após o recebimento da delegação mediante concurso. A visão do modelo pós-burocrático que trata do NPM evidencia que a prestação do serviço público deve ser pautada na entrega eficiente, que decorre da reputação, relações sociais e confiança (FERLIE *et al.*, 1999, p. 120).

Nesse contexto, Bento José Bugarin (1995, p. 17) entende que o conceito de eficiência “se faz equivalente ao de economicidade na medida em que expressa a racionalidade com que é feita a seleção e alocação dos recursos econômicos aos processos produtivos”.

Com efeito, como acentua Paulo Soares Bugarin (2001, p. 6):

A eficiência, erigida em princípio jurídico-constitucional, desvela o anseio social que fundamenta a exigência de um agir administrativo consentâneo com o enorme conjunto de legítimas, profundas e estruturais demandas coletivas e/ou difusas presentes em nossa perversa realidade socioeconômica, impondo-se, como direito subjetivo público fundamental, a existência de uma gestão pública competente, honesta, racionalmente fundamentada, transparente e participativa, propiciando, enfim, a concretização de uma pública administração efetivamente democrática.

De uma orientação inicial voltada à busca de eficiência e à redução do gasto público, o reformismo associado à NPM avança em direção a questões como: i) o foco

em resultados; ii) a qualidade dos serviços prestados; iii) “o empoderamento do cidadão por meio de oportunidades para escolher entre diferentes provedores de serviço e para expressar seu grau de satisfação como usuário” (PACHECO, 2010, p. 189).

Como ensinam Ricardo Carneiro e Telma Maria Gonçalves Menicucci (2011, p. 23):

Se o que move a NPM é o redesenho gerencial da administração pública, informado pela busca de desempenhos e resultados mais satisfatórios que aqueles proporcionados pelo modelo burocrático, o exame da pertinência e adequação das inovações propostas passa por uma visão mais criteriosa do alcance e limites das críticas endereçadas à burocracia.

O serviço notarial e de registro, por ser uma função pública, deve entregar à população algo útil e eficiente. Deveria existir entre as unidades extrajudiciais uma uniformidade também de gestão com requisitos mínimos a serem cumpridos independentemente da atribuição e localidade da serventia. Nesse diapasão, é o entendimento de João Figueiredo Ferreira (2000, p. 29), ao dispor que:

A parceria de notários e registradores com o Poder Judiciário deveria se fazer presente também na fixação das denominadas *normas técnicas* da profissão, mencionadas no art. 30, XIV, da Lei 8.935/1994. Advogados e demais usuários dos serviços notariais e de registro queixam-se com frequência da disparidade observada entre as rotinas administrativas de um Estado para outro, gerando insegurança para as partes, o que poderia ser evitado se houvesse a participação dos notários e registradores na fixação de tais normas pelo juízo competente.

Importante ressaltar que foi elaborado pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), por meio da Comissão de Estudo Especial de Gestão Empresarial Cartorária (ABNT/CEE-148), a norma **ABNT NBR 15906:2010 – Gestão empresarial para serviços notariais e de registro – Requisitos**²³, que trata da gestão empresarial específica para serviços notariais e de registro, contribuindo para a excelência na prestação da atividade, definindo critérios de qualidade.

A referida norma buscou gerir processos visando à satisfação dos usuários dos cartórios, atendendo aos requisitos em nível internacional, como gestão de qualidade

²³ ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT). **NBR 15906**: Gestão empresarial para serviços notariais e de registro – Requisitos. Rio de Janeiro: ABNT, 2010. Disponível em: <https://www.abntcatalogo.com.br/norma.aspx?ID=85885>. Acesso em: 16 jul. 2020.

(ISO 9000), gestão ambiental (ISO 14001), questões de saúde e segurança ocupacional (OHSAS 18000) e responsabilidade social (SA 8000). Assim, viabiliza-se o planejamento estratégico, analisando os indicadores e tomando as ações necessárias, permitindo o controle dos cartórios que demandam melhorias.

A **ABNT NBR 15906:2010** foi dividida em seis sessões, que tratam, respectivamente, de: 1) liderança; 2) planejamento estratégico e gestão de resultados; 3) foco nas partes interessadas; 4) foco na equipe de profissionais; 5) gestão dos processos de prestação de serviços; e 6) gestão socioambiental.

A implementação de normas definidoras de parâmetros de qualidade dos serviços notariais e registrais tem como benefício maior credibilidade na instituição cartorária, redução de custos, melhor desempenho nos processos e na qualidade do atendimento. A gestão e aplicação dos critérios previstos na referida norma deve envolver estratégia, gestão operacional e de pessoas, instalações físicas, saúde no trabalho e função socioambiental, informatização, controle de dados e gestão de inovação.

O comprometimento com desempenho e sucesso da reestruturação por parte dos envolvidos deve ser alinhado com os valores e a missão que se pretende alcançar. Vislumbra-se por meio do planejamento estratégico o caminho que deve ser percorrido para os bons resultados futuros.

Uma das ferramentas mais utilizadas de planejamento estratégico que permite desenvolver modelos de negócios é o método Canvas; e, considerando o titular da serventia extrajudicial um gestor, é possível tratar da atividade cartorária desenvolvida como um negócio a ser administrado pelo seu responsável, apesar de algumas adaptações ao caso concreto.

“Negócio”, atualmente, é um termo utilizado de forma mais abrangente e atinge organizações que estão focadas em melhorar, por exemplo, a eficiência operacional e entregar serviços de valor para os cidadãos. Na visão de Porter (*Apud* VERAS, 2014, p. 3), a estratégia visa oferecer uma posição de valor exclusiva, derivando de uma cadeia de valor em que cada atividade reforça as demais.

Em outras palavras, é uma ferramenta para descrever como uma organização cria, entrega e captura valor ou, dizendo de outro modo, descreve o seu modelo de negócios (KALLÁS, 2012). O conceito de valor pode ser definido como a diferença entre o benefício percebido pelos consumidores finais em relação a determinado produto e o custo incorrido pela empresa em ofertar esse produto (BESANKO *et al.*, 2009).

A estratégia nas atividades notariais e registrais inclui comportamentos colaborativos aliados à melhoria contínua e vinculados ao propósito dos serviços. Tais ações decorrem da análise dos pontos fortes, fracos, ameaças, oportunidades, recursos disponíveis, capacitação profissional, tecnologia etc.

O modelo Canvas (*business model Canvas*) é baseado no *business model generation*, mas com uma orientação específica para projetos, podendo ser utilizado desde a concepção até o acompanhamento de projetos (VERAS, 2014, p. 2).

Argumenta-se também que o modelo de negócios articula a lógica, os dados e outras evidências que sustentam a proposição de valor para o cliente, com uma estrutura viável de receitas e custos (OSTERWALDER; PIGNEUR, 2011; TEECE, 2010). É composto por quatro áreas de negócio, articuladas por nove blocos.

4.1. Reserva de lei

Por muito tempo se debruçou sobre a (des)necessidade de lei para criação de serventias extrajudiciais. Foram realizadas várias tentativas de criação de cartórios por meio de resoluções, como será mencionado a seguir.

Nos termos do art. 236 da CF, compete ao poder público a delegação dos serviços notariais e de registro. Conforme anteriormente mencionado, a matéria legislativa a respeito da atividade cartorária é feita em plano estadual. Extrai-se de “poder público” delegante que a competência de delegar a atividade cartorária é do chefe do Executivo.

Portanto, dizer que a competência para delegação dessas funções caberia ao Poder Judiciário implicaria equiparar, neste campo, atividades exercidas sob regimes jurídicos absolutamente distintos, realizando inadmissível unificação de categorias que o Constituinte quis, em verdade, distinguir (CLÈVE, 2012, p. 374).

Inicialmente, vale destacar que a Lei n. 8.935/1994 continha em seu art. 2º a referência de que “os serviços notariais e de registro são exercidos, em caráter privado, por delegação do Poder Judiciário dos estados-membros e do Distrito Federal”. No entanto, diante do veto presidencial, a expressão “Poder Judiciário” passou a ser “poder público”, restando omissa a quais dos poderes cabia tal competência.

Frisa-se que o § 1º do art. 236 da CF prevê que compete ao Poder Judiciário a fiscalização das atividades notariais e de registro. Sendo essa a razão do veto do art. 2º da Lei n. 8.935/1994, impedindo que o Poder Judiciário delegue e fiscalize a referida atividade²⁴.

Reforça a exigência de lei o § 1º do art. 236, que prevê que a “lei regulará as atividades”, ao se referir às atividades notariais e registrais. Assim, verifica-se a necessidade de lei para regulamentação da reestruturação.

Se assim não fosse, a ausência de exigência de lei para a reestruturação das serventias extrajudiciais causaria insegurança no exercício dessas atividades, que poderiam ser alteradas por ato infralegal.

Nesse mesmo sentido, contra a Resolução n. 291/2010 do Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco (TJPE) foi proposta pela Associação dos Notários e Registradores do Brasil (Anoreg/BR) a ADI 4.453, que foi deferida, por entender-se que a referida resolução tratou de matéria reservada à edição de lei formal.

Prevê o art. 96, I, “a” e “b”, e II, “b” e “d”, da CF que:

Art. 96. Compete privativamente:

I – aos tribunais:

a) eleger seus órgãos diretivos e elaborar seus regimentos internos, com observância das normas de processo e das garantias processuais das partes, dispondo sobre a competência e o funcionamento dos respectivos órgãos jurisdicionais e administrativos;

²⁴ Nesse sentido a ADI 2.602-MG, que dispôs: “é certo que esses agentes delegados não podem ser considerados auxiliares da justiça, não tendo o Poder Judiciário competência normativa para editar recomendações, proibir, autorizar ou vedar qualquer comportamento desses agentes delegados, até porque o poder delegante não é ele” (STF, Medida Cautelar em ADI 2.602-MG, rel. Min. Moreira Alves, DJU 03/04/2003).

b) organizar suas secretarias e serviços auxiliares e os dos juízos que lhes forem vinculados, velando pelo exercício da atividade correicional respectiva;

[...]

II – ao Supremo Tribunal Federal, aos tribunais superiores e aos tribunais de justiça propor ao Poder Legislativo respectivo, observado o disposto no art. 169:

[...]

b) a criação e a extinção de cargos e a remuneração dos seus serviços auxiliares e dos juízos que lhes forem vinculados, bem como a fixação do subsídio de seus membros e dos juízes, inclusive dos tribunais inferiores, onde houver;

[...]

d) a alteração da organização e da divisão judiciárias;

[...]

Note-se, conforme afirma Gilson Carlos Sant'Anna (2008), que há um sentido lato de serviços auxiliares, que abrange os órgãos administrativos e os de apoio judiciário – os serviços forenses (art. 96, II, “b”, em comparação com o inciso I, “b”, do mesmo artigo) –, e um sentido estrito, que alcança somente estes últimos serviços.

Verifica-se que compete aos tribunais de justiça, por meio de lei, a criação e extinção dos cargos e alteração da organização judiciária. Contudo, conforme extrai-se do entendimento exarado na ADI-MC 2.415-SP, pelo voto relator, Min. Ilmar Galvão, é possível observar que para delegação da serventia bastava simples ato administrativo.

Nessa esteira, definiu-se que é indispensável a exigência de lei, conforme leciona Clèmerson Merlin Clève (2012, p. 383):

Nesta linha, é de se aceitar que a criação e a extinção de serventias extrajudiciais, seja porque afetam, como no caso em apreço, os titulares já em exercício nos ofícios existentes, seja porque afetam, pela finalidade dos atos praticados, os próprios cidadãos, substancia ato de organização que influencia posição jurídica de terceiros. Assim, inequivocamente, submete-se às exigências da reserva legal, não podendo ser realizada mediante ato administrativo.

Cumprе ressaltar, como mencionado em tópico anterior, que o provimento ou vacância de uma titularidade não se confunde com a existência da serventia extrajudicial, pois são dissociados. Ocorre que a aprovação em concurso e

classificação dentro das vagas dá direito ao aprovado de escolha de serventia já previamente existente, ainda que não instalada. Significa dizer que a criação de serventias não está vinculada à aprovação dos candidatos, tanto é assim que a extinção da titularidade de um notário ou registrador de um cartório não faz desaparecer a unidade cartorária, ocorre, por outro lado, uma transferência de titularidade.

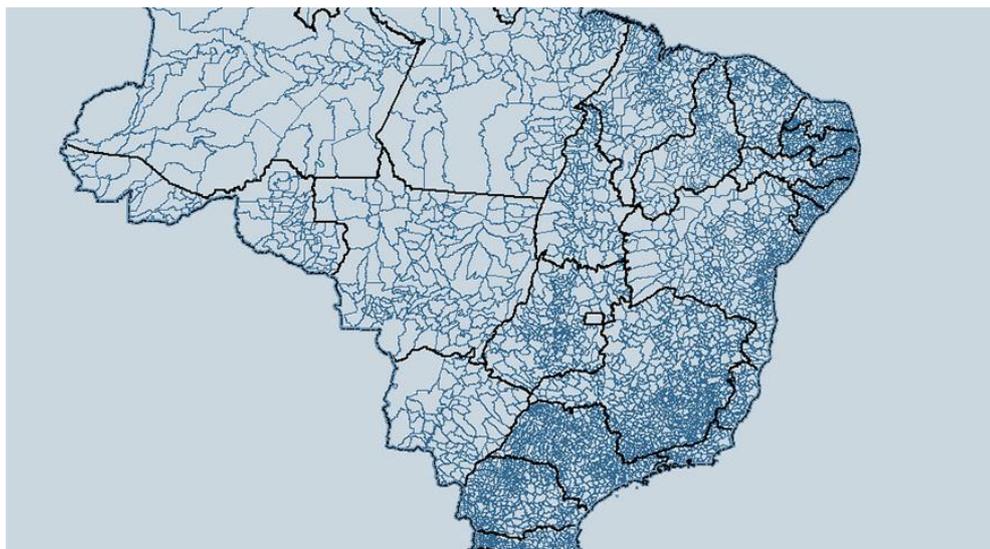
Verifica-se, assim, que a criação ou extinção de serventia não ocorre de acordo com a conveniência de sua ocupação ou vacância, mas exige processo legislativo. Certo é que na criação de inúmeras serventias extrajudiciais, o cenário levado em consideração decorreu (se assim foi feito) do momento presente e não futuro, sendo imprescindível considerar o desenvolvimento da sociedade e do município para reorganização dos cartórios.

4.2. Aspectos geográficos

Estudos do IBGE²⁵ em 2019 mostram alterações ocorridas entre maio de 2017 e abril de 2018 em 261 municípios brasileiros. Essas alterações decorrem de leis estaduais e da quantidade de habitantes apurada em estudos e pesquisas demográficas, conforme figura 2.

²⁵ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Mapas mostram alterações nos limites de 261 municípios*. 25 mar. 2019. Disponível em: <https://censo2020.ibge.gov.br/2012-agencia-de-noticias/noticias/24053-mapas-mostram-alteracoes-nos-limites-de-261-municipios.html>. Acesso em: 3 abr. 2020.

Figura 2 – Malhas mostram os limites dos 5.568 municípios do país



Fonte: IBGE (2019).

Verifica-se que os limites territoriais das regiões são alterados e essa mudança tem impacto direto na competência dos notários e registradores, bem como na decisão de anexação, extinção ou criação de cartórios.

A LNR prevê, no art. 12, que estão sujeitos os “oficiais de registro de imóveis e civis das pessoas naturais às normas que definirem as circunscrições geográficas”. Complementa o entendimento o previsto no art. 9º do mesmo diploma legal, ao dispor que “O tabelião de notas não poderá praticar atos de seu ofício fora do município para o qual recebeu delegação”.

Segundo Alberto Gentil (2020, p. 129), a regra da limitação territorial confere racionalização do serviço, prestigiando principalmente os princípios da eficiência, segurança jurídica e publicidade das informações (melhoria ao acesso às informações).

Pode-se verificar com a leitura dos referidos artigos que expressamente incide o princípio da territorialidade aos registradores de imóveis e civis das pessoas naturais, ao passo que o tabelião de notas deve limitar sua atuação ao município para o qual recebeu sua delegação, independentemente do domicílio, naturalidade das partes ou situação dos bens.

Deve ser analisada qual providência a ser tomada na ocorrência de alteração das limitações geográficas dos municípios, como apresentado na Figura 2, considerando a legislação vigente que rege a atividade notarial e registral. Solução semelhante poderia ser adotada na ocorrência das várias formas de reestruturação.

Outro ponto relevante é que não existe direito adquirido contra o desdobramento de cartórios. Sabe-se que o titular de cartório, conforme preceito constitucional do art. 236, é a pessoa física aprovada em concurso de provas e títulos, e que, após a fase final, o candidato aprovado tem direito subjetivo de escolha da serventia extrajudicial na ordem de classificação.

No entanto, não possui direito adquirido ao cartório escolhido, nos termos do art. 29, I, da Lei n. 8.935/1994, que prevê, *in verbis*: “Art. 29. São direitos do notário e do registrador: I – exercer opção, nos casos de desmembramento ou desdobramento de sua serventia”. Entende-se que não há necessidade de consulta prévia ao titular da serventia extrajudicial atingido pela norma. Não há violação ao direito de defesa, do contraditório ou qualquer outro princípio se outorgado o direito de opção²⁶.

Ressalva-se que tal opção se dá entre as serventias desmembradas ou desdobradas e não uma terceira serventia, conforme já decidido pelo CNJ²⁷:

PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. DESMEMBRAMENTO DE SERVENTIA EXTRAJUDICIAL. DIREITO DE OPÇÃO. Determina o § 3º do art. 236 da Constituição que o ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público de provas e títulos. Já o art. 29, I, da Lei n. 8.935/1994 estabelece ser direito do notário e do registrador “exercer opção, nos casos de desmembramento ou desdobramento de sua serventia”. **Não faculta a lei que a opção seja para outra serventia, mas para a própria serventia, no sentido de escolher a parte desmembrada que lhe convier, seja no mesmo município seja para o novo município que se desmembrou do primeiro** (CNJ, 61ª Sessão, Procedimento de Controle Administrativo (PCA) n. 0001544-09.2007.2.00.0000, rel. Paulo Lôbo, j. 29/04/2008) (Grifo do original).

²⁶ Não há direito adquirido em face do desmembramento de serviços notariais e de registro, conforme consolidado na Súmula 46 do STF, repercutida na sua jurisprudência histórica: Tribunal Pleno, ED no RE 70.030-DF, rel. Min. Aliomar Baleeiro, *DJ* 01/06/1973; e 1ª T., RE 71.876-PR, rel. Min. Barros Monteiro, Primeira Turma, *DJ* 25/02/1972. O tema teve acolhida, também, no STJ. Precedente: 5ª T., RMS 16.928-MG, rel. Min. Felix Fischer, *DJ* 31/05/2004, p. 331; 2ª T., RMS 41.465-RO, rel. Min. Humberto Martins, j. 03/09/2013, *DJe* 11/09/2013.

²⁷ O STJ decidiu no mesmo sentido. *Vide*: STJ, 6ª T., RMS 12.245-SP 2000/0056072-3, rel. Min. Paulo Medina, j. 22/02/2005, *DJ* 02/05/2005.

Nesse sentido, foi proposto pelo Deputado Federal Gonzaga Patriota em 2013 o Projeto de Lei da Câmara (PLC) n. 89 para alterar o art. 29 da Lei n. 8.935/1994 e estabelecer como direitos do notário e do registrador ser aproveitado em outra serventia, que esteja vaga, ainda que de atribuição diferente, em caso de extinção por determinação legal da serventia da qual é titular, desde que na mesma unidade federativa, observados os critérios de abrangência territorial e populacional, bem como de equivalência econômica em relação ao serviço extinto.

No entanto, no voto do relator, Senador Pedro Taques, ao tratar da omissão legislativa acerca do tema, citando Hércules Alexandre da Costa Benício (2005, p. 56), menciona que a CF “deixou, para a legislação ordinária e para os intérpretes, difíceis questões a respeito do regime jurídico aplicável a tabeliães e registradores titulares de serventias não oficializadas”.

O referido senador, em seu voto, primeiramente ressalta a diferença entre delegação e serventia, *in verbis*:

Delegação diz respeito ao direito que o poder público outorga a uma pessoa aprovada em concurso público para titularizar uma serventia extrajudicial. A delegação pode ser extinta pela morte do oficial, pela sua aposentadoria, pela aplicação da pena máxima de perda e nos demais casos do art. 39 da LNR.

Serventia é uma unidade de competências públicas, que reúne atribuições legais limitadas territorialmente e por função desempenhada (conforme as especialidades do art. 5º da LNR, como a de notas, a de registro de imóveis e etc.). (Grifo no original.)

O senador apresenta, ainda, situação em que há extinção da serventia extrajudicial, não havendo direito de opção para o titular concursado. Nesse caso, dispõe que “não haveria inconstitucionalidade nesse ato de extinção da serventia titularizada. No máximo, poder-se-á cogitar de eventual responsabilização civil do Estado”. Essa seria uma hipótese excepcional em que haveria extinção da serventia e da delegação. Apesar das lições dispostas no voto em que se decide pela inconstitucionalidade material do PL, por ferir a norma do concurso público (ao outorgar serventia diferente ao concursado), o projeto foi arquivado ao final da legislatura.

No que tange à autonomia dos tribunais de justiça para reorganização dos serviços notariais e registrais, entende o CNJ que, observadas as regras

estabelecidas na Lei de Organização Judiciária, podem os tribunais criar ou extinguir ofícios extrajudiciais e suas sucursais, bem como a definição do território de atuação das serventias (CNJ, 8ª Sessão Virtual, PCA 0001156-28.2015.2.00.0000, Recurso Administrativo (RA) em PCA, rel. Fernando Mattos, j. 08/03/2016).

Nesse sentido, em outro julgamento o CNJ, ao demonstrar a autonomia dos tribunais, manteve o entendimento de que cabe aos tribunais avaliar a conveniência de incluir ou não serventias *sub judice* em concurso, manifestando-se favoravelmente à acumulação de tabelionato de notas e protesto de títulos, configurando exceção ao art. 26 da Lei n. 8.935/1994, considerando a população e o quadro socioeconômico de cada região (CNJ, 144ª Sessão, PCA 0006510-73.2011.2.00.0000, rel. José Guilherme Vasi Werner, j. 26/03/2012).

Em julgado mais recente, o CNJ confirmou seu entendimento de que o art. 26 da Lei n. 8.935/1994 autoriza a acumulação dos serviços notariais e registrais na hipótese de desinteresse da administração na manutenção do serviço com uma única especialidade, cuja análise se insere na autonomia administrativa conferida aos tribunais. (CNJ, 20ª Sessão, Plenário Virtual, PCA 0002757-35.2016.2.00.0000, rel. Carlos Levenhagem, j. 19/05/2017).

E, solidificando tal entendimento, afirma o Conselheiro Gustavo Tadeu Alkmim que incumbe aos tribunais de justiça a missão de promover estudos regulares a fim de avaliar a real necessidade de acumular ou desacumular serventias extrajudiciais e que tal competência não cabe ao CNJ (CNJ, Pedido de Providência n. 0006290-02.2016.2.00.0000).

Verifica-se que o tema da reestruturação envolve também aspectos atinentes à delegação do administrador da serventia extrajudicial e os limites territoriais em que os cartórios estão inseridos.

4.3. Proposta de critérios

A proposta dos critérios deriva da análise de indicadores que foram destrinchados ao longo do desenvolvimento deste trabalho. Segundo Paulo de Martino Jannuzzi (2006, p. 15), conceitua-se indicadores sociais como:

Uma medida em geral quantitativa dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar, ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para formulação de políticas).

Os indicadores se prestam a subsidiar o planejamento e a formulação de estratégias, auxiliando no monitoramento das condições de vida e satisfação dos serviços prestados à população.

4.3.1. Indicador de capacidade governativa

É preciso verificar a capacidade governativa nos tribunais, pois se faz indispensável que uma comissão seja criada especialmente para realizar estudos sobre como proceder à reestruturação das serventias. Essas comissões devem necessariamente ter em sua composição, além de estatísticos e juristas, notários e registradores representantes da atividade cartorária para que seja entregue um PL sério e eficiente com a participação daqueles que estão à frente dos serviços, inclusive, com audiências públicas. A padronização de critérios deve considerar a diversidade do país, incluindo a diferença entre os tribunais.

Diante da alteração dos membros da administração pública, periodicamente, surge certo desinteresse em promover um estudo de reestruturação que demandaria que o sucessor eleito continuasse o trabalho já iniciado. Talvez seja esse um contraponto da falta de iniciativa na reestruturação das serventias extrajudiciais que demandam esforços conjuntos para o êxito.

A dificuldade na reestruturação é saber qual o momento ideal para propositura de um PL que pretenda alterar toda estrutura das serventias extrajudiciais, mudando o destino, também, daquele titular que optou por tal cartório da forma em que continha suas atribuições à época da escolha pela serventia.

O reajuste das atribuições cartorárias, por exemplo, retirando alguma atribuição previamente existente para determinado cartório, pode trazer a insustentabilidade daquela serventia, levando o titular a renunciar sua delegação.

Como é de conhecimento geral, a aprovação de PL tarda certo tempo desde sua propositura até sua aprovação e, no caso da reestruturação dos cartórios, resta a

dificuldade de prever acertadamente se o cenário futuro quando da aprovação do PL foi considerando quando da apresentação da proposta.

Em outras palavras, apresenta-se que há um grande desafio em diagnosticar o cenário futuro, vez que o PL é criado para sanar falta de organização no cenário atual. Ou seja, será possível criar parâmetros de segurança para prever o cenário futuro considerando o prazo temporal para aprovação de lei que demanda um procedimento mais complexo?

Nesse ponto, importante ressaltar que a exigência de lei para reestruturação de serventias, conforme se demonstrou em tópico próprio para tal assunto, garante um processo mais rigoroso com a participação de muitos envolvidos. Ao passo que, em caso de se admitir a alteração das serventias por ato infralegal, seria garantida a velocidade mais rápida para racionalizar e definir procedimentos. E, nesse caso, a segurança jurídica poderia estar comprometida por ser procedimento mais simples e menos rigoroso.

4.3.2. Indicador de custos

Outro indicador é o valor das custas cartorárias cobradas em cada estado. A Lei n. 10.169/2000 trouxe a previsão de que competiria a cada estado e ao Distrito Federal a fixação do valor dos emolumentos relativos aos atos praticados (art. 1º). No entanto, a disparidade existente entre as tabelas interfere em muito no processo de reestruturação. É possível verificar a diferença de valores cartorários pelas Tabela 5 e pelo Gráfico 2.

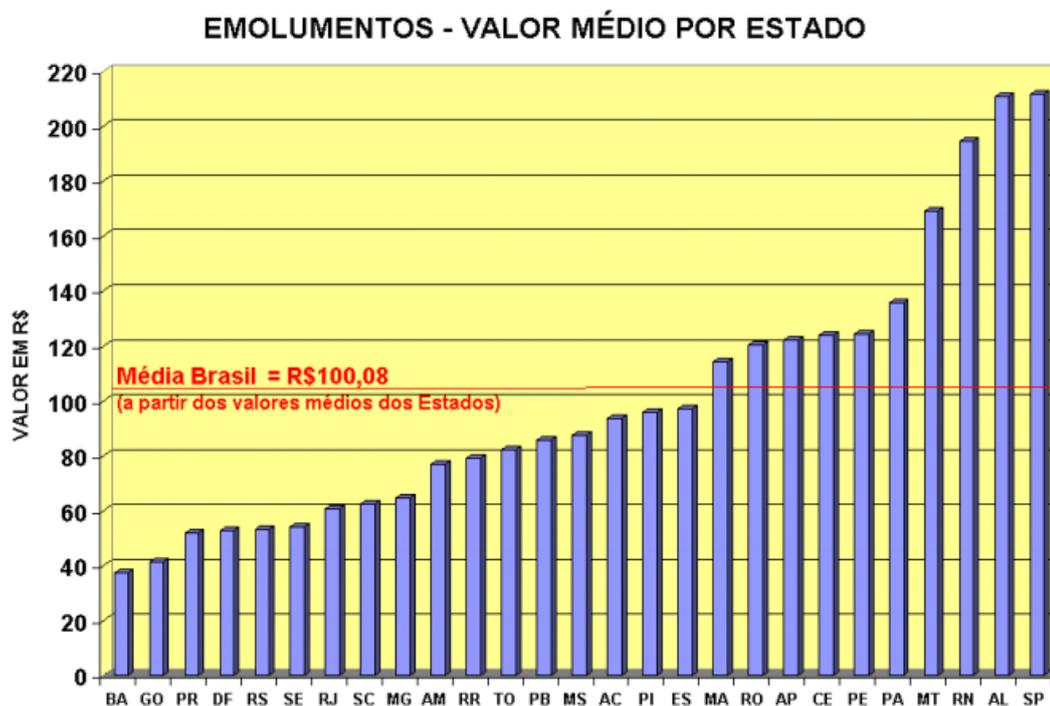
Tabela 5 – Comparativo dos emolumentos

COMPARATIVO DOS EMOLUMENTOS
ANOREG - BR
VALOR MÉDIO DOS ATOS, EM CADA ESTADO

	EMOLUMENTOS (R\$)			
	VL. MÉDIO	VL. MÍNIMO	VL. MÁXIMO	D.PADRÃO
ACRE	93,58	1,00	1000,00	182,73
AMAZONAS	76,78	0,75	500,00	114,32
AMAPA	122,26	1,50	1020,00	278,29
ALAGOAS	210,80	0,39	3246,01	629,03
BAHIA	37,47	1,00	241,50	63,65
DISTRITO FEDERAL	52,66	0,92	485,65	91,50
CEARA	123,85	0,74	1125,35	248,29
GOIAS	41,28	0,50	435,50	81,43
ESPIRITO SANTO	97,15	1,18	940,72	194,76
MATO GROSSO	168,97	0,65	1500,00	393,94
MATO GROSSO DO SUL	87,23	1,60	2000,00	290,22
MARANHÃO	114,17	1,50	1000,00	250,62
MINAS GERAIS	64,52	1,50	785,78	163,85
PARA	135,72	1,50	1793,89	291,91
PARAIBA	85,71	0,14	1572,55	281,24
PARANA	51,92	0,31	522,06	104,06
PIAUI	95,89	0,80	793,00	193,41
PERNAMBUCO	124,11	1,00	1037,33	245,83
RIO GRANDE DO NORTE	194,69	1,58	2837,69	543,29
RIO GRANDE DO SUL	53,03	1,80	725,18	130,13
RIO DE JANEIRO	60,57	0,20	338,50	108,31
RONDONIA	120,30	0,65	1302,43	268,38
RORAIMA	79,14	1,00	300,00	103,32
SANTA CATARINA	62,45	1,10	560,00	123,42
SÃO PAULO	211,58	1,10	1401,86	314,48
SERGIPE	54,13	1,00	300,00	83,19
TOCANTINS	82,15	0,50	1300,00	230,31

Fonte: Anoreg-BR.

Gráfico 2 – Emolumentos – valor médio por estado



Fonte: Anoreg-BR.

A criação de uma tabela nacional de emolumentos é questão delicada que envolve as esferas políticas e legislativas. O estabelecimento de uma tabela nacional de custas cartorárias traria algumas vantagens; a título de exemplo: 1) mais fidelidade dos usuários aos cartórios – que se questionam da razão de uma procuração com os mesmos poderes, por exemplo, custar até cinco vezes mais em estados diferentes; 2) possibilidade de impulsionar a dinâmica dos atos eletrônicos que não encontraria barreira da diferença de custas para emissão dos atos notariais solicitados a qualquer cartório do país; 3) acesso da população aos cartórios, pois os valores seriam uniformes em nível nacional.

Por outro lado, não é possível afastar as dificuldades da implantação de uma tabela de custas nacional, por exemplo: 1) as peculiaridades de cada região que alteram fatores como custo, densidade demográfica, demanda e viabilidade dos serviços; 2) as questões políticas e legislativas que previamente teriam que ser superadas; 3) os repasses a várias entidades em percentuais diferentes em cada estado que desequilibram. Esses exemplos mostram alguns entraves de uma tabela nacional cartorária.

Acerca da sustentabilidade da serventia, verifica-se que o barateamento das custas cartorárias, a incidência de diversas gratuidades nos serviços registrais, a ausência de subsídio para serventias deficitárias, os repasses desenfreados e as desanexações de atribuições levam à análise do equilíbrio econômico-financeiro dos cartórios.

Percebe-se que, com as medidas que são tomadas em desfavor do equilíbrio financeiro das serventias, como as gratuidades, não se pode considerar que existe garantida a subsistência da serventia no que tange ao seu fôlego financeiro.

Partindo de tal premissa, a equação deve envolver o profissionalismo na gestão do titular da serventia e o estudo prévio para reestruturação das unidades de uma forma que existam menos ameaças.

4.3.3. *Indicador de qualidade*

Partindo da afirmação de que os serviços notariais e registrais são de interesse coletivo, é dever de todos colaborar. Na visão de Paulo Motta (2006, p. 41), essa colaboração estratégica envolve a qualidade do serviço, *in verbis*:

Na concepção estratégica do processo de trabalho, devem se construir as relações entre os fornecedores, empresa e clientes como de apoio mútuo, e não como relações de adversários. A cadeia de valor é uma cadeia de qualidade, e, portanto, em nenhuma etapa do processo produtivo deve-se passar adiante má qualidade, pois o seu efeito afeta toda a cadeia.

Ao discorrer sobre a quantidade de cartórios necessária em determinada região, deve ser considerada a sua competência, para, talvez, questionar a real necessidade de criação/extinção da unidade cartorária. Isto é, pergunta-se: os serviços prestados decorrentes na atribuição de determinada serventia realmente demandam a instalação de serventias físicas administradas por vários gestores diferentes?

Pode-se mencionar, à guisa de exemplo, o fato de a Junta Comercial ser única em cada estado e cadastrar um número muito maior de empresas do que os Cartórios de Registro Civil das Pessoas Jurídicas que geralmente são vários por município e cadastram um número menor de pessoas jurídicas.

Ao tratar da satisfação dos clientes e considerando a responsabilidade pessoal dos oficiais de cartórios, vislumbra-se a possibilidade de auferir dados acerca de quantos processos contra a prestação dos serviços existem em cada cidade. Compete também à Corregedoria-Geral de Justiça receber as reclamações e instituir providências contra o comportamento funcional dos notários e registradores. No entanto, não existem em nível nacional as informações estatísticas do desempenho dos gestores cartorários, para verificar a funcionalidade dos serviços.

Conforme tratado em tópico próprio deste trabalho, os registros de imóveis são competentes por qualificar os títulos que lhes são apresentados, o que envolve as escrituras públicas realizadas por tabeliães de notas, e que não há uniformidade na análise e exigências que são solicitadas. Sugere-se a criação de um banco de notas de devolução dos títulos que são qualificados negativamente para que se aprimore a qualidade do serviço e se verifique a real necessidade de padrões objetivos de análise de título em nível nacional, extinguindo normas locais e priorizando a criação de normas nacionais.

Além disso, está vinculada a essa coleta de dados estatísticos a indispensável implantação de selos eletrônicos em todos os estados. Atualmente, usa-se em muitos cartórios o selo físico de fiscalização. A utilização do selo eletrônico deposita segurança jurídica aos atos cartorários, pois não há risco de fraude pela reutilização de um selo físico. E, ainda, nos estados que possuem selo eletrônico, a comunicação dos selos utilizados é muito mais rápida do que os selos físicos. Assim, é possível mensurar pelos tribunais de justiça a quantidade dos atos praticados, tornando mais transparentes as informações.

O indicador de qualidade busca definir a avaliação de critérios diante da percepção e opinião pública, que devem considerar: a) os principais problemas nos cartórios; b) o nível de falta de transparência da destinação dos valores pagos em cartórios; e c) o nível de confiança da população nos cartórios.

4.3.4. Indicador de tempo

Outro aspecto da qualidade é o tempo e o controle de tempo de atendimento, por ser um dos fatores mais buscados pelo mundo hoje. Antes as pessoas eram mais

livres para administração de suas vidas e para trabalhar de acordo com seus ritmos naturais ou sazonais, mas hoje precisam ser encaixadas em padrões e cumprir expectativas.

Verifica-se que toda ferramenta que se transforme em aliada ao ganho de tempo, independentemente da tarefa, consegue espaço, a exemplo da tecnologia, que será desenvolvida em item próprio deste capítulo.

Atualmente, as distâncias percorridas, o alto nível de trânsito e morosidade para conseguir resolver determinadas demandas consomem o tempo das pessoas. No entanto, a entrega de um serviço cartorário com eficiência e presteza, que seja localizado de forma estratégica diante das necessidades dos usuários, traz conforto e satisfação à população.

O tempo de atendimento entre o momento em que o interessado solicita o serviço até quando tem sua situação resolvida parece ser um indicador de monitoramento relevante para caracterizar a qualidade do serviço.

A investigação do tempo de deslocamento da residência dos usuários até a serventia extrajudicial pode ser um indicador simples que demonstra a necessidade ou não da instalação de uma serventia física em determinada região. É possível estimar o tempo de deslocamento por uma média de pessoas e de serviços solicitados considerando o tempo de saída até a chegada ao cartório competente.

O indicador de tempo deve considerar a quantidade de colaboradores que influenciam na agilidade da prestação dos serviços. Deve ser avaliado o número de demandas em determinado setor do cartório, o número de colaboradores, o número de pessoas atendidas e a duração temporal desses atendimentos. O atendimento cartorário, na maioria das atribuições, se divide em dois momentos: o atendimento aos interessados e o cumprimento/elaboração do serviço.

4.3.5. Indicador de cliente

O indicador de cliente deve considerar o perfil da população que necessita dos serviços em determinada região. Esse indicador deve perquirir quem é o cliente

daquela região ou espaço digital. O meio de divulgação desses indicadores é por relatório específico de pesquisas com opiniões públicas.

Esse indicador de cliente abrange a taxa de crescimento demográfico, que demonstra o número de usuários que demandam atendimento cartorário.

4.3.6. *Indicador de viabilidade*

Importante considerar a viabilidade da existência do cartório, que envolve seus custos e sua sobrevivência, considerando mudanças geográficas, avanço da tecnologia, tabela de emolumentos, gratuidades etc.

Acerca das gratuidades, elas são criadas sem contraprestação aos cartórios, que sobrecarregam aquelas regiões mais precárias em que as gratuidades relacionadas à condição financeira do solicitante estejam atreladas. As políticas públicas de atendimento à população de baixa renda imputam aos cartórios, sem ressarcimento, o custo dessa prestação de serviço gratuita.

O serviço notarial e registral, conforme apresentado no início deste trabalho, é uma função pública delegada a um particular e a integralidade do ônus desses benefícios ofertados à população é suportada pelos gestores titulares dos cartórios.

Além disso, a Lei n. 8.935/1994 garante, no art. 29, I, o direito de o notário ou registrador exercer a opção em caso de desmembramento ou desdobramento da serventia que é titular. Esses casos corroboram a defesa de que os notários e registradores não possuem direito adquirido à imutabilidade da situação da serventia que optou na classificação do concurso.

Tanto é que na pandemia ocasionada pelo coronavírus (Covid-19), foi proferido o Provimento n. 95/2020, pelo CNJ, considerando os cartórios como atividade essencial e proibindo a paralisação dos trabalhos. Assim, verificou-se uma queda do faturamento dos cartórios²⁸.

²⁸ O jornal **O Liberal**, de Belém (PA), na edição de 15 de abril de 2020, noticiou a queda no atendimento dos cartórios de 50% a 80%.

Nesse sentido, verifica-se que aquelas serventias que não conseguiram se sustentar diante da crise que assolou o mundo tiveram que inevitavelmente reduzir gastos ou renunciar à delegação.

Assim, verifica-se a importância do fator viabilidade para reestruturação das serventias, mas restando claro que não há direito adquirido ao equilíbrio econômico financeiro, pois o Estado não arca com nenhum custo e não garante a perpetuidade das condições iniciais da serventia, sendo um ônus do delegatário.

4.3.7. Indicador de tecnologia

É indiscutível o avanço tecnológico presente em todos os setores, e em âmbito cartorário a internet é requisito indispensável. A prova disso foi a publicação do Provimento n. 74/2018 do CNJ, que dispôs sobre padrões mínimos de tecnologia que devem ser implantados pelos cartórios, mas que não consegue ser respeitado por muitas serventias brasileiras.

Há necessidade de uniformizar a manutenção de arquivos eletrônicos/mídias digitais de segurança dos livros e documentos que compõem o acervo dos serviços notariais e de registro, bem como imprimir eficiência a esse procedimento.

O processo físico está sendo abandonado para se tratar apenas com ferramenta digital, em que o uso de computadores e de internet é requisito mínimo de trabalho.

Diante do maior uso de tecnologia, a mão de obra humana faz-se menos necessária, devendo tal indicador ser considerado na reestruturação, pois os impactos do serviço eletrônico no atendimento remoto sugerem um avanço na gestão dos serviços cartorários.

5. CONCLUSÃO

Observa-se que há muitas lacunas a serem preenchidas para sanar as deficiências existentes no serviço notarial e registral. Apesar da iniciativa do CNJ, por meio da Orientação n. 7, incentivando a reestruturação e almejando um serviço de qualidade, há muitos fatores que envolvem o êxito de uma reestruturação.

Verifica-se que o histórico da criação das serventias extrajudiciais demonstra a falta de critérios objetivos para criação e distribuição dos cartórios extrajudiciais. Sugere-se que se alie o planejamento estratégico com as ferramentas e técnicas da administração para que seja realizado prévio estudo com a participação de notários e registradores na definição dos critérios.

A falta de uniformidade na distribuição dos cartórios, o atraso na divulgação das informações ou até a omissão delas, o problema da falta de cobertura em todas as regiões que deveriam receber a prestação do serviço que é considerado essencial, a dificuldade em padronizar diante das características de cada lugar e a falta de controle de reclamações dos serviços cartorários são questões que devem ser enfrentadas utilizando as propostas apresentadas neste trabalho.

O crescimento dos municípios e o avanço das demandas da população exigem a revisão dos indicadores e a instituição de novos parâmetros de medida. Há que se encontrar um modelo de articulação que seja suficiente para aplicação e eficiência da reestruturação dos cartórios. Neste trabalho, foram elencados vários indicadores que demonstram a necessidade de estabelecer critérios objetivos de mensuração para melhoria dos resultados do serviço notarial e registral.

A importância da reorganização dos cartórios extrajudiciais recebeu certa atenção com a Orientação n. 7, do CNJ, que dispôs sobre a reestruturação periódica das serventias extrajudiciais vagas, considerando o poder de fiscalização do Poder Judiciário dos atos praticados por seus órgãos (art. 103-B, § 4º, III, da CF).

A CF tratou dos serviços notariais e registrais prevendo que seu exercício é realizado em caráter privado, ao passo que a função, apesar de delegada a uma pessoa física por meio de concurso público, não deixa de ser do Estado.

Certo é que a função notarial e registral, por ser pública, está inserida na administração pública e é passível de redefinição da estrutura organizacional para conferir uma nova distribuição, tornando a atividade mais eficiente para responder às demandas da população.

A reestruturação passa pela identificação dos problemas organizacionais analisando os sintomas e causas, pela definição de indicadores de análise, objetivos, metodologia, estratégias do plano de execução e pela avaliação dos riscos e possibilidades de implementação.

Nesse sentido, verificou-se que é possível a coleta de dados que irá auxiliar e viabilizar o estudo prévio da reestruturação, considerando a peculiaridade de cada região a ser reestruturada.

Ficou demonstrado, ainda, pelos dados e gráficos apresentados, que não há uniformidade na cobrança dos serviços extrajudiciais, e cada Estado estipula uma tabela de custas pelo tribunal de justiça, gerando dificuldade na análise de um diagnóstico baseado no valor do serviço.

Nota-se que a falta de critérios objetivos para criação de cartórios gerou casos de mau desempenho dos serviços notariais e registrais em algumas serventias, confirmando a queixa que existe em alguns lugares contra cartórios acerca da qualidade de atendimento. A situação precária de algumas serventias, que na maioria das vezes estão vagas, contamina a percepção de toda uma classe que possui muitos operadores buscando prestar um serviço de excelência.

Frisa-se que a nomeação de um titular delegatário como gestor de uma serventia não está associada à criação do cartório, pois a serventia é criada por meio de lei e posteriormente é assumida pelo candidato aprovado. Assim, não há qualquer ingerência do titular na existência do cartório, mas apenas na sua gestão a partir de quando entra em exercício.

Em outras palavras, apesar da exigência de profissionalismo e preparação do gestor no desenvolvimento de seu mister, ele não tem qualquer responsabilidade na criação do cartório, que é de competência legislativa.

Verificou-se que o não planejamento para a distribuição dos cartórios corrobora a qualidade da prestação dos serviços, pois algumas serventias ficam com a situação de vaga durante anos e até mesmo quando são assumidas por concursados em pouco tempo a delegação é renunciada, voltando à situação de vacância. Soma-se a essa situação o não cumprimento pelos tribunais de justiça da realização de concurso público em até seis meses da vacância de uma serventia (art. 236, § 3º, da CF).

Casos como esse – que se repetem por todos os Estados brasileiros – devem ser considerados para uma melhor reorganização das serventias, analisando-se os indicadores sugeridos.

Ainda no sentido de aprimorar o funcionamento dos serviços notariais e registrais, sugerem-se indicadores de desempenho baseados nos fatores que envolvem tais serviços, como a satisfação de seus usuários (tempo de atendimento, qualidade, tecnologia etc.).

O fator tecnologia está diretamente ligado ao número de cartórios extrajudiciais, pois se verifica em outros setores da administração que o crescimento da tecnologia diminui a mão de obra humana e, no caso dos cartórios, vários serviços já são prestados de forma remota atendendo às demandas sem a presença física do usuário na serventia extrajudicial.

Buscou-se responder à pergunta norteadora “Quais critérios e métodos da administração podem ser aplicados para apoiar e trazer eficiência à tomada de decisão no processo de reestruturação das serventias extrajudiciais?” apresentando indicadores que possibilitam uma reestruturação de cartórios mais técnica e menos subjetiva.

Para tanto, verificou-se dentre os resultados encontrados que pode ser aplicada a matriz SWOT para se verificar as fraquezas, forças, ameaças e oportunidades das organizações cartorárias buscando-se otimizar indicadores para uma aplicação de ferramentas uniformes na reestruturação.

Além disso, observou-se que o planejamento estratégico é aliado fundamental para o desenvolvimento de critérios objetivos de aplicação na reestruturação dos

cartórios que envolve o estudo de viabilidade, diagnóstico do cenário e implementação das tomadas de decisões.

Foram sugeridos como critérios objetivos para aplicação eficaz da reestruturação os indicadores de capacidade governativa, custos, qualidade, tempo, cliente, viabilidade e tecnologia.

Considerando a inexistência de critérios objetivos uniformes para se realizar a reestruturação, apresenta-se indicadores passíveis de mensurar níveis de cumprimento de critérios de satisfação buscando uma eficiente reestruturação nas diversas regiões brasileiras.

A reestruturação das serventias extrajudiciais é um tema complexo que envolve a participação de vários atores, incluindo os tribunais de justiça, que poderiam criar comissões especializadas com a participação de profissionais da área notarial e registral para a realização de estudos prévios visando ao planejamento estratégico para posterior reestruturação.

O trabalho esclareceu a importância de serem utilizados ao menos indicadores para diagnóstico do cenário no prévio estudo para reestruturação. Inevitavelmente, as localidades terão que passar pela reestruturação em algum momento, e o presente trabalho buscou facilitar o caminho a ser percorrido e orientar acerca da relevância de técnicas e métodos passíveis de aplicação no processo de reestruturação.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA JR., João Mendes de. **Órgãos da fé pública**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1963.
- ALVES, José Carlos Moreira. Os requisitos da escritura pública no direito brasileiro. **Revista Jurídica Virtual**, Brasília, v. 5, n. 48, maio 2003. Disponível em: <https://www.anoreg.org.br/site/2010/05/22/os-requisitos-da-escritura-publica-no-direito-brasileiro-moreira-alves/>. Acesso em: 28 set. 2020.
- ANGELONI, Maria Terezinha. Elementos intervenientes na tomada de decisão. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 32, n. 1, p. 17-22, jan./abr. 2003.
- ANGELONI, Maria Terezinha; MUSSI, Clarissa Carneiro. **Estratégias**: formulação, implementação e avaliação. O desafio das organizações contemporâneas. São Paulo: Saraiva, 2008.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. A competência para criação e extinção de serviços notariais e de registros para a delegação e para o provimento desses serviços. **Revista de Direito Imobiliário**, ano 22, n. 47, p. 197-212, jul./dez. 1999. Disponível em: <https://www.irib.org.br/obras/a-competencia-para-criacao-e-extincao-de-servicos-notariais-e-de-registros-e-para-provimento-desses-servicos>. Acesso em: 28 set. 2020.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.
- BASSO, Bruno Bartelle. O contratualismo fiscal como mecanismo de implementação da eficiência administrativa e da igualdade tributária na nova gestão pública (*new public management*): uma abordagem à luz da atuação administrativa consensual. **Juris Plenum: Direito Administrativo**, ano V, n. 18, jun. 2018.
- BATEMAN, Thomas S.; SNELL, Scott A. **Administração**: construindo vantagem competitiva. Trad. Celso A. Rimoli. São Paulo: Atlas, 1998.
- BENICIO, H. A. C. A necessidade de lei para a criação de cartórios extrajudiciais. **Revista de Direito Imobiliário**, v. 56, p. 233-240, 2004.

- BENÍCIO, Hércules Alexandre da Costa. **Responsabilidade civil do Estado decorrente de atos notariais e de registro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.
- BESANKO, D. *et al.* **A economia da estratégia**. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2009.
- BUGARIN, Bento José. O sistema de fiscalização dos recursos públicos federais adotado no Brasil (Palestra proferida no Segundo Congresso Internacional de Auditoria Integrada, Buenos Aires, jun. 1995). **Revista do TCU**, Brasília, n. 64, 1995.
- BUGARIN, Paulo Soares. O princípio constitucional da eficiência: um enfoque doutrinário multidisciplinar. **Biblioteca Digital Fórum Administrativo – Direito Público – FA**, Belo Horizonte, ano 1, n. 3, maio 2001.
- BRANDELLI, Leonardo. **Teoria geral do direito notarial**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- BRANDELLI, Leonardo. **Teoria geral do direito notarial**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.
- BRASIL. **Estratégia de governança digital da administração pública federal 2016-19**. Brasília: MP, 2016.
- CAPACCIOLI, Enzo. **Manuale di diritto amministrativo**. Pádua: Cedam, 1980. v. 1.
- CARNEIRO, Ricardo; MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. Gestão pública no século XXI: as reformas pendentes. **1686 – Texto para Discussão**, Brasília, Ipea, dez. 2011.
- CENEVIVA, Walter. **Lei de Registros Públicos comentada**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.
- CERTO, Samuel C. **Administração moderna**. 9. ed. Tradução: Maria Lúcia G. L. Rosa e Ludmilla Teixeira Lima. São Paulo: Prentice Hall, 2003.

- CALMON, Eliana. Crise do Poder Judiciário. **Correio Brasiliense**, Caderno Direito e Justiça, n. 11.310, 18 abr. 1994.
- CHARNOV, Bruce H.; MONTANA, Patrick J. **Administração**. São Paulo: Saraiva, 2003.
- CHEVALIER, Jacques M.; BUCKLES, Daniel J. **Sas2**: a guide to collaborative inquiry and social engagement. Newbury Park: Sage Publications, 2008. v. 1.
- CHIAVENATO, Idalberto. **Administração**: teoria, processo e prática. 3. ed. São Paulo: Makron Books, 2000a.
- CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**. 6. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000b.
- CHIAVENATO, Idalberto; SAPIRO, Arão. **Planejamento estratégico**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.
- CLAMOTE, Pedro. O jurista e o notário. **Revista do Notariado**, Lisboa, n. 10/11, p. 155-180, out. 1982/jan. 1983.
- CLÈVE, Clèmerson Merlin. Criação e extinção de serventias extrajudiciais mediante ato administrativo do tribunal de justiça. **Soluções Práticas**, v. 2, p. 369-398, ago. 2012.
- CONCEIÇÃO, Mário Antônio. A atuação do Ministério Público diante do serviço notarial e de registro. **Cartórios**. Bauru: Instituição Toledo de Ensino, [s.d.].
- CORRÊA, Izabela Moreira. Planejamento estratégico e gestão pública por resultados no processo de reforma administrativa do estado de Minas Gerais. **Revista de Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 3, p. 487-504, maio/jun. 2007.
- DAVENPORT, Thomas H. **Ecologia da informação**: por que só a tecnologia não basta para o sucesso na era da informação. São Paulo: Futura, 1998.

- DEMING, W. Edwards. **A nova economia para a indústria, o governo e a educação**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1997.
- DIP, Ricardo Henry Marques. **Querem matar as notas**. Registros públicos e segurança jurídica. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.
- DIP, Ricardo. **Registro de imóveis**. Princípios. São Paulo: PrimVs, 2017. t. I.
- DRUCKER, P. **La sociedad poscapitalista**. Madri: Apóstrofe, 1993.
- DUGUIT, Leon. **Manuel de droit constitutionnel**. Paris, 1923, p. 71. *Apud*: SANT'ANNA, Gilson Carlos. O atual regime jurídico dos serviços notariais e de registro. **Doutrinas Essenciais de Direito Registral**, v. 7, p. 1157-1168, set. 2013.
- ERPEN, Décio Antônio. Da responsabilidade civil e do limite de idade para aposentadoria dos notários e registradores. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, n. 47, 1999.
- FACHIN, Odília. **Metodologia científica**. São Paulo: Saraiva, 2003.
- FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. São Paulo: Globo, 1998.
- FERLIE, Ewan *et al.* **A nova administração pública em ação**. Brasília: UnB; Enap, 1999.
- FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo; MORAES, Douglas Bezerra; NASCIMENTO, Alex Marques. **Cadernos de Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 20, n. 67, jul./dez. 2015.
- FERRAZ JR., Tercio Sampaio. Do concurso público para ingresso na atividade notarial e de registro. **Revista Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 277, n. 2, p. 281-295, maio/ago. 2018.

- FERREIRA, Caio M. Crise e reforma do Estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 47, v. 120, n. 3, set./dez. 1996.
- FERREIRA, João Figueiredo. Para onde vão os cartórios? **Revista de Direito Imobiliário**, v. 48, p. 125-133, jan./jun. 2000.
- FERREIRA, Luiz Pinto. **Comentários à Constituição brasileira**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.
- FERREIRA, Paulo Roberto G. O papel está morto. **Doutrinas Essenciais de Direito Registral**, v. 7, p. 445-478, set. 2013.
- FLACH, Marcelo Guimarães. **Responsabilidade civil do notário e do registrador**. Porto Alegre: Age, 2004.
- FORMICOLA, Túllio. O notariado no Brasil e no mundo. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, v. 48, p. 91-92, jan./jun. 2000.
- FREEMAN, Robert Edward. **Strategic management: a stakeholder approach**. Boston: Pitman, 1984.
- GENTIL, Alberto. **Registros públicos**. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2020.
- HERRERO FILHO, Emílio. **Balanced scorecard e a gestão estratégica: uma abordagem prática**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.
- HOOD, C. Public management for all season? **Public Administration**, n. 69, p. 3-19, 1991.
- HERZOG, J. P. People: the critical factor in managing change. **Journal of Systems Management**, Cleveland, v. 42, n. 3, p. 6-11, 1991.
- JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações**. 3. ed. Campinas: Alínea, 2006.

- KALLÁS, D. Inovação em modelo de negócios: forma e conteúdo. **Revista de Administração de Empresas (RAE)**, v. 52, p. 704-705, 2012.
- KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. **A estratégia em ação: *balanced scorecard***. 5. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1997.
- LAMENHA, Artur Angelo Ramos; PATRÍCIO, Susana Reis Rodrigues. O planejamento estratégico utilizando a análise SWOT como recurso para a tomada de decisão: uma aplicação prática em uma empresa de saúde de pequeno porte. **Olhares Plurais**, v. 1, n. 10, 2014. Disponível em: <http://revista.seune.edu.br/index.php/op/article/view/110>. Acesso em: 28 set. 2020.
- LEANDRO, Alexandra; REBELO, Teresa. A responsabilidade social das empresas: incursão ao conceito e suas relações com a cultura organizacional. **Exedra: Revista Científica**, 2011.
- LIMA, Jean Marcel Cunto; JACOBINI, Juliana Perez Ruggiro; ARAÚJO, Maria Arlete Duarte de. Reestruturação organizacional: os principais desafios para o Ministério Público do Rio Grande do Norte. **Revista Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 6, p. 1507-1530, nov./dez. 2015.
- LIMA, Manoel Rocha Carlos; QUEIROZ, Savio Silveira de. Organizações que mudam, vidas que se transformam: a posição dos sujeitos diante de processos de reestruturação organizacional na administração pública. **Revista Psicologia, Organizações e Trabalho**, v. 3, n. 1, jan./jun. 2003.
- LOTTA, Gabriela Spanghero. Avaliação do desempenho na área pública: perspectivas e propostas frente a dois casos práticos. **Revista de Administração de Empresas (RAE) Eletrônica**, São Paulo, v. 1, n. 2, 2002.
- MACEDO, Deoclécio Leite de. **Tabeliães do Rio de Janeiro do 1º ao 4º Ofício de Notas**: 1565-1822. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2007.

- MATIAS-PEREIRA, José; BARBALHO, Fernando Almeida. Governo eletrônico: estudo comparativo entre as experiências dos EUA e do Brasil. **Gestão & Regionalidade**, v. 24, n. 69, p. 81-85, jan./abr. 2008.
- MAZZA, Vera Maria de Souza *et al.* Teoria dos *stakeholders*: estudo das publicações sobre o tema na base de dados Web of Science. **Encontro Internacional sobre Gestão Empresarial e Meio Ambiente**. [S.l.]: [s.d.]. Disponível em: <http://engemausp.submissao.com.br/17/anais/arquivos/392.pdf>. Acesso em: 28 set. 2020.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 1992.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo**. 14. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989.
- MENEZES, Samira Birck de. Os princípios da administração pública aplicados ao direito registral e notarial. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**, v. 3, n. 3, set. 2008.
- MINAS GERAIS. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI)**. Belo Horizonte: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, 2003.
- MINTZBERG, Henry. Opening up the definition strategy. *In*: QUINN, J. B., MINTZBERG, R.; JAMES, R. M. (ed.). **The strategy process**. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1988.
- MINTZBERG, Henry. **The rise and the fall of strategic planning**. New York: Free Press, 1994.
- MIRANDA, Roberto Campos da Rocha. O uso da informação na formulação de ações estratégicas pelas empresas. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 28, n. 3, p. 286-292, set./dez. 1999.
- MOTTA, Paulo Roberto. **Planejamento estratégico**: apostila do projeto de mestrado profissional em Poder Judiciário. Rio de Janeiro: FGV-Rio, 2006.

- OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Planejamento estratégico: conceito, metodologia e práticas**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Sistemas, organização & métodos: uma abordagem gerencial**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- OSTERWALDER, Alexander; PIGNEUR, Yves. **Generación de modelos de negocios**. [S.l.]: Editorial Deusto, 2011.
- OTA, Eric Tatsuya. **Os desafios para o uso do planejamento estratégico nas organizações públicas: uma visão de especialistas**. 2014. Dissertação (Mestrado) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 2014.
- PACHECO, R. S. (org.). **Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI**. Rio de Janeiro: FGV, 2010.
- PELLEGRINI, Alexandre Rezende. Algumas linhas sobre a atividade notarial. **Revista de Direito Imobiliário**, v. 54, p. 155-186, jan./jun. 2003.
- PEREIRA, Antonio Marcos; ABREU, Andréia de. Processo de reestruturação organizacional: um estudo de caso em uma organização hospitalar. **XVI Simpósio de Administração da Produção, Logística e Operações Internacionais SIMPOI 2013**. São Paulo, FGV, 2013.
- PEREIRA E SOUSA, Joaquim José Caetano. **Esboço de um dicionário jurídico**. Lisboa: Tipografia Rollandiana, 1827. t. II.
- PORTER, Michael E. What is strategy? **Harvard Business Review**, nov./dez. 1996.
- RIBEIRO, Luís Paulo Aliende. **Regulação da função pública notarial e de registro**. São Paulo: Saraiva, 2009.
- SANTANA, Larissa Prado. **Aspectos controvertidos da destinação dos valores arrecadados em cartórios extrajudiciais à luz da Constituição Federal**. 2019. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2019.

- SANT'ANNA, Gilson Carlos. Fatos históricos e jurídicos determinantes da configuração contemporânea dos serviços notariais. **Revista de Direito Imobiliário**, v. 65, 2008, p. 39-60, jul./dez. 2008.
- SANT'ANNA, Gilson Carlos. O atual regime jurídico dos serviços notariais e de registro. **Doutrinas Essenciais de Direito Registral**, v. 7, p. 1157-1168, set. 2013.
- SANT'ANNA, Gilson Carlos. Os serviços notariais e registrais e a reforma do Estado brasileiro. **Revista de Direito Imobiliário**, v. 58, p. 43-59, jan./jun. 2005.
- SANTOS, Flauzilino Araújo dos. Sobre a responsabilidade civil dos notários e registradores. **Doutrinas Essenciais de Direito Registral**, v. 1, p. 1139-1161, dez. 2011.
- SANTOS, Gentil Domingues. Registro de empregados por tabeliães e registradores. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 2, p. 109-117, set./out. 2013.
- SARMENTO FILHO, Eduardo Sócrates Castanheira. A autonomia dos delegatários de serviços notariais e de registro diante do poder fiscalizatório do Judiciário estabelecido na Constituição Federal de 1988. **Revista de Direito Imobiliário**, v. 85, p. 143-165, jul./dez. 2018.
- SILVA, Francielle Molon da; MELLO, Simone Portella Teixeira de; TORRES, Igor Arruda Costa. O que se discute sobre gestão por competências no setor público: um estudo preliminar das construções. **Revista de Administração da UFSM**, v. 6, n. 4, p. 685-693, dez. 2013.
- SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.
- TEECE, D. J. Business models, business strategy and innovation. **Long Range Planning**, v. 43, n. 2-3, p. 172-194, 2010.
- VERAS, Manoel. **Gerenciamento de projetos: project model Canvas (PMC)**. Rio de Janeiro: Brasport, 2014.

VERONESE, Yasmim Leandro. **Responsabilidade civil dos notários e registradores**. Presidente Prudente: Centro Universitário “Antônio Eufrásio de Toledo”, 2014.

VICE PRESIDENT OF THE UNITED STATES. **Agenda for civil justice reform in America**: report from the President’s Council on Competitiveness, ago. 1991. Disponível em: <https://digital.library.pitt.edu/islandora/object/pitt:ais9830.13.15.0009>. Acesso em: 23 set. 2020.

VIEIRA, James Batista; BARRETO, Rodrigo Tavares de Souza. **Governança, gestão de riscos e integridade**. Brasília: Enap, 2019.

WRIGHT, Peter; KROLL, Mark J.; PARNELL, John. **Administração estratégica: conceitos**. São Paulo: Atlas, 2000.

ZACCARELLI, Sergio Baptista. A viabilidade das empresas multinacionais no ambiente empresarial brasileiro: algumas observações. **Revista de Administração**, v. 17, n. 2, 1982.