



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA**  
**FACULDADE DE ECONOMIA**  
**CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

**DANILO FARIAS DA SILVA**

**INTERSECÇÕES DO DIREITO COM A ECONOMIA: A FUNÇÃO ECONÔMICA**  
**DO SERVIÇO NOTARIAL E REGISTRAL**

**SALVADOR**

**2016**

**DANILO FARIAS DA SILVA**

**INTERSECÇÕES DO DIREITO COM A ECONOMIA: A FUNÇÃO ECONÔMICA  
DO SERVIÇO NOTARIAL E REGISTRAL**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal da Bahia como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Economia.

Área de concentração: Economia das organizações.

Orientador: Prof. Dr. Hamilton de Moura Ferreira Júnior.

**SALVADOR**

**2016**

Silva, Danilo Farias da  
S586 Intersecções do direito com a economia: a função econômica do serviço notarial e registral / Danilo Farias da Silva. – Salvador: D.F.S, 2016

77f.. il.

Trabalho de Conclusão de (Graduação em Economia) -  
Faculdade de Economia, Universidade Federal da Bahia, 2016.

Área de concentração: Economia das organizações  
Orientador: Prof. Dr. Hamilton de Moura Ferreira Junior

1. Cartórios extrajudiciais 2. Função econômica 3. Assimetria de informação 4. Custo de transação I. Silva, Danilo farias da II. Ferreira Junior, Hamilton de Moura. III. Universidade Federal da Bahia

CDD 330.1

**DANILO FARIAS DA SILVA**

**INTERSECÇÕES DO DIREITO COM A ECONOMIA: A FUNÇÃO ECONÔMICA  
DO SERVIÇO NOTARIAL E REGISTRAL**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Economia.

Aprovada em 11 de maio de 2016.

Banca Examinadora

---

**Prof. Dr. Hamilton de Moura Ferreira Junior**  
Universidade Federal da Bahia-UFBA

---

**Prof. Me. Antônio Plínio Pires de Moura**  
Universidade Federal da Bahia-UFBA

---

**Prof. Me. Ihering Guedes Alcoforado de Carvalho**  
Universidade Federal da Bahia-UFBA

## **AGRADECIMENTOS**

Devo começar fazendo um agradecimento especial aos meus pais pelo apoio incondicional que sempre deram ao longo da minha vida. Sônia e José, o esforço e a dedicação de vocês tornaram possível essa conquista. Muito obrigado por tudo.

Aos familiares pelo apoio e momentos de felicidade.

Aos amigos que fiz durante o curso, em especial Rutian e Everton que muito contribuíram para minha formação acadêmica.

Aos professores da UFBA que sentem prazer em ensinar e aos que efetivamente compartilham diariamente seus conhecimentos com os estudantes. Nesse aspecto, faço um agradecimento especial ao Professor Hamilton que aceitou me conduzir neste trabalho.

Aos funcionários da Faculdade de Economia e a todos que de alguma forma colaboraram para essa conquista.

Por fim, gostaria de agradecer também ao povo brasileiro por contribuir com o meu sonho de estudar em uma universidade pública brasileira.

Obrigado a todos.

## RESUMO

Os cartórios extrajudiciais são apontados como uma das instituições mais importantes no processo de desenvolvimento econômico de um país. Através deles é possível reforçar direitos de propriedade sobre o bem imóvel, reduzir assimetria de informação entre contratantes, formalizar a vontade das partes através de contratos e reduzir o custo de transação sobre objetos transacionados. Contudo, se faz necessário entender como um modelo organizacional com características públicas e privadas que tem seus preços fixados pelo Poder Público consegue estruturar redes de contratos na economia. Destaca-se como objetivo principal descrever a função econômica do sistema notarial e registral. A partir do objetivo principal são definidos os seguintes objetivos específicos: (i) contextualizar a formação dos cartórios no Brasil; (ii) explicar as razões econômico-jurídicas para a existência de cartórios extrajudiciais; (iii) exemplificar como um sistema com características públicas e privadas consegue reduzir assimetria de informação e, conseqüentemente, custo de transação sobre os bens transacionados na economia. Nesse sentido, o método utilizado para a elaboração da pesquisa será feita com base na literatura existente, pesquisa documental e através das normas que regulam o exercício da atividade notarial e registral no Brasil. Dentro do observado a atuação dos notários e registradores sobre a economia fortalece os direitos de propriedade, ajusta a vontade das partes, elabora o melhor desenho contratual viabilizando as oportunidades de negócios. Isso permite reduzir a assimetria de informação e o custo de transação das operações, além de atuar como instituição fundamental na coordenação das atividades econômicas.

**Palavras-chave:** Cartórios extrajudiciais; Função econômica; Assimetria de informação; Custo de transação.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1– Modalidades de cartórios .....	22
Figura 1 - Classificação dos problemas contratuais segundo disponibilidade de informações das partes .....	41
Figura 2 - Classificação dos custos de agência.....	42
Quadro 2– Modalidades para completar o contrato.....	44
Quadro 3 - Faixas de valores para pagamento de custas de registros de valor estimável em 1964.....	58
Quadro 4 – Faixas de UPF-BA para pagamento de custas de registro imobiliário em 1981 ...	59
Quadro 5- Faixas de valores para pagamento de custas de registro imobiliário em 1996 .....	60
Quadro 6 - Faixa de valores para pagamento de custas de registro imobiliário em 2000 .....	60
Quadro 7 – Faixa de valores para pagamento de custas de registro imobiliário em 2011 .....	62
Quadro 8 – Percentual de repasses e de receita bruta dos cartórios em relação ao registro de um imóvel no valor de R\$ 200.000,00.....	63
Quadro 9 - Percentual de repasses e de receita bruta dos cartórios em relação a escritura de um imóvel no valor de R\$ 200.000,00.....	64
Quadro 10 – Estrutura de custos cartorários no Brasil.....	65
Quadro 11 – Simulação dos custos cartorários de um imóvel no valor de R\$ 100.000,00 no Estado de São Paulo em 2015 .....	76
Quadro 12 – Custos cartorários de um imóvel no valor de R\$ 200.000,00 no Estado do Rio de Janeiro em 2015 .....	76
Quadro 13 – Custos cartorários de um imóvel no valor de R\$ 200.000,00 no Estado da Bahia em 2015 .....	77
Quadro 14 – Custos cartorários de um imóvel no valor de R\$ 200.000,00 no Estado de São Paulo em 2015 .....	77

## LISTA DE SIGLAS

CNJ	Conselho Nacional de Justiça
FECOM	Fundo Especial de Compensação aos Registradores Civis de Pessoas Naturais do Estado da Bahia
FUNARPEN	Fundo de Apoio aos Registradores Civis das Pessoas Naturais do Estado do Rio de Janeiro
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IRPF	Imposto de Renda Pessoa Física
ISS	Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza
MERS	Mortgage Electronic Registration System
NEI	Nova Economia Institucional
STF	Supremo Tribunal Federal
TJBA	Tribunal de Justiça do Estado da Bahia
UPF-BA	Unidade Padrão Fiscal do Estado da Bahia



## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	8
<b>2</b>	<b>DIREITO E ECONOMIA</b>	11
2.1	BREVE HISTÓRICO E IMPORTÂNCIA DO ESTUDO INTERDISCIPLINAR	11
2.2	EVOLUÇÃO DO SISTEMA NOTARIAL E DE REGISTRO	16
<b>3</b>	<b>SERVIÇO NOTARIAL E DE REGISTRO NO BRASIL</b>	21
3.1	NATUREZA JURÍDICA DO SERVIÇO	24
3.2	NATUREZA JURÍDICA DOS EMOLUMENTOS E REMUNERAÇÃO	26
<b>4</b>	<b>FUNÇÃO ECONÔMICA DO SERVIÇO NOTARIAL E REGISTRAL</b>	30
4.1	ANÁLISE ECONÔMICA SOB PADRÕES TEÓRICOS	30
<b>4.1.1</b>	<b>Teoria neoclássica tradicional</b>	30
<b>4.1.2</b>	<b>Cartório e falhas de mercado</b>	32
4.2	O PROBLEMA BÁSICO DO SISTEMA ECONÔMICO E CARTÓRIOS	35
4.3	PROCESSO CONTRATUAL E CARTÓRIO COMO SOLUÇÃO EX-ANTE	40
4.4	CARTÓRIOS, DIREITOS DE PROPRIEDADE E ORGANIZAÇÃO DOS MERCADOS	46
4.5	FUNÇÃO ECONÔMICA DO REGISTRO CONTRATUAL	49
<b>4.5.1</b>	<b>Tipos de sistemas de registro</b>	51
4.6	BARREIRAS À ENTRADA: QUALIDADE E EFICIÊNCIA	53
4.7	CONSIDERAÇÕES SOBRE OS PREÇOS DOS SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTROS NO BRASIL	56
<b>5</b>	<b>CONCLUSÕES</b>	68
	<b>REFERÊNCIAS</b>	71
	<b>APÊNDICES</b>	76



## 1 INTRODUÇÃO

A palavra portuguesa Cartório é de origem greco-latina. Segundo Jacomino (2015), o núcleo da palavra é CHARTAE, CHARTA, carta, chartula. Assim como são atualmente, os cartórios da Idade Média desempenhavam as funções de publicidade, segurança e autenticidade dos atos jurídicos e a concentração de documentos notariais em um único local sob domínio da Igreja Católica permitia sua conservação e evitava perdas. Dessa forma, era possível conhecer os reais detentores de direitos. Essa concentração de documentos e de serviços é o traço mais característico dos serviços notariais e de registro na atualidade, que no passado eram denominados Cartulários e que posteriormente deu origem a palavra cartório. (JACOMINO, 2015)

Atualmente as serventias extrajudiciais no Brasil conhecidas popularmente como cartórios são instituições fundamentais para a preservação da ordem econômica do país. Em seu interior diversos tipos de serviços primordiais tanto para o cidadão como para as empresas são ofertados com base numa estrutura de organização específica que tem no Poder Público o responsável pela criação de regras que favoreçam a atividade.

As funções notariais e de registros no Brasil são exercidas em caráter privado por delegação do Poder Público, conforme preceitua o artigo 236 da Constituição Federal de 1988. Não obstante o desconhecimento das dificuldades enfrentadas por notários e registradores na manutenção de suas serventias, o usuário final do serviço cobra das autoridades públicas soluções que viabilizem o máximo de segurança, bem-estar e agilidade na realização de serviços, tais como elaboração de documentos, contratos e escrituras notariais.

Dado por muitos como excessivamente burocráticos, destaca-se como objetivo principal descrever a função econômica do sistema notarial e registral. Dessa forma, será necessário: (i) contextualizar a formação dos cartórios extrajudiciais no Brasil; (ii) explicar as razões econômico-jurídicas para a existência de cartórios; (iii) exemplificar como um sistema com características públicas e privadas atuando sob forte intervenção do Poder Público consegue reduzir assimetria de informação e, conseqüentemente, custo de transação sobre os bens transacionados na economia.

Os cartórios são apontados como uma das instituições mais importantes no processo de desenvolvimento econômico de um país. Através dele é possível fortalecer direitos de propriedade, reduzir assimetria de informação e custo de transação, formalizar a vontade das partes através de contratos, entre outros atos importantes para a construção da cidadania como os registros de nascimento e casamento.

Uma das funções que os cartórios cumprem de forte impacto na organização do sistema econômico é a redução de litígios entre os agentes. Isso colabora para o aumento de transações comerciais e favorece o crescimento econômico e bem-estar. Outro ponto importante é o seu papel conciliador, pois assim evita que um grande número de processos chegue a vias da Justiça.

Dado que os cartórios extrajudiciais têm pouca atenção por parte dos economistas, se faz necessário previamente entender suas características estruturais e estudar um tipo especial de serviço com características de empresa pública e privada que ao mesmo tempo é encarregado de validar todos os outros mercados no sistema econômico e que pode ser importante para estudar novas formas de prestação de serviços no Brasil.

Além desta introdução, este trabalho é composto por mais quatro capítulos. Como os cartórios se situam no campo entre economia e direito, no segundo capítulo foi realizada uma breve pesquisa histórica conjunta dessas duas disciplinas procurando destacar os principais autores e a importância do estudo interdisciplinar. Em seguida foi apresentada uma descrição do sistema notarial e registral bem como seu surgimento e desenvolvimento.

No terceiro capítulo inicialmente fez-se uma descrição geral do sistema notarial e registral na interpretação do direito. Em seguida, foi dada continuidade ao assunto tratando do ordenamento jurídico que orienta a prestação dos serviços, emolumentos e remuneração dos notários e registradores.

O quarto capítulo trata da função econômica do sistema notarial e registral. Para isso, inicialmente é explanado o papel que o Estado cumpre para o funcionamento dos mercados. Em seguida é demonstrada a importância e de que forma as regras elaboradas pelos cartórios afetam a organização do sistema econômico. Na sequência apresenta-se o cartório enquanto mecanismo de solução *ex-ante* na formulação de contratos entre os agentes. Sabe-se que a

formalização contratual e a ação dos notários e registradores minimizam as chances de conflitos na economia e isso estimula as transações comerciais, passo importante para o crescimento econômico. O cidadão ou empresa que busca o cartório reforça a certeza da legalidade e isso destaca a importância da existência e promoção dos direitos de propriedade para a organização de mercado e a influência para o desenvolvimento econômico. No capítulo quatro ainda são mostradas as principais barreiras de entrada dos cartórios e como isso se relaciona com a qualidade dos serviços oferecidos. Ao final do capítulo são feitas algumas considerações a cerca da determinação dos preços efetivos cobrados pelos serviços ao longo do tempo, da elevada estrutura de repasses, taxação e distorções que o modelo pode causar devido aos serviços gratuitos e subsídios cruzados.

Por fim, no quinto capítulo são apresentadas as conclusões a que se chegou neste trabalho.

## 2 DIREITO E ECONOMIA

### 2.1 BREVE HISTÓRICO E IMPORTÂNCIA DO ESTUDO INTERDISCIPLINAR

O estudo envolvendo Direito e Economia não é um fenômeno recente. Apesar da visibilidade dessas duas áreas do conhecimento se expandir fortemente nos centros acadêmicos norte americano a partir de meados do século XX com publicação de diversas obras de conteúdo jurídico-econômico, considera-se que os primeiros passos do estudo interdisciplinar surgiram muito antes. A aproximação “entre direito e economia remonta à própria origem comum das duas ciências, associada à idéia de direito natural, desenvolvida pela escolástica medieval e filósofos do direito natural do século XVII”. (BATTESINI; BALBINOTTO, 2010, p. 60)

No século XVIII, os pensadores David Hume, Adam Smith, Cesare Beccaria e Jeremy Bentham inspirados pela visão utilitarista, maior bem-estar possível para a coletividade, destacaram a importância da justiça e das leis para o funcionamento dos mercados, garantia de direitos de propriedade e *enforcement* das obrigações contratuais.

Os anos compreendidos entre 1830 e 1930 também foram marcados por trabalhos elaborados por juristas e economistas que estudavam a interface entre os dois campos da ciência. Segundo Battesini e Balbinotto (2010) nesse período destacam-se os trabalhos de pensamento marxista, da escola austríaca, do realismo jurídico norte americano e do pensamento econômico neoclássico. O século XIX ainda foi palco das análises da escola histórica que destacavam a “necessidade de conceber o direito e economia de forma orgânica, considerando o conjunto de fatores socialmente relevantes, e sublinhando os pontos de contato entre os fenômenos jurídicos e econômicos e suas implicações para o desenvolvimento da economia”. (BATTESINI; BALBINOTTO, 2010, p. 11)

No âmbito da tradição da escola austríaca os dois principais expoentes são o economista Carl Menger e o jurista Victor Mataja. Menger, considerado um dos desenvolvedores da teoria da utilidade marginal que deu origem a revolução marginalista no século XIX, destacou a necessidade de instituições, por exemplo, o mercado, a moeda e o direito como pilares para o funcionamento da economia, assim como a garantia de direitos de propriedades. Mataja foi influenciado pelas ideias de Menger e analisou questões jurídico-econômicas até então pouco explorado como a responsabilidade civil, prevenção de acidentes e incentivos econômicos.

A análise crítica em torno da responsabilidade civil elaborada por Mataja representou a mudança do pensamento jurídico em torno da responsabilidade subjetiva para responsabilidade objetiva. Utilizando-se da análise econômica, ele considerava que um agente quando não responsabilizado pelos danos cometidos ao provocar um acidente, não são criados incentivos para sua prevenção, e isso leva a situações não desejadas pela sociedade. Além da “desoneração do autor, são geradas distorções na valoração econômica dos bens, determinando que empreendimentos e atividades sejam estabelecidos e operados de forma ineficiente do ponto de vista do social” (BATTESINI; BALBINOTTO, 2010, p. 13). Dessa forma, Mataja fez a defesa da responsabilidade objetiva como forma de criar incentivos econômicos à prevenção de acidentes e correção das distorções na valoração desses bens.

Nas palavras de Battesini e Balbinotto (2010), nem mesmo a forma analítica inovadora formulada por Mataja em fins do século XIX, que fazia análises econômicas de fenômenos jurídicos, escapou de críticas da comunidade jurídica européia. No entender dos juristas europeus, o autor em questão desconsiderava elementos jurídicos e ao mesmo tempo incluía formulações econômicas em suas análises de responsabilidade civil, o que era visto como um erro metodológico.

Sob outra perspectiva, a ênfase atribuída por Victor Mataja à prevenção e à dispersão dos danos, a realização de análise dos custos privados e sociais dos acidentes, assim como a proposição de objetivação da responsabilidade civil, antecipam os fundamentos da moderna análise econômica do direito, nos moldes desenvolvidos a partir da década de 1960 por Guido Calabresi, no que tange à funcionalização dos institutos de responsabilidade civil, e por Ronald Coase, em relação à correção de externalidades negativas via conformação do sistema jurídico. (BATTESINI; BALBINOTTO, 2010, p. 16)

O estudo interdisciplinar segue em fins do século XIX na Europa tomada pela noção de eficiência formulada pelos economistas neoclássicos. A revolução marginalista da década de 1870 empregou o conceito de utilidade marginal decrescente e representou o rompimento da abordagem da teoria do valor-trabalho proposta pela Economia Política Clássica. A visão econômica neoclássica empregada por Jevons, Walras e Menger considerava o comportamento maximizador da utilidade dos agentes onde não há problemas com informação assimétrica e enfatiza a existência de uma ordem mecânica que conduz o sistema econômico ao equilíbrio. Ou seja, o mecanismo de preços funciona alocando de forma eficiente os recursos conduzindo a economia ao equilíbrio de Pareto.

O economista inglês Arthur Pigou (1877-1959) é considerado um dos grandes autores que forneceu estudos relevantes e que marcou o desenvolvimento moderno das interfaces entre direito e economia a partir do início do século XX. Pigou desenvolveu a análise sobre a correção de externalidades negativas, ação provocada por agente que gera danos ao bem-estar a outro agente não participante da ação. Um estudo clássico é o caso dos incêndios nas propriedades próximas as linhas férreas causados pela emissão de faíscas das locomotivas.

Como destaca Battesini e Balbinotto (2010), o direito inglês não previa punição para as empresas de transporte ferroviário, haja vista, a dificuldade dos proprietários de terras à margem das ferrovias reunirem provas sobre a causa dos incêndios. Pigou, então, concluiu que a não responsabilização dos danos causados por terceiros afetaria a alocação de recursos na economia.

Na obra *The Economics of Welfare* (1920), Pigou descreveu a solução para corrigir essa falha de funcionamento do sistema de mercado, que levava em consideração a cobrança de tributo ao responsável pelo dano causado. A taxa de Pigou:

produz o efeito econômico de criar incentivos para que o proprietário do empreendimento reduza o nível da atividade desenvolvida, tal como o volume de carga transportado, bem como a magnitude dos custos sociais associados, tais como os prejuízos com a destruição de florestas e plantações limítrofes à via férrea em decorrência dos incêndios ocorridos durante a realização do transporte ferroviário. Considerando que a tributação seja realizada guardando conexão com a magnitude do dano causado à sociedade, o preço dos produtos e serviços, tal como o valor unitário da carga transportada via ferroviária, passa a constituir efetivo sinalizador da escassez relativa dos fatores de produção, determinando que os recursos sejam alocados de forma eficiente no segmento econômico considerado. (BATTESINI; BALBINOTTO, 2010, p. 20)

No final da década de 1940 a ligação entre direito e economia manteve fortes relações com o estudo da concorrência. Esses estudos destacavam como deveria ser o funcionamento do sistema econômico, livre de estruturas concentradas que impedissem a concorrência. A ênfase da defesa da concorrência e análises de casos econômicos em situações jurídicas promoveu, em 1958, o surgimento do *Journal of Law and Economics* na Universidade de Chicago.

Sztajn (2005, p. 74) aponta que “embora haja estudos anteriores, é a partir dos anos 60 do século passado que se inicia o desenvolvimento da denominada área de *Law and Economics*,



que vem se fortalecendo na pesquisa acadêmica”. Os principais trabalhos que marcaram o fortalecimento dessas duas áreas foram: *The Problem of the Social Cost* (1960), por Ronald Coase, *The Cost Of Accidents* (1970), de Guido Calabresi e *Economic Analysis of Law*, de Richard Posner. Além desses, autores como George Stigler e Oliver Williamson adicionaram contribuições importantes no diálogo entre as duas disciplinas.

Ronald Coase, que havia publicado o trabalho memorável *The Nature of the Firm* (1937) publica, em 1960, no *Journal of Law and Economics*, do qual posteriormente vem a ser diretor, o artigo *The Problem of the Social Cost*. Nessa obra Coase contrapõe a proposta formulada por Pigou, em termos de eficiência alocativa, da taxaçoão como forma de corrigir externalidades negativas em relação aos incêndios das propriedades nas áreas próximas as ferrovias.

Coase analisa essa questão em dois cenários, na ausência de custo de transação e na presença de custo de transação. A conclusão a que chega é que no mundo neoclássico com custos de transação nulos, o mecanismo de preços funciona alocando os recursos perfeitamente, prevalecendo as relações de mercado. No entanto, no mundo real prevalece a existência do custo de transação positivo e os direitos de propriedade não estão perfeitamente definidos. Assim, Coase (1960) julgou necessário comparar o dano social mais grave do ponto de vista da sociedade, criando arranjos institucionais (modos de governança) para corrigir defeitos em uma parte do sistema sem causar prejuízos mais graves em outras partes.

A solução coseana para o problema do custo social causado pelo dano do incêndio passa pela regulação do Estado.

No exemplo dos incêndios em propriedades limítrofes às vias férreas causados por faíscas emitidas por locomotivas em trânsito, o sistema jurídico pode ser conformado, por hipótese: com o estabelecimento de regras que determinem (regulação administrativa) ou que criem incentivos (benefícios fiscais) para o uso de equipamento que previna a emissão de faíscas pelas locomotivas; com o estabelecimento de regras proibindo a plantação de cereais em faixa de terra contígua à via férrea (limitação ao exercício do direito de propriedade), ou limitando o valor da indenização dos prejuízos causados pelos incêndios de forma a desestimular a plantação em tal área (responsabilidade civil). (BATTESINI; BALBINOTTO, 2010, p. 32)

As modernas proposições defendidas por Ronald Coase a partir de 1960 e a rejeição da análise econômica ortodoxa influenciaram no desenvolvimento dos estudos de direito e

economia criando uma nova abordagem metodológica conhecida como Nova Economia Institucional (NEI). A NEI rejeita as premissas neoclássicas e considera que “o Direito influencia e é influenciado pela Economia, e as Organizações influenciam e são influenciadas pelo ambiente institucional”. (ZYLBERSZTAJN; SZTAJN, 2005, p. 3)

Assim como Ronald Coase, o jurista Guido Calabresi da Universidade de Yale é considerado um dos fundadores dos estudos envolvendo direito e economia. Duas de suas obras mais importantes, *Some Thoughts on Risk Distribution and the Law of Torts* (1961) e *The Cost Of Accidents: A Legal and Economic Analysis* (1970) demonstraram a importância para a regulação da responsabilidade civil e “análise econômica em questões jurídicas, apontando que uma análise jurídica adequada não prescinde do tratamento econômico das questões”. (ZYLBERSZTAJN; SZTAJN, 2005, p. 2).

Durante as décadas de 1970 e 1980 diversos autores, dentre eles Richard Posner, Ronald Coase e Guido Calabresi, empreenderam esforços sobre responsabilidade civil e correção de externalidades negativas e alocação de recursos econômicos, temáticas que predominaram nessa época ganhando diversos moldes analíticos.

Oliver Williamson, vencedor do Prêmio Nobel de Economia em 2009, parte da crítica coaseana sobre a firma neoclássica para elaborar a moderna Teoria Custo de Transação. Williamson oferece uma definição a respeito do que é uma transação. Segundo o autor, é a passagem de um ativo através da fronteira que separa duas atividades econômicas distintas (WILLIAMSON, 1996). Já os custos de transação são os custos associados a essa passagem.

Na visão de Williamson é destacada a importância das instituições, a divisão do trabalho, o alto grau de especialização das atividades na economia e a sua interdependência criam ambientes de coordenação complexos e altas chances de conflitos. O problema inserido na análise custo de transação passa pela chance que os agentes possuem para descumprir promessas (oportunismo). Dada a impossibilidade de redigir contratos completos, para evitar atitudes oportunistas é inevitável um conjunto de normas formais – e informais – para disciplinar essas relações (aproximação entre direito e economia). Em suma, “a Nova Economia Institucional opera em dois níveis relacionados: o ambiente institucional (ou as regras do jogo) e as instituições de governança (ou os jogadores)”. (WILLIAMSON, 2005, p. 42)

Feita uma breve síntese dos principais autores que se dedicaram ao estudo integrado das relações entre o direito e a economia ao longo do tempo, conclui-se que, apesar de ser considerado um fenômeno recente no Brasil, diferentemente ocorre em outros países, principalmente na Europa e nos EUA onde é tradição essa abordagem nos principais centros acadêmicos. A segunda conclusão deriva da importância da inter-relação entre Direito, Economia e as Organizações exercem para a compreensão dos eventos que unem, por exemplo, produtores e fornecedores que muitas vezes estão ligados a diversos tipos contratuais (Teoria Custo de Transação), interesse maior dessa monografia, já que o cartório é o mecanismo legal de validação de diversos tipos de contratos na economia. A terceira conclusão é na verdade um destaque para a atuação de trabalhos recentes no Brasil principalmente nas áreas de defesa da concorrência e regulação econômica.

Em suma, o estudo interdisciplinar de direito e economia no Brasil, assim como é feito na Europa e nos EUA, pode representar esforços na tentativa de melhorar a qualidade de serviços públicos e prover infra-estrutura que possibilite o país competir internacionalmente e melhorar ambiente de negócios.

## 2.2 EVOLUÇÃO DO SISTEMA NOTARIAL E DE REGISTRO

Este subitem tem por objetivo apontar os principais eventos relacionados ao surgimento e desenvolvimento do serviço notarial e de registro no Brasil e no mundo, ressaltando as interfaces entre os campos do direito e economia. Sabe-se que seu surgimento está ligado às civilizações da antiguidade e seu estudo neste trabalho buscará os traços gerais históricos que configuraram os “cartórios” ao longo dos anos, instituições essenciais à organização da vida humana.

A origem da atividade notarial e registral está ligada à necessidade da preservação dos atos e fatos relevantes do ser humano ao longo do tempo. É impreciso apontar o momento histórico em que ocorreu o surgimento desse serviço, podendo-se, todavia, afirmar que sua origem é muito remota e confunde-se com a própria origem da sociedade. (MELO JÚNIOR, 2000, p. 103 *apud* RIBEIRO, 2012)

O surgimento das relações sociais entre homens é o ponto marcante para as profissões de notário e registrador, pois com o “surgimento das relações sociais entre os homens, surgiu

também a necessidade de alguém relatar e registrar as transformações e acontecimentos históricos que sobrevinham à sociedade, tornando-os duradouros para a posteridade”. (RIBEIRO, 2012, p. 19)

Sobre a origem e evolução do sistema notarial e de registro, Almeida Junior (1963) considera que a atividade teve suas primeiras manifestações entre os povos Hebreus, Assírios, Persas, Egípcios, Gregos e Romanos. Também há relatos que na Mesopotâmia, uma das civilizações mais antigas, as transferências de imóveis eram lavrados por escribas sobre pedra de argila e entregue ao comprador do imóvel. Um fato que aproxima os cartórios contemporâneos das negociações realizadas na Mesopotâmia, é que no passado o Estado ficava com uma “cópia” do acordo celebrado e guardava como um registro público.

Segundo QUARANTA (2009, p. 18), as negociações eram realizadas em festas públicas, dada sua característica publicista. Dessa forma, a realização dos contratos tornava-se do conhecimento de todos. Com o passar do tempo, o crescimento e organização das cidades tornou o mundo mais complexo. A necessidade de preservar as informações ao longo dos anos, combinada com o surgimento da escrita, fez surgir os primeiros serviços de registro no mundo.

Atualmente, o sistema notarial e registral brasileiro é composto pelas serventias extrajudiciais. Estes existem para garantir a segurança e autenticidade dos atos proclamados, além de dar publicidade aos atos jurídicos e eficácia nos documentos que intervém. Dado que as primeiras idéias que se tem de registro desenvolveram-se desde a Antiguidade, os “cartórios”, tidos como instituições seculares, sofreram grandes alterações que vieram para modernizar os diferentes tipos de serviços e acompanhar as necessidades da sociedade.

A função notarial surgiu com a necessidade de criar meios para fixar e perpetuar os convênios e de redigir os atos jurídicos que as partes queriam celebrar (QUARANTA, 2009, p. 18). Nos tempos remotos as relações de negócio eram realizadas mediante a criação de símbolos que eram gravados na memória de pessoas conhecidas como sacerdotes memoristas, pois não havia a escrita na época. Os sacerdotes memoristas eram homens respeitados perante a sociedade e cabia a eles garantir o cumprimento das negociações. Observa-se a importância que a Igreja Católica possuía nesse período, sendo os sacerdotes memoristas os primeiros a desempenhar função próxima de um notário nos dias atuais.

Após a fase que a garantia das relações negociais era dada pelos sacerdotes memoristas numa época que não existia escrita, surgiu o período da palavra como declaração da vontade. Como bem observou Almeida Junior (1963), nesse período as relações de negócio eram simples e em pequeno número que os testemunhos dos particulares bastavam para satisfazer as exigências jurídicas.

A escrita é apontada com um dos principais fatores para o surgimento das cidades e estados. O crescimento das cidades fez com que houvesse novas relações sociais e desenvolvimento de negócios, meios mais eficazes foram adquiridos como forma de atestar as negociações (surgimento de documentos escritos). Gradativamente a igreja foi perdendo espaço, sendo substituída por particulares com conhecimento em caligrafia, tornando-se posteriormente, funcionários oficiais revestidos de fé pública (origem do notariado). É importante destacar que até meados do século XVIII as autoridades judiciais e o sistema notarial caminhavam lado-a-lado no sentido de conferir os contratos e tornar público os atos.

Ocorre que, pela quantidade de atribuições, as autoridades do Poder Judiciário foram, pouco a pouco, delegando tais funções, surgindo uma classe autônoma, formada por oficiais públicos. Daí por diante, estes passaram a agir de modo independente na prestação dos serviços notariais e de registro, tornando-se delegados imediatos do Estado, no que tange às funções de notas e registros públicos. (QUARANTA, 2009, p. 19)

O serviço notarial no Brasil teve a primeira experiência a partir da chegada dos portugueses em nosso território. Considera-se que o escrivão da armada de Pedro Álvares Cabral, Pero Vaz de Caminha, tenha sido o primeiro tabelião em solo brasileiro.

Em relação ao serviço de registro brasileiro atualmente classificado em registro de imóveis, civil das pessoas naturais, civil das pessoas jurídicas e títulos e documentos é importante destacar que “definir seu surgimento geral é matéria complicada e incerta, haja vista as categorias diversas”. (FERRET, 2013, p. 18)

O Brasil tornou-se colônia de Portugal por volta do ano 1530 sendo submetido às leis que vigoravam em território lusitano. Naquela época, conforme nos ensina Ribeiro (2012, p. 34), os notários que exerciam o ofício em terras brasileiras eram nomeados pelo Rei de Portugal que, em contraprestação, cobrava-lhes tributos periódicos.

Em 1534, o Rei de Portugal D. João III adotou o sistema de capitânicas hereditárias no Brasil. Esse sistema consistia em dispor grandes faixas de terras e deixá-las sob a administração de particulares. O responsável era conhecido como donatário e tinha a função de administrar a capitania, explorar os recursos, proteger contra possíveis invasores e, conforme explica Almeida Júnior (1963, p. 82), as capitânicas hereditárias tinham a atribuição de nomear tabeliães e escrivães; mas, tendo Portugal readquirido os direitos conferidos aos donatários, passaram os tabeliães a ser nomeados pelo Poder Real.

Um fato importante nessa época é que as capitânicas eram entregues por Portugal a pessoas pertencentes à Nobreza que mantinham relações com o Poder Real. Como as capitânicas eram passadas de pai para filho, o responsável pela capitania era quem nomeava os tabeliães e notários. Durante o período Imperial houve tentativas de modernizar a atividade notarial através de lei que proibia a atividade notarial passasse de pai para filho, sendo considerado o critério a transmissão de serventia vitalícia à pessoas idôneas.

Dessa forma, Ribeiro (2012, p. 35) resume a atividade notarial e de registro no Brasil entre os anos de 1530 até 1889 como período onde houveram mudanças consideráveis de paradigmas, inicialmente equiparado a propriedade, e, após, estimado como título de serventia vitalícia de pessoas dotadas de idoneidade.

O período republicano brasileiro é marcado por grandes transformações que impactaram na atual configuração do sistema notarial e registral. A primeira dessas transformações data de 1946 com a promulgação da Constituição Federal que considerou os notários e registradores como integrantes do funcionalismo público com criação de cargos e limitados por lei. (RIBEIRO, 2012, p. 36)

Nos anos seguintes não houve grandes modificações na estrutura do serviço notarial e de registros no Brasil. Somente a partir da Emenda Constitucional n. 22/1982, em seu artigo 207, ficou determinado que o ingresso nas serventias extrajudiciais acontecesse por meio de concurso público de provas e títulos, sendo a remuneração dada pelos cofres públicos. O que, em tese, trouxe a função ao patamar de cargo público, fixando a atividade notarial e de registros como serviço auxiliar da Justiça. (RIBEIRO, 2012)

Os estudos de Quaranta (2009) e Ribeiro (2012) apontam que a atividade notarial e registral antes da promulgação da Constituição da República era considerada serviço auxiliar do Poder Judiciário e os titulares das serventias eram remunerados pelo Estado. Com o advento da Carta Magna de 1988 o serviço notarial e registral passa a ser exercido por particulares em colaboração com o Poder Público, ente responsável por organizar concursos e fixar, mediante leis estaduais, os emolumentos relativos aos serviços prestados.

Importante conquista para o serviço é alcançada com a Lei Federal nº 8.935, pois além de regulamentar o artigo 236 da Constituição da República, algo inédito no Brasil no tocante a atividade, estabelece no artigo 3º que o tabelião e o oficial de registro, são profissionais do direito, dotados de fé pública, a quem é delegado o exercício da atividade notarial e de registro.

Ainda que parem algumas dúvidas na sociedade é importante esclarecer que a atividade notarial e registral, como explicado anteriormente, é exercida em caráter privado sob delegação do Poder Público. Os titulares das serventias não devem ser confundidos com servidores públicos, apesar de prestarem concurso de provas e títulos e exercerem função de interesse público. A atividade também está sujeita aos princípios que orientam a administração pública.

Embora a competência delegante, no que diz respeito às serventias notariais e de registro, seja do Poder Judiciário, responsável pela instauração do concurso público constitucionalmente exigido, bem como pela respectiva fiscalização da prestação de tais serviços, não é certo afirmar que notários e registradores pertençam a este poder. (QUARANTA, 2009, p. 35)

Percebe-se que as origens desses serviços se confundem com a própria historiografia nacional e seu surgimento está ligado à necessidade que se tinha de registrar os atos e negociações da época. Posteriormente, demonstrou ser tão indispensável à regulação de diversas atividades que foi incorporado ao quadro de serviços do Estado.

É de se concluir, portanto, que a formação dos cartórios teve início ainda no período colonial quando o Brasil era subordinado às leis portuguesas, passou por transformações profundas no período imperial até chegar à atual configuração com as mudanças advindas da Constituição de 1988 e da Lei dos cartórios de 1994 que conjuntamente marcaram a organização e desenvolvimento desses serviços.

### 3 SERVIÇO NOTARIAL E DE REGISTRO NO BRASIL

A importância dos serviços de notariais e de registro está ligada às pessoas em todos os seus estágios de vida. Os cartórios executam serviços básicos e indispensáveis de organização técnica e administrativa que visam, fundamentalmente, garantir segurança jurídica para os agentes econômicos.

O serviço notarial tem como principal atribuição redigir, formalizar e autenticar, com base na fé pública, o interesse das partes levados ao cartório. Exemplos de atividades no cartório de notas são: lavrar escrituras, reconhecer firma e autenticar cópias de documentos. O responsável pelos atos em cada cartório de notas é o notário ou tabelião.

Os serviços de registro consistem no assentamento de títulos de interesse privado ou público, para garantir oponibilidade a terceiros com publicidade que lhe é inerente, garantindo a segurança, autenticidade e a eficácia dos atos da vida civil a que se refiram (SILVA, 2007). É através do registro público que várias informações importantes ao Estado são confirmadas e podem ser utilizadas na formulação de políticas públicas dos governos. Como exemplos de atividades de registro observam-se o registro de nascimento e o registro de imóveis. Denomina-se o profissional responsável por uma serventia de registro por oficial de registro ou registrador.

O registro público produz efeito **constitutivo** (sem o registro o direito não nasce), **comprobatório** (prova a veracidade e a existência) e **publicitário** (para dar conhecimento a todos, salvo raras exceções) dos atos jurídicos. (CANEVIVA, 2003 *apud* SILVA, 2007, p. 11, grifos do autor)

O sistema notarial e de registro no Brasil é regulado pelo artigo 236 da Constituição Federal e pela Lei nº 6.015 de 31 de dezembro de 1973, conhecida como Lei dos Registros Públicos. A figura responsável pelas serventias extrajudiciais exerce as funções notariais e de registro em caráter privado por delegação do Poder Público, o que não desqualifica a função pública deste serviço exercida mediante a prestação de concurso público de provas e títulos por profissionais do ramo do direito.

Importante avanço para esse sistema foi alcançado com o advento da Lei Federal nº 8.935 de 18 de novembro de 1994, conhecida como Lei dos Cartórios. Essa lei em seu artigo 1º



conceitua os serviços notariais e de registro como os de organização técnica e administrativa destinados a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos. A mesma lei é responsável pela divisão dos diferentes tipos de cartórios e suas respectivas atribuições.

Quadro 1– Modalidades de cartórios

<b>TIPOS</b>	<b>PRINCIPAIS ATRIBUIÇÕES</b>
Notas	Responsável por realizar atas notariais, reconhecimento de firma, autenticar cópias de documentos, escrituras públicas, testamento.
Protesto de títulos	O protesto prova o não pagamento de título (cheque, duplicata, etc.). O cartório de protesto tem como funções receber protesto de títulos, intimar devedores a aceitar, pagar ou protestar esses títulos e receber e efetuar quitação.
Contratos marítimos	Registro de transação entre embarcações e contratos marítimos.
Registro civil de pessoas naturais	Registra atos e fatos importantes para a vida do cidadão, como o nascimento, casamento e óbito. Produz informações importantes para a organização do Estado.
Registro civil de pessoas jurídicas	Registro de associações e fundações, de sociedade simples, cooperativas, sindicatos e partidos políticos. Alterações contratuais e etc.
Registro de títulos e documentos	Faz o registro de documentos de particulares em geral, como contrato de locação, contrato de compra e venda de bens e automóveis, contrato de empréstimo e etc.
Registro de imóveis	Responsável por tornar público os direitos reais imobiliários, como o direito de propriedade imobiliária, bem como outras informações relevantes relativas à situação jurídica de bens imóveis e dos respectivos titulares de direitos reais.
Registro de distribuição	Distribui equitativamente os serviços da mesma natureza, registrando os atos praticados; em caso contrário, registrar as comunicações recebidas dos órgãos e serviços competentes; efetua averbações e cancelamentos de sua competência; expede certidões de atos e documentos que constem de seus registros e papéis.

Fonte: Elaboração própria, 2015

A regulação desse sistema é um ato complexo e que necessita reunir diferentes perspectivas analíticas de diferentes áreas para sua correta compreensão (CAMPILONGO, 2014). Com base nessa visão, esta seção fará uma descrição dos principais aspectos regulatórios sob as perspectivas econômica, jurídica e política, para em seguida analisar juridicamente a natureza da atividade notarial e de registro no Brasil e dos emolumentos e remuneração dos notários e registradores.

Na visão de Campilongo (2014), a regulação econômica tradicional diferente do modo de regulação do sistema notarial e de registro. A regulação da atividade econômica é exercida por um agente regulador responsável por algum setor importante da economia, energia elétrica, por exemplo, e este regula o preço (tarifa), medidas de qualidade do serviço, número de empresas que podem atuar no setor, etc.

Diferente da regulação econômica que produz efeitos apenas a determinado setor, a regulação do sistema notarial e de registro, como explica Campilongo, não está preocupada com o setor técnico especializado. “O notariado produz atos jurídicos que repercutem sobre diversos âmbitos da atividade civil, empresarial, familiar e mesmo jurídico-probatória. Não são reguladores setoriais”. (CAMPILONGO, 2014, p. 45)

Essa característica do notariado que se situa entre o público e privado, que faz o controle da legalidade dos diversos tipos de documentos gera transbordamentos para além do seu setor, proporciona benefícios na esfera socioeconômico-jurídica, pois previne conflitos, reduz assimetria de informação entre contratantes, auxilia no melhor desenho contratual criando estruturas de governança e reduz o custo de transação. Em síntese, a regulação do sistema de notarial e de registro se faz necessária tendo em vista que uma escritura pública ou um registro de imóvel afeta não apenas os envolvidos diretamente na transação, sendo instrumentos de relevância pública.

Do ponto de vista econômico, o sistema notarial e suas características (fixação de emolumentos, barreiras à entrada e saída, padrão de qualidade na prestação dos serviços) guardam semelhança com os serviços de interesse público. Assim, o poder público acaba interferindo na relação entre cliente-notário por acreditar que caso o sistema fosse totalmente privado funcionando sob as leis de mercado, cada agente delegado poderia entrar e sair do mercado no momento em que desejasse. O que provavelmente traria impactos negativos de

qualidade ao sistema (CAMPILONGO, 2014). Em resumo, sob a ótica econômica, o Estado ao regular o sistema está preocupado, fundamentalmente, com o bom funcionamento do sistema econômico que garanta a segurança jurídica necessária para as inúmeras transações.

A análise da regulação pela ótica jurídica considera a aplicação das leis, direitos e deveres como elementos fundamentais para a redução de ambientes complexos. Por exemplo, a realização de uma escritura pública requer procedimentos dentre os quais se adquire direitos e deveres. A função passa a ser não somente garantir direitos de propriedade, mas também reduzir a assimetria de informação entre contratantes e/ou futuros contratantes.

Por último, a análise política da regulação enfatiza a necessidade de manutenção do notariado livre das leis de mercado. Campilongo (2014, p. 59) considera que “a função notarial (e o mesmo pode ser dito da atividade registral) estrutura os negócios reduzindo a assimetria de informações e ignorância das partes”. Dessa forma, conclui-se que a estrutura organizacional do sistema notarial e de registro não deve competir com uma lógica de mercado. Para Arruñada (1995), é o próprio mercado que gera um modelo de organização diferente que garante a eficiência na prestação de serviços notariais.

### 3.1 NATUREZA JURÍDICA DO SERVIÇO

Para o alcance dos objetivos no presente estudo é oportuno analisar a natureza jurídica dos serviços notariais e de registro e, respectivamente, os notários e registradores bem como seus prepostos.

Dado o propósito, a definição normativa do serviço notarial e registral está presente na Lei nº 8.935 de 18 de novembro de 1994: “Serviços notariais e de registro são os de organização técnica e administrativa destinados a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos”.

O sistema notarial e de registro é formado pelas serventias extrajudiciais e reguladas pelo artigo 236 da Constituição Federal.

Artigo 236. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público.

§ 1º Lei regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, e definirá a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário.

§ 2º Lei federal estabelecerá normas gerais para fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro.

§ 3º O ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público de provas e títulos, não se permitindo que qualquer serventia fique vaga, sem abertura de concurso de provimento ou de remoção, por mais de seis meses.

Mediante a existência de discussões acerca dos serviços notariais e de registros serem tipificados como serviço público, este regrado pelo artigo 175 da Carta Magna brasileira, cumpre observar que são pertencentes ao quadro de Poder Público, mas exercidos em regime privado sob delegação a profissionais que atuam na esfera do direito e habilitados a exercer a profissão através de concurso público. Serviços públicos são exercidos de forma direta pelo Estado ou através de permissão ou concessão, tendo em vista a obrigatoriedade do ato licitatório (artigo 175 da Constituição Federal).

Assim, algumas características dos serviços prestados pelos cartórios afastam-se da percepção que o sistema de notas e de registro é uma modalidade de serviço público. Importa para isso a necessidade de submeter candidatos ao posto de notário ou registrador a concurso público de provas e títulos, diferentemente do serviço público onde a escolha acontece por meio de ato licitatório e estabelecimento de contratos. Outro fato peculiar é o Poder Judiciário como agente fiscalizador, diferente ocorre no serviço público onde órgãos do poder executivo são agentes fiscalizadores.

Na análise do jurista Carlos Ayres Britto ao proferir seu voto na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.089-2:

assim como inquérito policial não é processo judicial nem processo administrativo investigatório, mas inquérito policial mesmo (logo, um *tertium genus*); assim como o Distrito Federal não é um Estado nem um Município, mas tão-somente o próprio Distrito Federal; assim como os serviços forenses não são mais uma entre tantas outras modalidades de serviço público, mas apenas serviços forenses em sua peculiar ontologia, ou autonomia entitativa, **também assim são os serviços notariais e de registro, simplesmente, e não qualquer outra atividade estatal.** (BRASIL, 2008, p. 279, grifos do autor)

Os serviços notariais e de registro possuem duas características bem definidas. A primeira é a característica pública, fundamentada pelo direito administrativo na presença do Poder Público

e da necessidade da crença na fé pública de que gozam os profissionais em delegação. A segunda é a natureza privada do serviço, que tem base no direito privado que diz respeito aos atos internos das serventias e tudo aquilo que for necessário para a eficiência da prestação de serviços, como a contratação de funcionários e gestão financeira.

Dada a natureza jurídica da atividade notarial e de registro possuir características públicas e privadas, acrescenta-se à discussão:

Caracteriza-se, por opção do constituinte originário, o exercício privado de funções públicas, correspondente às profissões oficiais ou profissões públicas independentes, que se inserem na ampla categoria de agentes públicos, nos termos acolhidos de forma pacífica pela doutrina brasileira de direito administrativo, que sempre os reconheceu como particulares em colaboração com o Poder Público. (RIBEIRO, 2009, p. 182)

Por fim, é possível afirmar que atualmente os notários e registradores no Brasil são agentes delegados do serviço público, ou seja, a atividade é exercida em caráter privado em parceria com o Poder Público.

### 3.2 NATUREZA JURÍDICA DOS EMOLUMENTOS E REMUNERAÇÃO

Os serviços notariais e de registro são considerados como elementos essenciais para a constituição de diversos direitos do cidadão que possam surgir durante a vida. Seja a partir do registro de nascimento ou do registro de uma propriedade, são através desses serviços que se tem a segurança jurídica necessária para realização de qualquer transação, com impactos sobre o desenvolvimento socioeconômico dos países.

O problema que este trabalho se propõe a responder é descrever a função econômica dos serviços notariais e registrais. Por tais serviços, os notários e registradores recebem um valor denominado este por emolumentos. Sabe-se que a atividade é exercida em caráter privado por delegação do Poder Público. Ademais, nesta seção será abordada a definição e a natureza jurídica dos emolumentos.

O artigo 236, parágrafo 2º da Constituição Federal estabelece que “lei federal estabelecerá normas gerais para a fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro”.

Os notários e registradores apesar de desempenhar funções com características de serviço público não são remunerados pelo Poder Público, e sim, pelos atos que praticarem. Assim, os emolumentos representam a remuneração dos notários e registradores após cobrirem os gastos com a própria atividade.

Sobre a definição de emolumentos, considera-se que:

Na verdade, os emolumentos não possuem função exclusivamente remuneratória dos notários e registradores, mas consiste em valor destinado a cobertura do custo total dos serviços, administrados e gerenciados de forma absolutamente privada, destinados precipuamente à manutenção dos serviços, pagamento de despesas de pessoal e despesas de custeio. (SANTOS, 2010, p. 6)

Dessa forma, não há que confundir emolumentos como remuneração a que percebem os notários e registradores, pois além das despesas inteiramente arcadas pelos agentes delegados estes ainda arcam com repasses e/ou contribuições aos municípios, estados, Tribunais de Justiça estaduais e, em alguns estados, para atividades fora de seu escopo como a Santa Casa de Misericórdia em São Paulo. Além disso, o recolhimento de imposto de renda é realizado na figura do titular, pois os cartórios não têm personalidade jurídica.

Visto que os emolumentos não servem apenas à remuneração dos delegatários, e sim, uma forma de contraprestação paga pelos usuários em virtude de utilização de serviços cartorários, se faz oportuno revelar quais despesas são necessárias para a viabilização dos serviços notariais e de registros.

Para o devido funcionamento é necessário incorrer em gastos. Santos (2010, p. 7) classifica os gastos em três categorias: condições e necessidades primárias do serviço, despesas de pessoal e despesas de custeio.

As despesas denominadas de condições e necessidades primárias do serviço representam tudo aquilo que é necessário para a realização do serviço demandado pelo usuário no interior dos cartórios, por exemplo, instalação física, documentos e arquivos em mídia eletrônica, garantia de acessibilidade aos portadores de necessidades especiais. Além de móveis, cadeiras, materiais de utensílio, computadores, impressoras e softwares.

A segunda categoria envolve as despesas com pessoal. Estas despesas representam a soma do gasto com salários dos prepostos (funcionários), planos de saúde e odontológico, transporte, vale-refeição. Outros gastos que compõem essa categoria são os de ordem trabalhista como as despesas previdenciária, tributária e fundiária.

O terceiro grupo de despesas são as de custeio e subdividem-se em despesas cotidianas de serviços e em desembolsos institucionais. A primeira está associada aos gastos necessários na rotina dos serviços (papel, impressão, arquivos de mídia, manutenção de livros). A segunda representa os gastos que favorecem o aprimoramento do serviço, como a participação em treinamentos, cursos, congressos e palestras.

Dado que o notário e registrador percebe os emolumentos na gestão privada do serviço, este deve necessariamente investir parte do capital na manutenção da atividade visando a fluidez da prestação do serviço aos usuários.

A renda dos notários e registradores é assim definida:

**A renda auferida pelo notário ou registrador** consiste na receita líquida, obtida pelo seguinte cálculo: receita advinda dos emolumentos pagos pelos utentes em virtude do serviço notarial e de registro prestado **menos despesas de pessoal**, incluindo os **desembolsos de ordem previdenciária, tributária e fundiária** decorrentes de relação empregatícia, **despesas de custeio**, nestas inclusas, as **despesas cotidianas de serviços**, os **desembolsos institucionais** e, eventualmente, gastos com as **condições e necessidades primárias do serviço**, desde que locadas, normalmente ingressando estas últimas apenas parcialmente no cálculo das despesas. (SANTOS, 2010, p. 9, grifos do autor)

Após definir emolumentos e analisar as categorias de despesas que se deparam os notários e registradores na função privada do serviço, parte-se para questionar a natureza jurídica a que estão submetidos os emolumentos cartorários.

A princípio e sem uma análise profunda sobre a matéria, poderíamos considerar que o serviço notarial e de registro é um serviço público à disposição daqueles que necessitam. A natureza de serviço público surge devida a delegação do Poder Público ao ente privado depois de aprovação em concurso público de provas e títulos, já que o exercício da atividade é privado conforme o artigo 236 da Constituição Federal. Sob esse prisma, considera-se que os

emolumentos são um tipo de tributo denominado de taxa, conforme disposto no artigo 145 da Constituição Federal.

No entanto, um olhar mais cuidadoso sobre a questão revela que estes serviços são exercidos por particulares e tem sua gestão totalmente privada, não sendo exercida diretamente pelo Estado. Dessa forma, considera-se a importância dos serviços executados pelos cartórios, sobretudo em relação à segurança jurídica dos contratos que intervém, mas não integram o conjunto de serviços públicos próprios da união, estados ou municípios.

É possível afirmar, no entanto, que o regime jurídico dessa atividade consta no artigo 236 da Constituição Federal, sendo remunerado por emolumentos definido através de leis estaduais específicas que versam sobre a matéria. De acordo com o que foi posto até aqui, não podem os emolumentos ser considerados taxas dado que a característica do serviço notarial e de registro difere dos serviços públicos.

Por fim, dada a natureza tão peculiar dessa atividade é nas palavras de Santos (2010, p.15), parafraseando o então Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), Carlos Ayres Britto, que se encontra a resposta acerca da natureza jurídica dos emolumentos. “(...) emolumentos notariais e de registro são emolumentos notariais e de registro, simplesmente, e não qualquer outra espécie tributária, tarifa ou preço”.



## **4 FUNÇÃO ECONÔMICA DO SERVIÇO NOTARIAL E REGISTRAL**

### **4.1 ANÁLISE ECONÔMICA SOB PADRÕES TEÓRICOS**

#### **4.1.1 Teoria neoclássica tradicional**

A análise do equilíbrio competitivo se baseia na construção teórica fornecida pela economia neoclássica tradicional ou abordagem dos mercados inicialmente pensada pelo economista francês Léon-Walras (1834-1910). Na economia neoclássica os mercados funcionam sob condições de concorrência perfeita, para isso valem quatro hipóteses básicas, são elas: informação perfeita, bens e serviços homogêneos, livre barreiras à entrada e grande número de compradores e vendedores sem capacidade de interferência no preço (tomador de preços).

Dado o pressuposto de informação perfeita, o indivíduo neoclássico pode ser caracterizado como sujeito que possui todas as informações necessárias para a tomada de decisão, seja um novo contrato com fornecedor ou realizar um projeto de investimento para empresa. Nesse mundo onde os agentes tomam decisões racionais o indivíduo não tem nenhum custo, por exemplo, ao elaborar contrato com fornecedor de matéria-prima, pois entende-se que as transações são realizadas diretamente com os mercados. Dessa forma, os custos de transação entendido como custos de elaborar contratos, supervisionar e obter informação, são nulos.

Sob condições de concorrência perfeita também vale a hipótese de mercados completos, que representa a existência de mercados para quaisquer bens ou serviços desejados pelas pessoas. Assim, o sistema econômico funcionaria com base na livre força dos mercados. Outra característica marcante do modelo é a inexistência de bem público. Fiani (2011) define que um bem é considerado público quando existe não rivalidade (consumo do bem não impede que seja consumido por outro) e não exclusão (não tem com impedir alguém de utilizar determinado bem ou serviço). Em síntese, na teoria neoclássica todos os bens ou serviços são considerados privados.

Dado que os benefícios gerados pela prestação dos serviços notariais e de registro alcançam terceiros que não estão diretamente envolvidos com a prestação do serviço, é difícil imaginar que seu fornecimento seja exclusivamente realizado por ente privado. (CAMPILONGO, 2014)

os efeitos sistêmicos da atuação notarial são valores públicos de extrema importância. Eficácia probatória, redução de litigiosidade, interação com outros ramos da administração pública, benefício para futuros negócios com o mesmo bem, recolhimento de tributos, certeza jurídica, redução de custos de transação, proteção ao consumidor são alguns desses efeitos. Altamente improvável o interesse privado presente nos negócios e contratos imobiliários, por si só, gere um grau ótimo de satisfação dessa ampla gama de efeitos externos positivos e de grande valor público. Por isso analistas descrevem os serviços notariais como bens públicos, isto é, não-rivais e não-excludentes dos benefícios que transcendem as partes e favorecem a sociedade como um todo. (CAMPILONGO, 2014, p. 75)

A presença de bens públicos gera benefícios a terceiros não envolvidos diretamente no negócio. No caso dos cartórios extrajudiciais, por exemplo, a segurança da informação, a elaboração do melhor desenho contratual, escritura e registro público, não há como garantir que esses ganhos (benefícios) se espalhem e se estabeleçam apenas aos seus demandantes. Por outro lado, não há meios para cobrar de terceiros por tais benefícios recebidos, pois seria de difícil mensuração e estes ainda estariam espalhados a muitos indivíduos, o custo sairia muito elevado para identificá-los corretamente (ARRUÑADA, 1995). Dessa forma, contrariamente ao pensamento neoclássico, esse cenário estimula a prática de condutas oportunistas, pois não há incentivos para que indivíduos paguem pela utilização de serviço notarial e se apropriem apenas dos benefícios gerados.

Na teoria neoclássica, assim como é considerada a racionalidade plena do indivíduo, assume também a não existência de externalidades positivas e negativas. Enquanto os indivíduos maximizam a utilidade em função da renda, as firmas maximizam o lucro dado os insumos. Para a condição de equilíbrio competitivo nesse modelo é necessário que os preços se ajustem conforme os movimentos de demanda e oferta nos diversos mercados. Desde que seja válida a hipótese de mercados completos (existe mercado para todos os bens desejados pelos indivíduos) todos os recursos seriam eficientemente (preço das últimas unidades igual ao seu custo marginal) alocados na economia, valendo-se a condição Pareto-eficiente.

A análise dos pressupostos da teoria neoclássica permite concluir que desde que os mercados sejam competitivos o resultado terá sempre alocação eficiente no sentido paretiano, onde o bem-estar máximo é alcançado quando não existir outro estado onde seja possível aumentar o bem-estar de um indivíduo sem diminuir o bem-estar de outro. (FIANI, 2011)

Contudo, os pressupostos do modelo de equilíbrio geral não dão conta de explicar a complexidade do “mundo real” composto por assimetria de informação, custos de transação, racionalidade limitada e externalidades. A análise do sistema notarial e registral a partir da teoria neoclássica tradicional não considera as instituições. Dessa forma, para uma análise mais próxima da realidade é preciso incluir as instituições na análise econômica.

#### **4.1.2 Cartório e falhas de mercado**

O sistema notarial e de registro interpretado como correção de falhas de mercado considera o estudo de externalidades, bens públicos, assimetria de informações e custo de transação, ou seja, várias situações não previstas na teoria econômica neoclássica. Em ambientes marcados pela incerteza e complexidade das transações comerciais o notário e o registrador surgem como figuras importantes e necessárias para que sejam criadas diversas situações contratuais relevantes nos negócios.

A literatura econômica considera que o crescimento econômico de um país pode ser medido através do aumento das trocas comerciais, o que é facilitado pela garantia da proteção dos direitos de propriedade, agilidade do sistema judiciário. Essas medidas permitiriam a redução da assimetria de informação, queda do custo de transação e das incertezas entre contratantes, prevenindo conflitos e promovendo o bem-estar. Assim, é de suma importância ajustes institucionais que solucionem esses problemas econômicos.

A externalidade pode ser considerada a ação que envolve custos e benefícios, mas não envolve transações em mercados (FIANI, 2011). Existem dois tipos de externalidades, negativa e positiva. A externalidade negativa surge quando a ação de um agente gera custos para outro agente sem que o primeiro seja cobrado por isso. Há externalidade positiva quando a ação de um agente, por exemplo, uma empresa, proporciona benefícios para outro agente que não pagou por esse benefício.

A análise da externalidade positiva pode ser relacionada aos serviços desempenhados pelos cartórios, por exemplo, a escritura pública notarial, tipo de contrato jurídico consentido pelo notário em que se manifesta a vontade da pessoa ou interesse de várias pessoas na realização do negócio. Nesse exemplo, a fé pública notarial presente na escritura de compra e venda de imóveis dá a garantia que aquele conteúdo é verdadeiro, isso impõe maior segurança ao

negócio, inclusive para transações futuras (externalidade positiva). Nesse sentido, a escritura pública lavrada pelo notário gera benefícios a terceiros não diretamente envolvidos na transação ao longo do tempo e de difícil mensuração.

Nas palavras de Campilongo (2014, p. 85) “são benefícios que sem a presença do notariado, não seriam necessariamente produzidos, uma vez que o investimento na construção dessa segurança contratual se limitaria aos benefícios gerados àquela transação em específico”.

Do ponto de vista social, a importância do sistema notarial e registral pode ser notada através da obrigatoriedade do registro de nascimento. A partir desse serviço que é prestado pelo Cartório de Registro Civil de Pessoas Naturais é que surgem diversos direitos importantes para o cidadão, mas também, para o Estado e para as pessoas que porventura mantenha relações de negócio. É através do registro de nascimento, por exemplo, que o Estado identifica o indivíduo, sendo este ato importante para a administração pública. O direito ao voto, o direito de participar de programas sociais elaborados pelos governos, de estudar em universidade pública, entre outras, também surge em decorrência do registro de nascimento.

Na perspectiva econômica é importante identificar quem realmente detém o direito do bem transacionado em uma relação comercial. Muitas vezes essas relações ultrapassam a esfera privada (por exemplo, a compra de um imóvel ou a transferência de um carro) e se tornam públicas. (CAMPILONGO, 2014)

Na perspectiva de bens públicos aplicados ao sistema notarial e registral:

Como os agentes, de um lado, não conseguem reter todos os ganhos gerados pela externalidade positiva que provocam ao mercado – característica de não exclusão – e, de outro, os custos associados à escritura não aumentam com o número de transações que facilita ou os litígios que evita – não rivalidade –, eventual falha de controle central que obrigue o escrutínio notarial provocaria oportunismo e produção subótima desses serviços. A não exclusão desincentiva investimento (custos notariais) ao passo que a não rivalidade permite que agentes se aproveitem de investimentos de terceiros. Imposição, pelo Estado, do arcabouço notarial evita oportunismo no provimento de clareza, certeza e segurança no exercício de direitos de propriedade. (CAMPILONGO, 2014, p. 84-85)

A análise do notariado como correção de falhas de mercado na presença de assimetria de informação e custo de transação pode ser feita em relação ao sistema de registro, em especial

os serviços oferecidos no cartório de registro de imóveis. O sistema de registro é considerado um poderoso instrumento para o crescimento econômico, pois reduz, comprovadamente, os custos transacionais envolvendo o tráfico jurídico de bens imóveis, “combatendo eficazmente, a clandestinidade e informalidade”. (JACOMINO, 2011, p. 35)

Em julgamento complementar, o Professor da *Universidad Pompeu Fabra de Barcelona*, Benito Arruñada, considera o registro de imóveis de suma importância para o crescimento da atividade econômica. O registro estimula o investimento, facilita o comércio e barateia o crédito.

Ao garantir a propriedade, dá aos proprietários confiança para investir, pois já não necessitam gastar recursos para proteger a posse de seus bens e fazer valer seus direitos. Além disso, ao esclarecer quem detém os diversos direitos sobre cada propriedade, elimina as assimetrias ou desigualdades informativas que causam custo de transação ao contratá-los. Finalmente, ao definir quem é o proprietário de cada imóvel e que tributos lhe são devidos, permite que os imóveis sejam utilizados como garantia, o que elimina o risco de insolvência e torna o crédito mais barato. Os recursos produtivos se movem mais facilmente e podem esgotar as oportunidades de especialização e desenvolvimento econômico. (ARRUÑADA, 2014, tradução nossa)

A questão que surge é: como os países criam ou desenvolvem instituições para garantir (no sentido jurídico-econômico) que inúmeras transações comerciais sejam confirmadas diariamente? E mais, dado que a maioria dessas transações são impessoais como garantir os termos dos compromissos assinados entre os agentes? Em outras palavras, como garantir o cumprimento dos contratos seja respeitado? A resposta a essas questões pode ser encontrada com o termo Governança.

A assimetria de informação e a incerteza estão presentes em todas as trocas econômicas. A governança, entendida como conjunto de medidas para controlar a barganha *ex-post*, atua no sentido de impedir que agentes econômicos adotem condutas oportunistas que aumente a incerteza em relação a obrigação contratual. Nesse sentido, o sistema notarial e de registro executa uma função invisível aos olhos da sociedade, auxílio na prestação de mecanismos de Governança. (CAMPILONGO, 2014)

Através dos mecanismos de Governança, especificamente os notários, elaboram o melhor desenho contratual com as informações disponíveis, promovendo a cooperação e minimizando chances de conflitos. Esse controle da legalidade por parte dos notários favorece

as trocas criando um ambiente de negócio propício para transações comerciais, além de reduzir o custo de transação e demandar menos processos em vias judiciais.

#### 4.2 O PROBLEMA BÁSICO DO SISTEMA ECONÔMICO E CARTÓRIOS

Parte deste estudo pretende compreender de que forma as regras (instituições) elaboradas pelos cartórios afetam a organização do sistema econômico e, desse modo, como podem ou não estimular o crescimento e desenvolvimento econômico dos países.

Em se tratando de teoria econômica, a análise convencional dos mercados entende que a economia pode ser organizada apenas pelo livre funcionamento dos mercados. A base teórica que sustenta esse pensamento é a Teoria do Equilíbrio Geral, e de acordo com ela os mercados atuam de forma perfeitamente competitiva.

Contudo, a Teoria do Equilíbrio Geral não oferece explicações em relação ao problema básico enfrentado pelo moderno sistema econômico que é a coordenação das atividades econômicas e a especialização de recursos produtivos. Na visão econômica convencional bastaria deixar os mercados funcionando livremente sem nenhuma intervenção governamental que o melhor resultado seria automaticamente alcançado. Em outras palavras, a abordagem dos mercados não oferece respostas satisfatórias ao problema básico da economia que é como coordenar as atividades econômicas de forma a gerar o maior bem-estar social e reduzir o nível de conflitos numa moderna economia.

Em economia diz-se que fatores de produção, tais como, capital e trabalho, não se combinam sozinhos. Para isso é necessário que haja instituições de forma a viabilizar que esses recursos na prática sejam combinados e estimulem outras transações.

Nesta ótica, de antemão podemos considerar que o modelo de organização dos cartórios no Brasil, sob forte fiscalização do Poder Público, juntamente com as leis que orientam sua prestação e as regras para cada tipo de serviço requerido pela sociedade confere garantia jurídica aos diversos tipos de negócios e estimula as trocas na economia (cooperação), ao mesmo tempo em que reduz os conflitos.

No entanto, antes de descrever a racionalidade dos cartórios e sua importância no contexto da organização das atividades econômicas é oportuno analisar o problema básico da economia decorrente da coordenação das atividades econômicas e especialização de recursos. Por sua vez, a especialização apresenta dois problemas aplicados às relações contratuais que agravam o custo de transação: a falta de informações e a assimetria de informações (oportunismo contratual). Esse caminho facilitará o entendimento do problema maior desse estudo, entender porque os serviços têm seu preço fixado pelo Poder Público e como são determinados e, ainda, explicar porque simplesmente não são formados pelo movimento de oferta e demanda como muitos profissionais do direito e da economia frequentemente sugerem. As serventias extrajudiciais configuram tipos especiais de serviços onde são formalizadas e validadas extensas redes de contratos na economia, conferindo segurança jurídico-econômica para diversas transações.

“O problema da coordenação nas atividades econômicas é central para a compreensão do sistema econômico” (FIANI, 2011, p. 58). A forma como se relacionam as famílias, empresas e governos sugerem uma interdependência, pois a ação de um agente muitas vezes depende da decisão tomada por outro.

Um exemplo que exige coordenação é a relação hipotética entre uma empresa privada e um governo municipal. Suponha que a empresa seja especializada em prover serviços de pavimentação asfáltica e que o governo esteja interessado em contratar serviços para recuperar estradas em determinada localidade. De nada adiantaria para o governo contratar a empresa se ela enfrenta problemas financeiros ou se ela tem dificuldades com fornecimento de insumos importantes para realização da obra. Como também não teria sentido essa parceria se o valor a ser pago pelo governo ou o tempo para a conclusão da obra não agrada a empresa. Obviamente, se ambos não entram em acordo, a obra não será realizada. Em outras palavras, a necessidade de coordenação das atividades entre as partes é fundamental para a realização da obra.

No exemplo anterior, a empresa privada é especializada em serviços de pavimentação e recuperação asfáltica. Por mais que seja óbvio, a sua existência só é possível porque ela pode colocar seus serviços à disposição daqueles que se habilitem a contratar. Arruñada (2013b) diz que a especialização carece de sentido sem intercâmbio.

Porém, a especialização produtiva dar origem aos custos de transação, mais precisamente o custo associado ao oportunismo contratual, que acontece quando um agente econômico quer expropriar algo dos demais integrantes da relação.

Até publicação do artigo *The nature of the firm*, de Ronald Coase, a teoria econômica não considerava a existência do custo de transação, pois até então a firma era vista como um agente maximizador de lucro. O custo de produção era único custo considerado na economia, pois a atenção estava voltada para o estudo do funcionamento da economia através dos mercados, ao invés de estudar internamente as firmas.

A primeira definição de custo de transação foi oferecida por Coase como o custo de se recorrer ao sistema de preços. Ou seja, os custos necessários para firmar contratos, fiscalizar e exigir seu cumprimento. Segundo Fiani (2011), essa definição não considera outras formas de se organizar a economia que não seja através do mercado e por isso ela é limitada.

Dado a definição imprecisa do custo de transação oferecida por Coase, destaca-se sua importância para a compreensão da organização do processo produtivo. Em linhas gerais, Coase buscava entender por quais motivos existiam processos produtivos que eram realizados internamente nas empresas e não pelo mercado.

A segunda definição trata dos direitos de propriedade ligados aos custos de transação. Os autores classificam que direitos de propriedades bem definidos através de regras institucionais é condição suficiente para reduzir o custo de transação. Porém, essa visão demonstra certa fragilidade devido ao custo de transação estar presente *ex-ante* e *ex-post* o estabelecimento de contratos.

A terceira definição de custos de transação é também a mais moderna e deriva da divisão do trabalho, quer seja no interior da empresa ou entre diferentes unidades de produção (transação no mercado).

O aumento da divisão do trabalho aumenta a exigência sobre as instituições da sociedade, já que aumenta a interdependência entre todos e as necessidades de coordenação de atividades econômicas separadas. Dito de outra forma, o crescimento da divisão do trabalho aumenta a necessidade da cooperação entre indivíduos e organizações autônomas, aumentando



também a possibilidade de conflitos, disputas e decisões inconsistentes entre si. (FIANI, 2011, p. 65)

Arruñada (2013a) define o custo de transação como todos aqueles custos causados direta ou indiretamente pela necessidade de coordenar os recursos especializados e incentivar seus proprietários.

Segundo Williamson uma transação é a passagem de um ativo através da fronteira que separa duas atividades econômicas distintas. Os custos de transação são os custos associados a essa passagem. (WILLIAMSON, 1996)

A divisão do trabalho, o alto grau de especialização das atividades na economia e a sua interdependência criam ambientes de coordenação complexos e altas chances de conflitos. O questionamento que surge agora é: como realizar transações de forma harmoniosa minimizando as chances conflitos? Dito de outra forma, como saber o arranjo institucional mais adequado para cada tipo de transação? Antes de buscar soluções para o problema é necessário estudar quais fatores determinam os custos de transação.

Dado as diferentes formas de estruturas de governança cabe salientar que a organização de cada processo produtivo, configurará custos de transações diferentes.

O primeiro ponto a ser considerado como determinante do custo de transação é que o indivíduo é um ser racional que enfrenta limitações na tomada de decisões – Racionalidade limitada ou substantiva – (conceito derivado dos trabalhos de Herbert A. Simon). Para Fiani (2013, p. 173) “caso a racionalidade humana fosse ilimitada, qualquer contrato poderia incorporar cláusulas antecipando qualquer circunstância futura e a forma de organizar as transações perderia importância: não haveria empresas, apenas transações pelo mercado”.

A questão da racionalidade limitada dos indivíduos é agravada quando se considera a presença de ambientes marcados por complexidade e incertezas. A complexidade restringe a atuação dos agentes de especificar antecipadamente cada ação a ser tomada para cada circunstância. A incerteza também dificulta as decisões dos indivíduos, de forma que é impossível dar conta do que acontecerá no futuro. Dado que a racionalidade limitada,

complexidade e incerteza caminham juntas isso gera assimetria de informação entre os agentes envolvidos nas transações.

O oportunismo surge como uma combinação dos três determinantes dos custos de transação citados anteriormente com o objetivo de conseguir vantagens nas transações. Fiani (2011) ensina que por oportunismo entende-se a transmissão de informação seletiva, distorcida ou a realização de falsas promessas sobre o comportamento futuro do próprio agente. Ou seja, um dos agentes passa informações falsas e sem transparência.

O último determinante dos custos de transação é conhecido na literatura econômica como especificidade de ativos ou *small numbers* (pequenos números). Esse problema é decorrente da forma exclusiva (ou quase exclusiva) como se relacionam os vendedores e compradores devido a especificidade do ativo e é agravado quando há “ameaças” por parte de um dos agentes envolvido em uma transação no intuito de obter maiores vantagens do que no início da negociação gerando o “problema do refém”.

A racionalidade limitada, complexidade, incerteza, oportunismo e a especificidade de ativos geram tensões no momento de contratar determinado insumo ou serviço para a empresa agravando os custos de transação.

O sistema notarial e registral brasileiro é fundamental para que inúmeras transações sejam realizadas todos os dias, sendo sua principal função a garantia da segurança jurídica. Dessa forma, a atuação dos notários e registradores sobre a economia fortalece os direitos de propriedade, ajusta a vontade das partes, elabora o melhor desenho contratual viabilizando as oportunidades de negócios. Isso permite reduzir assimetria de informação (entre cartório-cliente e cliente-cliente) e custo de transação das operações, além de atuar como instituição fundamental na coordenação das atividades econômicas.

Para Campilongo (2014, p. 91) “esse controle melhora a qualidade das informações e segurança das transações, tem o potencial de diminuir conflitos, litigiosidade judicial e custos de transação envolvidos”.

Portanto, pode-se adiantar que o cartório extrajudicial é, além de tudo, um mecanismo *ex-ante* para completar contratos. Ele é a forma encontrada pelas partes em negociação para obter

informações, reduzir o custo de transação sobre o objeto transacionado, além de evitar o oportunismo contratual.

#### 4.3 PROCESSO CONTRATUAL E CARTÓRIO COMO SOLUÇÃO EX-ANTE

Zylbersztajn e Sztajn (2005) oferecem uma definição do que venha ser um contrato. Segundo os autores, é o modo de coordenar transações, promovendo incentivos para os agentes atuarem de maneira coordenada na produção, permitindo que agentes independentes tenham incentivos para gerar esforços conjuntos de produção.

A análise contratual representa um papel central tanto no campo do direito como da economia. Entretanto, é certo que para economistas a análise contratual difere da visão empregada pelos juristas. O ato de contratar envolve alguns problemas como a falta e a assimetria de informações e conflitos de interesses. Para tornar as transações viáveis, é necessário que haja uma estrutura legal, as instituições, capaz de corrigir ou amenizar esses problemas e organizar a vida em sociedade.

No mundo descrito pela economia neoclássica tradicional as informações para quem deseja contratar estão inteiramente disponíveis sem que para isso seja necessário incorrer em qualquer tipo de custo. Nesse cenário, problemas gerados por conflitos de interesse seriam mínimos, pois seria fácil saber a conduta dos agentes e resolver mediante cláusulas contratuais todas as situações que colocassem em risco a transação.

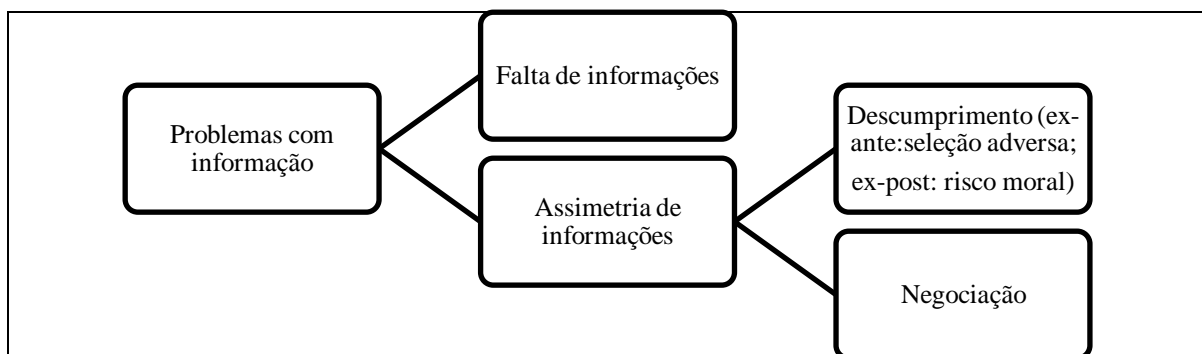
Certamente as características do modelo neoclássico não são fiéis as características do mundo em que vivemos, onde a informação representa parte significativa dos custos na hora de contratar um bem ou serviço. Portanto, é necessário estudar os problemas contratuais a que sofrem quase ou todos os agentes, a falta de informações e a assimetria.

Segundo Arruñada (2013a), a falta de informações significa que os contratantes desconhecem toda a informação relevante para contratar de modo adequado. Por outro lado, a assimetria de informações deriva do fato de que cada participante da transação geralmente tem algum tipo de informação sobre alguma variável relevante que não é de conhecimento da outra parte.

Essa situação de assimetria leva as partes, em sua busca por maior benefício individual, possam perder oportunidades de trocas comerciais proveitosa quando tem de negociar entre elas como dividir o benefício total que poderia proporcionar a troca caso levasse a transação adiante. (ARRUÑADA, 2013a, p. 138, tradução nossa)

A literatura econômica considera que a assimetria de informação origina dois tipos de problemas conhecidos como seleção adversa e risco moral.

Figura 1 - Classificação dos problemas contratuais segundo disponibilidade de informações das partes



Fonte: Elaboração própria com base em Arruñada (2013a)

Dado que as transações estão envolvidas em ambientes marcados por complexidade e incerteza, isso impede a realização de contratos ótimos e a alocação eficiente de recursos. Situação que é agravada caso uma das partes possua algum tipo de informação que não está disponível para sua contraparte.

Antes de analisar os dois principais problemas causados pela assimetria de informações, convém assinalar que problemas de falta de informação e de assimetria de informações entre as partes são muito frequentes nas transações diárias. Um caso clássico é a compra e venda de carro usado. Caso o vendedor coloque o preço acima do que o comprador considera como sendo o “preço correto” a negociação pode se tornar inviável.

A seleção adversa ocorre quando pelo menos uma das partes dispõe de vantagem informativa antes de contratar e a aproveita para oferecer transações que são prejudiciais para as demais partes (ARRUÑADA, 2013a). Obviamente, se as partes soubessem de sua desigualdade informativa as chances do negócio continuar seriam através de mecanismo de salvaguarda que impedissem o oportunismo.

Azevedo (2005, p. 123) considera que o risco moral “aplica-se ao comportamento pós-contratual da parte que possui uma informação privada e pode dela tirar proveito em prejuízo à(s) sua(s) contraparte(s)”. Outra definição considera o risco moral como:

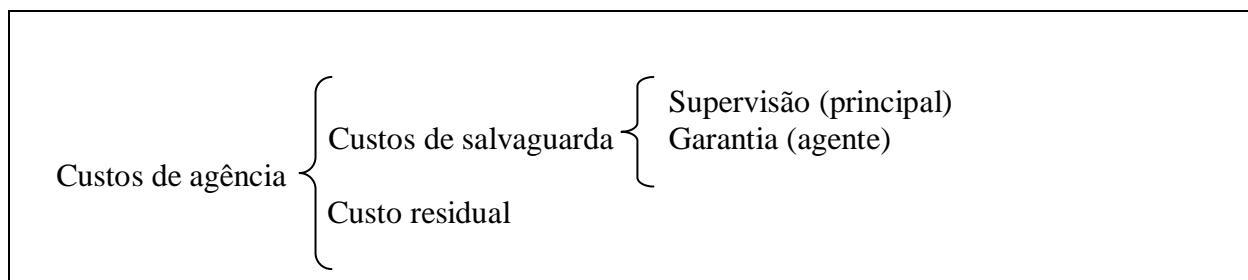
uma conduta oportunista pela qual uma das partes de um contrato muda sua conduta após este ter sido pactuado, se aproveitando do fato de que só ele tem acesso a algumas informações para obter ganhos em detrimento de um ou mais agentes com os quais a relação contratual foi estabelecida. (PONDÉ, 2013, p. 184)

Uma importante vertente da análise do processo contratual e os problemas que surge devido o oportunismo é estudado a partir da teoria de agência e custo de agência. A relação de agência caracteriza um problema existente entre o principal e o agente. Um exemplo típico desse problema pode ser descrito entre a relação patrão e funcionário, onde o patrão – o principal – contrata o funcionário – o agente – para que este desempenhe funções do seu interesse, visando o aumento de seu ganho. No entanto, o agente, pautado na satisfação pessoal, pode tomar um conjunto de medidas que vise apenas seu bem-estar, em detrimento do bem-estar do principal.

A consequência dessa ação é conhecida na teoria econômica como custo de agência, significa quando o principal sofre custos devido o comportamento oportunista do(s) agente(s). Em suma, os custos de agência são:

gastos de recursos econômicos decorrentes da existência de dificuldades em fazer com que os agentes tomem decisões ótimas do ponto de vista do bem-estar do principal. Dado que a coleta de informações sempre acarreta um gasto de recursos, os custos de agência serão um dado da realidade econômica, da mesma maneira que os custos de transporte de mercadorias. (PONDÉ, 2013, p. 185)

Figura 2 - Classificação dos custos de agência



Fonte: Elaboração própria com base em Arruñada (2013a)

A figura 2 apresenta três categorias de custos de agência, são eles: os custos de supervisão ou monitoramento, os custos com a garantia e os custos residuais ou perda residual.

Os custos de supervisão também chamados de custos de monitoramento ou vigilância são os custos arcados pelo principal antes e depois da formalização do contrato, com o objetivo de supervisionar a conduta do agente. Por exemplo, uma empresa que necessite de serviços de um eletricista precisará, antes de assinar o contrato, procurar no mercado um profissional que preste bom serviço e que seja confiável. Após a contratação do profissional, cabe ao principal supervisionar as ações do agente e checar se o andamento do serviço é realizado conforme sua satisfação.

Os custos de garantia são de responsabilidade do agente. Tomando como base o exemplo anterior, é interesse do eletricista (agente) demonstrar para a empresa (principal) que seu serviço será executado conforme foi pactuado. Para isso, ele pode, por exemplo, investir na prestação do serviço com bons materiais, divulgar sua imagem e histórico de serviços prestados em outras empresas no intuito de garantir a qualidade de sua execução.

Por último, o custo ou perda residual representa o custo arcado pelo principal devido a conduta oportunista do agente. Conforme o exemplo anterior, para que haja perda residual o eletricista adotará em seu serviço medidas contrárias ao que foi estipulado em contrato. Em outras palavras, a atitude oportunista do eletricista impede que a empresa maximize sua satisfação e/ou ganho.

Portanto, os custos de salvaguarda impõem custos tanto ao principal (supervisão) como ao agente (garantia). Essas atividades consomem recursos mesmo que não aumentem sua produção. Caso não existissem os custos de salvaguarda e considerando o comportamento humano propenso a atitudes oportunistas, a produção reduziria ainda mais, isto é, a perda residual seria ainda maior. (ARRUÑADA, 2013a)

Por este motivo, a ambas as partes de toda a relação contratual lhes interessam, antes de contratar, que se dediquem recursos a atividades de controle e garantia, sendo irrelevante o que, em um mundo ideal, preferissem dedicar a um uso diretamente produtivo. (ARRUÑADA, 2013a, p. 150)

Dados os problemas que a falta e assimetria de informações podem representar em uma transação, existe uma série de soluções *ex-ante* e *ex-post* aplicado aos contratos para que as partes possam realizar transações, mesmo em ambiente com carência de informação e interesses em conflito.

Quadro 2– Modalidades para completar o contrato

	Particulares (protagonizado pelas partes)	Sociais (protagonizado por terceiros)
<i>Ex-ante</i>	Contratos explícitos (cláusulas contratuais)	Legislação (leis e jurisprudência)
<i>Ex-post</i>	Contratos relacionais (fórmulas e órgãos de decisão)	Litígios (sentenças e seus efeitos implícitos)

Fonte: Elaboração própria com base em Arruñada (2013a)

Na modalidade *ex-ante* o estabelecimento de contratos explícitos e o conjunto de leis em vigor proporcionam entendimento entre as partes ao deixar claro nas cláusulas contratuais um conjunto de situações possíveis e a atuação dos envolvidos. As leis reforçam que as medidas adotadas têm o amparo legal e atestam, para todo caso, quem são os envolvidos e a quem pertence determinado direito de propriedade.

Os contratos explícitos geralmente incluem acordos como preço, tempo de contrato, qualidade do produto ou serviço, estipulam comportamentos que devem ser adotados caso alguma condição prevista se altere. É possível também estipular eventuais penalidades entre os agentes internos a parte que não cumpriu com determinada cláusula, entre outras situações. Dessa forma, o custo de contratar um fornecedor de matéria-prima, por exemplo, está sempre condicionado a situações futuras, informação e possibilidades de conflitos.

A função essencial de um contrato explícito então são duas: a primeira, dar previsibilidade de atuação para cada parte envolvida em uma transação; a segunda, os contratos explícitos muitas vezes são provas verídicas de possíveis conflitos solucionados na esfera judicial, nesse sentido atuam reduzindo custo de transação, pois seria muito custoso para a Justiça definir a qual parte pertence determinado direito caso não houvesse um contrato explícito.

Em geral, uma transação comum (bilateral) pode ser celebrada mediante acordo meramente verbal, um exemplo disso é a compra de um jornal ou revista. Outros casos mais complexos como a compra e venda de um apartamento necessitam ser levados até um cartório extrajudicial para que estes acordos sejam realizados de forma escrita mediante da presença

de notários e/ou registradores. Dessa forma, a fé pública notarial produz a certeza de que tais documentos são verdadeiros e estão dentro da legalidade. A formalização contratual e a ação dos notários e registradores, portanto, minimiza as chances de conflitos na economia e estimula as transações.

A importância da formalização contratual pode ser interpretada da seguinte forma:

O objetivo fundamental da formalização do contrato é facilitar o cumprimento, ao informar sobre o pactuado tanto aos contratantes como aos juízes que podem intervir para completá-lo e fazer cumprir. Primeiro, a formalização do contrato força as partes a definir com certa precisão os benefícios a que se comprometem e, sobretudo, posteriormente, evita que cometa erros involuntários, motivados por esquecimento de suas obrigações ou por descontinuidade das próprias partes (como acontece no caso de falecimento ou demissão). Em segundo lugar, a formalização facilita, se necessário, a intervenção do juiz para interpretar o contrato e fazer cumprir suas condições. (ARRUÑADA, 2013a, p. 156, tradução nossa)

A segunda forma de completar um contrato *ex-ante* é através das leis vigentes no país, mas também pelos usos e costumes (instituições informais). Segundo Arruñada (2013a), as leis atuam como contratos padrão dotados de enorme grau de detalhes e a existência desse suporte jurídico permite não definir cada contingência que possa ocorrer. Dessa forma, quando uma disputa precisa ser resolvida por intermédio da Justiça, o custo de escrever contratos, de definir *ex-ante* o conteúdo da troca, são reduzidos porque os contratos se escrevem em uma via institucional, mediante o direito e instituições anexas. (ARRUÑADA, 2013a, p. 157)

As duas formas de completar contratos *ex-post* são através de contratos relacionais (órgãos internos de decisão) e atuação dos juízes para solucionar conflitos entre as partes. (ARRUÑADA, 2013a). No primeiro caso, nos contratos relacionais são estabelecidas regras internas para tomar decisões *a posteriori*. No segundo, um grande número de conflitos contratuais é passível de intervenção judicial. Dessa forma, a Justiça pode intervir para evitar o não cumprimento do que foi pactuado em cada cláusula contratual. Por fim, é possível concluir como bem explica Arruñada (2013a), as soluções judiciais consistem em facultar a um terceiro (o juiz) para resolver conflitos que se apresentam nas transações, identificando quais são as obrigações de cada parte e fazendo com que sejam cumpridas.

No entanto, mesmo que as partes conheçam suas obrigações e tenham definido isto através de contratos, atitudes oportunistas ainda podem dificultar ou até mesmo causar o



descumprimento do que foi pactuado. Para inibir o oportunismo são necessários mecanismos que façam cumprir o contrato, esses mecanismos são chamados na literatura econômica de *enforcement*.

Arruñada (2013a) classifica os mecanismos de *enforcement* em dois tipos, particulares e sociais. Os particulares se baseiam tanto de benefícios pessoais advindos da própria satisfação ou como de futuras transações com a contraparte. Os mecanismos sociais se baseiam na atuação do mercado, que assegura o cumprimento das obrigações através de prêmios e punições a reputação, e a execução de sentenças judiciais. (ARRUÑADA, 2013a, p. 168)

#### 4.4 CARTÓRIOS, DIREITOS DE PROPRIEDADE E ORGANIZAÇÃO DOS MERCADOS

Em países em desenvolvimento a falta de capital e trabalho especializado é apontada como causas para os baixos níveis de renda per capita que impedem esses países realizarem ganhos de escala, os quais se beneficiam os países industrializados. Porém, outras variáveis também interferem no crescimento econômico, tais como, flutuações macroeconômicas, instabilidade política, políticas econômicas que não geram incentivos para investimentos produtivos e a falta de proteção aos direitos de propriedade.

Dentro do contexto de proteção aos direitos de propriedade, nos últimos anos a discussão sobre crescimento e desenvolvimento econômico tem analisado o papel das instituições na garantia aos direitos de propriedade e redução dos custos de transação, inspirados nas idéias de Ronald Coase, Oliver Williamson e Douglass North e nos trabalhos de Méndez González (2012) e Arruñada (2013a; 2013b).

Direito de propriedade sobre um bem é definido como ativo ou recurso que dá ao seu titular o direito de usá-lo em benefício próprio e isso inclui a possibilidade de venda ou doação do bem e estão positivamente relacionados com desenvolvimento econômico. Aplicado ao contexto dos cartórios, a titularidade da posse cria incentivos para investir e utilizar esses ativos como garantia na obtenção de crédito (ARRUÑADA, 2013b). Dessa forma, o empresário ao formalizar sua empresa ou registrar seu negócio, cria acesso a canais de crédito que podem proporcionar aumento da produção e da produtividade da empresa, como também, cria condições de resolver possíveis conflitos via esferas judiciais.

O cenário com ausência de direitos de propriedade:

En ausencia de derechos de propiedad, los sujetos económicos no reponden en la misma medida a las variaciones de precios y éstos dejan de funcionar como señales eficaces. Es imposible reproducir artificialmente la potencia y precisión de los incentivos que alcanza la actuación do sistema de precios y los derechos de propiedad. (ARRUÑADA, 2013a, p. 97)

O economista norte americano Douglass North é considerado um dos principais estudiosos quando se trata da forma como as instituições criadas pelo Estado afeta o sistema econômico de maneira a coordenar as atividades econômicas e reduzir o nível de conflitos. O ponto de partida da análise de North foi entender como direitos de propriedade podem interferir no desenvolvimento econômico de diferentes países.

O crescimento simplesmente não vai acontecer a menos que a organização econômica existente seja eficiente. Os indivíduos têm de ser estimulados por incentivos a assumir as atividades socialmente desejáveis. (NORTH, 1973, p. 2 *apud* FIANI, 2011, p. 174)

O critério de eficiência tratado por North difere do conceito conhecido como Pareto-eficiente na teoria econômica neoclássica. Enquanto esta representa uma situação ótima quando é possível melhorar a situação de alguém sem prejuízos a outros, aquela significa que os direitos de propriedade maximizam o investimento privado, reduzindo ou tornando nulas quaisquer externalidades associadas a esses direitos. (FIANI, 2011)

Dessa forma, em termos de desenvolvimento econômico, para que uma atividade econômica seja exercida tem que ter incentivos que favoreçam o bem-estar social.

O modo no qual os direitos de propriedade são definidos e protegidos produz repercussão fundamental no desenvolvimento econômico por múltiplas razões. Entre as quais, cabe destacar o fato de que estruturam incentivos para o desenvolvimento econômico, mediante a alocação da propriedade sobre ativos avaliáveis e a designação dos sujeitos a quem correspondem os benefícios e custos das decisões sobre o uso dos recursos. E se os custos privados ultrapassarem os benefícios privados em uma determinada atividade, os indivíduos não a empreenderão, ainda que seja socialmente proveitosa. E isso acontecerá sempre que os direitos de propriedade não estiverem suficientemente definidos ou não se fizerem respeitar. (MÉNDEZ GONZÁLEZ, 2012, p. 3, grifos do autor)

Conforme a análise convencional de custo e benefício explicitada basta que sejam criadas instituições que permitam a aproximação de benefícios privados de benefícios sociais. É

justamente nesse espaço que atua o cartório, como tipo de instituição que atua na prevenção de conflitos e minimizando riscos inerentes a diversos contratos.

A existência e segurança dos direitos de propriedade mantêm importância decisiva para as transações comerciais na economia. Assim como a transferência de direitos de propriedade entre os indivíduos constrói novas relações nos mercados.

Na análise econômica convencional preocupada com a eficiência das relações de troca, considera-se como elemento chave o aumento das transações comerciais. Dessa forma, o conceito de eficiência empregado por North refere-se a promoção de investimentos e não necessariamente a noção de eficiência-paretiana, e está diretamente relacionada aos direitos de propriedade, inclusive na estrutura institucional da sociedade - arranjos institucionais que definem e especificam o caminho pelo qual os agentes podem cooperar e competir (CAMPILONGO, 2014). Dentro dessa visão da eficiência é possível destacar arranjos institucionais que promovam tal crescimento, como economias de escala, inovação, ganhos de eficiência em mercado de fatores e redução de imperfeições de mercado.

Segundo Campilongo (2014), o notariado pode ser visto como uma contribuição do direito para o enfrentamento das imperfeições de mercado. O notariado representa instituição que promove transparência nas relações socioeconômicas, conferindo estabilidade e segurança das expectativas. Assim, observa-se a importância da análise dos direitos de propriedade sobre as transações entre agentes econômicos, sendo a escritura pública e o registro imobiliário exemplos de serviços oferecidos pelo sistema de notarial e registral.

Outra abordagem ressalta a importância do sistema notarial para a organização do sistema econômico. A ação dos agentes em mercados sem regulação ou pouco regulados, com direitos de propriedades muito amplos, levaria a situações que a sociedade não desejaria. Os agentes ao tomar decisões em ambientes com assimetria de informação incorporariam riscos muito elevados em seus projetos. Um exemplo que ajuda a ilustrar essa situação seria a não obrigatoriedade do registro imobiliário. Caso um comprador deseje adquirir uma propriedade ele despenderia muitos recursos para identificar o verdadeiro dono do imóvel e ainda correria o risco de outras pessoas se passarem por proprietários do bem reclamando sua titularidade.

Nesse caso, a demora para obter informações precisas sobre o bem (verdadeiro proprietário, dívidas municipais, etc.) poderia representar um entrave a concretização do negócio. O ambiente marcado pela incerteza dificultaria as ações do comprador, que em certo momento avaliaria a soma do custo de transação com os benefícios futuros provocados pela compra do imóvel caso a transação fosse concretizada. Em caso negativo, a não obrigatoriedade do registro de imóveis leva ao aumento do custo de transação que gera conseqüências negativas em termos de crescimento econômico e subutilização de recursos. (MÉNDEZ GONZÁLEZ, 2003)

Os benefícios do notariado como a criação e a efetivação desses direitos estão ligados ao surgimento de instituições que aproximem benefícios privados e benefícios sociais. São arranjos que incentivam indivíduos a tomar decisões que beneficiem, simultaneamente, em tese, a eles e a sociedade. (CAMPILONGO, 2014)

Em síntese, a questão como está colocada até este ponto considera que direitos de propriedade interferem na organização do sistema econômico, para isso foi citado o caso do registro imobiliário. Outra leitura poderia questionar qual a real necessidade de se garantir direitos de propriedade. A resposta para essa questão está na relação entre os agentes econômicos expostos a fraudes, roubos, crimes de estelionato e outros abusos. Assim, o Estado atua principalmente através dos Tribunais de Justiça e da Polícia para garantir que condutas contrárias ao direito sejam minimizadas ou até mesmo excluídas da sociedade.

o notariado, como burocratizado pelo Estado, atua na proteção e promoção de direitos de propriedade – controle sobre o procedimento e o conteúdo que certifica sua existência, extensão e transmissão. (CAMPILONGO, 2014, p. 69)

#### 4.5 FUNÇÃO ECONÔMICA DO REGISTRO CONTRATUAL

O objetivo de qualquer sistema de registro é tornar público os direitos reais, bem como outras informações relativas à situação jurídica de bens e dos respectivos titulares de direitos reais, de forma a garantir a validade, autenticidade e eficácia dos negócios jurídicos. O registro enquanto instituição garante ao seu titular proteção aos direitos de propriedade e redução da assimetria de informação entre titular e futuros compradores do imóvel.

Méndez González (2003) considera que a função econômica do registro apresenta múltiplas facetas. Inicialmente, pode-se considerar que o sistema de registro surgiu com a finalidade de dar o bem imóvel como garantia ao crédito rural e, posteriormente, a todo tipo de crédito. Para autor, “a finalidade essencial é, pois, assentar sobre bases sólidas o crédito territorial, para que desse modo possam desenvolver-se bancos territoriais e possam moderar-se os tipos de juros, para o qual é necessário dar certeza ao domínio e aos demais direitos reais sobre a coisa”. (MÉNDEZ GONZÁLEZ, 2003, p. 2)

Assim, considera-se que a segurança jurídica da propriedade é um elemento fundamental para o funcionamento do sistema de crédito na economia e certeza de garantias. Contudo, é necessário um sistema de registro (de um bem imóvel, por exemplo) que informe ao usuário informação relevante sobre o bem para decidir sobre a aquisição do imóvel ou não. Por exemplo, é de interesse de um futuro comprador saber o histórico do imóvel e se há dívidas não quitadas. Outra condição importante de um ponto de vista jurídico é identificar o verdadeiro titular do imóvel, isso porque em sistemas de registro no qual as informações não são claras ou não estão disponíveis aumentam o custo de transação e boas oportunidades de negócio podem ser inviáveis diante desse quadro.

No mundo sem sistemas de registros ou de efeitos fracos a falta de informação contribui para a perda de bem-estar social e eleva o custo de transação, pois o comprador teria que levantar por sua conta todas as informações se deseja a aquisição do bem imóvel. Essa situação pode ser resumida da seguinte forma:

As incertezas inerentes a essa situação converter-se-iam em uma fonte de custos pessoais que o comprador teria de levar em conta. Se a soma de todos esses custos é demasiado elevada em relação às futuras utilidades que a operação de compra e venda poderia produzir, tal operação não se celebraria, e os recursos ficariam infra-utilizados, de que segue, como veremos, que o mecanismo que faz com que os recursos se dirijam às atividades mais úteis para a sociedade ficaria bloqueado e a economia e a sociedade seriam menos felizes. (MÉNDEZ GONZÁLEZ, 2003, p.3)

Os trabalhos de Arruñada (1995; 1996; 2013a; 2013b) e Méndez González (2003; 2012) expressam que ajustes institucionais, como o sistema de registro, são importantes para promover soluções que garantam níveis satisfatórios de segurança jurídica e garantias para as trocas em economias de mercado. Em outras palavras, a redução do custo de transação propiciado pelo serviço do cartório de registro imobiliário, na teoria, diminui o risco e

favorece as transações e estimula o mercado, passo fundamental para promoção do desenvolvimento econômico.

#### **4.5.1 Tipos de sistemas de registro**

Cada país adota um sistema de registro de acordo com o conjunto institucional vigente e estes diferem em termos de níveis de segurança jurídica, estratégias organizativas e custos. Dessa forma, a comparação entre os serviços notariais e de registros entre países é quase sempre injusta, “porque só se podem comparar coisas homogêneas”. (MÉNDEZ GONZÁLEZ, 2003, p.5)

No âmbito do grau de potência e qualidade dos efeitos de um sistema de registro verifica-se que está diretamente relacionado com a qualidade e intensidade das barreiras à entrada. Segundo Méndez González (2003), os sistemas de registro de poucas barreiras à entrada são os que apresentam efeitos mais fracos e necessitam de mecanismos de complementação via mercado para dar segurança às transações, por exemplo, um seguro bancário. Por outro lado, sistemas de fortes barreiras à entrada e, portanto, efeitos fortes, não necessitam de mecanismos complementares de segurança.

Os sistemas de registros classificam-se em três tipos. O primeiro tipo é próprio da região anglo-saxônica (EUA, Grã-Bretanha e ex-colônias) considerado como sistema de registro que possui fracas barreiras de entrada, sendo necessário algum mecanismo complementar de segurança através do mercado para diminuir a incerteza nas transações. (MÉNDEZ GONZÁLEZ, 2003). Esse tipo de registro não oferece garantias, por exemplo, de quem é o verdadeiro titular do direito. Quanto a esse modelo há severas críticas entre os operadores do direito em relação a sua eficiência quando comparado ao modelo latino adotado em mais de 80 países no mundo. Essas críticas se confundem com as facilidades de se registrar um imóvel nos EUA, mas que ao mesmo tempo afetam a segurança dessas transações.

Um caso que demonstra a fragilidade do modelo anglo-saxão ocorreu durante a crise do setor de hipotecas americanas (subprime), iniciada no ano de 2007. Para registrar um imóvel nos EUA basta que o interessado se dirija ao cartório ou realize o procedimento preenchendo formulários através da internet e rapidamente obterá o registro sem que para isso seja necessária a qualificação desses títulos. Ou seja, o modelo americano não confere o

verdadeiro dono do título, apenas validam documentos em seus sistemas. Essa falta de qualificação registral deu origem a uma série de crimes cometidos nos EUA conhecidos como *identity theft mortgage*. Os criminosos escolhem casas de férias ou propriedades disponíveis para alugar, em seguida roubam a identidade dos proprietários e realizam o processo de transferência e escritura com documentos falsos. Por fim, o próximo passo dos criminosos é colocar a casa à venda no mercado, tudo isso sem que o verdadeiro proprietário saiba que sua casa na verdade nem existe mais. (FBI, 2008)

Outro ponto que demonstra a fragilidade do sistema de registro estadunidense é *Mortgage Electronic Registration System (MERS)* ou, simplesmente, Sistema de Registros Eletrônicos de Hipotecas. O MERS foi criado durante o boom imobiliário nos EUA para facilitar a transmissão de créditos hipotecários entre bancos e durante muito tempo foi largamente utilizado pelas instituições financeiras e agências de classificação de risco até a crise financeira do *subprime*. O problema na economia surgiu quando se descobriu que esses empréstimos eram na verdade de alto risco e a inadimplência fez com que muitos bancos entrassem em estado de falência provocando a crise do sistema financeiro internacional. (ARRUÑADA, 2014)

O segundo tipo de registro é próprio das áreas de língua francesa conhecido como Registros de documentos (*Deed systems*). Nesse modelo as barreiras de entrada são maiores que o modelo anglo-saxão, o que diminui a incerteza, porém não identifica o titular do direito (que alguém pretende adquirir), apenas classifica o grupo ao qual pertence o titular. Por isso, Méndez González (2003) considera necessário recorrer a companhias de seguro e/ou firmas profissionais para evitar riscos que inviabilizem a transação.

O terceiro e último tipo é o sistema de registro de fé pública conhecido como Registro de direito (*Registers of titles*). Esse modelo está presente em países como o Brasil, a Espanha e na Alemanha e caracteriza-se por possuir altas barreiras de entrada e por não necessitar de mecanismos adicionais para complementar a segurança. Os potenciais adquirentes são informados sobre a titularidade de cada direito e possíveis encargos sobre o imóvel, dessa forma elimina a assimetria de informação. Portanto, a informação registral é fundamental para redução de custos tanto no presente quanto em negociações futuras, pois os direitos são perfeitamente identificados como nesse caso e não necessita de mecanismos adicionais para conferir segurança.

Mostrada a importância e diferentes tipos de sistemas registrais, pode-se concluir dizendo que:

a segurança jurídica, ao ser proporcionada aos negócios imobiliários pelo Registro de Imóveis, viabiliza que a propriedade imobiliária seja utilizada como ativo de alto valor de garantia, reduzindo com isso o risco dos credores, e conseqüentemente, também os juros e demais encargos de uma transação financeira, o que beneficia fortemente os usuários. (SANTOS, 2011, p. 1)

#### 4.6 BARREIRAS À ENTRADA: QUALIDADE E EFICIÊNCIA

Em relação às barreiras de entrada no sistema notarial e de registro no Brasil podemos citar três como as principais que mantêm a qualidade e eficiência dos serviços: a exigência de documentação pública (escritura e registro), entrada na profissão de notário e registrador através de concurso público (qualificação do serviço) e a fixação dos emolumentos pelo Poder Público (limites a livre concorrência).

Foi visto anteriormente que o sistema de registro com fortes barreiras de entrada produz efeitos fortes e não necessita de mecanismos complementares de segurança para garantir as transações, como por exemplo, seguro bancário. Concluiu-se então que fortes barreiras à entrada reduzem riscos, diminui o custo de transação e garante proteção dos direitos de propriedade contra terceiros.

A escritura pública notarial é considerada um tipo de barreira à entrada do sistema, pois o notário tem como função exercer o controle da legalidade através dos documentos que autoriza. A intervenção do notário através da fé pública confere eficácia probatória especial nos documentos devida sua qualidade e homogeneidade. (ARRUÑADA, 1995)

Sem a intervenção do notário não seria possível produzir externalidade positiva devido ao aumento da demanda por serviços judiciais e maior litigiosidade. Seria altamente custoso para a Justiça apreciar casos em que não existissem salvaguardas notariais.

Arruñada (1995) considera que o notário desempenha múltiplas funções no exercício do cargo, dentre elas destacam-se a função arbitral, quando o notário auxilia as partes no melhor desenho contratual e na harmonização de seus interesses; “engenheiro contratual”, quando



adapta o direito às necessidades dos clientes; conciliador, no momento em que existe desigualdade entre as partes e é preciso reestruturar o acordo; e, por último, o notário exerce a função de mediador quando a sua atuação atenua custos de aquisição, processamento e verificação das informações, maximizando as oportunidades contratuais.

O ato de registo obrigatório também pode ser considerado um tipo de barreira à entrada. Para Jacomino (2011), o registo imobiliário no Brasil é constitutivo de direito real – artigos nº 1.227, 1.245, 1.417 do código civil.

Artigo 1.227. Os direitos reais sobre imóveis constituídos, ou transmitidos por atos entre vivos, só se adquirem com o Registro no Cartório de Imóveis dos referidos títulos (arts. 1245 a 1.247), salvo os casos expressos neste código.

Artigo 1.245. Transfere-se entre vivos a propriedade mediante o registro do título translativo no Registro de imóveis.

Artigo 1.417. Mediante promessa de compra e venda, em que se não pactuou arrependimento, celebrada por instrumento público ou particular, e registrada no Cartório de Registro de Imóveis, adquire o promitente comprador direito real à aquisição do imóvel.

Para Mendéz González (2003) o ato de registrar, uma vez produzida seus efeitos, elimina a necessidade de monitoramento por parte do dono para evitar privações não consentidas, pois protege o direito. Em outras palavras, conforme o modelo de registo brasileiro, o ato de registrar reduz o custo de vigilância do titular do direito.

A segunda barreira à entrada que confere a eficácia do sistema é a qualificação dos notários e registradores através da entrada na profissão por meio de concurso público de provas e títulos destinados aos candidatos com formação em direito. A seleção desses profissionais através de concurso assegura que padrões de qualidade desejáveis na prestação dos serviços estarão garantidos devida a aprovação dos candidatos mais preparados a ocuparem uma vaga.

Os notários e registradores devem cumprir suas funções com a máxima produtividade e inexistência de fraudes. Por este motivo, a seleção dos profissionais mais preparados para ocupar a função é imprescindível. Um exemplo que ajuda no esclarecimento é a própria atuação dos registradores e sua importância no contexto da legalidade dos atos. O registrador de imóveis, por exemplo, é o profissional que atua como um representante do Estado, conferindo a titularidade e vigiando para que não sejam violadas normas imperativas na aquisição do imóvel (ARRUÑADA, 1995). Neste sentido, caso um profissional sem aptidão

assumisse um cartório ou até mesmo a entrada nessa profissão acontecesse por indicação como muitos cargos do Poder Executivo no Brasil, certamente esses profissionais não qualificados trariam conseqüências negativas para a atividade.

A terceira barreira à entrada se refere a fixação do preço pelo Poder Público, pois todos os serviços praticados pelos diferentes tipos de cartório no Brasil são fixados e reajustados anualmente pelos Tribunais de Justiça estaduais conforme características socioeconômicas de cada estado, que também são responsáveis pela fiscalização dos cartórios.

A fixação do preço é um importante critério adotado pelo Poder Público, pois se cada cartório decidisse livremente seus preços para os diferentes serviços isso teria como conseqüência a desestabilização do sistema. É importante lembrar que a função notarial e de registro têm contornos peculiares e exclusivos definidos pela Constituição. Portanto, não se assemelha a um serviço comum, e sim, a um tipo de serviço descentralizado administrativamente que tem na figura do notário/registrator o responsável pela serventia, agindo por colaboração com o Poder Público. Dessa forma, o Estado e os notários agem para que os serviços alcancem o resultado pretendido que é a satisfação do interesse público.

Caso os cartórios tivessem liberdade para praticar o preço que desejassem uma possível conseqüência negativa seria que a competição entre os notários forçaria a busca por rendas na economia afetando a qualidade dos serviços prestados à sociedade, pois um notário ou registrator ao estabelecer o preço acima do preço de equilíbrio do serviço teria impacto em outros cartórios. A conseqüência desse ato poderia levar os cartórios a uma dinâmica competitiva, onde alguns cartórios deixariam de ser um negócio atrativo, com isso perdendo rentabilidade. Esse cenário certamente levaria ao acúmulo de documentos nas serventias, impactando diretamente nas transações efetuadas. Assim, dado o cenário de preços livres apresentado, a conseqüência imediata para o sistema econômico seria o alto do custo para a abertura de novos negócios devido o aumento da assimetria de informações (custo para obter informações confiáveis seria elevado) e, conseqüentemente, haveria queda no número de negócios realizados em decorrência da redução da qualidade dos serviços notariais e de registros.

#### 4.7 CONSIDERAÇÕES SOBRE OS PREÇOS DOS SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTROS NO BRASIL

Os emolumentos representam parte da receita das serventias extrajudiciais obtidos pela efetiva prestação de seus serviços. A outra parte é destinada a órgãos que muitas vezes não tem relação direta com o sistema notarial e registral brasileiro, exemplo disso são os repasses e/ou contribuições para a Santa Casa de Misericórdia no Estado de São Paulo.

A Lei Federal nº 10.169 de 29 de dezembro de 2000, denominada de Lei Federal de emolumentos, regula o § 2º do artigo 236 da Constituição Federal estabelecendo normas gerais para a fixação de emolumentos relativos aos atos praticados no interior das serventias extrajudiciais. O artigo 1º da referida lei determina que os Estados e o Distrito Federal fixarão o valor dos emolumentos relativos aos atos praticados pelos respectivos serviços notariais e de registro e este deverá corresponder ao efetivo custo e à adequada e suficiente remuneração dos serviços prestados. A mesma lei ainda estabelece que a fixação do valor dos emolumentos deva considerar a natureza pública e o caráter social dos serviços notariais e de registro.

Contudo, os critérios para a fixação dos emolumentos cartoriais no Brasil não são claros, pois não são divulgadas ao público as planilhas que embasam o cálculo destes emolumentos. Não são divulgados, por exemplo, os custos totais do serviço, apenas o número de atos e a arrecadação semestral de cada cartório são divulgados pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Dessa forma, os usuários que necessitam dos serviços prestados pelos cartórios extrajudiciais pagam por sua utilização, mas não sabem ao certo se esses valores são realmente compatíveis com a entrega do serviço.

As considerações sobre a política de preços dos serviços notariais e registrais para efeitos deste trabalho será analisada através das diferentes fases que marcaram o desenvolvimento dessa atividade no Brasil e, em especial, no Estado da Bahia: a primeira fase de 1500 a 1889, a segunda fase de 1889 a 1988, e por fim, a terceira fase a partir de 1988 até os dias atuais.

A análise através dos fatos históricos mostra que as atividades notariais e registrais atravessaram séculos desde civilizações pré-históricas até chegar a atual configuração. No Brasil considera-se a carta escrita entre os séculos XV e XVI por Pero Vaz de Caminha, escrivão da armada de Pedro Alvarez Cabral, como o primeiro relato de terras de “além-mar”.

Em 1534 com o projeto português de ocupar a colônia recém descoberta foi aplicado o sistema de capitanias hereditárias cuja intenção era lotear essas terras e repassar a donatários através de um documento chamado Carta de Doação. Esta carta é interpretada por muitos estudiosos como o primeiro registro de imóvel no Brasil.

Entre os anos 1500 e 1804 como não existia propriamente os cartórios era a Igreja Católica a instituição responsável pelos registros de nascimento, casamento e de óbito. A partir de 1804 os atos que correspondem ao registro civil deixaram de ser realizados pela igreja e passaram para responsabilidade do Estado.

Somente a partir de 1854 é que surge o Cartório de Notas e o Tabelião através de um decreto do imperador D. Pedro II. Posteriormente, em 1874, a Lei nº 1.237 cria o Registro Geral, essa lei trouxe grandes avanços para assegurar direitos de propriedade no Brasil devido a maior segurança que atribuía aos contratos e menor chance de fraudes. No entanto, apenas as cidades grandes daquela época contavam com tais serviços.

Como exposto, a primeira fase de 1500 até 1889 marca o surgimento do serviço no Brasil. Desde a etapa colonial até o período pré-republicano não é possível, obviamente, qualquer apuração em relação aos preços desses serviços, pois durante muitos séculos as atividades de registros de terras ficaram sob domínio de Portugal com apoio da igreja.

A segunda fase compreende os anos de 1899 a 1988 e marca o desenvolvimento da atividade notarial e registral no Brasil entre o ato da Proclamação da República e a promulgação da nova Constituição da República.

Com a Proclamação da República em 1889 os procedimentos de registros passaram definitivamente a incorporar o quadro de serviços do Estado quebrando vínculos tradicionais com a Igreja Católica. A partir de então os municípios brasileiros foram obrigados a ter ao menos um cartório de registro civil e aos poucos os cartórios passaram a ter as características presentes na sua atual configuração, realizados por agentes privados e normalmente passando de pai para filho, salvo raras exceções.

Até a promulgação da Constituição Federal de 1988 as taxas relativas aos atos extrajudiciais sempre ficaram a cargo de determinações dos chefes do poder executivo estadual. Na Bahia, a

primeira lei a tratar especificamente sobre custas extrajudiciais foi a Lei nº 1.909 de 03 de junho de 1963. No ano seguinte a Lei nº 2.018 de 25 de abril de 1964, fez reajustes na redação em complemento a lei anterior. Estas duas leis foram as primeiras a determinar os valores que deveriam ser cobrados para cada ato nos cartórios extrajudiciais com base em percentuais sobre o salário mínimo vigente na época. Por exemplo, o cidadão que recorresse ao cartório para o reconhecimento de firma, letra ou sinal desembolsaria pelo serviço 0,15% (quinze décimos percentuais) do salário mínimo.

Quadro 3 - Faixas de valores para pagamento de custas de registros de valor estimável em 1964.

Um por cento (1%) sobre o valor respectivo até um milhão de cruzeiros (Cr\$1.000.000,00), assegurado um mínimo de dez por cento do salário mínimo;
Sobre o que exceder de um milhão de cruzeiros até cinco milhões de cruzeiros (Cr\$5.000.000,00) - oito décimos por cento (0,8%);
Sobre o que exceder de cinco milhões de cruzeiros (Cr\$5.000.000,00) seis décimos por cento (0,6%).

Fonte: BAHIA, 1964

Nos anos seguintes não houve grandes alterações na forma de cobrança das custas extrajudiciais na Bahia. Nesse aspecto, as leis estaduais nº 2.494 de 7 de setembro de 1967, 2.624 de 8 de dezembro de 1968, 2.763-A de 9 de dezembro de 1969 e nº 3.097 de 26 de dezembro de 1972 optaram por conservar o modelo de cobrança das taxas extrajudiciais fixadas em 1963.

Apenas na década de 1980 haveria uma nova alteração na tabela de custas extrajudiciais. Essa alteração aconteceu por meio do Decreto estadual nº 28.595 de 30 de dezembro de 1981 que regulamentava naquela oportunidade as taxas do Estado da Bahia, inclusive as custas extrajudiciais que se encaixam nas taxas de prestação de serviços do Poder Judiciário. Essa tabela introduziu uma novidade na marcação da cobrança dos serviços que era a Unidade Padrão Fiscal (UPF-BA). A UPF-BA, extinta no ano 2000, era uma espécie de alíquota específica utilizada pelo Governo da Bahia para o cálculo das taxas estaduais.

Quadro 4 – Faixas de UPF-BA para pagamento de custas de registro imobiliário em 1981

HIPÓTESES DE INCIDÊNCIA (UPF)				ALÍQUOTA (UPF)
Até			7,10	,07100
de	7,11	a	14,20	,10651
de	14,21	a	21,30	,17752
de	21,31	a	35,50	,35504
de	35,51	a	71,00	,53256
de	71,01	a	142,00	,71008
de	142,01	a	213,00	,88760
de	213,01	a	355,00	1,06512
de	355,01	a	710,00	1,24265
de	710,01	a	1.065,00	1,42017
de	1.065,01	a	1.420,00	1,59769
de	1.420,01	a	2.130,00	1,77521
de	2.130,01	a	3.550,00	2,13025
de	3.550,01	a	7.100,00	2,48530
de	7.100,01	a	14.200,00	2,84034
Acima de	14.200,01			3.55043

Fonte: BAHIA, 1981

A terceira fase é marcada pela consolidação do sistema notarial e registral. A regulamentação dos serviços que veio com a Lei Federal nº 6.015 de 31 de dezembro de 1973, conhecida como Lei dos Registros Públicos e em seguida com a Constituição Federal de 1988 que em seu artigo 236 estabelece a estrutura geral e regras básicas do sistema: caráter privado, fiscalização da atividade pelo Poder Judiciário, fixação de emolumentos e concurso público para notários e registradores. Mas somente com a Lei nº 8.935 de 18 de novembro de 1994, conhecida como Leis dos Cartórios é que o artigo 236 da Constituição Federal foi sancionado e passou a vigorar.

Na Bahia, em relação a fixação de emolumentos extrajudiciais, a Lei nº 6.955 de 04 de junho de 1996 trouxe mudanças significativas ao modelo padrão estabelecido na década de 1960. A referida lei possibilitou ao Estado aumentar as taxas cartorárias e criar novas faixas de valores.

Quadro 5- Faixas de valores para pagamento de custas de registro imobiliário em 1996

VALOR DO TÍTULO (R\$)				CUSTAS A PAGAR (R\$)
Até			1.566,26	50,00
De	1.566,27	a	3.132,52	66,00
De	3.132,53	a	4.698,78	83,00
De	4.698,79	a	7.831,30	100,00
De	7.831,31	a	15.662,60	116,00
De	15.662,61	a	23.493,90	132,00
De	23.493,91	a	31.325,20	150,00
De	31.325,21	a	46.987,80	165,00
De	46.987,81	a	78.313,00	200,00
De	78.313,01	a	156.626,00	230,00
Acima de	156.626,00			cobrar 1% do valor do título

Fonte: BAHIA, 1996

Nova mudança só aconteceria quatro anos mais tarde com a Lei estadual nº 7.753 de 13 de dezembro de 2000 onde foram criadas novas faixas de valores e correções inflacionárias.

Quadro 6 - Faixa de valores para pagamento de custas de registro imobiliário em 2000

VALOR DO TÍTULO (R\$)				CUSTAS A PAGAR (R\$)
Até			1.566,26	52,50
De	1.566,27	a	3.132,52	69,30
De	3.132,53	a	4.698,78	87,15
De	4.698,79	a	7.831,30	105,00
De	7.831,31	a	15.662,60	121,80
De	15.662,61	a	23.493,90	138,60
De	23.493,91	a	31.325,20	157,50
De	31.325,21	a	46.987,80	173,25
De	46.987,81	a	78.313,00	210,00
De	78.313,01	a	156.626,00	241,50
De	156.626,01	a	234.939,00	391,57
De	234.939,01	a	352.408,50	587,35
De	352.408,51	a	528.612,75	881,02
De	528.612,76	a	792.919,13	1.321,53
De	792.919,14	a	1.189.378,69	1.982,30
Acima de	1.189.378,70			2.378,76

Fonte: BAHIA, 2000

No entanto, as taxas cartorárias na Bahia entre os anos 2001 e 2011 não sofreram alterações em seu texto. Durante esse período os valores sofreram apenas atualização com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), índice oficial que mede a inflação no país.

Mesmo após a Constituição Federal determinar a prestação do serviço notarial e de registro em regime privado mediante fiscalização do Poder Judiciário, os cartórios baianos ainda integravam a estrutura do Estado. A mudança desse quadro veio com a Lei estadual nº 12.352 de 08 de setembro de 2011, conhecida como lei da desestatização dos cartórios baianos, que instituiu os serviços notariais e de registros serão exercidos em caráter privado, mediante delegação do Poder Público e fiscalização do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia (TJBA). A referida lei em seu artigo 15 considera que “a fixação e a cobrança dos emolumentos são reguladas pelas suas tabelas respectivas, elaboradas pelo TJBA e instituídas por Lei de iniciativa do Poder Executivo”.

Contudo, a privatização dos cartórios baianos somente ocorreu a partir de 2012 quando entrou em vigor a Lei nº 12.373 de 23 de dezembro de 2011. Esta nova lei estabeleceu os emolumentos devidos aos usuários pela utilização dos serviços notariais e de registros e a taxa de fiscalização judiciária devido ao Poder Judiciário pelo exercício do poder de polícia.



Quadro 7 – Faixa de valores para pagamento de custas de registro imobiliário em 2011

FAIXA DE VALORES (R\$)	EMOLUMENTOS (R\$)	TAXA DE FISCALI ZAÇÃO (R\$)	TOTAL (R\$)
Até 3.132,52	98,30	53,10	151,40
De 3.132,53 a 7.831,30	149,00	80,50	229,50
De 7.831,31 a 15.662,60	173,30	93,60	266,90
De 15.662,61 a 31.325,20	223,00	120,40	343,40
De 31.325,21 a 46.987,80	246,30	133,00	379,30
De 46.987,81 a 78.313,00	298,10	161,00	459,10
De 78.313,01 a 156.626,00	343,50	185,50	529,00
De 156.626,01 a 234.939,00	556,00	300,20	856,20
De 234.939,01 a 352.408,50	834,10	450,40	1.284,50
De 352.408,51 a 528.612,75	1.252,70	676,50	1.929,20
De 528.612,76 a 792.919,13	1.878,60	1.014,40	2.893,00
De 792.919,14 a 1.189.378,69	2.817,40	1.521,40	4.338,80
De 1.189.378,70 a 1.784.068,03	3.380,90	1.825,70	5.206,60
De 1.784.068,04 a 2.676.102,00	4.395,20	2.373,40	6.768,60
De 2.676.102,06 a 4.014.153,07	5.713,80	3.085,50	8.799,30
A partir de 4.014.153,08	7.427,90	4.011,10	11.439,00

Fonte: BAHIA, 2011

No tocante a fixação dos emolumentos cartorários a mesma lei em seu artigo 9º considerou que “os valores das taxas e dos emolumentos são fixados de acordo com o efetivo custo e a adequada e suficiente remuneração dos serviços prestados, levando-se em conta a natureza pública e o caráter social dos serviços”. Em seguida, o artigo 40 autoriza o TJBA a ajustar anualmente os valores dos emolumentos até o limite do IPCA, prática que ocorre desde a entrada em vigor da referida lei.

Desta forma, os quadros 3, 4, 5, 6 e 7 mostram as faixas de valores para pagamentos de custas extrajudiciais referentes ao registro imobiliário no Estado da Bahia. Nota-se que no período entre os anos de 1963 e 2011 foram publicadas várias leis estaduais que, utilizada a prerrogativa constitucional de exercício do poder de polícia, arbitraram as taxas dos serviços notariais e de registros, bem como definiram a forma de atualização dessas taxas com base em índice inflacionário.

Apesar de haver transparência em relação aos preços praticados ao longo do tempo, pois os valores sempre foram publicados por iniciativa de leis, não se pode falar o mesmo dos critérios para a determinação desses preços. Este trabalho não identificou parâmetros de cálculo que justificassem a cobrança dos serviços pelos preços praticados ao longo do tempo na Bahia. Ademais, outras questões suscitam interferência diretamente no preço e também na qualidade dos serviços, são eles: a estrutura de repasses e taxaço, a gratuidade de serviços e subsídios cruzados.

Uma análise elaborada a partir de três estados brasileiros com dados obtidos junto aos Tribunais de Justiça estaduais revela a elevada estrutura de repasses a que estão submetidos os cartórios na Bahia, Rio de Janeiro e São Paulo. Os quadros 8 e 9 apresentam os percentuais de repasses e de receita bruta que os registradores e notários tiveram no ano de 2015 com o registro e a escritura de um imóvel no valor de R\$ 200.000,00.

Quadro 8 – Percentual de repasses e de receita bruta dos cartórios em relação ao registro de um imóvel no valor de R\$ 200.000,00.

ESTADOS	REPASSES (%)	RECEITA BRUTA (%)
Bahia	35,06%	64,94%
Rio de Janeiro	34,00%	66,00%
São Paulo	37,50%	62,50%
Média	35,52%	64,48%

Fonte: Elaboração própria, 2015

Em relação ao registro de imóvel, os dados encontrados para a Bahia, Rio de Janeiro e São Paulo apontam que em média 35,52% da receita dos cartórios são repassados a diversas entidades e 64,48% fica em poder do registrador. Na Bahia, o repasse corresponde a 35,06% e recebe o nome de taxa de fiscalização judiciária destinado ao Poder Judiciário do Estado da Bahia. No Rio de Janeiro e em São Paulo os repasses, respectivamente, 34,0% e 37,5%, são divididos entre os Tribunais de Justiça, Ministério Público, Defensoria Pública e Fundo de Assistência aos Registradores de Pessoas Naturais (tipo de subsídio cruzado).

Quadro 9 - Percentual de repasses e de receita bruta dos cartórios em relação a escritura de um imóvel no valor de R\$ 200.000,00.

ESTADOS	REPASSES (%)	RECEITA BRUTA (%)
Bahia	35,06%	64,94%
Rio de Janeiro	34,00%	66,00%
São Paulo	38,65%	61,35%
Média	35,90%	64,10%

Fonte: Elaboração própria, 2015

Para o nível de repasses na escritura de um imóvel no valor de R\$ 200.000,00, podemos dizer que não há grandes diferenças em comparação a estrutura de repasses do registro. Os dados para os mesmos estados demonstram em média que 35,90% são repassados, enquanto que 64,10% ficam em poder dos notários.

Assim como acontece com o registro, o nível de repasse de uma escritura de um imóvel na Bahia (35,06%) recebe o nome de taxa de fiscalização judiciária e é destinado ao Poder Judiciário do Estado da Bahia. No Rio de Janeiro e em São Paulo os repasses (34,00% e 38,65%) são divididos entre os Tribunais de Justiça, Ministério Público, Defensoria Pública, Fundo de Assistência aos Registradores de Pessoas Naturais, e especificamente São Paulo, para a Santa Casa de Misericórdia, Carteira Previdenciária dos notários e registradores e imposto sobre serviços (ISS).

A elevada estrutura dos repasses se torna ainda mais grave quando é observada a forma de tributação a que estão submetidos os notários e registradores no Brasil. Dado que os cartórios não têm personalidade jurídica, o Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF) incide sobre o responsável pela serventia, normalmente é descontada a alíquota máxima de 27,5% sobre o titular do cartório.

O mesmo acontece com Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), tributo de competência do município devido à prestação de serviços.

Quadro 10 – Estrutura de custos cartorários no Brasil

	Receita bruta ou emolumentos	Total pago pelos usuários dos serviços.
(-)	Repasses	Transferências não relacionadas ao cartório.
=	Receita bruta – repasses	
(-)	Despesas correntes	Despesas com a atividade (Luz, água, salário de funcionários, encargos trabalhistas, segurança, informática, aluguel, etc.
=	Receita líquida	
(-)	IRPF	Normalmente alíquota de 27,5%.
(-)	ISS	Imposto sobre serviços devido ao município.
(-)	Reinvestimento	Reformas em geral, etc.
=	Lucro	Remuneração do titular do cartório.

Fonte: GUEDES FILHO *et al*, 2009

O quadro 10 mostra que as alíquotas de IRPF e ISS incidem sobre a receita líquida dos cartórios. Ou seja, após os repasses vistos nos quadros 8 e 9 os notários e registradores ainda tem obrigações com pagamento de impostos sobre suas receitas líquidas. Registre-se que a remuneração dos titulares de cartório é residual. Toda essa estrutura organizacional baseado no elevado nível de repasses e obrigações tributárias sobre receita líquida pode acabar por comprometer a remuneração do notário e, conseqüentemente, a atratividade do negócio. A conseqüência negativa da redução da oferta de serviços no Brasil seria o acúmulo de documentos nas unidades, aumento da burocracia e, de uma forma geral, perda da confiança no funcionamento do sistema. Por fim, este cenário se torna mais um obstáculo para as partes na realização de negócios.

Quanto aos serviços gratuitos estes existem devido à importância que cumprem destinados principalmente a garantia de direitos sociais que são fundamentais para a população de baixa renda. Exemplos de serviços gratuitos ao demandante são: os registros de nascimento e de óbito e a certidão do registro de casamento civil.

No entanto, dado o caráter privado de gestão dos cartórios e a falta de incentivos para sua realização, a gratuidade é alvo de diversas críticas no serviço notarial e de registro no Brasil.

A primeira crítica considera que os serviços gratuitos provocam a queda da receita dos cartórios, o que pode comprometer a viabilidade econômico-financeira do negócio. Na visão econômica, a gratuidade cria incentivos para a expansão da demanda por serviços notariais e de registro, mas não gera incentivos para a oferta (não há subsídios públicos, por exemplo)

(GUEDES FILHO *et al*, 2009). Os notários e registradores somente ofertarão seus serviços se o preço for suficiente para pagar os custos da atividade e remunerá-los adequadamente.

O problema é que a gratuidade do serviço para o demandante pode significar custos para outras partes: 1) quando não há compensações incide apenas sobre o próprio cartório; 2) todos os outros cartórios arcam com a gratuidade na existência de subsídio cruzado, que é quando outros serviços, em tese, superavitários financiam um deficitário; 3) ou através de subsídios públicos, o que pode agravar a gestão fiscal dos estados e municípios. (GUEDES FILHO *et al*, 2009)

O modelo de cartórios no Brasil prevê compensação aos registradores civis de pessoas naturais pela gratuidade dos serviços. Na maioria dos estados existe um percentual sobre cada serviço realizado nos cartórios que é repassado aos deficitários para compensar os custos e remunerar os registradores civis de pessoas naturais. Na Bahia este fundo é chamado de Fundo Especial de Compensação (FECOM) e no Rio de Janeiro é conhecido como Fundo de Apoio aos Registradores Civis das Pessoas Naturais (FUNARPEN).

A segunda crítica é que o subsídio cruzado pode gerar distorções quando, por exemplo, o usuário (demandante) é sobretaxado ao custear os serviços gratuitos. Atualmente existem propostas de leis para concessão de gratuidade a deficientes físicos e idosos tramitando no Senado Federal e na Câmara dos Deputados (GUEDES FILHO *et al*, 2009). Caso essas medidas sejam aprovadas os problemas citados se tornam ainda piores, pois usuários de baixa renda podem arcar com gratuidades concedidas a usuários de alta renda.

O artigo 145 da Constituição Federal permite à União, Estados, Municípios e Distrito Federal criar taxas em razão do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis prestados ao contribuinte ou posto a sua disposição. Em harmonia com a Constituição, o artigo 77 do Código Tributário Nacional considera que as taxas têm como fatos geradores as seguintes atividades estatais: o exercício do poder de polícia e serviços prestados ao contribuinte.

Escapa do objetivo deste trabalho entender como são determinados os preços dos serviços notariais e de registros, contudo, uma análise desde a década de 1960 mostrou que não foi

possível identificar os parâmetros de cálculo que justificam a cobrança dos serviços aos usuários pelos valores atualmente praticados.

Como dito em outra passagem deste trabalho, a Lei Federal nº 10.169 de 29 de dezembro de 2000 criou normas gerais para a fixação de emolumentos pelos serviços notariais e de registros no Brasil. Esta lei considera dois aspectos importantes para o estabelecimento de preços: primeiro, o valor dos emolumentos deverá corresponder ao efetivo custo do serviço e remuneração adequada dos notários e oficiais de registro pelos serviços prestados e, segundo, ainda deverá ser considerado a natureza pública e o caráter social desses serviços cujos emolumentos deverão atender as peculiaridades socioeconômicas de cada região do país.

No Brasil, atualmente cada Tribunal de Justiça estadual é responsável por definir os preços dos diferentes tipos de serviços e normalmente estes sofrem correção monetária com base no IPCA ao final de cada ano. A depender do tipo de serviço este pode diferir bastante em termos de valores.

No entanto, mesmo considerando que a atual legislação estabelece que o preço efetivo do serviço deva levar em consideração as características socioeconômicas regionais, princípio que parte da importância dos serviços extrajudiciais como, por exemplo, o registro imobiliário e o direito do cidadão a moradia, não foram encontrados estudos ou muito menos critérios para as políticas de determinação de preços adotados pelos cartórios extrajudiciais do Estado da Bahia. Considera-se que aparentemente os preços foram determinados ao longo dos últimos sessenta anos de forma arbitrária através da divulgação de leis que criaram novas tabelas de custas com base em tabelas criadas no passado sem um conjunto de regras na sua formulação. Não se pode, portanto, considerar que os preços efetivos alcançam os objetivos propostos em lei ou que são adequados e atendem a critérios de justiça socioeconômica.

## 5 CONCLUSÕES

Os cartórios extrajudiciais são instituições que fazem parte do dia-a-dia de milhares de cidadãos e empresas no Brasil. Às vezes considerados como desnecessários e excessivamente burocráticos os cartórios cumprem um papel jurídico-econômico essencial para a organização e preservação de diversos atos relativos ao contexto social e econômico, embora seja comum na sociedade a falta de reconhecimento de sua importância.

Na esteira dos problemas econômicos que afetam o chamado custo Brasil podemos citar um em especial que está relacionado com a propensão em se fazer negócio. Todos os anos pesquisas apontam que o Brasil está situado entre os primeiros colocados no ranking de países quando o quesito é a dificuldade de se conseguir abrir uma empresa. Nesse sentido, países assim como o Brasil que enfrentam problemas macroeconômicos, de instabilidade política, infraestrutura precária, de mobilidade urbana e políticas governamentais que geram fracos incentivos para competitividade das empresas, a atuação dos cartórios torna-se fundamental para o cumprimento das leis. Outra leitura poderia simplesmente dizer que a atuação dos notários e registradores impede que condutas contrárias ao direito sejam validadas e isso reforça as chances para o desenvolvimento econômico.

Este trabalho procurou revelar a importância dos cartórios extrajudiciais sob duas óticas distintas, porém entrelaçadas: direito e economia. Primeiro, o direito considera a aplicação das leis, direitos e deveres como elementos essenciais para reduzir a complexidade dos ambientes. Nesse sentido, alguém que realize uma escritura pública requer procedimentos dentre os quais se adquire direitos e deveres. A função passa a ser não apenas garantir direitos de propriedade, mas também reduzir a assimetria de informação entre contratantes e/ou futuros contratantes, portanto, reduzindo o custo de transação sobre o objeto transacionado.

Em segundo, para a economia o sistema notarial e registral e suas características de fixação de emolumentos, barreiras à entrada e saída de cartórios guarda aspectos semelhantes com os serviços de interesse público. Assim, o Poder Público interfere na relação entre cliente-cartório por acreditar que caso o sistema fosse totalmente livre (privado) funcionando sob as leis de mercado, cada agente delegado poderia entrar e sair do mercado no momento em que desejasse. Essa ação certamente traria impactos negativos sobre a qualidade do sistema. Em síntese, sob a ótica econômica, dada as características híbridas do serviço notarial e registral,

o Estado ao regular o sistema está preocupado com o funcionamento do sistema econômico que garanta a segurança jurídica necessária para as inúmeras transações.

O ponto central do trabalho foi descrever a função econômica dos serviços notariais e de registro. Sabe-se que por determinação da Constituição da República de 1988 estes serviços que antes pertenciam ao quadro do Poder Judiciário estadual, exercido por funcionários públicos, são atualmente exercidos em caráter privado por delegação do Poder Público que é o responsável por fiscalizar a atividade e determinar os preços efetivos de cada serviço.

A pesquisa também fez algumas considerações sobre a definição dos preços dos serviços juntamente com as regras de atualização. Antes de adentrar nesta questão, verifica-se que o ordenamento jurídico presente no artigo 145 da Constituição da República definiu que cabe a União, Estados, Distrito Federal e Municípios instituir taxas em razão do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos ou divisíveis prestados ao contribuinte ou posto a sua disposição. Em sintonia com a Constituição o artigo 77 do Código Tributário Nacional considera que as taxas têm como fatos geradores o exercício do poder de polícia ou a utilização de serviços prestados ao contribuinte.

É possível concluir, portanto, que a natureza do sistema notarial e de registro é diferente de outros serviços públicos ou privados dada a importância que cumprem para a redução da assimetria de informações, criação de externalidades positivas, redução de litígios e controle da legalidade. Contudo, observa-se que o desenvolvimento da atividade foi marcado por adaptações sucessivas ao longo de décadas e distintos padrões organizativos que resultaram em uma regra institucional para a determinação dos preços, sendo estes fixados pelo Poder Público.

Foi verificado ainda que para alguns serviços, a exemplo do registro imobiliário, existem preços discriminatórios (quadros 3, 4, 5, 6 e 7) como forma de favorecer o cidadão de classe social mais baixa. Portanto, cobra-se mais daquele que pode pagar mais pelo serviço e tem altas rendas.

A atual legislação estabelece que o preço efetivo do serviço leve em consideração as características socioeconômicas de cada região do Brasil e a viabilidade econômico-financeira dos cartórios. No entanto, não foram encontrados estudos anteriores que examinassem as



políticas de preços ao longo do tempo adotados pelos cartórios extrajudiciais do Estado da Bahia, utilizado como exemplo nesse trabalho.

Para simplificar o trabalho foram analisadas dos quadros 3 ao 7 as faixas de valores com relação ao cartório de registro de imóveis e considera-se que aparentemente os preços foram determinados ao longo dos últimos sessenta anos de forma arbitrária com a publicação de diversas leis estaduais. Essas leis criaram novas tabelas de custas com referência em tabelas criadas no passado sem um conjunto transparente de regras na sua formulação, onde em alguns anos optou-se por pequenas alterações no texto e em outros momentos o legislador apenas aplicou atualização monetária dos valores.

Foi verificado também que o alto grau de repasses, taxação e subsídios cruzados da atividade podem comprometer a qualidade do serviço prestado à sociedade e a viabilidade financeira dos cartórios, cabendo ao regulador o reajuste das custas extrajudiciais como medida para atender a saúde financeira dos notários e registradores.

Em outro ponto do texto foi discutido se uma eventual política de livre concorrência entre os cartórios poderia ser benéfica. Quanto a isso, experiências internacionais mostram que ao contrário do que muitos sugerem, a fixação dos emolumentos pelo Poder Público torna a prestação do serviço mais eficiente. Uma experiência da liberalização de preços desta atividade na Holanda resultou na queda do nível de qualidade e elevação dos custos por serviços.

Por fim, espera-se que, devida a importância que os serviços notariais e de registros apresentam no contexto socioeconômico, futuros trabalhos possam através de ferramentas econométricas examinar a atual política de determinação de preços com base em critérios de bem-estar social e em consonância com os custos que envolvem esta atividade e a viabilidade econômico-financeira dos cartórios.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA JÚNIOR, João Mendes. **Organs de Fé Pública**. Disponível em:<  
<https://arisp.files.wordpress.com/2007/12/organs-da-fe-publica-rdi.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2015.
- ARRUÑADA, Benito. **El registro de La propiedad**. 2014. Disponível em:<  
<http://www.profesiones.org/var/plain/storage/original/application/7d0c04a3b65bff8cefe0f4f4691c15c3.pdf>>. Acesso em: 21 ago. 2015.
- ARRUÑADA, Benito. **Análisis económico del notariado**. Madrid, 1995. Disponível em:<  
<http://www.arrunada.org/files/research/F04.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2015.
- ARRUÑADA, Benito. **Empresa, Mercado e Instituciones**. Navarra. Civitas, 2013a. 493 p.
- ARRUÑADA, Benito. **Instituciones del intercambio impersonal: teoría y método de los registros públicos**. Navarra. Civitas, 2013b. 400 p.
- ARRUÑADA, Benito. **The economics of notaries**. Barcelona, 1996. Disponível em:<  
<http://www.arrunada.org/Files/Research/%2fF34.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2015.
- AZEVEDO, Paulo Furquim. Economia dos contratos. In: ZYLBERSZTAJN, Decio; SZTAJN, Rachel (orgs.). **Direito & Economia: análise econômica do direito e das organizações**. Rio de Janeiro, RJ: Elsevier, 2005. 112-133 p.
- BAHIA. Decreto nº 28.595, de 30 de dezembro de 1981. **Aprova o Regulamento das Taxas do Estado da Bahia**. Disponível em: <  
[http://www.sefaz.ba.gov.br/contribuinte/tributacao/Regulamento\\_Taxas\\_Decreto.pdf](http://www.sefaz.ba.gov.br/contribuinte/tributacao/Regulamento_Taxas_Decreto.pdf)>. Acesso em: 22 abr. 2016.
- BAHIA. Lei nº 1.909, de 3 de junho de 1963. **Dispõe sobre o Regimento de Custas e emolumentos judiciais e extrajudiciais e dá outras providências**. Disponível em:<  
<http://www.legislabahia.ba.gov.br/index.php?pag=pesqavanc>>. Acesso em: 11 abr. 2016.
- BAHIA. Lei nº 12.352, de 8 de setembro de 2011. **Dispõe sobre a outorga, mediante delegação a particulares, dos serviços notariais e de registros no Estado da Bahia e dá outras providências**. Disponível em: <  
<http://www.legislabahia.ba.gov.br/index.php?pag=pesqavanc>>. Acesso em: 11 abr. 2016.
- BAHIA. Lei nº 12.373, de 23 de dezembro de 2011. **Dispõe sobre a fixação, a contagem, a cobrança e o pagamento dos emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro, da Taxa de Prestação de Serviços na área do Poder Judiciário e da Taxa de Fiscalização Judiciária**. Disponível em: <  
<http://www.legislabahia.ba.gov.br/index.php?pag=pesqavanc>>. Acesso em: 11 abr. 2016.
- BAHIA. Lei nº 2.018, de 25 de abril de 1964. **Complementa dispositivos e tabelas da Lei nº 1.909, de 03 de junho de 1963, e dá outras providências**. Disponível em: <  
<http://www.legislabahia.ba.gov.br/index.php?pag=pesqavanc>>. Acesso em: 11 abr. 2016.

BAHIA. Lei nº 2.494, de 7 de setembro de 1967. **Dispõe sobre taxas pela prestação de serviços e pelo exercício do poder de polícia e dá outras providências.** Disponível em: < <http://www.legislabahia.ba.gov.br/index.php?pag=pesqavanc>>. Acesso em: 11 abr. 2016.

BAHIA. Lei nº 2.624, de 8 de dezembro de 1968. **Dispõe sobre taxas pelo exercício de poder de polícia e pela prestação de serviços e dá outras providências.** Disponível em: < <http://www.legislabahia.ba.gov.br/index.php?pag=pesqavanc>>. Acesso em: 11 abr. 2016.

BAHIA. Lei nº 2.763-A, de 9 de dezembro de 1969. **Dispõe sobre taxas pelo exercício do Poder de Polícia e pela prestação de serviços e dá outras providências.** Disponível em: < <http://www.legislabahia.ba.gov.br/index.php?pag=pesqavanc>>. Acesso em: 11 abr. 2016.

BAHIA. Lei nº 3.097, de 26 de dezembro de 1972. **Dispõe sobre taxas pelo exercício do poder de polícia e pela prestação de serviços, e dá outras providências.** Disponível em: < <http://www.legislabahia.ba.gov.br/index.php?pag=pesqavanc>>. Acesso em: 11 abr. 2016.

BAHIA. Lei nº 6.955, de junho de 1996. **Dispõe sobre as custas dos serviços forenses e gratificação especial de incentivo.** Disponível em: < <http://www.legislabahia.ba.gov.br/index.php?pag=pesqavanc>>. Acesso em: 11 abr. 2016.

BAHIA. Lei nº 7.753, de 13 de dezembro de 2000. **Modifica a redação de dispositivos das Leis nº 3.956, de 11 de dezembro de 1981, 7.014, de 4 de dezembro de 1996, 7.537, de 28 de outubro de 1999, e 7.599, de 07 de fevereiro de 2000, e dá outras providências.** Disponível em: < <http://www.legislabahia.ba.gov.br/index.php?pag=pesqavanc>>. Acesso em: 11 abr. 2016.

BATTESINI, Eugênio; BALBINOTTO, Giacomo. **A História do Pensamento em Direito e Economia Revisitada: conexões com o estudo da responsabilidade civil no Brasil.** Disponível em:< <http://escholarship.org/uc/item/7cj6p5hg>>. Acesso em: 5 dez. 2015.

BRASIL. **Código civil brasileiro e legislação correlata.** Disponível em:< <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70327/C%C3%B3digo%20Civil%20%20ed.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 30 jun. 2015.

BRASIL. **Código Tributário Nacional.** 2. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Temáticas, 2012. 188p. Disponível em:< <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496301/000958177.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 22. Abr. 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** (1988). Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Lei nº 10.169, de 29 de dezembro de 2000. **Regula o § 2º do art. 236 da Constituição Federal, mediante o estabelecimento de normas gerais para a fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro.** Disponível em:< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/110169.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/110169.htm)>. Acesso em: 18 jan. 2016.

BRASIL. Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973. **Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências.** Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L6015original.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6015original.htm)>. Acesso em: 18 jan. 2016.

BRASIL. Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994. **Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. (Lei dos cartórios).** Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8935.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8935.htm)> Acesso em: 18 jan. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.089-2.** Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2008. Disponível em:<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=539087>>. Acesso em: 9 jul. 2015.

CALABRESI, Guido. **Some Thoughts on Risk Distribution and the Law of Torts.** The Yale Law Journal, v. 70, n. 4, p. 499-553, mar. 1961.

CALABRESI, Guido. **The Cost of Accidents: a Legal and Economic Analysis.** New Haven: Yale University Press, 1970. 331 p.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Função Social do Notariado: eficiência, confiança e imparcialidade.** São Paulo. Saraiva, 2014. 179 p.

CANEVIVA, Walter. **Lei dos Registros Públicos Comentada.** 15 ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

COASE, Ronald. **The Nature of the Firm.** 1937. Disponível em: <<http://www.colorado.edu/ibs/es/alston/econ4504/readings/The%20Nature%20of%20the%20Firm%20by%20Coase.pdf>>. Acesso em: 5 dez. 2015.

COASE, Ronald. **The Problem of Social Cost.** 1960. Disponível em: <<http://www.law.uchicago.edu/files/file/coase-problem.pdf>>. Acesso em: 5 dez. 2015.

FBI. Federal Bureau of Investigation. Disponível em:<[https://www.fbi.gov/news/stories/2008/march/housestealing\\_032508](https://www.fbi.gov/news/stories/2008/march/housestealing_032508)>. Acesso em 12 mar. 2016.

FERRET, André Albuquerque. **Atos Notariais e Atos Registrars: essencialidade do sistema notarial e registral brasileiro.** 2013. 78 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Faculdade de Direito, UFRGS, Porto Alegre, 2013.

FIANI, Ronaldo. **Cooperação e conflito: instituições e desenvolvimento econômico.** Rio de Janeiro, RJ: Elsevier, 2011. 232 p.

FIANI, Ronaldo. Teoria dos Custos de Transação. In: KUPFER, David; HASENCLEVER, Lia (orgs.). **Economia Industrial: fundamentos teóricos e práticas no Brasil.** 2. ed. Rio de Janeiro, RJ: Elsevier, 2013. cap.13, p. 171-181.

GRECO BORTZ, Marco Antônio. **O sofisma do alto custo cartorário**. Disponível em:< <https://arisp.files.wordpress.com/2009/11/o-sofisma-do-alto-custo-cartorario-1.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2015.

GUEDES FILHO, Ernesto Moreira *et al.* **Análise Econômica da Gratuidade de Serviços Notariais e de Registro no Brasil**. São Paulo, 2009. 53 p. Disponível em:< <http://anoreg.org.br/images/arquivos/ParecerAnaliseEconomicaGratuidade.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2015.

JACOMINO, Sérgio. **A bela palavra cartório**. Disponível em:< <https://cartorios.org/2015/04/24/a-bela-palavra-cartorio/>>. Acesso em: 22 abr. 2016.

JACOMINO, Sérgio. Registro imobiliário obrigatório: menos custos e mais transparência nas transações. **Cartório Hoje**. São Paulo, n. 2, p. 28-45, 2011.

MELO JÚNIOR, Regnoberto Marques de. O notariado na antigüidade, no direito canônico e na idade média. **Revista de direito imobiliário**. São Paulo: n. 48, jan./jun. 2000, p. 93-124.

MÉNDEZ GONZÁLEZ, Fernando P. A Função Econômica da Publicidade Registral. **Revista de Direito Imobiliário**. São Paulo, v. 26, n. 55, p. 133-159, jul./dez. 2003. Disponível em:< <https://arisp.files.wordpress.com/2008/06/fernandomendezgonzalez.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2015.

MÉNDEZ GONZÁLEZ, Fernando P. **A Função Econômica dos Sistemas Registrais**. 2012. Disponível em:< <http://cartorios.org/2012/06/24/a-funcao-economica-dos-sistemas-registrais/>>. Acesso em: 15 jul. 2015.

NORTH, Douglass C.; THOMAS, Robert Paul. **The Rise of the Western World: A new economic history**. Cambridge: Cambridge University Press, 1973.

PIGOU, Arthur Cecil. **The Economics of Welfare**. 1920. Disponível em:< [http://lf-oll.s3.amazonaws.com/titles/1410/Pigou\\_0316\\_EBk\\_v6.0.pdf](http://lf-oll.s3.amazonaws.com/titles/1410/Pigou_0316_EBk_v6.0.pdf)>. Acesso em: 6 dez. 2015.

PONDÉ, João Luiz. Organização das Grandes Corporações. In: KUPFER, David; HASENCLEVER, Lia (orgs.). **Economia Industrial: fundamentos teóricos e práticas no Brasil**. 2.ed. Rio de Janeiro, RJ: Elsevier, 2013. cap.3, p. 183-191.

POSNER, Richard. **Economic Analysis of Law**. 6. ed. New York: Aspen Publishers, 2003. 747 p.

QUARANTA, Roberta Madeira. **A atividade dos notários e registradores e o sistema de responsabilidade civil no direito brasileiro**. 2009. 197 f. Dissertação (mestrado) – Pós-Graduação em Direito Constitucional, Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2009.

RIBEIRO, Luís Paulo Aliende. **Regulação da função pública notarial e de registro**. São Paulo: Saraiva, 2009.

RIBEIRO, Marcos Favaretto. **A responsabilidade civil na função de notário e registrador**. 2012. 95 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Faculdade de Direito, UNOCHAPECO, Chapecó, 2012.

SANTOS, Emanuel Costa. **Emolumentos Notariais e de Registro**: desvendando os segredos desta esfinge. Disponível em:< <http://irib.org.br/boletim/2013/abril/downloads/4249-artigo.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2015.

SANTOS, Francisco José Rezende dos. **O Registro de Imóveis e o Desenvolvimento da Nação**. Disponível em:< [http://www.irib.org.br/files/obra/4062\\_palestra.pdf](http://www.irib.org.br/files/obra/4062_palestra.pdf)>. Acesso em: 15 jan. 2015.

SILVA, Marcelo Specht. **Responsabilidade Civil dos Notários e Registradores**. 2007. 67 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Faculdade de Direito, UFPR, Curitiba, 2007.

SZTAJN, Rachel. Law and Economics. In: ZYLBERSZTAJN, Decio; SZTAJN, Rachel (orgs.). **Direito & Economia**: análise econômica do direito e das organizações. Rio de Janeiro, RJ: Elsevier, 2005. 315 p.

WILLIAMSON, Oliver E. Por que Direito, Economia e Organizações? In: ZYLBERSZTAJN, Decio; SZTAJN, Rachel (orgs.). **Direito & Economia**: análise econômica do direito e das organizações. Rio de Janeiro, RJ: Elsevier, 2005. 16-59 p.

WILLIAMSON, Oliver E. **The mechanisms of governance**. Oxford: Oxford University Press, 1996.

ZYLBERSZTAJN, Decio; SZTAJN, Rachel (orgs.). **Direito & Economia**: análise econômica do direito e das organizações. Rio de Janeiro, RJ: Elsevier, 2005. 315 p.

## APÊNDICES

Quadro 11 – Simulação dos custos cartorários de um imóvel no valor de R\$ 100.000,00 no Estado de São Paulo em 2015

		ESCRITURA	REGISTRO	SOMA	%
A	Tabelião/Oficial de registro	<b>R\$ 1.001,19</b>	<b>R\$ 638,04</b>	<b>R\$ 1.639,23</b>	35,23
B	Estado	R\$ 284,54	R\$ 181,34	R\$ 465,88	
C	IPESP	R\$ 210,77	R\$ 134,32	R\$ 345,09	
D	Município	R\$ 20,02	R\$ 0,00	R\$ 20,02	
E	Tribunal de Justiça de São Paulo	R\$ 52,69	R\$ 33,58	R\$ 86,27	
F	Fundo RCPN	R\$ 52,69	R\$ 33,58	R\$ 86,27	
G	Santa Casa de Misericórdia	R\$ 10,01	R\$ 0,00	R\$ 10,01	
H	Repasses (B+C+D+E+F+G)	R\$ 630,72	R\$ 382,82	R\$ 1.013,54	
I	ITBI (imposto 2%)			R\$ 2.000,00	
J	Total de repasses (H+I)			R\$ 3.013,54	64,77
L	<b>Total do serviço</b>	<b>R\$ 1.631,91</b>	<b>R\$ 1.020,86</b>	<b>R\$ 4.652,77</b>	100,00

Fonte: Elaboração própria com base em GRECO BORTZ, 2009

Quadro 12 – Custos cartorários de um imóvel no valor de R\$ 200.000,00 no Estado do Rio de Janeiro em 2015

	ESCRITURA	%
Tabelião	R\$ 680,13	66,00
FETJ	R\$ 206,10	20,00
FUNPERJ	R\$ 51,53	5,00
FUNDPERJ	R\$ 51,53	5,00
FUNARPEN/RJ	R\$ 41,22	4,00
<b>Total</b>	<b>R\$ 1.030,50</b>	100,00
	REGISTRO	%
Oficial de Registro	R\$ 626,54	66,00
FETJ	R\$ 189,86	20,00
FUNPERJ	R\$ 47,47	5,00
FUNDPERJ	R\$ 47,47	5,00
FUNARPEN/RJ	R\$ 37,96	4,00
<b>Total</b>	<b>R\$ 949,30</b>	100,00

Fonte: Elaboração própria, 2015

Quadro 13 – Custos cartorários de um imóvel no valor de R\$ 200.000,00 no Estado da Bahia em 2015

	ESCRITURA	%
Emolumentos	R\$ 652,26	64,94
Taxa de Fiscalização Judiciária	R\$ 352,22	35,06
<b>Total</b>	<b>R\$ 1.004,48</b>	100,00
	REGISTRO	%
Emolumentos	R\$ 652,26	64,94
Taxa de Fiscalização Judiciária	R\$ 352,22	35,06
<b>Total</b>	<b>R\$ 1.004,48</b>	100,00

Fonte: Elaboração própria, 2015

Quadro 14 – Custos cartorários de um imóvel no valor de R\$ 200.000,00 no Estado de São Paulo em 2015

	ESCRITURA	%
Tabelião	R\$ 1.610,52	61,35
Estado	R\$ 457,72	17,44
IPESP	R\$ 235,98	8,99
Imposto ao município (ISS)	R\$ 32,21	1,23
Ministério Público	R\$ 77,30	2,94
Registro Civil	R\$ 84,76	3,23
Tribunal de Justiça de São Paulo	R\$ 110,53	4,21
Santa Casa de Misericórdia	R\$ 16,11	0,61
<b>Total</b>	<b>R\$ 2.625,13</b>	100,00
	REGISTRO	%
Oficial de Registro	R\$ 963,41	62,50
Estado	R\$ 273,82	17,76
IPESP	R\$ 202,83	13,16
Registro Civil	R\$ 50,71	3,29
Tribunal de Justiça de São Paulo	R\$ 50,71	3,29
<b>Total</b>	<b>R\$ 1.541,48</b>	100,00

Fonte: Elaboração própria, 2015