

**XXVI ENCONTRO NACIONAL DO
CONPEDI BRASÍLIA – DF**

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II

JANAÍNA MACHADO STURZA

ANTÔNIO DE MOURA BORGES

DOUGLAS ANTÔNIO ROCHA PINHEIRO

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches – UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDI

Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D597

Direitos sociais e políticas públicas II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Antônio de Moura Borges; Douglas Antônio Rocha Pinheiro; Janaína Machado Sturza - Florianópolis: CONPEDI, 2017.

Inclui bibliografia

ISBN:978-85-5505-450-1

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Desigualdade e Desenvolvimento: O papel do Direito nas Políticas Públicas

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Cooperativismo. 3. Cotas.

4. Vulnerabilidade. XXVI Encontro Nacional do CONPEDI (26. : 2017 : Brasília, DF).

CDU: 34



XXVI ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI BRASÍLIA – DF

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II

Apresentação

O constitucionalismo clássico liberal é a afirmação histórica da luta pela limitação do poder do Estado. Nas revoluções burguesas, diante de um Estado absolutista com poder de vida e morte sobre seus súditos, isso significava restringir a ação do governante. Não se esperava nenhuma prestação do Estado. Lutava-se, apenas, para que o governante não privasse os súditos de sua vida, de sua liberdade e de seus bens. Surgia a clássica ideia de liberdade negativa, liberdade que exigia um dever de abstenção por parte do Estado, um não-fazer. Em alguns países, tal reivindicação significava a efetivação de uma tradição – afinal, na Inglaterra, várias leis esparsas já restringiam a ação do governante ou a subordinava à prévia aprovação do Parlamento desde o século XII. Em outros, como na França, o constitucionalismo significava uma ruptura e a inauguração de uma nova ordem, de que a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão foi o melhor exemplo.

Ocorre que, na esteira da conquista de liberdades civis e de direitos políticos, a burguesia acabou garantindo, também, uma grande liberdade econômica. Com a reduzida regulação estatal do mercado de trabalho, a Revolução Industrial acabou acentuando os processos de exploração da mão-de-obra e recrudescendo a desigualdade social. Em reação a tal cenário, surgiram duas alternativas ideológicas: uma, defendendo um giro à esquerda com a supressão da propriedade privada, a superação da luta de classes e, até mesmo, com o fim do próprio Estado (comunismo/anarquismo); outra, apontando um giro à direita defendia a restrição das liberdades individuais em prol de um Estado forte cujos interesses, interpretados pelo governante aclamado pelo povo, prevaleceriam em qualquer ocasião (fascismo/nazismo).

Uma terceira alternativa, porém, surgiu no seio do próprio constitucionalismo. Em 1919, a Constituição de Weimar já apontava para um novo papel do Estado. Não bastava mais a proteção das liberdades que exigissem, a princípio, um não-fazer estatal. Para superar as grandes assimetrias sociais causadas pela Revolução Industrial, passava a ser igualmente exigível do Estado um dever de prestação. O Estado liberal daria lugar a um Estado de Bem-Estar Social, um novo desenho estatal em que vários direitos deveriam ser atendidos, como o de acesso à educação, à saúde, à assistência social, ao lazer, à moradia, dentre outros. Tais direitos, afirmados historicamente como reação à exploração gerada pelo liberalismo burguês, tinham um forte caráter equitativo. À liberdade, somava-se a igualdade. Consagrou-se, assim, uma clássica distinção dos direitos entre positivos e negativos, ou seja, direitos que exigiam uma prestação estatal, como os direitos sociais (o direito à saúde, por exemplo), e

direitos que se voltam contra o Estado, limitando-o e pretensamente exigindo sua inação, tais como os direitos civis (a liberdade de ir e vir, por exemplo).

Ocorre, porém, que tal classificação serve apenas para fins metodológicos. Na realidade, levar os direitos a sério corresponde a levar a escassez a sério, na medida em que todos os direitos importam em custos econômicos, ainda que estes correspondam ao ônus exigidos pela garantia correspondente. Por isso, todos os direitos são, em alguma medida, propriamente positivos. Aquele que sofre uma prisão ilegal ou abusiva e é privado de sua liberdade de locomoção maneja o "writ" constitucional do "habeas corpus" que, embora gratuito para quem o impetra, gera para o Estado um custo de manutenção do magistrado e de toda a estrutura judiciária que lhe serve de suporte para que o paciente possa ver-se solto.

O direito de propriedade, que também costuma ser classificado como negativo, igualmente envolve custos em sua proteção: afinal, não devem ser contabilizados na conta da garantia deste direito a manutenção de um sistema criterioso de registros de imóveis que torna a sua transferência confiável, ou da estrutura judiciária capaz de decidir e cumprir os pedidos de reintegração de posse ou das Forças Armadas com poderes e equipamentos para reprimir as pretensões de conquistas territoriais dos demais Estados?

Assim, a distinção entre direitos civis ou de primeira dimensão e os direitos sociais ou de segunda dimensão não reside propriamente na natureza dos mesmos – se negativos ou positivos –, mas sim, relaciona-se ao grau de planejamento estatal necessário para sua implementação. No Brasil, as condições para sua efetivação se mostraram mais propícias após 1988, com impacto repercussivo na forma como o Judiciário passou a apreciar tais questões. A passagem do "government by law" para o "government by policies" exige das funções do poder uma outra forma de governança que ainda tem sido fruto de reflexões acadêmicas e de gestão.

Neste caderno, estão várias delas. Que os leitores possam aproveitar de suas reflexões para fazer avançar no país a superação das desigualdades com participação popular e responsabilidade de planejamento financeiro-orçamentário.

Organizadores:

Prof. Dr. Antônio de Moura Borges - UCB/UnB

Prof. Dr. Douglas Antônio Rocha Pinheiro - UnB

Profa. Dra. Janaína Machado Sturza - UNIJUI

AS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS EM AUXÍLIO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E DA CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS

THE EXTRAJUDICIAL SERVICES IN THE AID OF PUBLIC POLICIES AND THE CONCRETIZATION OF SOCIAL RIGHTS

Gustavo Henrique Mattos Voltolini ¹
Juvêncio Borges Silva ²

Resumo

A Constituição prevê uma série de direitos que deveriam ser efetivados por um Estado forte. Contudo, o Estado brasileiro é incapaz de garantir tais direitos à sociedade. O Estado está em crise e carece de recursos para implementar suas políticas públicas e concretizar direitos constitucionais. As serventias extrajudiciais, assim, constituem um dos caminhos no auxílio ao Estado para angariar recursos e concretizar direitos, como Direitos Sociais e de Cidadania, bem como estão aptas à prestação de serviços à coletividade que até o momento são da esfera Judiciário, podendo contribuir para mitigar o seu congestionamento e efetivar direitos de cidadania.

Palavras-chave: Crise, Serventias extrajudiciais, Políticas públicas, Cidadania, Direitos coletivos

Abstract/Resumen/Résumé

The Constitution provides for a series of rights that should be enforced by a strong State. However, the Brazilian State is unable to guarantee such rights to society. The state is in crisis and lacks the resources to implement its public policies and concretize constitutional rights. Extrajudicial services are thus one of the ways of assisting the State to raise funds and realize rights, such as Social and Citizenship Rights, as well as being able to provide services to the community that until now are of the Judiciary sphere, and can contribute to Mitigate their congestion and enforce citizenship rights.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Crisis, Extrajudicial services, Public policies, Citizenship, Collective rights

¹ Mestrando em Direitos Coletivos e Cidadania pela Universidade de Ribeirão Preto, Graduado em Direito pela UFSC, Oficial de Registro de Imóveis e Civil das Pessoas Naturais de Colina/SP

² Pós-doutor em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Doutor pela UNESP, Mestre pela UNICAMP, Graduado em Direito, Docente do Mestrado em Direitos Coletivos e Cidadania da UNAERP

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objetivo abordar o tema da dificuldade dos Governos Federais, Estaduais e Municipais em concretizar direitos previstos na Constituição Federal de 1988, em razão das dificuldades financeiras e da ineficiência do Estado.

Assim, pretende-se descobrir quem pode auxiliar o Estado para que este consiga angariar recursos para implementar políticas públicas e para concretizar direitos constitucionais até então não efetivados. Um auxílio neste sentido pode ser prestado pelas serventias extrajudiciais de notas e de registros.

Na primeira parte abordar-se-á, brevemente, a crise financeira e de efetividade no Estado e sua incapacidade de concretizar direitos de cidadania e outros direitos previstos na Constituição Federal, especialmente direitos coletivos. Posteriormente, conceituar-se-á, sucintamente, políticas públicas e se analisará as serventias extrajudiciais, sua previsão constitucional e disciplina legal, atribuições e funções desempenhadas.

Por fim, tentar-se-á verificar como as serventias extrajudiciais podem auxiliar o Estado a angariar recursos para que este consiga implementar políticas públicas para efetivação de direitos previstos na Constituição Federal e até mesmo como as serventias extrajudiciais podem auxiliar na concretização de direitos coletivos.

O presente artigo orientou-se pela metodologia analítico-dedutiva, e se desenvolveu a partir da pesquisa em livros, revistas científicas, doutrina e legislação vigente, sendo que, ao final, a análise de todo o material coletado possibilitou a percepção das inúmeras possibilidades de atuação das serventias extrajudiciais no que tange à contribuir com a Administração Pública com o desiderato de promover políticas públicas e concretização de direitos sociais e coletivos.

2 A INCAPACIDADE DO ESTADO BRASILEIRO EM EFETIVAR DIREITOS MÍNIMOS AOS CIDADÃOS

A Constituição Federal de 1988 estabelece como fundamentos da República Federativa do Brasil, dentre outros, a cidadania e a dignidade da pessoa humana (art. 1º,

incisos II e III).¹ E em seu artigo 6º,² assegura o direito à: educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança, previdência social etc.

Para conseguir ou pelo menos tentar, mesmo antes da Constituição de 1988, garantir a seus cidadãos direitos decorrentes da cidadania e direitos coletivos, como os direitos sociais acima citados, o Estado teve que aumentar sua participação. Aumentando sua participação houve um consequente aumento das despesas.

Começou-se a investir dinheiro público em áreas em que anteriormente não se gastava qualquer verba orçamentária. Algumas matérias começaram a ter a preocupação dos governantes no começo do século XX, outras questões importantes, como a ambiental, passaram a ser objeto de investimentos públicos apenas recentemente.

O Estado tendo que efetivar um mínimo existencial à população, ofertando casa, transporte coletivo, saúde pública e segurança, por exemplo, teve que dispor de mais recursos públicos. Neste sentido, James Giacomoni afirma que:

Uma das características mais marcantes da economia do século XX é o crescente aumento das despesas públicas. Tal situação é encontrada não apenas nos países de economia coletivizada, onde o Estado, por definição, é o grande agente econômico, mas também nas nações capitalistas avançadas, defensoras da livre iniciativa e da economia de mercado.³

Essa tendência foi verificada tanto em países capitalistas como em países socialistas. Nos países em desenvolvimento, como o Brasil, mesmo com o esforço do governo e com os aumentos das despesas públicas, o Estado não conseguiu fazer os investimentos necessários.

Houve, pelo contrário, um aumento do endividamento do Estado. O Estado gastou mais, contraiu dívidas, mas não conseguiu efetivar os direitos sociais e a cidadania à sua população.

Além disso, começaram a faltar recursos para outros setores que antes eram abundantes, como pessoal e infraestrutura. Deixou-se de fazer um planejamento a longo prazo e passou-se a cobrir gastos emergenciais. O Estado, não conseguindo atender às prementes necessidades dos cidadãos, tem sua credibilidade abalada, mormente em face de inúmeros escândalos de corrupção.

¹ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana;

² Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

³ GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 12.ed ampl. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2003. p. 24.

“Atualmente, o Brasil vive uma situação difícil. Apesar da necessidade de investimentos públicos em capital humano e infraestrutura e de financiamento dos investimentos de longo prazo, o governo não tem obtido condições para promovê-los.”⁴

Sem investimentos, principalmente em infraestrutura, os bens e serviços públicos vão se sucateando no Brasil. Não é dada a manutenção necessária e o que é público vai com o tempo ficando defasado. Assim, as estradas começam a ficar esburacadas, os automóveis públicos estragam e ficam parados nos pátios, os serviços de tecnologia ficam ultrapassados, não há interligações entre os sistemas governamentais.

Se a própria manutenção do que já tem é afetada, o ocorrido com os investimentos necessários para o que ainda se deve realizar é ainda pior. Não há implementação dos direitos estabelecidos na legislação e não se consegue cumprir o prometido nas campanhas eleitorais. Alerta Carlos Antonio Morales que “há uma concordância razoável de que, entre os diversos problemas envolvidos, um dos mais importantes é a incapacidade dos governos de levar a bom termo as propostas de políticas públicas por eles encampadas programaticamente”⁵. As políticas públicas propostas pelos políticos e normatizadas positivamente não conseguem passar de meras promessas e de texto meramente escrito.

Chegou-se em um tempo de crise extrema. Para piorar o quadro, nos últimos tempos ainda se verificou uma redução da arrecadação. Por conseguinte, os recursos se tornaram ainda mais escassos. Há um rombo no orçamento brasileiro e deve fechar alguns anos em déficit.

Essa condição caótica se reflete em diversos setores. A saúde pública é precária, a educação pública está muito ruim e a segurança pública piora a cada dia. A previdência está em situação muito delicada, fator agravado com a tendência de envelhecimento da população, o que levou o governo a encaminhar projeto de lei ao Congresso Nacional com o fito de alterar a legislação da Previdência Social, ainda que com considerável ônus para o trabalhador.

“Um Projeto de Lei (PL n.º 6787/16)⁶ de reforma trabalhista foi aprovado no dia 26 de abril de 2017 pela Câmara dos Deputados, com muitas mudanças, dentre elas a prevalência

⁴ FERRER, Florência. **Gestão pública eficiente**: impactos econômicos de governos inovadores. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007. p. 23.

⁵ MORALES, Carlos Antônio. Provisão de serviços sociais através de organizações públicas não-estatais: aspectos gerais. *In*: PEREIRA, L. C. B.; GRAU, N.C. (Org.). **O público não-estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999. p. 51.

⁶ BRASIL. Projeto de Lei n.º 6787/16, de 23 de dezembro de 2016. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei n.º 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis n.ºs 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. **PL 6787/2016**.

do negociado sobre o legislado, o que tem suscitado muitas críticas e receios de prejuízos aos trabalhadores.”⁷

O sistema prisional está em estado falimentar e áreas essenciais como educação, saúde e segurança experimentam condição de precariedade. As prisões brasileiras estão em condições sub-humanas, o sistema penal como um todo merece ser repensado e, a médio e longo prazo, isso se refletirá para piorar a condição da população brasileira, principalmente na área de segurança.

Os Municípios e os Estados da Federação também estão em profunda crise financeira. Alguns estão em estado de caos tão grande que não conseguem nem honrar o pagamento dos vencimentos de seus servidores públicos. A solução adotada por eles foi parcelar tais pagamentos.

Por aí se consegue perceber a dimensão da crise. Mas essa crise não é só financeira, é também moral. Há também uma crise burocrática e uma crise de planejamento. Sobre o tema afirma Carlos Antônio Morales:

Essa crise, correntemente definida como crise de governança, tem três componentes; um de natureza financeira, referente ao déficit das contas públicas; outro de natureza administrativa, decorrente da ineficiência do modo burocrático de gerir as organizações estatais; e um terceiro de caráter estratégico, que corresponde à maneira inadequada na qual o Estado está organizado para intervir nas atividades sociais e econômicas.⁸

Além da crise financeira mencionada, há uma crise administrativa, burocrática. A burocracia muitas vezes acarreta uma lentidão, uma ineficácia para administrar as organizações públicas. Há, ainda, uma crise de planejamento, uma crise de caráter estratégico. Deixa-se de investir nas áreas absolutamente essenciais e investe-se em coisas absolutamente desnecessárias.

No Brasil investiu-se, primeiramente, nos jogos Panamericanos do Rio de Janeiro em 2007. Mesmo com as contas não aprovadas no Tribunal de Contas, investiu-se para fazer a Copa do Mundo no Brasil em 2014.

Os gastos em construção e reforma de estádios de futebol foram exorbitantes. Apenas para exemplificar, gastou-se em uma reforma de um único estádio mais de um bilhão de reais. Isto é, o estádio já existia, apenas foi reformado para se adequar aos padrões exigidos e mesmo assim se conseguiu gastar tal quantia, tendo configurado caso de superfaturamento.

⁷ CALGARO, Fernanda; CARAM, Bernardo. Câmara aprova proposta de reforma trabalhista; texto segue para o Senado. **G1**. Brasília, 26 abr. 2017. *On line*. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/camara-aprova-texto-base-da-reforma-trabalhista.ghtml>>. Acesso em: 04 maio 2017.

⁸ *Op. Cit.*, p. 51-52.

Depois, resolveu-se investir nas Olimpíadas do Rio de Janeiro de 2016. Três eventos esportivos grandes em menos de dez anos. Gastos totalmente supérfluos, absolutamente desnecessários. Países desenvolvidos como Noruega, Suécia e Finlândia, por exemplo, há muito tempo não recebem eventos de tal magnitude, preferindo investir em outros setores.

Sobre desperdício do erário, ao se realizar gastos públicos não em áreas absolutamente indispensáveis à população, mas em áreas não essenciais, como, por exemplo, publicidade governamental, afirma Ana Paula de Barcellos:

Desperdício e ineficiência, precariedade de serviços indispensáveis à promoção de direitos fundamentais básicos, e sua convivência com vultosos gastos em rubricas como publicidade governamental e comunicação social não são propriamente fenômenos pontuais e isolados na Administração Pública brasileira.⁹

Além disso, há investimentos duvidosos e que não saem do papel. São exemplos o trem bala e a transposição do Rio São Francisco. Investe-se elevadas quantias em obras que não são concluídas.

Junto com o problema do erro de planejamento no que investir há um grave problema de gestão. Segundo assevera Florência Ferrer, “há muito que fazer no recorte do gasto público, na melhoria da gestão do estado e na melhor utilização de recursos que já estavam destinados no orçamento e que estão emaranhados nas estruturas burocráticas [...]”¹⁰

A gestão do Estado também é um problema. Não param de surgir novos escândalos de corrupção dos gestores públicos. Já foram noticiados desvios nos Correios, na Petrobrás, na Previdência, no BNDS, na destinação dos créditos da Lei Rouanet etc. O dinheiro que deveria se destinar a investimentos públicos é desviado.

O dinheiro público que já é escasso para ser investido nos setores necessários e possibilitar a concretização dos direitos constitucionais é apropriado por particulares, por gestores públicos que deveriam servir de exemplo para toda a população. Inúmeras obras públicas, assim, são superfaturadas, pois parte da verba é destinada aos bolsos de malfeitores.

O Poder Público deveria servir para melhorar o país e a condição de vida de seus cidadãos, não para atender aos desejos de empresas ou pessoas privilegiadas por estarem no poder e que são capturadas pela corrupção.

⁹ BARCELLOS, Ana Paula de. Constitucionalização das Políticas Públicas em matéria de Direitos Fundamentais: O controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti. **Direitos Fundamentais**: orçamento e “reserva do possível”. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 114

¹⁰ *Op. Cit.*, p. 27.

A solução para a situação não é única, nem simples. Vários são os caminhos que podem até não resolver, mas ajudar a melhorar a gestão pública. Não há um salvador da pátria, uma solução mágica, mas a mudança deve ocorrer em vários aspectos. Neste norte, escreve João Pedro Schmidt:

Amplios segmentos da sociedade percebem que os assuntos públicos não são simples, que as soluções para as graves dificuldades são multifacetadas e que não se resolvem apenas pela boa vontade dos governantes ou através de fórmulas simplistas baseadas em alguma solução rápida.¹¹

O Estado deve adotar mecanismos para melhorar sua arrecadação e funcionar de modo eficiente. Surgem algumas alternativas, como as parcerias público-privadas (PPPs), as privatizações ou gestão associada como terceiro setor. Contudo, pouco se estuda a contribuição que as serventias extrajudiciais podem dar para auxiliar na efetivação de direitos da cidadania e de direitos coletivos, como os direitos sociais.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS E AS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS

Diante do cenário atual vigente e anteriormente relatado, o Estado fica engessado em sua capacidade de elaboração e implementação de políticas públicas. Nas palavras de Maria Paula Dallari Bucci, “políticas públicas são programas de ação governamental visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.”¹²

Na mesma linha, para Fernando Aith, “considera-se política pública a atividade estatal de elaboração, planejamento, execução e financiamento de ações voltadas à consolidação do Estado Democrático de Direito e à promoção e proteção dos direitos humanos”.¹³

Políticas públicas são planejadas pelo Estado, com base nos meios disponíveis que possui, com o fim de desenvolver ações para concretizar direitos previstos normativamente aos cidadãos.

O Estado é o principal protagonista de políticas públicas. Na opinião de Gilberto Bercovici “é o principal formulador das políticas de desenvolvimento [...]. O próprio

¹¹ SCHMIDT, João Pedro. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. *In*: REIS, Jorge Reganto; LEAL, Rogério Gesta (org.). **Direitos Sociais e Políticas Públicas**: desafios contemporâneos, tomo 8. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008. p. 2.307.

¹² BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 239.

¹³ AITH, Fernando. Políticas públicas de Estado e de governo: instrumentos de consolidação do Estado democrático de direito e de promoção e proteção dos direitos humanos. *In*: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.) **Políticas Públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 232.

fundamento das políticas públicas é a necessidade de concretização de direitos por meio de prestações positivas do Estado [...].”¹⁴

Porém, a tarefa de desenvolver políticas públicas não necessita ser confiada somente ao Estado. Este pode se valer de parcerias com entidades da Administração Indireta e da própria sociedade. É o que explica Fernando Aith:

As políticas públicas hoje podem ser realizadas tanto exclusivamente pelos governos constituídos quanto por estes em conjunto e parceria com a sociedade civil organizada. Ou seja, como implementadores de políticas públicas, temos os governos (federal, estaduais e municipais), que podem desenvolver suas políticas de forma autônoma ou através de parcerias com outros governos ou com a sociedade civil.¹⁵

Deste modo, diante da complexa realidade vivida no país, precisa-se do apoio de outras entidades e da sociedade como um todo. Não dá mais para esperar que o Estado, sozinho, consiga resolver todos os problemas pátrios.

Essa atuação em conjunto e essa parceria do Estado com a sociedade civil e com outros órgãos governamentais deve ser constantemente repensada e aprimorada. Os problemas se multiplicam e devem surgir novas formas de soluções.

Conforme asseverou Boaventura de Souza Santos, “encontramo-nos num período de transição que pode ser descrito da seguinte maneira: vivemos num período em que enfrentamos problemas modernos para os quais não existem soluções modernas.”¹⁶ Por conseguinte, precisa-se procurar soluções que talvez não resolvam os problemas modernos, mas os amenizem ou auxiliem, direta ou indiretamente, a resolvê-los.

Neste sentido, as serventias extrajudiciais de notas e de registro com certeza não são a solução para todos os problemas enfrentados pelo Estado, mas podem elas ser vistas como uma nova possibilidade de auxílio, uma forma de contribuição.

De acordo com o artigo 236 da Constituição Federal¹⁷, os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público. Ou seja, tais

¹⁴ BERCOVICI, Gilberto. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org). *In: Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 143-144.

¹⁵ *Op. cit.*, p. 234.

¹⁶ SANTOS, Boaventura de Sousa. Poderá o direito ser emancipatório? *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Brasil, n. 65, p.3-76, maio 2003. Tradução de João Paulo Moreira. Disponível em: <http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/pdfs/podera_o_direito_ser_emancipatorio_RCCS65.PDF>. Acesso em: 05 maio 2017. p. 7.

¹⁷ Art. 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,

serviços não são prestados diretamente pelo Estado, mas sim pelos delegatários, denominados oficiais de registro e tabeliães. É o que explica Luiz Guilherme Loureiro:

Atividades notariais e de registro constituem funções públicas que, por força do disposto no art. 236 da Constituição, não são executados diretamente pelo Estado, mas por meio de delegação a particulares. Os notários ou registradores, portanto, são profissionais do direito que exercem uma função pública delegada pelo Estado. Tais atividades são desempenhadas em caráter privado, sem que os profissionais que as exerçam integrem o corpo orgânico do Estado.¹⁸

O ingresso na atividade notarial e de registro se dá por concurso público de prova e títulos (art. 236, § 3º)¹⁹ e os tabeliães e oficiais de registro são agentes públicos, eis que prestam um serviço público delegado a eles por meio de concurso público.

Contudo, os tabeliães e oficiais de registro não são servidores públicos nem concessionários ou permissionários de serviço público, são uma categoria *sui generis* por isso disciplinada de forma individualizada no mencionado artigo 236 da Constituição Federal. Nesse sentido, destaca Rafael Maffini:

Eis sua condição híbrida, na medida em que não são nem servidores, nem concessionários, embora possuam os notários e registradores características que ora os aproximam dos servidores públicos ora dos concessionários. Estreme de dúvidas, ao menos neste sentido, se polarizarmos, de um lado, os servidores públicos em sentido estrito e, de outro, os concessionários de serviços públicos, a função notarial e registral caracterizará *tertium genus*.²⁰

As atividades notariais e de registro são de titularidade do Estado, porém a pessoa jurídica de direito público não a exerce diretamente, sendo tais atividades delegadas ao particular,²¹ que é necessariamente pessoa natural, não podendo ser pessoa jurídica.

A Lei n.º 8.935/1994 disciplina as atividades exercidas pelos oficiais de registro e tabeliães. De acordo com a mencionada lei, os tabeliães, também chamados de notários, e os oficiais de registro, também denominados registradores, são profissionais do direito, dotados de fé pública, a quem é delegado o exercício da atividade notarial e de registro (art. 1º e 3º).²²

não se permitindo que qualquer serventia fique vaga, sem abertura de concurso de provimento ou de remoção, por mais de seis meses.

¹⁸ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: teoria e prática**. 5.ed ver. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 1.

¹⁹ Art. 236. § 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.

²⁰ MAFFINI, Rafael. Regulação da função notarial e registral e os limites normativos do Poder Judiciário. **Revista de Direito Imobiliário**. São Paulo, v. 38, n. 79, p. 179-202, jul./dez. 2015. p.181.

²¹ LOUREIRO, Luiz Guilherme. *Op. cit.*

²² Art. 1º Serviços notariais e de registro são os de organização técnica e administrativa destinados a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos.
Art. 3º Notário, ou tabelião, e oficial de registro, ou registrador, são profissionais do direito, dotados de fé pública, a quem é delegado o exercício da atividade notarial e de registro.

São as seguintes as espécies mais comuns de serventias extrajudiciais: tabelião de notas e tabelião de protestos de títulos (atividades notariais) e oficial de registro de imóveis, oficial de registro de títulos e documentos e civil das pessoas jurídicas e oficiais de registro civil das pessoas naturais e de interdições e tutelas (atividades registrais).

Além desses mais comuns há também os oficiais de registro de distribuição e tabeliães e oficiais de registros de contratos marítimos, conforme estabelecido no artigo 5º da Lei n.º 8.935/1994.²³

Deste modo, passa-se a analisar concretamente o auxílio que as serventias de notas e de registro podem dar para angariar recursos para a efetivação de políticas públicas e diretamente na concretização de direitos previstos na Constituição Federal.

4 O AUXÍLIO DAS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS NA CONCREÇÃO DE DIREITOS SOCIAIS E COLETIVOS

O primeiro auxílio que as serventias podem dar para a concretização de direitos previstos na Constituição Federal é indireto, repassando receitas para o Estado e com essas receitas este possa efetivar suas políticas públicas.

No Estado de São Paulo, aproximadamente 40% do valor pago por serviços cartoriais é destinado ao Estado de São Paulo, ao Ministério Público, aos Municípios, ao Tribunal de Justiça, à Santa Casa e outros órgãos. Assim, incentivar os serviços notariais e registrais faz com que a arrecadação do Estado aumente.

De acordo com o artigo 19, inciso I, alínea “b” da Lei Estadual de São Paulo n.º 11.331/2002²⁴ 17,763160% dos emolumentos, isto é, dos valores pagos pelos serviços cartoriais pelos atos de Notas e de Registro de Imóveis, de Registro de Títulos e Documentos e Registro Civil das Pessoas Jurídicas e de Protesto, é destinado ao Estado de São Paulo.

A lei justifica tal repasse em decorrência do processamento da arrecadação e respectiva fiscalização. Não obstante, 4,289473% dos emolumentos pelos mesmos atos são destinados ao Fundo Especial de Despesa do Tribunal de Justiça de São Paulo, em

²³ Art. 5º Os titulares de serviços notariais e de registro são os: I - tabeliães de notas; II - tabeliães e oficiais de registro de contratos marítimos; III - tabeliães de protesto de títulos; IV - oficiais de registro de imóveis; V - oficiais de registro de títulos e documentos e civis das pessoas jurídicas; VI - oficiais de registro civil das pessoas naturais e de interdições e tutelas; VII - oficiais de registro de distribuição.

²⁴ Artigo 19 - Os emolumentos correspondem aos custos dos serviços notariais e de registro na seguinte conformidade: I - relativamente aos atos de Notas, de Registro de Imóveis, de Registro de Títulos e Documentos e Registro Civil das Pessoas Jurídicas e de Protesto de Títulos e Outros Documentos de Dívidas: [...] b) 17,763160% (dezessete inteiros, setecentos e sessenta e três mil, cento e sessenta centésimos de milésimos percentuais) são receita do Estado, em decorrência do processamento da arrecadação e respectiva fiscalização;

decorrência da fiscalização dos serviços e 3% dos emolumentos são destinados ao Fundo Especial de Despesa do Ministério Público do Estado de São Paulo, em decorrência da fiscalização dos serviços.

Ou seja, com a prestação de serviços notariais e registrais em território bandeirante, o Estado de São Paulo, o Tribunal de Justiça e o Ministério Público obtêm receitas para desempenhar suas atividades.

Estabelece, também, a mencionada lei que 9,157894% dos emolumentos são destinados à Carteira de Previdência Não Oficializada da Justiça do Estado, a previdência para antigos servidores estatutários das serventias extrajudiciais, o denominado IPESP, e 3,289473% dos emolumentos são destinados à compensação dos atos gratuitos do registro civil das pessoas naturais e à complementação da receita das serventias deficitárias. Ou seja, há um fundo para financiamento das serventias extrajudiciais deficitárias, geralmente localizadas em pequenas localidades e que não conseguem se manter só com o movimento do cartório em sua serventia, bem como para custear os atos que são considerados gratuitos por lei.

Assim, a Fazenda Pública não gasta recursos com a previdência dos antigos servidores estatutários das serventias extrajudiciais, nem com ressarcimento de atos gratuitos nem com subsídio para as pequenas serventias que não possuem receita para se manterem.

Além disso, conforme o artigo 2º da Lei Estadual de São Paulo n.º 11.021/2001²⁵, parte dos emolumentos pelos atos de Notas e Protestos (no valor igual a 1% dos emolumentos devidos ao Tabelião) é destinada às Santas Casas de Misericórdia estabelecidas no Estado de São Paulo. Até a saúde é ajudada com parte dos emolumentos devidos pela prestação de serviços extrajudiciais.

Portanto, 37,5% do que é pago de emolumentos pelos serviços realizados nas serventias extrajudiciais de notas e de registro no Estado de São Paulo são destinados ao Estado de São Paulo, ao Tribunal de Justiça, ao Ministério Público, às Santas Casas e a outros órgãos. Por outro lado, o Tabelião e o Oficial de Registro recolhem ao Município o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), conforme previsto na Lei Complementar Federal n.º 116/2003 cuja alíquota varia entre 2 e 5% calculada sobre o rendimento da serventia (base de cálculo). Sobre as alíquotas mínima e máxima ensina Luisa Helena Cardoso Chaves:

²⁵ Artigo 2º - Em todos os atos extrajudiciais, excetuados os previstos no § 1º do Artigo 1º da Lei federal n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973, será cobrada uma contribuição de solidariedade às Santas Casas de Misericórdia, estabelecidas no Estado de São Paulo, cujo valor será igual à 1% (um por cento) dos emolumentos devidos ao Escrivão.

A Emenda Constitucional 37/2002, em seu artigo 3, incluiu o artigo 88 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, fixando a alíquota mínima do ISS em 2% (dois por cento), a partir da data da publicação da Emenda (13.06.2002). A alíquota mínima poderá ser reduzida para os serviços a que se referem os itens 32, 33 e 34 da Lista de Serviços anexa ao Decreto-Lei nº 406, de 31 de dezembro de 1968. A alíquota máxima de incidência do ISS foi fixada em 5% pelo art. 8, II, da Lei Complementar 116/2003.²⁶

Deste modo, além do valor de 37,5% dos emolumentos destinado a outros órgãos, há o valor de 2 a 5% do rendimento da serventia extrajudicial que deve ser pago ao Município a título de ISS. Tal valor pago pelos Tabeliães e Oficiais de Registro aos Municípios a título de ISS também constitui uma importante fonte de recursos para que os Municípios possam implementar suas políticas públicas.

Conforme escreve Ana Paula de Barcellos, “sobretudo por meio da tributação, retiram-se recursos das empresas e pessoas físicas para concentrá-los no Estado, a fim de que este os administre tendo em vista os fins públicos [...]”²⁷

O dinheiro da tributação é destinado ao Município, para que este possa colocar em prática suas políticas públicas, através de ações que tenham como objetivo a concretização de fins públicos. Os Tabeliães e Oficiais de Registro devem recolher, ainda, à Fazenda Federal o Imposto de Renda de Pessoa Física e não o Imposto de Renda de Pessoa Jurídica. Neste sentido, explica Fábio Capraro:

As serventias extrajudiciais não possuem personalidade jurídica; não são pessoas jurídicas, nem empresas. (...) Dessa forma, notários e registradores não estão adstritos às normas tributárias e civis aplicáveis às pessoas jurídicas. (...) De acordo com o art. 106, I, do regulamento de imposto de renda, aprovado pelo Decreto nº 3.000/99 a remuneração de notários e registradores está fincada no código 0190 (carnê-leão), aplicável às pessoas físicas.²⁸

Como se sabe, a alíquota máxima do Imposto de Renda de Pessoa Física é de 27,5%, conforme disposição da Lei Federal n.º 11.482/2007. Desta forma, percebe-se que os Oficiais de Registro e Tabeliães contribuem com recursos para os Municípios (ao pagarem o ISS), ao Estado (ao ser destinada ao Estado parte do que foi pago a título de emolumentos, conforme lei estadual) e à União (ao pagarem o Imposto de Renda). Assim, os Governos Municipal,

²⁶ CHAVES, Luisa Helena Cardoso. Cobrança de ISS dos serviços públicos notariais e de registro. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIII, n. 74, mar 2010. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7473>. Acesso em dez 2016.

²⁷ *Op. Cit.*, p. 113.

²⁸ CAPRARO, Fábio. **Regime jurídico tributário aplicável a notários e registradores**. 2010. ARPEN-SP. Disponível em: <http://www.arpensp.org.br/principal/index.cfm?tipo_layout=SISTEMA&url=noticia_mostrar.cfm&id=11750>. Acesso em: 04 maio 2017.

Estadual e Federal obtêm recursos oriundos da atividade notarial e registral que possibilitam a efetivação de suas políticas públicas.

Tal situação é reforçada pelas palavras de Fernando Aith: “cada vez mais tem-se admitido a participação da sociedade civil como importante parceira na plena implementação da política pública formulada, desde a sua elaboração até o seu financiamento.”

Na realidade em que se vive, o Estado, por si só, não detém recursos financeiros suficientes para implementar suas políticas públicas planejadas e, portanto, deve se valer de financiamentos alternativos para viabilizar a efetivação dessas políticas públicas.

O desenvolvimento de políticas públicas é essencial para efetivação de direitos, mas a realização dessas políticas públicas tem um custo financeiro. Para Ana Paula de Barcellos as “políticas públicas são indispensáveis para a garantia e a promoção de direitos fundamentais – o fato é que toda e qualquer ação estatal envolve gasto de dinheiro público e os recursos públicos são limitados.”²⁹ Portanto, o incentivo às atividades notariais e registrais é também uma espécie de fomento aos governos para que possam angariar recursos para poderem colocar em prática suas políticas públicas.

Outro meio pelo qual os tabelionatos de protestos podem ajudar o Estado a obter recursos para desenvolver políticas públicas é pelo protesto de certidão de dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e de suas autarquias e fundações públicas, conforme previsto no artigo 1º, parágrafo único, da Lei n.º 9.492/1997.³⁰

Tal meio tem se mostrado eficiente para recuperar créditos que a Fazenda possui, principalmente diante de devedores que não possuem bens e que, assim, um processo de execução fiscal resultaria ineficiente.

Pelo menos no Estado de São Paulo, o protesto se mostra menos custoso que o ajuizamento de uma execução fiscal. Isso porque para levar um título a protesto não se paga qualquer valor. Ao contrário do processo em que, via de regra, há custas para pagar. Para Thiago Farias Campos:

[...] protestar as certidões da dívida ativa corresponde a imperativo da Administração Pública, na medida em que atende à necessidade premente de arrecadar tributos e outras receitas públicas de modo mais eficiente, mais econômico, evitando a sobrecarga do Poder Judiciário e causando menores gravames ao contribuinte/administrado.³¹

²⁹ *Op. Cit.*, p. 117.

³⁰ Art. 1º. Parágrafo único. Incluem-se entre os títulos sujeitos a protesto as certidões de dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas.

³¹ CAMPOS, Thiago Faria. O protesto da certidão da dívida ativa - uma forma de sanção política? **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XVI, n. 119, dez 2013. Disponível em: <http://ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13916>. Acesso em dez 2016.

Além do aspecto financeiro de contribuir na arrecadação, o protesto também contribui para a desjudicialização, no objetivo de desafogar o Poder Judiciário. Nos últimos tempos, vem sendo incentivadas práticas desjudicializadoras a serem desenvolvidas pelas serventias de notas e de registros. São exemplos: a usucapião extrajudicial, a regularização fundiária, as retificações administrativas, a conciliação, o inventário, a separação e o divórcio extrajudiciais.

Todos esses atos fazem com que casos que antes eram resolvidos no Poder Judiciário sejam agora realizados nas serventias extrajudiciais de notas e de registros. No Estado de São Paulo, conforme previsto nas Normas de Serviço da Corregedoria Geral da Justiça de São Paulo, Tomo II, Capítulo XIV, itens 213 e seguintes, os Tabeliães de Notas podem expedir, também, cartas de sentença, procedimento no qual parte interessada, em vez de requerer a expedição da carta de sentença ao cartório judicial, leva o processo no tabelionato de notas, onde é expedida carta de sentença.

Deste modo, as partes resolvem seus casos em cartório mais rapidamente e o Judiciário não gasta seu escasso tempo analisando questões que podem ser resolvidas extrajudicialmente, podendo focar seu tempo em outras lides, quiçá, em processos coletivos que visem a concretização de direitos constitucionais.

De maneira indireta, portanto, as serventias extrajudiciais de notas e de registros contribuem para melhorar o acesso à Justiça, eis que conseguem resolver casos que anteriormente dependiam de manifestação judicial e, por conseguinte, contribuem na tentativa de ajudar a desafogar o Poder Judiciário, que pode se ater a outras questões mais tormentosas.

Por outro lado, além desse auxílio indireto, as serventias extrajudiciais de notas e de registros podem diretamente ajudar na concretização de direitos previstos na Constituição Federal.

Nos registros civis das pessoas naturais, por exemplo, são realizados gratuitamente todos os nascimentos e óbitos. Ou seja, a população, independentemente de sua classe social não paga qualquer valor para realizar registros de nascimentos e óbitos e obter a primeira certidão que comprova a realização de tais registros.

Apesar de a Constituição Federal, em seu artigo 5º, inciso LXXVI, reconhecer a gratuidade de tais registros apenas para os reconhecidamente pobres,³² o artigo 30, *caput*, da

³² Art. 5º, inciso LXXVI - são gratuitos para os reconhecidamente pobres, na forma da lei: a) o registro civil de nascimento; b) a certidão de óbito.

Lei n.º 6.015/1973³³, alterado pela Lei n.º 9.534/1997, ampliou a gratuidade dos registros de nascimento e óbito, bem como da primeira certidão, para todos. Além disso, os reconhecidamente pobres estão isentos do pagamento de emolumentos pelas demais certidões que requererem, bem como pelos outros registros, como o registro de casamento, por exemplo.

Neste norte, Barbara Tuyama Sollero considera tais gratuidades um exemplo de políticas públicas:

[...] vê-se que a Lei de Registros Públicos tornou gratuitos os assentos de nascimento e óbito, fundamentais para o exercício da cidadania e para a consecução de políticas públicas, para todas as pessoas, bem como as primeiras certidões respectivas. Já para os reconhecidamente pobres, todas as certidões perante o registro civil de pessoas naturais são gratuitas, bem como a habilitação e o registro do casamento.³⁴

Vale ressaltar que o Estado de São Paulo não paga qualquer valor para arcar com os custos de tal gratuidade, sendo esses custos totalmente suportados pelo fundo de compensação dos atos gratuitos do registro civil das pessoas naturais, gerido pelo Sindicato dos Notários e Registradores do Estado de São Paulo – SINOREG. Conforme já mencionado, uma parte do valor pago a título de emolumentos por outros atos (reconhecimento de firma, autenticação de cópia, por exemplo) é destinada a ressarcir a realização de atos gratuitos, de acordo com o artigo 19, inciso I, alínea “d” da Lei Estadual n.º 11.331/2002.³⁵

Ou seja, é um exemplo de políticas públicas que podem ser realizadas para melhorar a vida da população sem que impliquem custos para o Estado. Tal gratuidade constitui um claro exemplo de efetivação da cidadania. Neste sentido ensina Barbara Tuyama Sollero:

É salutar a previsão de gratuidade de tais atos e certidões, pois a certidão de nascimento é o primeiro passo para o exercício da cidadania. É a partir dela que serão obtidos os demais documentos pessoais e mais facilmente comprovada a existência, capacidade e estado familiar e civil da pessoa.³⁶

Com a certidão de nascimento se consegue comprovar o nome do registrado, a sua idade, sobrenome, filiação e demais parentescos, nacionalidade, naturalidade e se consegue

³³ Art. 30. Não serão cobrados emolumentos pelo registro civil de nascimento e pelo assento de óbito, bem como pela primeira certidão respectiva.

³⁴ SOLLERO, Barbara Tuyama. Atos gratuitos do registro civil de pessoas naturais. **Conteúdo Jurídico**, Brasília-DF: 03 dez. 2014. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.51112&seo=1>>. Acesso em: 17 dez. 2016.

³⁵ Artigo 19 - Os emolumentos correspondem aos custos dos serviços notariais e de registro na seguinte conformidade: I - relativamente aos atos de Notas, de Registro de Imóveis, de Registro de Títulos e Documentos e Registro Civil das Pessoas Jurídicas e de Protesto de Títulos e Outros Documentos de Dívidas: [...] d) 3,289473% (três inteiros, duzentos e oitenta e nove mil, quatrocentos e setenta e três centésimos de milésimos percentuais) são destinados à compensação dos atos gratuitos do registro civil das pessoas naturais e à complementação da receita mínima das serventias deficitárias;

³⁶ SOLLERO, Barbara Tuyama. *Op. Cit.*

obter outros documentos como a carteira de identidade. Essa política pública contribui para praticamente erradicar o sub-registro no Brasil.

Um outro exemplo clássico do auxílio direto que as serventias extrajudiciais podem dar é a regularização fundiária - anteriormente prevista na Lei n.º 11.977/2009 e atualmente regulada pela Medida Provisória n.º 759/2016 - Visa à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Então, pela regularização fundiária, áreas com assentamentos irregulares são regularizadas, garantindo aos seus ocupantes, o direito social de moradia, de propriedade, da função social da propriedade, bem como ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Tal procedimento é realizado administrativamente no Registro de Imóveis.

Além desses citados exemplos há diversos outros, que corroboram a iniciativa de realizar políticas públicas com o auxílio das serventias extrajudiciais de notas e de registros para efetivar direitos previstos na Constituição e melhorar, por conseguinte, a vida dos cidadãos.

Outrossim, a relevância da atuação das serventias extrajudiciais no sentido de contribuir com o Estado não se limita à questão de natureza econômica, pois à medida em que as serventias extrajudiciais tiverem ampliadas suas possibilidades de atuação, como a prestação dos serviços que envolvam práticas de conciliação e mediação, certamente podem vir a contribuir significativamente para reduzir o número de processos junto aos cartórios, contribuindo destarte para o descongestionamento dos processos nos tribunais.

5 CONCLUSÃO

O Estado brasileiro passa por uma grave crise ética, burocrática e financeira e se vê incapaz de efetivar direitos previstos na Constituição, a exemplo dos direitos decorrentes da cidadania e direitos coletivos, como os direitos sociais a sua população.

No campo econômico, precisam-se encontrar soluções capazes de amenizar essa crise. Muito se cogita sobre as Parcerias Público-Privadas, as privatizações e o investimento em ações do Terceiro Setor. Pouco se ouve falar sobre um importante auxílio que pode ser dado pelas serventias extrajudiciais de notas e de registros.

Diante da ineficácia do estado brasileiro, vê-se que este sozinho não consegue resolver os problemas da população. As políticas públicas para serem desenvolvidas precisam de recursos financeiros que o Estado, por si só, não detém.

Começa-se, assim, a perceber que não necessariamente as políticas públicas devem ser desenvolvidas apenas pelo Estado. Este pode e necessita, diante da realidade vivida, do apoio da sociedade e da iniciativa privada.

Assim, passa-se a analisar a contribuição que as serventias extrajudiciais de notas e de registros podem prestar. Primeiramente, a ajuda pode ocorrer na consecução de receita ao Estado para que este possa implementar suas políticas públicas. O incentivo às atividades notariais e registrais gera um consequente aumento da receita dos Estados.

Os tabeliães e oficiais de registro são obrigados a pagar o imposto de renda pessoa física (imposto federal) e o imposto sobre serviços de qualquer Natureza (imposto municipal). Além disso, no Estado de São Paulo, uma parcela considerável dos emolumentos é destinada ao Ministério Público, ao Tribunal de Justiça, ao Estado de São Paulo e às Santas Casas de Misericórdia. Incentivando-se, portanto, as atividades notariais e registrais também se está ajudando os governos a conseguir recursos necessários para a efetivação de políticas públicas.

Os tabelionatos de protestos também podem auxiliar as Fazendas Públicas a conseguirem recursos para desenvolver políticas públicas por meio da recuperação de créditos realizada através do protesto de certidão de dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e de suas autarquias e fundações públicas.

Tal protesto de certidão de dívida ativa além de contribuir para a arrecadação de receita também contribui com a desjudicialização, eis que cada protesto corresponde a uma ação de execução fiscal a menos ajuizada.

Também podem ser destacadas outras práticas desjudicializadoras, realizadas em serventias de notas e de registro, que contribuem para desafogar o Poder Judiciário, como a usucapião extrajudicial, a regularização fundiária, as retificações administrativas, a conciliação, o inventário, a separação e o divórcio extrajudiciais.

Como práticas realizadas nas serventias extrajudiciais que diretamente concretizam direitos previstos na Constituição Federal pode-se citar a regularização fundiária, realizada nos registros de imóveis, que efetivam o direito social de moradia, de propriedade, da função social da propriedade e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Também concretizam diretamente direitos de cidadania e outros direitos previstos na Constituição Federal a realização de registro de nascimento, de registro de óbito, bem como a primeira certidão a todos e a realização de outros atos gratuitos no registro civil das pessoas

naturais a pessoas reconhecidamente pobres. No Estado de São Paulo a política pública desses atos gratuitos é realizada sem custo algum ao Estado, a qual melhorou consideravelmente a condição para a população e praticamente erradicou o sub-registro.

Portanto, percebe-se que as serventias de notas e registros têm muito a contribuir para a efetivação de políticas públicas e a concretização de direitos previstos na Constituição e que ainda carecem de efetivação.

O Estado cada vez mais deve incentivar práticas associadas à atividade notarial e registral para efetivar suas políticas públicas planejadas. O registro gratuito de nascimento é um exemplo salutar de como podem ser realizadas políticas públicas em colaboração com as serventias extrajudiciais sem implicar custos ao Estado.

REFERÊNCIAS

AITH, Fernando. Políticas públicas de Estado e de governo: instrumentos de consolidação do Estado democrático de direito e de promoção e proteção dos direitos humanos. *In*: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.) **Políticas Públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

BARCELLOS, Ana Paula de. Constitucionalização das Políticas Públicas em matéria de Direitos Fundamentais: O controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. *In*: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti. **Direitos Fundamentais**: orçamento e “reserva do possível”. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

BERCOVICI, Gilberto. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. *In*: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org). *In*: **Políticas Públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 30.jan.2017.

_____. Projeto de Lei nº 6787/16, de 23 de dezembro de 2016. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nºs 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. **PL 6787/2016**.

_____. Lei n.º 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). **Lei 8.935/1994**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8935.htm>. Acesso em: 24 abr. 2017.

_____. Lei n.º 9.492, de 10 de setembro de 1997. Define competência, regulamenta os serviços concernentes ao protesto de títulos e outros documentos de dívida e dá outras

providências. Lei n.º 9.492/1997. Diário Oficial da União de 11 de setembro de 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9492.htm>. Acesso em: 02 maio 2017.

_____. Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003. Dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, e dá outras providências. **Lei Complementar n.º 116, de 31 de Julho de 2003**. Brasília, DF, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp116.htm>. Acesso em: 04 maio 2017.

_____. Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Lei n.º 11.977, de 7 de Julho de 2009**. Brasília, DF, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm>. Acesso em: 04 abr. 2017.

_____. Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, e dá outras providências. **Medida Provisória n.º 759, de 22 de Dezembro de 2016**. Brasília, DF, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm#art73>. Acesso em: 04 abr. 2017.

BRASIL. Lei nº 11482, de 31 de maio de 2007. Efetua alterações na tabela do imposto de renda da pessoa física; dispõe sobre a redução a 0 (zero) da alíquota da CPMF nas hipóteses que menciona; altera as Leis nos 7.713, de 22 de dezembro de 1988, 9.250, de 26 de dezembro de 1995, 11.128, de 28 de junho de 2005, 9.311, de 24 de outubro de 1996, 10.260, de 12 de julho de 2001, 6.194, de 19 de dezembro de 1974, 8.387, de 30 de dezembro de 1991, 9.432, de 8 de janeiro de 1997, 5.917, de 10 de setembro de 1973, 8.402, de 8 de janeiro de 1992, 6.094, de 30 de agosto de 1974, 8.884, de 11 de junho de 1994, 10.865, de 30 de abril de 2004, 8.706, de 14 de setembro de 1993; revoga dispositivos das Leis nos 11.119, de 25 de maio de 2005, 11.311, de 13 de junho de 2006, 11.196, de 21 de novembro de 2005, e do Decreto-Lei no 2.433, de 19 de maio de 1988; e dá outras providências.. **Lei n.º 11.482, de 31 de Maio de 2007**. Brasília, DF, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111482.htm>. Acesso em: 04 maio 2017.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

CALGARO, Fernanda; CARAM, Bernardo. Câmara aprova proposta de reforma trabalhista; texto segue para o Senado. **G1**. Brasília, 26 abr. 2017. *On line*. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/camara-aprova-texto-base-da-reforma-trabalhista.ghtml>>. Acesso em: 04 maio 2017.

CAMPOS, Thiago Faria. O protesto da certidão da dívida ativa - uma forma de sanção política? **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XVI, n. 119, dez 2013. Disponível em: <http://ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13916>. Acesso em dez 2016.

CAPRARO, Fábio. **Regime jurídico tributário aplicável a notários e registradores**. 2010. ARPEN-SP. Disponível em: <http://www.arpensp.org.br/principal/index.cfm?tipo_layout=SISTEMA&url=noticia_mostrar.cfm&id=11750>. Acesso em: 04 maio 2017.

CHAVES, Luisa Helena Cardoso. Cobrança de ISS dos serviços públicos notariais e de registro. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIII, n. 74, mar 2010. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7473>. Acesso em dez 2016.

FERRER, Florência. **Gestão pública eficiente: impactos econômicos de governos inovadores**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 12.ed ampl. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2003.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: teoria e prática**. 5.ed ver. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

MAFFINI, Rafael. Regulação da função notarial e registral e os limites normativos do Poder Judiciário. **Revista de Direito Imobiliário**. São Paulo, v. 38, n. 79, p. 179-202, jul./dez. 2015.

MORALES, Carlos Antônio. Provisão de serviços sociais através de organizações públicas não-estatais: aspectos gerais. *In*: PEREIRA, L. C. B.; GRAU, N.C. (Org.). **O público não-estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Poderá o direito ser emancipatório? **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Brasil, n. 65, p.3-76, maio 2003. Tradução de João Paulo Moreira. Disponível em: <http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/pdfs/podera_o_direito_ser_emancipatorio_RCCS65.PDF>. Acesso em: 05 maio 2017.

SÃO PAULO (Estado). Provimento nº 58, de 28 de novembro de 1969. **Corregedoria Geral da Justiça - São Paulo**: normas de serviço cartórios extrajudiciais. São Paulo, SP, TOMO II. Disponível em: <<http://www.protesto.net.br/html/Provimento-58-89-da-CGJ-SP.pdf>>. Acesso em: 24 abr. 2017.

_____. Lei nº 11.021, de 28 de dezembro de 2001, de 28 de dezembro de 2001. Revoga artigos da Lei n. 3.724, de 14 de março de 1983, e institui a contribuição de solidariedade para as Santas Casas de Misericórdia, estabelecidas no território do Estado. **Lei n.º 11.021, de 28 de Dezembro de 2001**. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2001/lei-11021-28.12.2001.html>>. Acesso em: 04 maio 2017.

SCHMIDT, João Pedro. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. *In*: REIS, Jorge Reganto; LEAL, Rogério Gesta (org.). **Direitos Sociais e Políticas Públicas**: desafios contemporâneos, tomo 8. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008.

SOLLERO, Barbara Tuyama. Atos gratuitos do registro civil de pessoas naturais. **Conteúdo Jurídico**, Brasília-DF: 03 dez. 2014. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.51112&seo=1>>. Acesso em: 17 dez. 2016.