

Para onde vão os Cartórios?

Recente matéria publicada na revista *Veja*, sob título *Adeus, Cartório* (ed. número 6, de 9 de fevereiro último) anunciava aos leitores o fim da função notarial. A pretexto de divulgar uma inexistente aprovação de legislação federal americana a respeito do documento eletrônico e seus efeitos no chamado *comércio eletrônico*, o articulista atacou genericamente os serviços notariais em nosso país.

Sob argumento de que milhões de brasileiros perdem tempo e dinheiro com uma burocracia supérflua, a matéria preconizava com alguma satisfação o fim da atividade notarial. Como era natural, a matéria provocou justa revolta entre aqueles que trabalham na área notarial e muitos usuários desses serviços, que entendem o alcance da nobre função exercida pelos notários.

Embora a redação da revista tivesse recebido diversas respostas àquele artigo, conforme nos foi relatado por inúmeras pessoas, nenhum desses esclarecimentos foi publicado, o que pode ter dado a falsa impressão aos demais leitores de que houve unanimidade com o teor e as conclusões da matéria.

Mas, afinal, para onde vai mesmo a função notarial e qual o destino dos profissionais que a exercem? Não estaria ela fadada a desaparecer, como simploriamente acreditam algumas pessoas? É o que modestamente gostaríamos de discutir.

A Função Notarial

Como se sabe, a função notarial já era conhecida e institucionalizada no Século VI, ao tempo de Justiniano. Os seus fundamentos foram sendo aperfeiçoados através

dos tempos, nas diferentes legislações dos povos mais cultos que povoaram a Europa, para adotar um padrão de uniformidade nos conceitos jurídicos, especialmente na legislação francesa de 1803 e na espanhola de 1862. A esses conceitos e práticas jurídicas convencionou-se dar o nome de *notariado do tipo latino*, praticado hoje em cerca de setenta países e em algumas regiões de países que professam o sistema jurídico denominado de *common law* (Louisiana, Québec, Londres).

Modernamente, a União Internacional do Notariado Latino - UINL, organização não governamental fundada em 1948, procurou estabelecer os princípios básicos que regem a função notarial e o seu exercício pelos profissionais do direito, atribuindo-lhes as seguintes características:

1.- O notário é um profissional do direito especialmente habilitado para dar fé dos atos e contratos que as pessoas outorgam ou celebram, de redigir os documentos que os formalizem e de assessorar aqueles que necessitem de seu trabalho.

2.- A função notarial é uma função pública que o notário exerce de forma independente, sem estar inserido hierarquicamente entre os funcionários a serviço da administração do Estado ou de outras corporações públicas.

3.- Somente devem ter acesso ao notariado aqueles que tenham seguido com êxito os estudos que são exigidos em cada país para o exercício de profissões jurídicas. Recomenda-se, ainda, para chegar a ser notário, que os candidatos estejam habilitados em provas específicas, teóricas e práticas.

4.- O notário deve cumprir sua função de forma escrupulosamente imparcial, para o que a lei deve estabelecer as respectivas incompatibilidades.

A vitalidade do notariado do tipo latino é tal que os países do leste europeu estão procurando recompor suas relações jurídicas, dilaceradas em razão do abandono do sistema econômico comunista, com a ajuda da UINL, que tem oferecido assistência técnica na formulação de uma estrutura legal segundo os fundamentos expressos nos princípios acima mencionados. Como se sabe, esses países estão passando por um difícil processo de adaptação de suas legislações civis, de forma a poderem substituir ou integrar o sistema de propriedade coletiva ao de livre propriedade, esforço que tem sido apoiado pela UINL e por outras organizações jurídicas internacionais congêneres.

Da mesma forma, no mundo anglo-saxão é de se salientar a experiência recentemente implantada nos Estados Unidos, onde a legislação do Estado da Flórida autorizou 63 profissionais do direito a exercer a função de notário, tal como a conhecemos, como já prevê a legislação da Luisiânia e de Porto Rico.

O Cartório no Brasil

Como era natural, Portugal nos transferiu, com a colonização, toda a legislação e as práticas notariais adotadas naquele país à época do Reinado. A função notarial era exercida por pessoas indicadas em razão de sua proximidade com o Poder e estava intimamente vinculada à função judiciária. Na maioria dos casos, o mesmo indivíduo acumulava as duas funções, especialmente nas localidades menos habitadas, onde a existência de pessoa que soubesse ler e escrever constituía exceção.

Durante o Império, a função notarial não mereceu no Brasil a atenção que as legislações européias do século

XIX tiveram, especialmente na França e na Espanha. Enquanto países de colonização espanhola tiveram transplantedas legislação e práticas de um notariado bastante aperfeiçoado, formando profissionais de elevado padrão intelectual para a época, a própria organização notarial brasileira não motivava o anseio por modificações estruturais.

Durante a República, no regime anterior à Constituição de 1988, o notário era um funcionário público hierarquicamente vinculado ao Poder Judiciário, como *serventuário de justiça*, exercendo sua atividade num *cartório*. Seus direitos e deveres estavam estabelecidos no Código de Organização Judiciária de cada Estado. Daí afirmar-se que as qualidades e os defeitos do notariado brasileiro, até então, correspondiam ao resultado da maior ou menor eficiência do Poder Judiciário na administração dos funcionários do então impropriamente denominado Foro Extrajudicial.

O vocábulo *cartório* era entendido como definição de todos aqueles serviços que, em geral, se concentravam no Fórum, em torno do Juiz da Comarca. Assim, o serviço judicial de apoio ao juiz de direito era um *cartório*; o tabelionato de notas era um *cartório*; o registro de imóveis era um *cartório*; a repartição burocrática da delegacia de polícia era um *cartório*. Por extensão, a palavra *cartório* passou a ter um sentido pejorativo, utilizado especialmente pelos meios de comunicação, como definição de reserva de mercado, repartição ultrapassada e privilégio pessoal de que não se prestavam contas.

A partir de 1988, entretanto, o regime jurídico do notariado se alterou substancialmente, com a edição da nova Constituição. Reconhecendo com algum atraso o exemplo salutar de inúmeras outras legislações, o notário brasileiro

recebeu do constituinte tratamento legal adequado à tradição internacional. Como já fora sugerido anteriormente em diagnóstico realizado pelo Supremo Tribunal Federal (Exposição de Motivos, Diário da Justiça, 14.07.86), a partir da nova Constituição Federal os serviços notariais e de registro passaram a ser exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público (art. 236). Legislação ordinária deveria regular a atividade notarial e de registro, definindo a fiscalização dos atos, a ser realizada pelo Poder Judiciário, e estabelecendo normas gerais para a fixação de emolumentos relativos àqueles atos. Estabeleceu também que o ingresso na atividade dependeria de concurso público, estabelecendo prazo máximo de seis meses para a abertura do referido concurso.

Parece-nos relevante assinalar, como resultado da modificação de uma prática secular e arraigada no consciente coletivo, que as disposições relativas a notários e registradores não foram incluídas no Capítulo III da Constituição (Do Poder Judiciário), mas posicionadas no Título IX (Das Disposições Constitucionais Gerais), o que vem ressaltar o corte do cordão umbilical da atividade notarial daquela exercida pelo antigo serventuário da justiça desde o Século XVI, nos *cartórios*, que passaram a ser denominados de *serviços notariais e de registro*.

Entretanto, somente em fins de 1994, parte da legislação ordinária relativa aos serviços notariais e de registro viria entrar em vigor, com a promulgação da Lei nº 8.935, de 18.11.94, restando até hoje por ser regulamentado o § 2º do art. 236, que se refere às normas gerais sobre emolumentos.

A nova legislação veio inserir o Brasil entre aqueles países que professam integralmente os princípios do notariado do tipo latino, acima referidos, que foram elencados

pela UINL, em 1986, em congresso realizada na cidade de Haia. Sendo assim, podemos concluir que o notariado brasileiro hoje está exercendo um papel rigorosamente dentro dos cânones jurídicos da atualidade.

Como bem assinalou o Des. Décio Antônio Érpen em artigo publicado em 1995 (*A Atividade Notarial e Registral: Uma Organização Social Pré-Jurídica*, in Revista *Ajuris* nº 63, março/95), finalmente houve o reconhecimento de verdadeira instituição, que constituem os serviços ou funções dos notários e registradores (pág. 270). E continua aquele ilustre magistrado: *ao analisar com profundidade a natureza dos serviços notariais e de registro, conclui-se que se está frente à verdadeira instituição, entidade do Estado, corpo social, independente, não integrante do governo ou de outro Poder político* (pág. 271). Conclui o articulista afirmando que *passaram os serviços notarial e registral a constituírem-se talvez na mais moderna instituição, voltada tipicamente para a comunidade, daí porque afastada a sua sujeição a qualquer tipo de órgão vinculado ao governo. Instituição, como se viu, porque verdadeiro corpo social, não efêmero, exigido e mantido como fenômeno social, para segurança da sociedade* (pág. 272).

A Crítica aos Serviços Notariais

Se os serviços notariais foram contemplados com uma legislação atual, dentro do espírito e dos conceitos aceitos universalmente como os melhores para o exercício da atividade, por que razões, então, tem merecido da imprensa um tratamento tão parcial e equivocado?

A primeira razão parece-nos ser o desconhecimento do papel do notário na sociedade em geral. A função de agente preventivo de litígios é tão bem exercida pelos notários que os resultados favoráveis dessa ação não são percebidos pelas pessoas. Ao contrário, o cuidado no trato dos atos mais simples, especialmente o reconhecimento de firma e a autenticação de cópia, é visto como um ranço burocrático a entrar os negócios particulares. A garantia jurídica e econômica representada pela interveniência do notário em tais negócios não passaria da atividade de um intermediário ou atravessador que nada mais faz senão apor um carimbo no documento que a ele foi submetido.

É evidente que não é o tabelião quem faz a exigência do reconhecimento da firma do signatário do documento particular ou da autenticação de qualquer cópia. Em certos casos, é imposição legal de interesse público, em outros uma exigência particular daquele que necessita preservar a autenticidade do documento. As pessoas que assinam um documento particular e recorrem ao notário para obter o reconhecimento das firmas sabem que a chancela do tabelião significa a proteção do Estado para o negócio jurídico realizado. O notário age aqui como um delegado do Estado para proteger os interesses privados das partes contratantes.

O notariado não tem percebido a importância da publicidade institucional para a defesa da integridade do papel que exerce na sociedade. Como o notário isoladamente não pode fazer propaganda de seus serviços, em razão de compromissos éticos, não acha importante ações que procurem valorizar a função notarial. Essa postura é profundamente egoísta e contrária aos interesses profissionais dos notários. A sociedade tem o direito

de saber quais os serviços que os notários estão preparados a prestar. Por isso, os notários deveriam vir a público, através de artigos em jornais, comentários radiofônicos, entrevistas na televisão, oferecer gratuitamente ensinamentos jurídicos em linguagem simples e despojada a respeito de regime de bens, relações de parentesco e outros assuntos que possam despertar a curiosidade das pessoas comuns do povo, que não contam com assistência legal para ensiná-los ou protegê-los.

Evidentemente, o sucesso do notariado do tipo latino nos restantes países não significa que tudo vai bem em nosso país.

Devemos recordar inicialmente que a estrutura notarial recomendada pela UINL somente passou a fazer parte da legislação brasileira em fins de 1994. Por outro lado, a legislação existente não permite a solução para todos os problemas de ordem institucional.

No imaginário público, o notário pertence a uma categoria profissional de privilégios: recebe a função por herança, ganha muito e desfruta de prestígio na sociedade local.

A história do notariado brasileiro registra até fins do Século XIX a possibilidade legal da venda do então denominado *cartório*, que era um bem econômico, como uma casa, um escravo ou um animal. Na primeira metade de nosso século, passou a constituir presente oferecido pelo detentor do poder para contemplar os amigos, ou cooptar os inimigos. Entretanto, desde meados deste século, a maioria dos Códigos de Organização Judiciária instituiu a necessidade de aprovação em concurso público para o exercício da função notarial, mesmo porque o titular da função passava a ser um servidor da justiça, como se viu.

Legislação transitória admitiu em algumas ocasiões a efetivação sem concurso de pessoas que exercessem a função notarial ou de registro por um largo período de tempo, durante o qual tivesse comprovada habilitação para o exercício do cargo, como aconteceu com todas as outras atividades do Serviço Público. Entretanto, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, é certo que o ingresso na função depende de concurso público, como tem decidido o Supremo Tribunal Federal, em inúmeras ocasiões.

Os supostos elevados ganhos dos notários, por constituírem exceção, também não encontram guarida na prática. Assim como em qualquer profissão, alguns tabelionatos possuem um movimento de serviço que é representado por ganhos profissionais consideráveis, especialmente nas grandes cidades. A grande maioria dos notários, entretanto, exerce sua função sem receber a remuneração que outros operadores do direito de formação similar recebem, sem a responsabilidade e o risco a que os notários estão sujeitos, face ao risco profissional. Todos nós conhecemos notários trabalhadores e modestos que são o exemplo vivo da injustiça de se atribuir genericamente aos notários remuneração superior ao razoável.

A terceira falta atribuída aos notários resulta, afinal, do respeito e do prestígio que o mesmo em geral detém, na comunidade em que vive, e que é o resultado natural da maneira pela qual exerce a função que lhe foi delegada. Especialmente nas cidades menores, o notário é o orientador jurídico gratuito de grande parte da população que não tem acesso aos serviços pagos para obter informação sobre assuntos relevantes de seu cotidiano, o que lhe dá em prestígio o que desejaria receber como remuneração.

O Futuro do Notariado

Mas então, para onde vão os notários e seus *cartórios*?

A sociedade brasileira precisa ser informada da realidade dos serviços notariais em nosso país, para decidir sobre os rumos que deve indicar aos notários.

A substancial modificação ocorrida na estrutura dos serviços notariais e de registro a partir de 1995 ainda não foi bem absorvida por uma pequena parcela dos integrantes do Poder Judiciário, acostumados com uma tradição secular, que continua a ver o notário como um serventuário da justiça, hierarquicamente subordinado ao magistrado. Vale lembrar o que disse John Maynard Keynes, ao observar que *a verdadeira dificuldade não está em aceitar idéias novas, mas em livrar-se das antigas*. A relativa independência conquistada pelos notários e registradores não os tornam contestadores de seus anteriores superiores hierárquicos. Ao contrário, a nova organização institucional do sistema notarial e registral brasileiro está intimamente ligada ao Poder Judiciário, cujas ações podem contribuir para o maior ou menor êxito dos profissionais no exercício da respectiva função.

Assim, o ingresso na função é responsabilidade explícita do Poder Judiciário, que tem o direito-dever de não deixar um serviço notarial ou registral sem titular por mais de seis meses, realizando o concurso logo que ocorra a vacância, para que se cumpra verdadeiramente o preceito constitucional. A vocação e a responsabilidade do Poder Judiciário nessa área é excepcional e transcende à capacidade dos notários e registradores

em 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. A resposta mais adequada a essa necessidade seria a realização de concurso para a outorga da delegação em geral, durante o prazo de validade do concurso, e não para um serviço notarial ou registral específico, cuja vacância já tenha sido declarada. Os custos na realização dos concursos seriam menores e o Poder Judiciário ficaria com um elenco de notários e registradores em potencial, medida que reduziria ao mínimo o tempo necessário para a outorga da delegação de um serviço que vagasse durante o prazo de validade do concurso. Essa solução foi adotada pela Lei nº 11.183, de 29.06.98, para os concursos a serem realizados no Estado do Rio Grande do Sul.

A presteza no preenchimento da vaga é essencial para a continuidade na prestação de um adequado serviço notarial e registral. 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. A postura do Poder Judiciário de São Paulo ao realizar em curto espaço de tempo o concurso para preenchimento das vagas existentes nos serviços notariais e de registro da capital parece-nos exemplar. 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. O resultado obtido em São Paulo deve servir de exemplo aos demais Estados, onde - a pretexto da proteção de direitos individuais - os concursos estão sendo procrastinados, fazendo com que algumas pessoas se tornem descrentes do interesse na sua realização.

Outra providência que compete ao Poder Judiciário, cuja adoção influenciará positivamente no desenvolvimento do sistema notarial e de registro brasileiro, diz respeito à proibição da acumulação dos serviços notariais aos de registro, prevista no art. 26 da Lei nº 8.935/94, especialmente o de tabelionato de notas com o de registro de imóveis, procedendo-se à desacumulação quando da primeira vacância da titularidade, como prevê o art. 49 daquela lei. 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 acrescentarmos 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.

O Poder Judiciário poderia utilizar-se dos serviços notariais na denominada *jurisdição voluntária*, ou não contenciosa, atribuindo a tais profissionais a prática de atos que possam ser realizados entre pessoas capazes, independentemente de homologação judicial e da incidência de pagamento de custas judiciais. Por vezes, a previsão legal que permite a atuação do

notário nessa área tem sido inócua pela falta de determinação do Poder Judiciário em regulamentar aspectos de interesse econômico dos cartórios judiciais e de incidência de taxas em duplicidade, tornando o ato gravoso para as partes. É contraditório que, sendo tão agudo o problema de excesso de trabalho jurisdicional para os magistrados, ainda não tenha sido dada a importância devida à possível colaboração dos notários na área da jurisdição não contenciosa. O assunto não é novo, tendo sido objeto de apreciação em congresso da União Internacional dos Magistrados, realizado em Macau, em 1989, no qual foi aprovada por unanimidade a seguinte resolução a respeito do papel do notário:

O notário é um oficial público que, por meio de seus conselhos, informa com imparcialidade sobre a natureza e as conseqüências jurídicas dos atos que se deseja elaborar e que, por esse papel, torna-se um agente de prevenção de litígios. O ato notarial outorgado pelo notário simplifica os procedimentos da prova. O notário é também delegado pelo tribunal para realizar atos judiciais, tais como inventários e partilhas. É desejável que a função do notário seja consolidada e que o recurso do trabalho do notário na administração da justiça seja reconhecido e incentivado.

Deve ser ressaltada a necessidade e a conveniência de concluir-se a institucionalização do sistema notarial e registral brasileiro, mediante a aprovação de legislação ordinária visando a criação de um Conselho Federal de Notários e Registradores, e de um Conselho de Notários e Registradores em cada Estado da Federação e no Distrito Federal. Esses Conselhos seriam dotados de personalidade jurídica de direito privado e teriam como objetivo orientar e fiscalizar o exercício profissional, sem prejuízo do dever atribuído ao Poder

Judiciário de fiscalizar os atos notariais e de registro, a ser exercido pelo juízo competente, na forma da lei estadual. A fiscalização dos serviços e a apuração de faltas éticas poderiam ser exercidas de comum acordo entre tais Conselhos e o Poder Judiciário, especialmente no que se refere à observância da regra de territorialidade, em relação aos tabeliães de notas, e à cobrança de emolumentos aquém ou além da previsão legal. Como se sabe, o tabelião de notas não pode praticar atos de seu ofício fora do município para o qual recebeu a delegação, segundo dispõe o art. 9º da Lei nº 8.935/94. Entretanto, em razão de diferenças regionais nas tabelas de emolumentos, ou de tratamento privilegiado a alguns clientes, atos notariais tem sido praticados sem a observância do preceito legal, o que - além de causar desprestígio para a classe como um todo - sempre traz o risco de possível impugnação jurídica do ato, por falsidade nas declarações do tabelião. No que se refere à importância da fiscalização na delicada questão dos emolumentos, basta lembrar o prejuízo que é causado a toda uma categoria profissional quando um de seus membros é flagrado cobrando valores indevidos.

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 inciso XIV do art. 30 da Lei nº 8.935/94. 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.

A consolidação institucional da atividade notarial e de registro impõe a necessidade da aprovação de uma lei

federal estabelecendo normas gerais para a fixação dos emolumentos devidos pela prática dos atos, conforme prevê o § 2º do art. 236 da Constituição Federal. 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-se 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.

Do que foi dito resta a convicção de que os serviços notariais e de registro continuarão a ser prestados à sociedade brasileira enquanto estes responderem aos anseios jurídicos da população, especialmente aquela de baixa renda, que tem em tais serviços a garantia da proteção do Estado, ao contrário de algumas pessoas físicas e jurídicas mais favorecidas, que preferem resguardar seus negócios junto a empresas seguradoras, por convicção ou interesse fiscal, circunstâncias nem sempre confessáveis. Na medida em que os notários e registradores estejam exercendo rigorosamente sua função social, dentro dos postulados acima referidos, é natural esperar-se que seu papel estará preservado nas profissões de natureza jurídica.