

CARTÓRIOS EXTRAJUDICIAIS, PÚBLICOS OU PRIVADOS. APERFEIÇOAMENTO*

Hamilton Lima Barros

RESUMO

Mostra-se a favor da privatização dos cartórios, não por ser o Poder Público um mau gerente, mas por acreditar que a administração privada seja mais eficiente. Entretanto, concorda com o fato de que na origem da privatização dos cartórios há uma idéia de proteção política. Examina a Emenda n. 22 à Constituição de 1967, que trata da efetivação de substitutos, até a Constituição de 1988, quando então melhoraram consideravelmente os serviços cartorários em geral. Comenta, também, a respeito da Lei n. 8.935/94, que resultou de pensamentos contrários à privatização. Apesar dessa lei, é preciso reconhecer que a privatização já se constitui em regra constitucional. Por fim, esclarece a semântica de termos cartorários e afirma que a situação financeira de alguns tabeliães não é tão boa quanto as pessoas pensam ser.

PALAVRAS-CHAVE

Cartório – privatização; tabelião; foro judicial; foro extrajudicial; Emenda n. 22; Lei n. 8.935/94;

Não nasci tabelião, não trabalho em cartório desde menino: fui advogado rapidamente, promotor em São Paulo, juiz no Rio de Janeiro; aposentei-me advogado; passei duas vezes pelo Executivo Federal e Municipal; tive uma pequena empresa de prestação de serviços; e, há um ano e meio, sou tabelião.

A segunda afirmação de caráter pessoal, por uma questão de honestidade intelectual e para que entendam a minha posição, é que sou um capitalista convicto. Quando era mais jovem e juiz, dizia-me um homem de centro-esquerda; hoje afirmo que – sei que não é *in* dizê-lo – sou capitalista, e cada vez mais. É claro que não sou a favor do capitalismo selvagem e nem sou contra as preocupações sociais, pelo contrário, mas acredito que a única forma econômica que funciona é o capitalismo, e sou fã da eficiência dos métodos privados de administração. Por isso sou a favor da privatização do foro extrajudicial. Quando era juiz, achava que uma das páginas mais bonitas do Direito Civil era a teoria da regulamentação legal do contrato. Hoje não penso mais assim, sou a favor de uma leve e inteligente regulamentação do mercado para que ele regule o contrato.

Entrando no assunto da privatização dos serviços notariais e registrais, nos termos da Lei n. 8.935, estes abrangem a parte de notas, notas e registros de contratos marítimos, registros de imóveis, registro civil das pessoas naturais e petições de tutelas, registro civil de títulos e documentos de pessoas jurídicas, registro de distribuição – pelo que sei, só existe no Rio de Janeiro, nos outros Estados é o distri-

buidor – e o Cartório de Protesto de Títulos. Até a Constituição de 1988 e na quase totalidade das comarcas, havia a chamada “serventia mista”, que possuía foro judicial e extrajudicial. Como juiz, ainda peguei duas varas cíveis não oficializadas no Rio de Janeiro. Hoje em dia, todos sabemos que isso foi extinto pela Constituição de 1988 quando todo o foro judicial foi oficializado e o foro extrajudicial não.

O extinto Estado da Guanabara foi o primeiro Estado do Brasil a ter concurso público de tabelionato para cartório extrajudicial. O Governador Carlos Lacerda promulgou uma lei em que dois terços das vagas se destinavam a concurso público e um terço à remoção. Infelizmente, parou nesse Governador, em 1960.

Seja no Rio de Janeiro ou em outros Estados, cada um de um jeito, variando os critérios de promovimentos dos cartórios extrajudiciais, houve algumas tentativas de estatização por esse meio. No Rio de Janeiro ocorreu isso, e foi uma catástrofe: os cartórios que eram lucrativos nas mãos dos tabeliães privados deram – todos, sem exceção – prejuízo nas mãos do Estado. Inclusive, travam-se coisas aí que só merecem o nome de “improbidade”, como, por exemplo, um escrevente de um tabelionato privado que tinha uma boa clientela pedia a remoção para o tabelionato oficializado e passava a receber vencimentos dos cofres públicos, mas lavrava as suas escrituras no antigo cartório não oficializado de onde vinha, sem nenhum problema. O único papel do Estado, nessa situação, era pagar o vencimento desse escrevente que continuava recebendo da parte normalmente, conforme era de tradição.

Criou-se, inclusive a partir daí, uma situação muito complicada em termos de Direito Administrativo – o servidor público não remunerado pelos cofres públicos. Isso é muito complicado, mas existe. Chama-se isso, genericamente, de “06” no Rio de Janeiro, porque esse pessoal tem o número de matrícula começando por 06. O “06” é uma situação que não dá para explicar, nenhum administrativista irá entender.

Hoje em um cartório onde esse “06” trabalhava, assume um novo titular, no regime novo, e não se pode mandá-lo embora, ou seja, há gente encostada lá, e com direito de receber o salário de servidor oficializado.

Na verdade, talvez a idéia da privatização dos cartórios extrajudiciais venha da idéia generalizada e que o Poder Público é um mau gerente.

A título de ilustração, contarei uma história que aconteceu no Rio de Janeiro. Naquele Estado, havia uma empresa estatal de transporte coletivo, CTC, que tinha uma frota de ônibus. Essa frota acabou, foi sucateada, não tinha mais ônibus para rodar. Isso por uma razão muito simples: quando se quebra um disco de embreagem do ônibus, por exemplo, no caso de um empresário privado, ele manda o seu empregado ao bairro de São Cristóvão, que tem um comércio forte de autopeças, comprar o disco e uma hora depois o ônibus já está rodando; mas no caso do empresário estatal ele tem de fazer licitação para comprar o disco de embreagem, o que não funciona, afora os outros problemas que todos nós conhecemos, como o do emprego etc.

* Texto baseado nas notas taquigráficas de conferência proferida no 1º Congresso Brasileiro de Administração da Justiça, promovido pelo Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal, de 6 a 8 de dezembro de 2000, em Brasília-DF.

A idéia de privatização desses serviços vem daí. O meu substituto no cartório foi, durante trinta anos, funcionário da Corregedoria-Geral de Justiça do Rio de Janeiro, Diretor de Pessoal da Corregedoria e Diretor de Fiscalização da Corregedoria. Ele me disse que não sabia como tinha conseguido trabalhar trinta anos no tribunal naquele sistema: se dizia para algum funcionário como ele deveria trabalhar, este lhe respondia que não ia fazê-lo, que não adiantava insistir, que ficaria doente e tiraria uma licença, ou que iria falar com o desembargador “fulano” e acabava por não fazê-lo mesmo. No cartório, é tudo diferente, todos são muito bem tratados, mas, quando alguém quer manifestar algum tipo de insatisfação, o meu substituto vira-se para a secretária e diz: *Traga-me a pilha de currículos*. Todos ficam quietos e trabalham sem dificuldades.

Com esse exemplo, podemos ver que a diferença de eficiência não existe sem razão. Estou vivendo o seguinte problema – é do conhecimento de todos que, para se lavrar uma escritura, é obrigatória a certidão de distribuidores –: o computador do distribuidor de Friburgo quebrou e, por isso, a certidão está demorando para sair. Se o meu computador quebrasse, em um instante estaria consertado, mas o cartório do distribuidor, que é oficializado, tem de pedir esse conserto à informática do tribunal, que depende da administração pública. Resultado: está há alguns dias parado.

São esses fatos que, na verdade, falam em favor da idéia de privatização. Não vou negar que na origem da privatização dos cartórios existe uma idéia de proteção política, uma idéia feudal etc. É voz corrente que cartório se passa de pai para filho, o que até era verdade. Contam que, em tempos antigos, houve cartórios inventariados, por morte de seu titular, como patrimônio da família. Evidentemente, hoje, esse fato tem tanta relevância jurídica quanto uma escritura de compra e venda de escravos. Enfim, por artifícios variados, os cartórios passaram de pai para filho até a Constituição de 1988.

O último fato que aconteceu nesse particular foi a Emenda n. 22 à Constituição de 1967, que permitiu a efetivação de substitutos com cinco anos. Na verdade, dizem os colonistas, que esta foi uma manobra com vistas a beneficiar dois filhos de políticos poderosos. Conheço um deles e posso dizer que, além de meu colega, é um primoroso oficial de registro de imóveis. Se a Emenda foi feita para

Com a nova Constituição, consagrando a regra da privatização – os cartórios, pela garantia que os titulares tinham de que não iriam sair –, melhoraram muitíssimo em eficiência e em qualidade de prestação de serviços. É uma realidade inquestionável. Inclusive, criaram-se mecanismos com o objetivo de facilitar o serviço para o usuário.

beneficiá-lo, este é um outro problema, mas o rapaz é, repito, um primoroso oficial de registro de imóveis. Ou seja, a Emenda n. 22, que mandou efetivar os substitutos – alguns substitutos, realmente, eram filhos, sobrinhos e enteados de tabeliães, mas muitos eram antigos funcionários que, pelos seus longos anos de trabalho, pelo seu merecimento profissional, o tabelião o transformou em substituto –, transformou-os em titulares.

Por exemplo, o titular do maior cartório do Rio de Janeiro foi efetivado pela Emenda n. 22 numa situação curiosa. Um tal de Serafim, político que nunca trabalhou no cartório que possuía, conseguiu ser removido para um cartório de imóveis e convidou uma pessoa para ser seu substituto, ou melhor, para, na realidade, trabalhar, e este disse que estava velho e cansado e que iria trabalhar, mas não queria ser substituto. Pediu que o seu filho fosse colocado como substituto. Portanto, Serafim contratou o pai como assessor e o filho como substituto. O filho virou titular. O rapaz não nasceu em berço de ouro, sempre foi um trabalhador de cartório.

De qualquer maneira, estou-lhes contando essa história para mostrar

que a Emenda n. 22 começou com uma modificação. Mesmo quando o substituto era o filho do antigo titular e, por isso, virou substituto, pela Emenda virou titular; na verdade, muitos deles eram profissionais dedicados, até porque eram filhos de famílias ilustres e estudaram em bons colégios, em boas universidades, tiveram acesso à melhor educação possível. Pode-se discutir, em termos de regime democrático e dos princípios norteadores do serviço público, como foi feita a investidura, mas a realidade é que existem muitos bons profissionais. Mesmo esses que, por força da Emenda, viraram titulares porque eram filhos, de uma maneira geral, são melhores que os anteriores, têm mais comprometimento com atividade notarial que os antecessores que caíram diretamente como titulares. Alguns foram efetivados por razões piores que a de ser filho. Os substitutos efetivados já representaram uma melhoria de padrão, por aumentar o envolvimento com a atividade.

Veio a Assembléia Nacional Constituinte. Naquela época, os tabeliães tinham muito medo de investir em seus cartórios, porque havia um risco de estatização. Ninguém pensa em investir hoje para ser estatizado amanhã. É o óbvio. Com a nova Constituição, consagrando a regra da privatização – também é verdade que no final de 1988, início de 1989, quando se começou a aplicar a Constituição, foi também o *boom* da eletrônica –, os cartórios, pela garantia que os titulares tinham de que não iriam sair – a Constituição lhes garantia a investidura, somada ao avanço da ciência e da informática –, melhoraram muitíssimo em eficiência e em qualidade de prestação de serviços. É uma realidade inquestionável. Inclusive, criaram-se mecanismos com o objetivo de facilitar o serviço para o usuário. Por exemplo, no Rio de Janeiro, existe a Central de Certidões, onde em apenas um local pode-se tirar todas as certidões necessárias; há um convênio com a Caixa Econômica Federal para fornecer a escritura e a documentação de escritura por emolumentos subsidiados; as associações dos notários e dos registradores se envolveram nas campanhas de registro civil, promovidas pelo Ministério da Saúde, e daí por diante.

Em seguida à Constituição de 1988, foi editada a Lei n. 8.935/94, que é o estatuto da minha profissão. Um tabelião do Rio de Janeiro, amigo meu, participou da elaboração dessa lei, que ficou definida como “a lei possível”. Essa lei resultou das esquerdas con-

trárias à privatização. Eles não entendem que a privatização, quer queiram ou não, é regra constitucional; não adianta discuti-la. O importante é fazer com que ela seja bem feita; não podemos negá-la, porque ela já está consagrada pela Constituição.

Trago alguns problemas para reflexão: Qual é a melhor terminologia para a classe, para a nossa profissão? Notário, registrador, titular, escrivão, delegatário ou o tradicional tabelião? Pessoalmente, gosto do termo e me intitulo "tabelião". É um termo bonito, histórico e tem grife. Fiquei muito satisfeito por ter visto no novo dicionário Aurélio, Século XXI, a definição de tabelião como sendo a pessoa que lavra o registro das escrituras. Para mim, é importante saber qual o nome da minha profissão. "Notário", "registrador" são nomes esquisitos. O próprio termo "registrador" não diz nada. "Titular" pode ser de muitas outras coisas, pode ser de um time de futebol. "Escrivão" pode ser da delegacia de polícia. Por isso, gosto do termo "tabelião". Dentro dessa mesma linha da preocupação semântica – que é importante porque ninguém pode fazer ciência sem uma semântica adequada e precisa –, qual o nome do local onde trabalho? É cartório, serviço, registro, tabelionato? A palavra "cartório" está muito desgastada, lembra dinheiro fácil. Existe a questão do foro judicial, outros o chamam de escrivania. Pessoalmente, até por coerência, por ser favorável ao nome "tabelião", gostaria que se chamasse "tabelionato". Não haveria nada demais em se chamar de "tabelionato de documentos", "tabelionato de registro de imóveis". Aliás, a lei de protestos fala em "tabelionato de protestos", que, na verdade, não tem nada a ver com lavrar escritura.

Chegamos a uma questão muito importante e muito delicada. Não se trata da questão jurídica, mas quero trazer uma pergunta: são os membros da classe, necessariamente, homens ricos e poderosos? Todos costumam dizer que se você é tabelião, está bem de vida. Quero dizer, inclusive, que o meu cartório é de porte médio. Ganho como tabelião na faixa do que ganharia como se tivesse ficado como desembargador. É um ótimo negócio, pois tenho menos preocupações. Nem todo tabelião é o potentado que se imagina e nem tem a minha situação. Existem cartórios que dão prejuízo. Registro civil de distrito dá prejuízo. Se o registro civil for em um lugarejo em que não exista um hospital, onde não nasça ninguém, onde não morra ninguém, onde o casamento não faça parte da cultura,

irá ficar vago eternamente. Para esse tipo de problema, tenho uma solução empírica – quem colocou ordem nela foi Tarcísio Orlandi, que trabalhou conosco em Caraguatatuba e, hoje, é desembargador em São Paulo –, basta que o cartório com a função de registro de imóveis da área suba a um de registro civil. "Quem come a carne, rói o osso". É a lei da vida. É até uma idéia.

É preciso tirar essa idéia de que todo tabelião é milionário. Ainda que seja verdade, perdoem-me os meus antigos companheiros de magistratura, mas, qual é o problema de ser rico? Quem tem de se preocupar com quanto o tabelião ganha é o imposto de renda. As corregedorias têm de se preocupar se o tabelião presta um bom serviço. Se quiserem desmembrar, por exemplo, um cartório, o maior do Rio de Janeiro, que têm a Barra da Tijuca e Jacarepaguá; vamos supor que o cartório atual fique com a Barra e se crie um outro cartório para Jacarepaguá. Quem comprar um imóvel em Jacarepaguá, por força da lei, terá, antes de registrá-lo, de tirar uma certidão no cartório da Barra para levar para o de Jacarepaguá, para que este possa abrir a matrícula. Moral da história: diminuímos o ganho daquele tabelião, mas, em compensação, demos mais uma despesa para a parte, que terá de tirar mais uma certidão. Isso atende ao interesse público? Penso que não.

Muitos amigos meus de magistratura resistem à idéia de privatização. A partir do momento em que o juiz está em atividade e a Constituição diz que o cartório está privatizado, não adianta resistir. Vamos fazer com que essa privatização seja boa, eficaz, atenda aos interesses públicos. Não adianta ficar remando contra. Existem muitas coisas que podem ser feitas a partir da idéia de privatização para o aperfeiçoamento do sistema, mas não são feitas.

Um problema gravíssimo é o regime jurídico dos prepostos. A solução desse problema deveria estar na lei e os provimentos das corregedorias poderiam resolvê-lo. Não sei se todos sabem que pelo regime da Lei n. 8.935, para que alguém tenha fé pública, possa lavrar uma escritura, possa efetuar o registro de imóveis, basta que eu assine a carteira de trabalho dele e, em função, coloque: "escrevente substituto". Essa pessoa terá, automaticamente, fé pública, poderá transferir a propriedade de um imóvel pelo registro, lavrar a escritura, fazer tudo. Esse tipo de prerrogativa é prejudicial até para a minha classe; para mim, não é correto.

Lembro-me de que, à época, era Promotor em São Paulo, e havia uma

lei local dizendo que, quando o tabelião queria que um de seus empregados ganhasse fé pública, quando queria transformá-lo em "escrevente juramentado", bastava fazer um expediente ao juiz indicando o "Sr. Zezinho". O juiz pegava os documentos do empregado, a sua folha corrida etc., e o submetia a uma prova. O nível da prova era variável. Para escrevente de registro de imóveis da capital, era uma; para escrevente de Carapicuíba era outra, mas havia uma dignidade, uma publicidade dessa fé pública. A fé pública foi deferida a mim, logo, não posso substabelecê-la da forma como é feito hoje.

Esta é uma prerrogativa, sobretudo, abusiva e até prejudicial à classe. Se o tabelião pode dar fé pública, por que a Ordem dos Advogados não pode? Por que o Conselho dos Farmacêuticos não pode? De repente, essa prerrogativa pode virar-se contra nós. Melhor que brigar contra a idéia de privatização, precisamos repensar sobre essa questão.

A sucessão entre tabeliões é outro problema importantíssimo. Há diversos aspectos, os trabalhistas, gravíssimos, e os de responsabilidade civil. Não está muito claro para as pessoas que cartório não é pessoa jurídica, a começar pela Receita Federal, que exige que cartório tenha CGC. É importante se definir a natureza jurídica do tabelião. Para mim, nos termos da lei, trata-se de um autônomo, porque a lei diz que o tabelião notário é um registrador, um profissional do Direito.

A atividade, porém, muitas vezes é típica de empresa. Por exemplo, tenho colegas no Rio de Janeiro – e em São Paulo deve haver outros mais – que têm 150 empregados no livro-caixa. A minha irmã, que é fiscal da Receita Federal, diz que o livro-caixa de tabelião assusta, pois, realmente, 150 empregados não é coisa para livro-caixa, mas essa é a situação. Creio que isso precisa ser melhor avaliado e melhor regulamentado.

Existem casos folclóricos: houve um tabelião que tinha um filho que trabalhava no cartório há muitos anos, e, quando o filho não foi efetivado e ele, tabelião, ia cair na compulsória, aumentou o salário do filho para trinta mil reais por mês, com vinte anos de serviço. E o novo tabelião teve esse problema pela frente. Evidentemente esse fato é uma fraude e tem de ser revisto.

Quanto a problemas de responsabilidade civil, existem ações tramitando no foro do Rio de Janeiro, em que é ré um determinado cartório de ofício de notas. E, quando muda o tabelião,

como fica a situação? Trata-se de um assunto que merece uma atenção do legislador. Muitas coisas, porém, podem ser feitas pelas corregedorias, como, por exemplo, disciplinar melhor a situação de preposto, por provimento, enquanto não sai a lei.

Gostaria de comentar a respeito da compulsória. Quando veio a lei, houve tabeliães que sustentaram que não cabia compulsória, porque a Lei n. 8.935 não prevê aposentadoria compulsória; brigaram até no STF e perderam – o primeiro caso foi o de uma tabeliã do Rio de Janeiro, que perdeu no Supremo Tribunal Federal, dizendo que se aplicariam a nós as regras dos servidores públicos. Houve uma modificação constitucional, em termos de Previdência Social, e essa tabeliã era funcionária pública, submetida ao regime anterior à Constituição e à Lei n. 8.935, e descontava para o Instituto de Previdência do Estado, e o tribunal a aposentou.

Não sou funcionário público. Recolho ao INSS, que não conhece a figura da aposentadoria compulsória, e não sei, sem querer desafiar a Corregedoria, evidentemente, se esta poderia determinar ao INSS que me aposentasse; acho que não pode. Também penso não ter base legal para cassar a minha delegação, porque fiz setenta anos. *Data venia*, coloco o tema para debate, pois a lei prevê apenas a aposentadoria voluntária. Esse é um problema grave que precisa ser solucionado.

Lembrei-me de que, até hoje, não houve qualquer problema grave, mas pode haver, ligado a essa história da sucessão dos tabeliães. E tudo que está ali, como o imóvel, o computador dentre outros, é propriedade particular do tabelião. E a Lei n. 8.935, absurdamente, não tem qualquer disposição que consagre o instituto da ocupação provisória conhecido do Direito Administrativo, que, no caso dos serviços públicos concedidos, permitidos ou autorizados, permite – para evitar descontinuidade do serviço, o que jamais pode ocorrer – que a administração ocupe aqueles bens, aquele material, aquele pessoal usado pelo concessionário do serviço público, e a Lei n. 8.935 não diz isso.

Então se eu sair do meu cartório e passar para o meu assessor simplesmente o disco rígido do meu computador e disser: *Está aí o registro de imóveis. Até logo!* Ele não terá como dar seguimento. Acho que também seria necessário que a Lei n. 8.935 desenvolvesse os “tabelionados”, um instituto jurídico similar à ocupação provi-

sória de que tratam todos os administrativistas, instituto aqui-conhecido do Direito Administrativo.

ABSTRACT

This paper argues in favour of the privatisation of notary's offices not because the Public Power is a bad administrator but, it believes that private administration is more effective. Nevertheless, it agrees with the notion that political protection lies at the root of notary privatisation.

It studies Amendment n. 22 to the 1967 Brazilian Constitution that deals with the authorising of substitutes and then it looks at the 1988 Constitution in which notary services were considerably improved in general. This paper also comments upon Law n. 8.935/94 that arose out of contrary thinking vis à vis privatisation. In spite of this law, it is essential to recognise that privatisation has already become a constitutional rule.

Finally, it sheds light on the semantics of notary terms and affirms that the financial state of some notary publics is not as good as some may think.

KEYWORDS – Notary's office – privatisation; notary; Amendment n. 22; Law n. 8.935/94.

Hamilton Lima Barros é Oficial do Cartório de Registro de Imóveis de Friburgo - RJ.