

DO ESTUDO DA EFICIÊNCIA SOB A PERSPECTIVA DAS MEDIDAS IMPLEMENTADAS PELO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ) NA FISCALIZAÇÃO DA ATIVIDADE NOTARIAL E REGISTRAL NO BRASIL

*ON THE STUDY OF EFFICIENCY FROM THE PERSPECTIVE OF THE MEASURES
IMPLEMENTED BY THE NATIONAL COUNCIL OF JUSTICE (CNJ) IN THE OVERSIGHT OF
NOTARIAL AND REGISTRY ACTIVITIES IN BRAZIL*

Ana Maria Scardueli de Almeida¹

Antonio Carlos Freitas de Medeiros Junior²

Carlos Renato Cunha³

RESUMO

A eficiência se perfectibiliza pela prestação de um serviço preciso, sem ambiguidades, contínuo e rápido. No entanto, o alcance do parâmetro de eficiência exige uma série de medidas que promova a simplificação de procedimentos e a correção de fatores que sejam contrários a qualquer meio ensejador de serviços eficazes. Dessa forma, a partir da utilização do método hipotético-dedutivo e com o suporte bibliográfico e documental, baseado nos estudos do Pareto eficiente e eficiência Kaldor-Hicks, a proposta do presente artigo será demonstrar as medidas adotadas pelo CNJ para a aplicação prática da eficiência como base do modelo burocrático das atividades notariais e registrais no Brasil. A conclusão chegada é a de que iniciativas do CNJ foram fundamentais na promoção da eficiência nas atividades notariais e registrais no Brasil, com melhora significativa na qualidade dos serviços prestados à população.

PALAVRAS-CHAVE: Atividade Notarial e Registral. Burocracia. Direito. CNJ. Eficiência. Tecnologia.

¹ Mestra em "Direito, Sociedade e Tecnologias", pela Escola de Direito das Faculdades Londrina. Especialista em Direito Notarial e Registral, pela LFG. Bacharel em Direito, pelo Centro Universitário IESB. Atualmente registradora do Registro de Imóveis e de Registro Civil de Pessoas Naturais e de Interdições e Tutelas e Registro de Títulos e Documentos e Civil das Pessoas Jurídicas da comarca de Jaguariaíva-PR.

² Mestre em Direito, Sociedade e Tecnologia, pela Escola de Direito das Faculdades Londrina. Especialista em Direito tributário pelo IBET. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9349192053664762> Orcid: <https://orcid.org/0009-0004-0713-0286>. E-mail: Antotendo@hotmail.com.

³ Doutor e Mestre em Direito do Estado, pela Universidade Federal do Paraná (UFPR/PR). Especialista em Direito Tributário, pelo Instituto Brasileiro de Estudos Tributários (IBET). Bacharel em Direito, pela Universidade Estadual de Londrina (UEL/PR). E-mail: carlosrenato80@gmail.com

ABSTRACT

Efficiency is improved by providing accurate, unambiguous, continuous and fast services. However, achieving the efficiency parameter requires series of measures to promote procedure's simplifications and the correction of factors in opposition to any means of providing effective services. Thus, using the hypothetical-deductive method and with bibliographic and documentary support, based on studies of Pareto efficiency and Kaldor-Hicks efficiency, the purpose of this article will be to demonstrate the CNJ's measures for the practical application of efficiency as the basis of the bureaucratic model of notarial and registry activities in Brazil. The conclusion reached is that CNJ initiatives were fundamental in promoting efficiency in notarial and registry activities in Brazil, with a significant improvement in the quality of services provided to the population.

KEYWORDS: Bureaucracy. CNJ. Efficiency. Law. Notarial and Registry Activity. Technology.

INTRODUÇÃO

A busca pela prestação de um serviço preciso, sem ambiguidades, contínuo e rápido, é colocada pela implementação do conteúdo afeto à eficiência. Garantir o atendimento que atenda aos aspectos qualitativos necessários em um menor tempo é o objetivo de qualquer instituição, seja pública ou privada. O alcance das metas pretendidas, porém, exigem uma série de medidas que promovam a simplificação de procedimentos e a correção de fatores que sejam contrários a qualquer meio ensejador da eficiência.

O exemplo perfeito da aplicação da promoção da eficiência no aperfeiçoamento dos serviços para a população foram as iniciativas tomadas pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) para aperfeiçoar o modelo burocrático da atividade notarial e registral.

Dessa forma, a partir da utilização do método hipotético-dedutivo e com o suporte bibliográfico e documental, no primeiro momento, será concedida uma visão econômica do conceito de eficiência a partir da perspectiva do Pareto eficiente e da eficiência Kaldor-Hicks; no segundo momento, demonstrar-se a diferença entre eficácia, eficiência e efetividade sob a perspectiva conceitual; por último, demonstrar-se-ão as medidas adotadas pelo CNJ para a aplicação prática da eficiência como base no modelo burocrático das atividades notariais e registrais.

O presente artigo comprova que as iniciativas tomadas pelo CNJ foram fundamentais na promoção da eficiência nas atividades notariais e registrais no Brasil, o que vem acompanhado de uma melhora significativa na qualidade dos serviços prestados à população.

I. PARETO EFICIENTE E EFICIÊNCIA KALDOR-HICKS

É possível observar que um dos objetivos centrais do modelo burocrático é o alcance da eficiência. Diante disso, pode-se chegar à conclusão preliminar de que a gestão administrativa adequada é ferramenta para alcançar a eficiência nos processos/procedimentos e consequentemente na prestação dos serviços.

Necessário, neste ponto, aclarar a acepção do vocábulo 'eficiência', quais concepções são atraídas ou repelidas para sua conceituação, na tentativa de fixar um sentido capaz de auxiliar na apreciação de pontos vinculados ao regime privado dos cartórios extrajudiciais, de modo a alcançar a compreensão e os objetivos desejados neste artigo.

Então observe, Gabardo menciona que (Gabardo, 2002, p. 23 e 91) “em um sentido gramatical, que alguns denominam de vulgar ou comum, o vocábulo eficiência é entendido como um sinônimo de eficácia, que significa uma ação “que produz um efeito”, ou ainda, “que dá bom resultado”.

O autor segue considerando ainda sobre o sentido lexicográfico da eficiência que:

Todavia, para fins acadêmicos em nada colabora esta explicação de índole lingüística, haja vista que o termo é apreendido com os mais diferentes sentidos, dependendo-se do *locus* científico que é tomado como substrato teórico de investigação (Gabardo, 2002, p. 23 e 91).

Diante desse apontamento, o contato com o conceito de eficiência em outras áreas de conhecimento é salutar para compreensão e persecução do seu sentido denotativo e valorativo, então tomando por base um sentido público-administrativo Egon Bockmann Moreira (Moreira, 2000, p. 330), propõe que:

Eficácia administrativa diz respeito à potencialidade de concreção dos fins preestabelecidos em lei, 'a situação atual de disponibilidade para a produção dos efeitos típicos, próprios, do ato'. Já a eficiência administrativa impõe que esse cumprimento da lei seja concretizado com um mínimo de ônus social, buscando o puro objetivo do atingimento do interesse público de forma ideal, sempre em benefício do cidadão.

O autor Cristiano Carvalho (Carvalho, 2013, p. 65) pondera que “eficiência, enquanto valor, é instrumental, o que significa dizer que não é propriamente um valor “meta”, mas um valor-meio para a consecução de outros valores”. Por ser uma das ciências que demanda fortemente a análise do conceito e dos processos atrelados à eficiência, a Ciência Econômica, como campo de conhecimento, foi uma das que mais trabalhou em sua conceituação.

Atentemo-nos à continuação do que nos ensina Cristiano Carvalho (Carvalho, 2013, p. 65):

De modo geral, a eficiência para a Economia é alcançar resultados a partir dos menores inputs possíveis, ou, o que dá no mesmo, alcançar o maior output possível a partir de determinados recursos. De modo ainda mais sintético, eficiência significa alcançar os melhores resultados possíveis a partir de recursos limitados, seja em que área for e sejam quais os objetivos pretendidos.

Já a compreensão de eficiência sob a visão da alocação de recursos de Vilfredo Pareto, mencionada na obra de Carvalho (2013, p. 65-66) pode ser realizada da seguinte forma:

Uma situação ou interação é "Pareto eficiente" quando em uma interação, ao menos um indivíduo resulta em situação melhor do que antes e nenhum em situação pior. E uma alocação é "Pareto ótimo", quando não se pode alterá-la sem que um dos indivíduos fique em situação pior do que antes.

No mesmo sentido, Alvarez (2006, p. 63) afirma que "Uma decisão é ótima, segundo Pareto, se não existe outra situação diferente que se prefira unanimemente, o que implica que devem rejeitar-se todas as situações que todos declaram unanimemente como piores".

Noutro contraponto, deve-se levar em conta a eficiência apresentada por Kaldor-Hicks, que, de acordo com o apresentado na obra de Carvalho (2013, p. 66-67), leciona que a eficiência:

Ocorre quando em uma interação uma das partes resulta em situação pior do que antes, porém é teoricamente possível que o indivíduo que saiu perdendo seja compensado pelo que saiu ganhando. Importante salientar que a compensação não necessita ser concretamente efetivada, mas tão somente viável em tese, consoante o resultado final, em ganho econômico, da transação.

É possível identificar, na conceituação desse autor uma amplitude no sentido denotativo de eficiência, principalmente quando considera que uma situação é eficiente na proporção dos benefícios sociais gerados, ou seja, quanto menores os custos sociais, mais eficiente é a situação. Abrindo espaço até mesmo para que os agentes beneficiados

sejam capazes de custear a compensação necessária para conseguirem a anuidade dos prejudicados. Tabak (2015, p. 324), de forma muito pertinente pondera que:

Assim, embora o conceito de eficiência de Kaldor-Hicks exija que a maioria se beneficie com determinada medida e que possa haver agentes que saiam perdendo, é sempre possível realizar uma redistribuição dos recursos de forma a tornar essa medida eficiente no sentido de Pareto.

Cotejando as duas perspectivas de eficiência – Pareto eficiente e eficiência Kaldor-Hicks – é sensato pensar que melhor seria para o usuário dos serviços notariais e registrais que a eficiência alcançada na prestação dos serviços dos cartórios extrajudiciais fosse a Pareto eficiente ou idealmente a Pareto ótimo, no entanto há de se deixar consignado, conforme ensinado por Carvalho (2013, p. 66-67) que,

Quando escolhas jurídicas são feitas, o que implica dizer “escolhas públicas”, uma vez que afetam toda a sociedade (mesmo decisões judiciais, que dirimem conflitos entre as partes do processo, geram externalidades a terceiros), a eficiência torna-se ainda mais importante. A escolha do legislador, ao elaborar leis cujos comandos incentivarão determinadas alocações de recursos, muitas vezes será Pareto ineficiente. (...). Ainda que o critério paretiano seja obviamente o mais desejável e, por princípio, deve ser sempre o buscado, a eficiência Kaldor-Hicks é mais realista e fácil de concretizar na vida prática.

Poderia surgir nesse contexto a preocupação com a consecução do ideal de justiça; para tanto, o autor traz luz sobre o tema mencionando que “(...) há situações em que há *trade offs* entre eficiência e justiça, mas, ainda assim, não devem os valores ser considerados antagônicos. A eficiência, enquanto valor-meio, busca alcançar valores fins, entre eles, o da justiça” (Carvalho, 2013, p. 66-67).

Tomando contato com os vieses da eficiência, e levando em consideração o grande peso da Teoria Econômica proposta por Vilfredo Pareto, torna-se complicado desvincular esta do conteúdo eminentemente econômico. No entanto, conforme considera Emerson Gabardo (Gabardo, 2002, p. 91):

(...) é um duplo equívoco asseverar que a eficiência é um conceito exclusivamente econômico. Primeiro, porque sua etimologia é independente de qualquer conotação intrinsecamente econômica (no sentido moderno do termo, ou seja, com denotação plutocrática), referindo-se exclusivamente a uma atividade racional, destinada a encontrar os melhores meios para a obtenção otimizada dos fins almejados. Segundo, porque,

ainda que fosse um conceito intrínseca, exclusiva, e inafastavelmente econômico, perderia tal significação ao ser absorvido e condicionado pela ordem jurídica.

A Ciência da Administração também apresenta preocupação com os contornos atrelados à eficiência e à eficácia. Nas palavras de Idalberto Chiavenato é tarefa básica da Administração (Chiavenato, 2003, p. 10):

(...) fazer as coisas por meio das pessoas de maneira eficiente e eficaz. Nas organizações - seja nas indústrias, comércio, organizações de serviços públicos, hospitais, universidades, instituições militares ou em qualquer outra forma de empreendimento humano - a eficiência e a eficácia com que as pessoas trabalham em conjunto para conseguir objetivos comuns dependem diretamente da capacidade daqueles que exercem a função administrativa. O avanço tecnológico e o desenvolvimento do conhecimento humano, por si apenas, não produzem efeitos se a qualidade da administração efetuada sobre os grupos organizados de pessoas não permitir uma aplicação efetiva dos recursos humanos e materiais.

No Direito, a eficiência assume uma caracterização inexoravelmente particular, como bem sintetiza Diogo de Figueiredo Moreira Neto, mencionado na obra de Emerson Gabardo (Gabardo, 2002, p. 91):

A “eficiência” para o tecnocrata tem sentido mais restrito que a eficiência juspolítica: para aquele, basta o atingimento ótimo dos objetivos a que imediatamente se propõe o agir do Estado. Para o Direito e para a Política a eficiência tem mais duas dimensões: a legalidade - conformar-se externamente à lei - e a legitimidade - atender ao interesse público.

Na alçada da Análise Econômica do Direito, está sendo vista como ferramenta teórica que permite ampliar o entendimento do direito como ciência, e ultrapassados os métodos interpretativos clássicos, com foco na capacidade decisória, na limitação de recursos e demonstrando preocupação com as consequências das práticas cotidianas no âmbito do direito, surge luz sobre sua importância “ao colocar no centro dos estudos jurídicos os problemas relativos à eficiência do direito, ao custo dos instrumentos jurídicos na persecução de seus fins ou das consequências econômicas das intervenções jurídicas” (Pacheco, 1994. p.34).

Benjamin Miranda Tabak, consultor legislativo do Senado Federal, ao escrever sobre a Análise Econômica do Direito menciona Posner – jurista americano, expoente máximo do movimento *Law and Economics* – para esclarecer que “O objetivo do

direito, na ótica da Análise Econômica do Direito, é o de analisar as normas legais de modo a promover a eficiência, o que implica a maximização do bem-estar social" (Tabak, 2015, p. 323).

Cabe aqui a consideração de que, em que pese aos métodos utilizados pelo direito e pela economia sejam severamente diferentes, as duas ciências se aproximam quando passam por problemas comuns a ambas; nesse sentido, Salama (2008) esclarece que "tanto o Direito quanto a Economia lidam com problemas de coordenação, estabilidade e eficiência na sociedade".

A globalização e consequentemente o enredamento das relações gerou imperativa necessidade de conexão entre diversos e em alguns momentos até opostos palcos de conhecimentos, conforme leciona Benacchio (2011, s.p):

(...) não é possível separar-se o econômico do jurídico em virtude de sua unidade enquanto fato social, sobretudo nesse início de milênio no qual é evidenciada a atuação conjunta do jurista e do economista, superando as contrariedades de outrora, para melhor compreensão e consecução dos objetivos sociais, notadamente a melhoria da qualidade de vida das pessoas.

Ainda que o autor mencionado acima fale "da consecução dos objetivos sociais", da busca pela "melhoria da qualidade de vida das pessoas", o ideário contido nesse contexto é o de otimização dos conceitos jurídicos e econômicos e respectivas aplicações, culminando consequentemente na busca/alcance da eficiência.

Em seu trabalho intitulado "Direito, Justiça e Eficiência: a perspectiva de Richard Posner", Salama (2008) menciona que nos dizeres de Posner "a eficiência é expressão jurídica de um sistema social de alguma forma voltado à maximização da riqueza da sociedade" e apresenta ainda a proposição do mesmo autor ao dizer que

Posner entende pela necessidade de que as instituições jurídico-políticas, inclusive as regras jurídicas individualmente tomadas, sejam avaliadas em função do paradigma da maximização da riqueza de forma que regras e interpretações do direito que promovam tal maximização e por consequência, eficiência, sejam justas e que regras que não a promovessem, injustas.

Necessário ressaltar que não se está realizando uma análise aprofundada e exclusiva dos aspectos econômicos, mas sim a combinação imperiosa de diferentes ideias de eficiência para estabelecer o critério desejado.

2. EFICIÊNCIA, EFICÁCIA E EFETIVIDADE

Na análise a seguir, a eficiência deve ser considerada como uma característica que pode trazer benefícios sociais e individuais com mínimo esforço e consumo de recursos, para que os resultados obtidos superem a proteção mais adequada desejada, e por consequência gere benefícios para o maior número de pessoas possível.

Portanto, como premissa, resta estabelecido que eficiência deve ser considerada como um elemento capaz de proporcionar vantagens tanto no âmbito social quanto individual, requerendo o menor esforço e os menores recursos, a fim de garantir resultados que atendam às necessidades de proteção desejadas, visando beneficiar o maior público possível.

Ao contrário da eficácia, que é a capacidade de atingir uma meta ou objetivo orientado para resultados, independentemente do custo, a eficiência envolve um caminho a seguir e refere-se a opções que minimizam o desperdício de tempo e recursos. Sob outra perspectiva, também não deve ser confundida com efetividade, que expressa uma compilação entre o alcance de resultados (eficácia) pelos melhores meios (eficiência). A característica definidora é a identificação dos efeitos produzidos e das transformações identificadas em uma situação antecedente.

A eficiência, portanto, deve ser considerada sob o escopo de todos os sistemas jurídicos e instituições sociais, como a qualidade de produzir os melhores resultados ao menor custo, uma vez que elevados são os dispêndios para a coletividade caso seja diferente disso.

Dessa maneira, a eficácia como atributo daquilo que alcança o melhor desempenho com o menor uso de recursos deve ser vista como um objetivo fundamental de toda estrutura legal e das organizações sociais. A ineficiência que resulta em desperdício de recursos ou esforços improdutivos acarreta custos elevados para a sociedade, comprometendo a efetividade esperada das ações e entidades tanto públicas quanto privadas.

Analizando então os aspectos vinculados à eficiência das serventias extrajudiciais, apesar de serem fundamentais, em 2005 a situação era bastante distinta da atual. Os serviços extrajudiciais operando no país eram vistos como heranças familiares que geralmente passavam de geração em geração. Sem uma supervisão centralizada e com falta de investimento em tecnologia, os cartórios também eram comumente associados a práticas fraudulentas e desvios financeiros.

Em que pese nos depararmos com situações como a descrita acima e com afirmações como a contida no texto 'Um antropólogo no cartório: o circuito dos documentos' em que o autor afirma que "Cartório no Brasil é muitas vezes entendido como o próprio sinônimo de burocracia" (Pinto, 2015, p. 38), os serviços prestados nos cartórios extrajudiciais passaram e ainda passam pela implementação do modelo

burocrático necessário e pela busca da eficiência como ferramental para alcançar sua própria natureza, que, consoante à Lei nº 8.935, de 1994, é a de promover a organização técnica e administrativa de forma a garantir a publicidade, a autenticidade, a segurança e a eficácia dos atos jurídicos.

À luz da eficiência econômica como fonte de vantagens sociais com custos mínimos, é razoável inferir que as pessoas desejem custear apenas o valor justo e apropriado pelos serviços recebidos e não pelos prestadores, conforme estabelecido no artigo 1º, parágrafo único, da Lei nº 10.169, de 29 de dezembro de 2000, conseguindo, com isso, ter acesso a um serviço prestado de forma eficiente. Também se deve considerar, quando se trata de eficiência, a capilaridade dos cartórios extrajudiciais.

A proximidade das serventias extrajudiciais com a população, urbana ou rural, facilita a prestação adequada e eficiente dos serviços, assim como o esclarecimento de dúvidas – função social das serventias – considerando que em várias regiões esses são os únicos profissionais de Direito que podem auxiliar a população. É importante ressaltar que a comprovação da extensa abrangência da atividade, ou seja, sua larga capilaridade está baseada em motivos práticos. Nesse sentido, Kumpel (2017, p. 375-376) menciona que a capilaridade das serventias extrajudiciais:

(...) democratiza os serviços, aproxima e facilita o acesso do cidadão e de eventuais buscas por informação, na medida em que a instalação de ofícios em cada circunscrição afasta a necessidade de deslocamento do interessado a locais distantes do centro de suas relações jurídicas.

Por isso, é importante relembrar e elucidar alguns pontos referentes à operação e à legislação afetas aos cartórios extrajudiciais no país, conduzidas por profissionais aprovados em concursos públicos organizados pelo Poder Judiciário e supervisionados por ele, conforme estabelecido pela Constituição Federal.

3. O CNJ E A APLICAÇÃO DA EFICIÊNCIA NA ATIVIDADE NOTARIAL E REGISTRAL

Na busca pela prestação de um serviço cada vez mais eficiente, várias foram as medidas implementadas pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), órgão fiscalizador da atividade notarial e registral, para adequação dessas questões, entre elas está a introdução da Resolução nº 7, de 2005, que vetou aos titulares de cartórios a possibilidade de empregar familiares de juízes que estejam envolvidos na fiscalização dos serviços extrajudiciais, bem como os parentes de qualquer desembargador do Tribunal de Justiça do estado onde os serviços extrajudiciais estão localizados. Esse ato visou assegurar uma fiscalização imparcial e contribuir para a profissionalização do sistema.

O CNJ teve de superar mais uma dificuldade, que era a transmissão de cargos hereditários nas serventias, uma prática que teve início na época do Brasil Império. No entanto, a Constituição Federal de 1988 abriu um novo caminho para ingressar na área notarial e registral, por meio de aprovação em concurso público, conforme o parágrafo 3º do artigo 236.

No entanto, somente no ano de 2009, por decisão do CNJ, a determinação foi efetivada. Naquela época, a Resolução nº 80 do CNJ estabeleceu a vacância de todos os serviços notariais e de registro ocupados de forma irregular segundo as leis constitucionais.

Esta ação resultou na remoção de 5,5 mil dos 14 mil tabeliães de suas atribuições. Posteriormente, a Resolução nº 81 já definiu as diretrizes para a realização dos concursos visando à concessão de cartórios extrajudiciais.

A responsabilidade dos cartórios é garantir que as leis sejam cumpridas, proporcionando eficácia, autenticidade, publicidade e segurança aos documentos e às transações apresentados, prevenindo assim possíveis conflitos e litígios judiciais. Atualmente, a ampliação das responsabilidades das serventias extrajudiciais tem impacto positivo na vida dos cidadãos e das organizações públicas e privadas no Brasil.

Exemplos disso seriam as atividades apresentadas abaixo. O cartório de registro civil emite certidões de nascimento e de casamento, acordos pré-nupciais, processos de adoção, registro de óbito, reconhecimento de paternidade, interdição, solicitações de nacionalidade e emancipação de menores.

Além disso, os cartórios também registram a vida de empresas e de outras organizações civis, religiosas, morais, científicas, literárias, fundações e associações de utilidade pública. Nestes casos, os cartórios de registro civil de títulos e pessoas jurídicas são responsáveis por registrar contratos, atos de constituição, estatutos e outros compromissos.

Os serviços realizados nos cartórios de notas são responsáveis por conferir autenticidade a documentos por meio da elaboração de escrituras, procurações e testamentos, bem como pelos processos de reconhecimento de firma e autenticação de cópias. Outra modalidade de cartório, também regulamentada pelo CNJ, é o de registro de imóveis, incumbido do cadastro, do registro e da anotação de atos relacionados a propriedades e edificações em todo o território nacional.

Nas serventias de protesto, ocorre a divulgação da inadimplência de uma obrigação, com o protocolo dos documentos referentes a essas dívidas, a notificação dos devedores, o recebimento dos pagamentos, a lavratura do protesto em caso de não quitação e a emissão de certidões relacionadas aos débitos.

O sistema notarial do tipo latino, presente no Brasil, está presente em quase todas as nações da União Europeia. A União Internacional do Notariado engloba quase 100 países em todos os continentes, o que corresponde a 2/3 da população global e representa cerca de 60% do Produto Interno Bruto mundial. Os registros, em suma, estão presentes em praticamente todos os sistemas econômicos organizados, em que pese guardarem nomes diferentes em cada cultura.

Ainda assim, conforme o relatório Doing Business (2015, p. 60) do Banco Mundial, o Brasil se destaca por ter um dos menores custos globais para o registro de propriedades imobiliárias, representando aproximadamente 60% dos custos em países desenvolvidos e 40% em nações da América Latina. Isso mesmo com parte significativa desses custos sendo destinada a diferentes instituições, como o Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública e órgãos fazendários estaduais, além de impostos municipais e federais. Sim, os cartórios extrajudiciais atuam em muitos momentos como *longa manus* do Estado na arrecadação e fiscalização da arrecadação de tributos, na arrecadação e custeio de alguns entes públicos, como, por exemplo, o Ministério Público, o próprio Poder Judiciário (fundos de reequipamento).

Estudos mais atualizados de avaliação (INR, 2023) realizados com os frequentadores dos tabelionatos, por exemplo, demonstram a eficácia do modelo brasileiro, que é considerado um referencial por diversas nações da Europa Oriental, Ásia e América Latina.

De acordo com pesquisa realizada pelo Instituto Paraná (RECIVIL, 2015) com os frequentadores dos cartórios, a avaliação de confiança e de credibilidade atingiu a marca de 9,1 – posicionando os cartórios como a instituição mais bem avaliada entre todas, tanto públicas quanto privadas.

As serventias extrajudiciais no Brasil tiveram sua função social aprimorada e expandida, entre outros fatores, também graças à atuação do CNJ. Um caso ilustrativo é a implementação, a partir de 2010, do Provimento nº 13, que possibilitou a emissão de certidão de nascimento em unidades de saúde que realizam partos. Essa medida ajudou a diminuir o número de registros feitos tardiamente no país.

Em uma década, houve uma redução significativa no índice de crianças que não foram registradas em cartórios no ano de seu nascimento. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a porcentagem caiu de 18,8% em 2003 para 5,1% em 2013. Mais recentemente, na mesma avaliação do ano de 2022 o percentual de sub-registro passou a ser 1,31%, o menor patamar desde quando começou efetivamente a série histórica do IBGE. Essa melhoria coloca o Brasil como país que erradicou o sub-registro.

Destaca-se que esse título é alcançado, nos indicadores de organismos internacionais, quando o percentual de sub-registro de determinado país passa a ser igual

ou inferior a 5%. O mérito desse feito se deve ao desempenho eficaz dos oficiais de Registro Civil e ações como a disponibilização de guichês dos cartórios em hospitais-maternidades e campanhas de conscientização nacional sobre registro tardio, organizadas por eles.

Com o objetivo de assegurar direitos e a plena cidadania, de forma ainda mais eficiente, foi estabelecido pelo CNJ o Provimento nº 16, em 2012, para regulamentar a aceitação, pelos oficiais de Registro Civil das Pessoas Naturais, da identificação dos alegados pais de pessoas já registradas sem paternidade determinada, assim como o reconhecimento voluntário e tardio da paternidade. Já em 2017, o CNJ emitiu o Provimento nº 63, com o intuito de regulamentar o reconhecimento e o registro, em cartório, da paternidade e da maternidade socioafetiva. Isso possibilitou, por exemplo, a inclusão do padrasto e da madrastra nas certidões de nascimento, com possibilidade de inclusão dos patronímicos socioafetivos ao nome do registrado reconhecido.

Além disso, nos cartórios, passou a ser possível a alteração do nome e do gênero de pessoas transgênero, de acordo com o Provimento nº 73, de 2018. Anteriormente, essa opção só era garantida para aqueles que possuíam uma decisão judicial em mãos.

É fundamental destacar que, devido aos acordos com a Receita Federal, os Cartórios de Registro Civil passaram a fornecer o CPF dos recém-nascidos logo na maternidade, ao passo que os Cartórios de Registro de Empresas emitirão o CNPJ de empresas e de associações. Dessa forma, ao registrar sua organização, que atualmente é feito no Cartório de Registro Civil rapidamente, o empresário sairá do local com a situação legal de seu empreendimento regularizada e com o CNPJ correspondente.

Além de auxiliarem os cidadãos na resolução de suas demandas, garantindo-lhes acesso rápido aos seus direitos e segurança jurídica, os cartórios também têm um papel fundamental na redução da carga sobre o Poder Judiciário. Isso ocorre tanto pela prevenção de litígios, atuando de forma preventiva e saneadora nas questões de pessoas físicas e jurídicas, quanto pelos procedimentos eficientes, rápidos e econômicos que conduzem de acordo com a legislação vigente.

São muitas as ações realizadas sem custo, como os registros de nascimento, de casamento ou de óbito, procurações para a Previdência Social, registros de restrições legais, como bloqueios judiciais e fiscais, além de outros direitos previstos em legislação. Adicionalmente, uma infinidade de dados é disponibilizada gratuitamente para a Administração Pública e ao Poder Judiciário, incluindo aquelas ações de combate à corrupção.

Com o objetivo de garantir a segurança, melhorar o atendimento aos usuários e aumentar a sua satisfação, os cartórios têm realizado investimentos em gestão, treinamento e tecnologia.

Como exemplo, em São Paulo, o registro de escrituras e de penhoras judiciais eletrônicas no cartório de Registro de Imóveis leva apenas cinco dias para ser concluído. A maioria dos cartórios no Brasil fornece certidões de matrículas de imóveis de forma imediata, além da possibilidade de solicitar certidões eletrônicas e em papel pelas plataformas *online* dos registradores. Em estados como Paraná, São Paulo, Santa Catarina, Amazonas, Rondônia e no Distrito Federal, é possível obter gratuitamente informações sobre protesto de títulos em todos os cartórios locais.

O Colégio Notarial do Brasil disponibiliza centrais de escrituras, procurações e testamentos, e os Registros Cíveis de Pessoas Naturais estão conectados, permitindo a troca de informações relevantes.

Ainda entre as ações realizadas pelos cartórios também podem ser mencionadas que com maior profissionalismo e seguindo regras de gestão e de controle mais claras, o sistema de serventias extrajudiciais do Brasil recebeu reconhecimento internacional. Em 2019, o país sediou pela primeira vez o *International Forum on the electronic Apostille Program* (e-APP) da Conferência da Haia de Direito Internacional Privado (HCCH). A receptividade internacional foi resultado do esforço realizado pelos cartórios brasileiros e pelo Conselho Nacional de Justiça para simplificar o processo de apostilamento de documentos.

Antes da implementação do CNJ sobre a utilização da Apostila da Haia, qualquer documentação precisava passar por várias legalizações em instâncias governamentais no Brasil antes de ser reconhecida por autoridades estrangeiras. No entanto, em 2016, a Resolução nº 228 do CNJ, de 2016, transferiu para os cartórios extrajudiciais a responsabilidade de validação e conferência de autenticidade desses documentos destinados ao exterior. Cabe mencionar que o CNJ passou a supervisionar esses procedimentos.

Com o objetivo de simplificar a legalização de documentos, foi desenvolvido pelo Conselho Nacional de Justiça o SEI-Apostila, um sistema digital que permite aos interessados solicitar uma apostila em um cartório habilitado. Essa mudança reduziu significativamente o prazo de legalização, que antes levava meses e agora pode ser concluído em apenas alguns minutos.

No período entre 2017 e 2020, cerca de 5,6 milhões de documentos foram legalizados no Brasil. Apenas no ano de 2019, houve mais de 1,8 milhão de documentos apostilados, com ênfase nos estados de São Paulo, Santa Catarina, Distrito Federal e Rio de Janeiro (Cartório em Números, 2020). A partir de 2020, com a implementação do Provimento nº 106 pela Corregedoria Nacional de Justiça, o SEI-Apostila foi substituído pelo Sistema Eletrônico de Apostilamento (Apostil).

No que diz respeito ao combate da corrupção, no ano de 2019, os cartórios passaram a fazer parte da rede de entidades engajadas na prevenção e no combate

à corrupção, lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo. De acordo com o Provimento nº 88 da Corregedoria Nacional, registros de operações suspeitas de lavagem de dinheiro e de financiamento do terrorismo devem ser comunicados ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF) e assim o são mensalmente.

Era essencial incluir a atividade extrajudicial nesse enfrentamento, pois na maioria das transações realizadas os registros públicos podem ser usados para conferir validade legal a atos ilegais. O repasse de dados ao COAF auxilia na produção de relatórios de inteligência financeira mais precisos. Esses relatórios, por sua vez, ficam à disposição das autoridades encarregadas de combater crimes, para serem usados em investigações e processos criminais iniciados contra os responsáveis por essas práticas: dados estes que, antes da regulamentação pela Corregedoria Nacional, nem sequer eram conhecidos pelas autoridades de controle e de investigação do país.

Essa regulamentação representou significativo progresso na luta contra a corrupção no Brasil, equiparando os cartórios aos padrões internacionais de países como França, Alemanha, Portugal, Itália e Espanha.

CONCLUSÃO

A busca pela eficiência é um processo que se inicia a partir do conceito apropriado para o termo. Mesmo que o estudo possa se embrenhar em uma perspectiva multidisciplinar, a conclusão é a de que a eficiência deve ser adotada como a qualidade dos sistemas jurídicos e modelos burocráticos de produzir melhores resultados no menor período de tempo possível.

Essa conceituação é fundamental para fins de consecução de iniciativas para o aperfeiçoamento das políticas públicas em prol da população. Portanto, as medidas aplicadas pelo CNJ para reformular o modelo burocrático da atividade notarial e registral realizada no Brasil demonstra perfeitamente a aplicação do mote da eficiência na prática das atividades exercidas pelas serventias extrajudiciais.

Todas as ações narradas acima mostram o compromisso dos notários e registradores e respectivos órgãos de fiscalização, com toda a população brasileira, sempre em busca de iniciativas que incentivem o progresso econômico e social do país, com total respeito às normas, à confiabilidade jurídica e à proteção da privacidade dos cidadãos visando à eficiência.

Dessa forma, a promoção da eficiência nos meios públicos é a solução encontrada para que os cidadãos possam ter o real acesso aos seus direitos, aproximando, tanto de forma direta e indireta, o Poder Público, da população.

REFERÊNCIAS

ALVAREZ, Alejandro Bugallo. **Análise econômica do direito: contribuições e desmistificações**. In: Revista Direito, Estado e Sociedade - v.9 - n.29 - p 49 a 68 - jul/dez 2006. Disponível em: < http://direitoestadosociedade.jur.puc-rio.br/media/Bugallo_n29.pdf >. Acesso em: 30 abr. 2024.

BENACCHIO, Marcelo. **A regulação jurídica do mercado pelos valores do capitalismo humanista**. In: Empresa, sustentabilidade e funcionalização do direito. SILVEIRA, Vladimir Oliveira da; MEZZARROBA, Orides (coord.). São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

CARVALHO, Cristiano. **Teoria da decisão tributária**. São Paulo: Saraiva, 2013.

CARTÓRIO EM NÚMEROS. **Atos Eletrônicos, Desburocratização, Capilaridade, Cidadania e Confiança. Serviços Públicos que nada custam ao Estado e que beneficiam o cidadão em todos os municípios do País**. 2020. Disponível em: < <https://anoreg.org.br/site/wp-content/uploads/2020/11/Cart%C3%B3rios-em-N%C3%BAmoros-2-edi%C3%A7%C3%A3o-2020.pdf> >. Acesso em: 6 maio 2024.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração: uma visão abrangente da moderna administração das organizações**. 7ª ed. rev. e atual. - Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

DOING, Business. **Indo Além da Eficiência**. The World Bank. 2015. Disponível em: < <https://archive.doingbusiness.org/pt/reports/global-reports/doing-business-2015> >. Acesso em: 2 maio 2024.

GABARDO, Emerson. **Princípio constitucional da eficiência administrativa**. Dialética, 2002.

IBGE. Sistema de Estatísticas Vitais. Disponível em: < <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9110-estatisticas-do-registro-civil.html?edicao=17071> >. Acesso em: 6 maio 2024.

INR. **Case de sucesso: e-Notariado completa três anos e se torna referência mundial** – (ANOREG-SP). 2023. Disponível em: < <https://inrpublicacoes.com.br/site/boletim/noticia/30624/case-de-sucesso-e-notariado-completa-trs-anos-e-se-torna-referencia-mundial--anoreg-sp> >. Acesso em: 2 maio 2024.

KUMPEL, Vitor Frederico. **Tratado Notarial e Registral** vol. 3. Et. Al. 1ª ed. São Paulo: YK Editora, 2017.

MOREIRA, Egon Bockmann. "Processo Administrativo e Princípio da Eficiência". SUNDOLF, Carlos Ari e MUÑOZ, Guillermo Andrés (coords.). **As Leis de Processo Administrativo – Lei Federal 9.784/99 e Lei Paulista 10.177/98**. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 330.

PACHECO, Pedro Mercado. *El Analisis Economico Del Derecho Uma: Reconstruccion Teorica*. Madri. Centro de Estudos Constitucionales, 1994.

PINTO, Danilo César Souza. **Um antropólogo no cartório: o circuito dos documentos**. p. 38. 2015. Disponível em: < <https://revistas.ufpr.br/campos/article/download/42961/27040> > Acesso em: 21 mar. 2024.

RECIVIL. **Pesquisa indica índice de satisfação com cartórios do Paraná**. 2015. Disponível em: < <https://recivil.com.br/pesquisa-indica-indice-de-satisfacao-com-cartorios-do-parana/> >. Acesso em: 2 maio 2024.

SALAMA, Bruno Meyerhof. **Direito, Justiça e Eficiência: a Perspectiva de Richard Posner**. Fundação Getúlio Vargas, 2008. Disponível em: https://works.bepress.com/bruno_meyerhof_salama/30/. Acesso em: 21 ago. 2023.

TABAK, Benjamin Miranda. **A análise econômica do direito: proposições legislativas e políticas públicas**. Revista de informação legislativa, v. 52, n. 205, p. 321-345, jan./mar. 2015. Disponível em: < https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/52/205/ril_v52_n205_p321.pdf >. Acesso em: 30 abr. 2024.

Recebido em: 21/07/25

Aprovado em: 15/10/25