

**GRUPO DE TRABALHO – SERVENTIAS NOTARIAIS E DE
REGISTRO E CUSTAS FORENSES**

RELATÓRIO TEMÁTICO IV

**REGISTRO CIVIL DAS PESSOAS NATURAIS,
REGISTRO DE TÍTULOS E DOCUMENTOS E CIVIL
DAS PESSOAS JURÍDICAS E TABELIONATO DE
PROTESTO**

Relator temático: DEPUTADO RODRIGO DE CASTRO

OUTUBRO DE 2021

Honra-nos o presente Grupo de Trabalho com a oportunidade de contribuir com os debates para o avanço da legislação brasileira relativa às serventias notariais e de registro. Cuida-se de matéria de grande relevância, desafiadora pela sua abrangência, que nos coloca diante de considerações atinentes à segurança jurídica necessária para o adequado funcionamento da economia, à expedição de documentos essenciais para o exercício da cidadania, a mecanismos alternativos à jurisdição para a recuperação de crédito e à publicidade registral, tão fundamental para assegurar direitos de terceiros.

I – CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Registramos o louvável trabalho do Coordenador dos trabalhos, o ilustre Deputado José Nelto, que organizou e sistematizou os eixos centrais de análise, permitindo o profícuo debate na fase de audiências públicas e o enriquecimento do relatório final a ser elaborado com as contribuições que os sub-relatores e demais colegas vêm aportando desde a instalação deste foro de discussões.

Iniciamos por apresentar as linhas mestras observadas na construção deste relatório temático, de modo que convém expor brevemente os objetivos do grupo e as premissas de que partimos. Como bem enunciado no ato de instituição, a nossa empreitada consiste em “*analisar, estudar e debater mudanças no atual sistema de serventias notariais e de registro, bem como das custas forenses*”.

Deste breve trecho destaco a expressão *sistema de serventias notariais e de registro*. Em que pese a realização de serviços distintos, as atividades desempenhadas por notários e oficiais de registro exercem funções jurídicas assemelhadas, sendo tratadas como um sistema na legislação brasileira. Aproximam-se pelo fato de serem serviços públicos exercidos por particulares mediante delegação do Estado, consoante esclarece o artigo 236 da Constituição da República. Ainda de acordo com esse dispositivo, os serviços são remunerados por emolumentos, que são tradicionalmente reconhecidos por nossos tribunais como tributos da espécie taxa – uma taxa *sui generis*, sujeita a disciplina jurídica própria.

Também têm em comum o fato de cumprirem importante papel na promoção de segurança jurídica: acompanham o indivíduo desde o seu nascimento, realizando o registro e fornecendo-lhe a certidão – documento fundamental para o exercício de direitos –, proporcionam a autenticidade de documentos e de seus signatários, garantem a terceiros a confiabilidade da titularidade dos imóveis registrados, permitem o conhecimento da constituição de pessoas jurídicas, entre tantas atividades.

A abordagem sistemática se observa, ainda, na sustentabilidade econômica dos serviços. Como bem expuseram os palestrantes que nos brindaram durante a fase de audiências públicas, a concessão da gratuidade universal do registro de nascimento e óbito e das certidões geraram um impasse: como promover a viabilidade econômico-financeira das serventias que praticam sobretudo atos considerados gratuitos por lei? A solução encontrada e atualmente praticada na generalidade dos Estados foi a instituição de um fundo destinado à compensação de atos gratuitos ou de fixação de renda mínima para as serventias deficitárias. A Lei nº 10.169, de 29 de dezembro de 2000, proibiu que a compensação gerasse ônus para o Poder Público, de modo que os emolumentos ajudam a sustentar a política pública de gratuidades.

A visão de sistema também diz respeito à integração que tem sido promovida entre as próprias unidades, sobretudo para a prestação remota de serviços, eletronicamente. É de conhecimento geral a integração do registro imobiliário, com a instituição do Operador Nacional do Registro de Imóveis – ONR; a busca de testamento em banco de dados provido pelo Colégio Notarial do Brasil – CNB; a plataforma e-Notariado, que permite a realização de escrituras, testamento, procurações por via eletrônica; os serviços prestados pela Central dos Cartórios de Protesto – CENPROT; da Central de Informações de Registro Civil – CRC – e do Sistema de Registro Eletrônico de Títulos e Documentos e Civil de Pessoas Jurídicas – SRTDPJ.

Partimos, portanto, da premissa de que as propostas e análises aqui realizadas devem sempre considerar os impactos globais na estrutura como um todo, evitando medidas que, sendo aparentemente oportunas, possam representar dificuldades sistemáticas ou obstáculos para a continuidade da boa prestação dos serviços.

O parâmetro de análise a ser utilizado para a avaliação das sugestões de alteração do ordenamento jurídico é o interesse do cidadão usuário dos serviços, que repousa, no mais das vezes, eficiência e na disponibilidade do serviço, que deve ser economicamente acessível sem prejuízo de sua qualidade.

É este o panorama geral que orientou as reflexões para a elaboração deste relatório.

O desafio que me coube foi o de relatar o eixo temático IV, dedicado a (1) o registro civil das pessoas naturais; (2) o registro de títulos e documentos e civil das pessoas jurídicas; (3) o tabelionato de protestos e (4) temas residuais.

II – AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

Das oito audiências públicas realizadas no âmbito deste grupo de trabalho, foram sobretudo as duas últimas que trataram dos temas que ora apreciamos. Não obstante, peço licença aos ilustres colegas para destacar brevemente algumas considerações realizadas em outras audiências, que dizem respeito a todo o sistema notarial e registral, tocando indiretamente as questões do quarto eixo temático.

Consoante esclareceu o **Professor Maurício Zockum**, do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo (IBDA), na terceira audiência pública, realizada no dia 21 de setembro, é possível traçar uma série de paralelos com a concessão de serviços públicos, uma vez que, embora a Constituição se valha do vocábulo *delegação*, estamos, a rigor, diante da concessão de um serviço público em favor de um particular. A gestão privada das atividades por meio dessa concessão conferiu maior eficiência comparativamente ao modelo anterior, oficializado, de modo que é necessário garantir o equilíbrio econômico-financeiro das unidades para se manter o êxito alcançado. Na mesma direção, o Professor **Lênio Streck**, que compôs o corpo de expositores na mesma ocasião, apresentou a privatização dos cartórios como um verdadeiro *case de sucesso*.

Além disso, o Professor Lênio lembrou-nos que, a despeito do depreciativo significado da palavra burocracia, comumente associada à ideia de

atraso, ela – a burocracia – tem o sentido original de “força da impessoalidade”, sendo nesse sentido uma conquista, sobretudo por garantir a equanimidade. Esse ponto nos remete aos ganhos de eficiência que são observados na atividade notarial e registral, que têm sido notórios e que devem ser incentivados pela legislação. Aliás, em feliz coincidência, após iniciados os trabalhos deste grupo, foi inaugurado o SAEC – Serviço de Atendimento Eletrônico Compartilhado – também no dia 21 de setembro, que fornece serviços eletrônicos no âmbito das serventias de registro imobiliário.

De outra parte, a desjudicialização de procedimentos, como o inventário, a usucapião e o reconhecimento tardio de filhos demonstraram a capacidade das serventias extrajudiciais de promover mais célere resolução questões relevantes sem a necessidade de sujeitar as partes ao assoberbado sistema judiciário. Nessa seara, anoto que alguns expositores endossaram a proposta de execução extrajudicial, dentre os quais menciono o Sr. Thiago Lima de Almeida, representante da OAB, na quarta audiência pública; o Desembargador Renato Nalini, na sexta audiência pública, e o Sr. Bernardo Chezzi, representante do IBRADIM, na mesma ocasião.

Passo agora a uma breve recapitulação das discussões havidas durante as audiências públicas em que se expuseram os temas a que se dedica este relatório.

Na **quinta audiência pública**, contamos com a participação do **Sr. Luiz Carlos Vendramin Júnior**, Vice-Presidente e Diretor de Tecnologia da ARPEN-SP (Associação dos Registradores de Pessoas Naturais do Estado de São Paulo). Em sua exposição, alertou para a situação dos registros de pessoas naturais de municípios pequenos, que muitas vezes não praticam atos remunerados em quantidade suficiente para fazer frente a seus custos, especialmente em razão da gratuidade universal dos registros de nascimento e óbito e das respectivas certidões, além da necessidade de presença em todos os municípios e distritos. Esclareceu que, apesar dessas dificuldades, o registro civil digitalizou seus serviços. Lembrou que prestam informações para órgãos públicos sobre óbitos, permitindo o mapeamento das causas de mortes, o que se revelou importante durante a pandemia de covid-19. Recomendou cuidado com propostas atinentes aos fundos de compensação dos atos gratuitos,

sugerindo que a compensação seja assim considerada no Imposto de Renda, uma vez que o valor daí proveniente destina-se apenas ao ressarcimento de custos, nem sempre de maneira suficiente. Por fim, exprimiu preocupação com a criação de gratuidades, por entender que geram dificuldades sistemáticas, agravando a situação do registrador, que não tem redução de custos operacionais.

No dia 5 de outubro, realizou-se a **sétima audiência pública**. O primeiro expositor, **Dr. Jayme Martins de Oliveira Neto**, Juiz da Vara de Fazenda Pública de São Paulo, trouxe dados a respeito do registro civil, que apontam uma redução do percentual de crianças sem certidão de nascimento: de 18% em 2004, para cerca de 1% atualmente. O Dr. Jayme mencionou a Central de Informações do Registro Civil, que fornece informações a 14 órgãos públicos, entre eles, a Polícia Federal e o IBGE. Certificou que os investimentos em tecnologia e informação têm sido feitos pelas serventias, sob orientação e fiscalização do Poder Judiciário. Externou preocupação com as gratuidades no registro civil, criticando o estabelecimento de gratuidades universais, que extrapolaram a previsão constitucional, a qual a conferia apenas aos reconhecidamente pobres. O expositor consignou a importância dos tabelionatos de protestos para a recuperação de créditos, atestando a recuperação de cerca de 60% dos títulos no prazo de três dias. Em relação ao registro de títulos e documentos, destacou a criação do REDESIM (Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios) e a prestação de serviços digitais pela Central Nacional de Cartórios de Títulos e Documentos e de Pessoas Jurídicas. Ressaltou que o modelo burocrático que havia no passado deixou de fazer parte da nossa realidade, tratando-se de sistema que, embora tenha de ser aprimorado, oferece respostas sociais mais céleres que atividades exercidas por órgãos públicos oficializados.

Na mesma reunião, ouvimos o **Sr. José Carlos Alves**, Presidente do Instituto de Estudos de Protesto de Títulos do Brasil – Seção São Paulo (IEPTB/SP). Na ocasião, o palestrante qualificou o serviço de protestos como célere; ressaltou que a apresentação do título é isenta do pagamento de emolumentos em todo o Brasil. Referiu-se ao protesto como meio rápido, seguro e eficaz de recuperação de crédito e de prevenção de litígios, o que se aplica

tanto a créditos privados quanto aos públicos. Nessa seara, noticiou o uso da ferramenta pela Procuradoria do Estado de São Paulo, que teria relatado que o protesto corresponde a 30% da arrecadação da fazenda, dispensando honorários advocatícios dos procuradores. Ademais, argumentou que o protesto colabora com a desjudicialização, funcionando para desafogar o Poder Judiciário. O expositor apresentou a Central Nacional de Protestos (CENPROT), que permite ao usuário o requerimento de informações *on-line*; trouxe estatísticas sobre a recuperação de créditos por meio dos protestos. Enumerou como pontos reveladores da importância do protesto: a grande recuperação de ativos financeiros, o estímulo à adimplência e a colaboração com o mercado pela publicidade das informações fornecidas. Por fim, sugeriu que há diferenças importantes em relação às escrituras e registros de imóveis, uma vez que o valor dos títulos protestados é bastante diferente, o que deve ser considerado ao se estabelecerem os critérios para fixação dos emolumentos.

Em seguida, o **Sr. Gustavo Fiscarelli**, Presidente da ARPEN-Brasil foi ouvido neste órgão colegiado. Em sua exposição, celebrou a capilaridade dos registros civis de pessoas naturais, que estão em todos os municípios, oferecendo serviços indispensáveis à cidadania. Destacou as dificuldades das serventias que estão afastadas dos grandes centros urbanos. Elogiou o reconhecimento desses cartórios como ofícios da cidadania em 2017, por ocasião da aprovação da Lei nº 13.484, a qual aproveitando-se da proximidade desses registros aos cidadãos, permitiu a celebração de convênios com o Poder Público para a prestação de outros serviços. Enumerou alguns convênios já realizados, como a inscrição no Cadastro de Pessoa Física por ocasião do registro de nascimento. Em seguida, advogou a importância de se garantir renda mínima aos profissionais, posicionando-se contrariamente a qualquer forma de atenuação do valor dos emolumentos que deixe de lado a compensação, sob pena de falência do próprio sistema.

No dia 7 de outubro, foi realizada a **oitava audiência pública**. No que concerne ao objeto deste relatório, o primeiro palestrante do dia, o **Desembargador Marcelo Berthe**, do Tribunal de Justiça de São Paulo e que atua como juiz auxiliar da Corregedoria Nacional de Justiça no CNJ, lembrou que a capilaridade dos registros civis de pessoas naturais permite o oferecimento de

serviços públicos em lugares com pouca presença do Estado, sendo, por isso, necessário garantir uma renda mínima para que os titulares possam dirigir a unidade.

Na mesma data, apresentou-se a **Sra. Milena Guerreiro**, Diretora Legislativa da ARPEN/SP e representante dos Cartórios Deficitários, que iniciou sua palestra apontando que o registrador civil é o responsável pelos atos mais importantes da vida da pessoa: o nascimento, o casamento e o óbito, sendo que o primeiro e o último contam com gratuidade universal de registro. Destacou que, apesar de a imagem dos cartórios estar ligada à rentabilidade, a realidade é a de que existem inúmeras serventias afastadas dos grandes centros, com um funcionário ou nenhum colaborador. Noticiou que o trabalho do titular não se resume à prática dos atos, mas às comunicações ao poder público, à adequação às normas de segurança e de proteção de dados, além da prática de atos que não rendem remuneração, como o aconselhamento jurídico. Esclareceu que o repasse ao registro civil é o que sustenta todo o sistema, sobretudo a capilaridade e a manutenção dos serviços. Referiu-se a estados que não garantem a renda mínima, oferecendo compensações baixas, como um salário mínimo. Alertou que a redução de emolumentos das demais especialidades pode prejudicar o sustento dos registros de pessoas naturais. Insurgiu-se contra a instituição de gratuidades sem a identificação da fonte de custeio.

Por fim, ouvimos à **Sra. Karine Maria Boselli**, registradora civil e integrante da ARPEN-Brasil, que vislumbra o fundo de compensação como uma engrenagem que possibilita a manutenção dos atos gratuitos e que o registro civil de pessoas naturais é o Estado presente em pequenos distritos e pequenos municípios. A registradora certificou que essa especialidade foi a que primeiro entendeu a necessidade da interoperabilidade. Propôs a necessidade de se chamar sempre um representante do registro civil para debater novas gratuidades, sobretudo para os atos por eles praticados. Fez coro à importância das serventias como ofícios da cidadania, aptos a prestarem outros serviços públicos, mediante convênio. Insistiu na necessidade de organização da questão dos fundos para garantir a viabilidade das serventias. Apoiou o PL nº 2.319, de 2021, apresentado no Senado Federal, que versa sobre a desburocratização do

casamento e preconizou o registro civil como o poupa-tempo do cidadão e a ampliação da atividade de conciliação e mediação. Aconselhou atenção a proposições em trâmite, que não têm logrado seguimento.

Após a proveitosa exposição de ideias, dos valiosos debates travados nas reuniões precedentes e das reflexões a partir de então realizadas, encontramos-nos na fase de apresentação de sugestões, no intuito de tornar mais concretos os encaminhamentos ouvidos e ponderados durante essas semanas de trabalho.

III – SUGESTÕES

O modelo brasileiro escolhido para a realização do serviço público de notas e registro, como se reiterou durante os debates realizados neste grupo de trabalho, pode ser considerado um *case de sucesso*. A privatização dos serviços resultou em um ganhos de eficiência e modernização, o que se observa, por exemplo, no estado da Bahia, que recentemente abandonou o modelo de prestação direta pelo Poder Público, com inegáveis avanços.

Reitero a relevância da implementação dos serviços eletrônicos, essenciais para a formação do elo entre burocracia – na acepção positiva da palavra – e celeridade, dois aspectos fundamentais para o desenvolvimento econômico, ao promover ferramentas indispensáveis para o mercado de bens e serviços. Se, por um lado, a velocidade em que se realizam as operações econômicas torna cada vez mais imperativo que os mecanismos burocráticos se aperfeiçoem, de outro, a segurança jurídica continua a ser indispensável para a tutela do crédito.

Estamos, portanto, diante de matéria sensível, que requer análise sempre cuidadosa a respeito dos impactos sistemáticos de eventuais modificações que se pretendam realizar.

A **primeira sugestão** que trago à consideração dos ilustres colegas consta do **Provimento n.º 67/CNJ**, e estabelece novas atribuições aos notários e registradores, entre elas a de atuar como conciliador e mediador. Ou, ainda, como *amicus curiae* na suscitação de dúvida provocada por registrador,

além de ser autorizado a extrair cartas de sentença. A medida se afigura promissora, uma vez que aproveita a alta qualificação dos profissionais do direito titulares dos tabelionatos de notas para a realização de atividades que contribuem para a desjudicialização de procedimentos. Há muito se tem defendido a utilização de mecanismos alternativos à resolução de controvérsias, o sistema multiportas, a fim de evitar o congestionamento do Poder Judiciário, já assoberbado de demandas.

A proposta do referido projeto tende a funcionar como mecanismo adicional a mitigar as dificuldades enfrentadas por serventias de menor movimento ou que trabalham com grande quantidade de atos definidos em lei como gratuitos. Dessa forma, rogo aos colegas o apoio para a aprovação desta proposição, ressaltando que a ideia de ampliação do escopo das atividades desempenhadas por notários e registradores pode ser aproveitada em outras especialidades, em especial no caso dos registros civis de pessoas naturais, em razão de sua capilaridade.

A **segunda sugestão** que faço está relacionada à principal motivação que inspirou a instituição deste foro de discussões: a preocupação com o valor dos emolumentos despendidos pelo cidadão. Dentre as diversas propostas constantes do primeiro eixo temático, constam medidas de uniformização nacional de critérios, com o objetivo de evitar discrepâncias muito altas entre os diversos entes federativos. Em muitas delas, se estabelecem limites ao valor dos emolumentos. Sendo muitas as formas de se abordar o assunto, creio ser recomendável a consideração das peculiaridades dos serviços de protestos na instituição de regras gerais. Como bem salientou o Sr. José Carlos Alves, a base de cálculo dos emolumentos nos tabelionatos de protesto é bastante inferior àquela observada para os negócios imobiliários, de modo que a fixação de limites em valor percentual, caso acolhida neste órgão colegiado, não deve deixar de lado as especificidades dessas serventias.

Ainda no âmbito dos tabelionatos de protesto, cremos ser positiva a dispensa de depósito prévio de emolumentos e despesas quando da apresentação do título, medida sugerida nos **Projetos de Lei nº 3.587, de 2019**, do Deputado Roberto de Lucena, e **nº 10.365, de 2018**, do Deputado Dagoberto

Nogueira. Convém alertar que a matéria foi parcialmente disciplinada pelo Conselho Nacional de Justiça, que editou, em 2019, o Provimento nº 86.

Nas audiências públicas muito se falou da execução extrajudicial, com algumas indicações de realização por registradores de imóveis – matéria sobre a qual não versa este relatório – e outras, recomendando sua realização por tabeliães de protestos. Em que pese a relevância da matéria para a celeridade do procedimento executório e das consequências da desjudicialização para aliviar a sobrecarga do Poder Judiciário, cremos que a matéria foi pouco amadurecida nesta seara, exigindo uma série de considerações relacionadas ao devido processo legal e ao acesso à jurisdição, além da questão de definir quem pode funcionar como agente de execução. Cuida-se, a meu ver, de matéria que merece especial atenção e apreciação em outro foro de discussões.

Em relação aos **registros civis de pessoas naturais**, sugiro que a instituição de novas gratuidades seja considerada com cautela neste grupo de trabalho, diante da repercussão sobre a viabilidade econômico-financeira das serventias. O agravamento das dificuldades pode ensejar a ausência de interesse na assunção de determinadas unidades, sendo necessário que, considerando o sistema de notas e registros, se mantenha a fonte de custeio das unidades deficitárias.

A instituição de novas gratuidades, vale dizer, tem acabado por repercutir na viabilidade econômico-financeira de alguns dos registros de imóveis, porquanto leis recentes e projetos de lei em tramitação têm buscado isentar da cobrança de emolumentos a prática de alguns dos atos registrares relativos a imóveis urbanos e rurais incluídos em programas de **regularização fundiária urbana e rural**, nos casos em que o transmitente seja pessoa jurídica de direito público e os favorecidos, direta ou indiretamente, sejam pessoas físicas reconhecidamente pobres.

Nestes casos, o grande volume de imóveis e, em consequência, de atos registrares envolvidos para efetivar a regularização fundiária rural e urbana certamente impõem custos significativos aos delegatários, o que está a merecer

atenção pela Casa Legislativa, de forma a pensar sobre a eventual necessidade de instituição de fundos voltados à compensação dos registradores.

Voltando a seara própria dos registros civis de pessoas naturais, apresento a **quarta sugestão**, no sentido de se considerar a simplificação procedimental do casamento, uma vez que se mencionou durante as audiências públicas o **Projeto de Lei nº 2.319, de 2021**, em tramitação no Senado Federal, que trata da desburocratização, propondo a eliminação de editais de proclamas. Ainda que essa medida mais radical não encontre guarida, seria adequado reconsiderar procedimentos como a intimação do Ministério Público e o prazo para a apresentação de óbices. Apesar dos motivos nobres, essas regras foram desenhadas para outra época, com costumes diversos e com mecanismos de publicidade bem menos eficientes do que hoje temos com a evolução tecnológica.

Submeto essas considerações aos nobres colegas e reitero meu compromisso com os debates para o aperfeiçoamento da legislação relativa ao sistema de notas e registro, tanto no âmbito deste grupo quanto nos demais foros de discussão desta Casa.

Sala das Sessões, em de de 2021.

Deputado ROGRIGO DE CASTRO
Relator Temático