

### 1 INTRODUÇÃO

Esta nota descreve o estudo em andamento sobre os padrões de produtividade dos serviços notariais e de registro no Brasil. O objetivo inicial da pesquisa é discutir quais características das serventias são mais relevantes para explicar o desempenho ou a produtividade do serviço,<sup>1</sup> com destaque para o regime de operação da serventia – público ou privado. A eficiência da prestação dos serviços notariais e de registro é reconhecida pela literatura (Arruñada, 1996) como um requisito básico para conferir segurança jurídica aos negócios e, conseqüentemente, promover a eficiência dos mercados e estimular o desenvolvimento econômico.<sup>2</sup>

A Constituição de 1988 (CF/1988) instituiu um modelo de provisão de serviços notariais e de registro em caráter privado, por meio de delegação de concurso público.<sup>3</sup> Dentre os principais argumentos em defesa do modelo privado, destacam-se o modelo de acesso baseado em mérito, os incentivos à produtividade da mão de obra, além da responsabilização objetiva do responsável pelo cartório, o que contribui, em princípio, para uma melhor qualidade do serviço e maior segurança jurídica dos atos. No entanto, decorridos mais de 25 anos da promulgação da Carta, ainda existem no país, conforme demonstra a tabela 1, 3.466 serventias oficializadas (não privatizadas), das quais 1.452 em situação de vacância.<sup>4</sup>

\* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

1. Deste ponto em diante, tratar-se-á o termo “serviço notarial de registro” apenas como “serviço”. Estes serviços são vulgarmente conhecidos como “cartórios”, porém são entidades diversas dos cartórios judiciais, sendo serventias extrajudiciais.

2. Em termos microeconômicos, os serviços notariais e de registro contribuem para a redução de assimetrias informacionais e custos de transação, em mercados financeiros, além de mercados de bens e de fatores e atos civis diversos. O funcionamento adequado de tais serviços deve prevenir a ocorrência de conflitos judiciais.

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

A mudança ocorrida com a CF/1988 foi radical, pois até então vigia o marco Constitucional de 1967 que, alterado pela Emenda nº 7, de 1977, determinava a oficialização dos serviços e remuneração de seus servidores “exclusivamente pelos cofres públicos” (Artigo 206). A Emenda nº 22, de 1982, instituiu (sem posterior regulamentação que garantisse efetividade à norma) a provisão dos serviços por concurso público (Artigo 207), ao mesmo tempo que garantiu a efetivação de substitutos com mais de cinco anos de serviço em 31 de dezembro de 1983 o chamado “trem da alegria” (Artigo 208).

4. Importante ressaltar que a maior parte dos 1.830 casos de serventias oficializadas e providas decorre de “passagem”, em 1982, do vulgarmente conhecido “trem da alegria” dos cartórios que, por meio da Emenda Constitucional nº 22 à Constituição de 1967, garantiu titularidade àqueles responsáveis com mais de cinco anos de trabalho, em dezembro de 1983. Portanto, o modelo atual conta com serventias oficializadas em caráter definitivo e amparadas pelo direito constitucional.

TABELA 1  
 Tipo e situação jurídica dos serviços notariais e de registro no Brasil (janeiro 2014)

Situação jurídica	Oficializada	Privatizada	Total
Conversão em diligência	5	40	45
Extinto	3	3	6
Inativada	88	31	119
Pendência judicial capaz de afastar a análise do caso pelo CNJ	35	157	192
Provido	1.830	5.632	7.462
Sem decisão original	53	127	180
Vago	1.445	3.002	4.447
Vago – <i>sub judice</i>	7	96	103
<b>Total</b>	<b>3.466</b>	<b>9.088</b>	<b>12.554</b>

Fonte: Justiça Aberta, Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

A exploração privada dos serviços por meio de delegação pelo poder público impõe requisitos mínimos do ponto de vista da rentabilidade, tal como qualquer outra atividade privada. A natureza peculiar da atividade requer intensa regulação sobre diversos aspectos, especialmente fixação de preços e gratuidades. Dentro deste modelo institucional, um marco regulatório adequado deveria ser capaz de alcançar múltiplos objetivos, potencialmente conflitantes como: eficiência do serviço, universalização do acesso, rentabilidade mínima, desenhos de repasses, regimes de tributação, tabelas de preços, entre outros.

As evidências de um marco regulatório precário em vigor se refletem em uma proporção elevada de serventias em situação de vacância, especialmente entre as serventias de baixo faturamento (gráfico 1).<sup>5</sup> As principais consequências destas deficiências são: *i*) o risco regulatório *per se* (falta de previsibilidade de regras) tende a deprimir níveis de investimento; e *ii*) as gratuidades penalizam desproporcionalmente pequenas unidades (tipicamente situadas em mercados “mais pobres”, reduzindo o preço médio dos atos e elevando custos unitários dos atos, devido, por exemplo, à verificação de requisitos à isenção), contribuindo para a redução de margens dentro desta classe de serventias. Ambos os efeitos têm consequências deletérias sobre a produtividade. Adicionalmente à questão regulatória, do ponto de vista microeconômico, diante de custos fixos elevados, a condição de lucratividade (preço maior que custo unitário) só será atingida a partir de uma escala mínima de produção (número de atos).

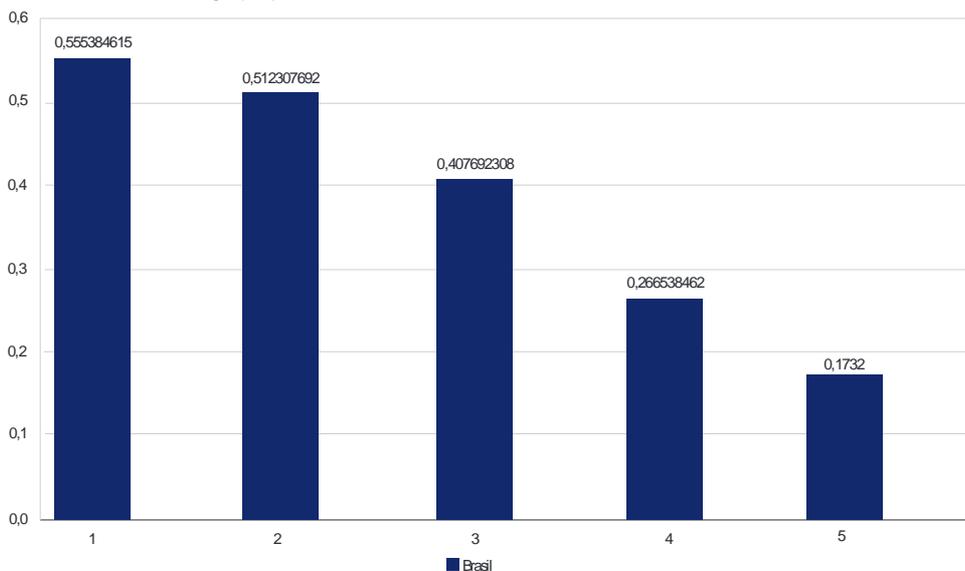
Portanto, dados a tecnologia de produção e o marco regulatório, a exploração da concessão torna-se, em alguns casos, inviável economicamente: as pequenas unidades têm receitas “engessadas”, não têm como reduzir custos e enfrentam incertezas regulatórias, se encontrando em uma espécie de “armadilha de baixa produtividade”. O prejuízo econômico resultante deste “equilíbrio” deveria, em tese, se refletir diretamente em elevadas taxas de vacância. De fato, como mostra o gráfico 1, as pequenas serventias apresentam elevada probabilidade de vacância, relativamente às “grandes” serventias. Em suma, a vacância dos serviços notariais é endógena com relação à produtividade: as unidades menos eficientes apresentam maior probabilidade de vacância (tabela 2).

5. Este marco regulatório impõe obrigações pesadas às unidades pequenas, devido às exigências legais de gratuidade de uma série de atos, além da obrigatoriedade de repasses de receita a outras instituições, absolutamente dissociadas da atividade notarial.

GRÁFICO 1

Serviços notariais e de registros (2012)

(Em % de serventias vagas, por quintis de receita bruta)



Elaboração dos autores.

TABELA 2

Produtividade dos serviços notariais e de registro, por situação jurídica (provido *versus* vago)

Situação jurídica	Média	Desvio-padrão	Mediana	Mínimo	Máximo
Provido	5.705	6.128	3.703	1	55.379
Vago	4.165	5.264	2.167	1	53.525
<b>Total</b>	<b>5.212</b>	<b>5.909</b>	<b>3.201</b>	<b>1</b>	<b>55.379</b>

Elaboração dos autores.

Neste contexto institucional, se as serventias vagas por definição não conseguem ser preenchidas mediante concurso (privatização), então a comparação entre a produtividade de serviços públicos *versus* privados precisa levar em consideração o fato de que as serventias “selecionadas” para a privatização são justamente aquelas mais eficientes.

2 ARCABOUÇO E RESUMO DOS RESULTADOS

Com base na discussão introdutória, o artigo busca apresentar três resultados: *i*) a estimação dos parâmetros de um modelo que explica a probabilidade de vacância dos serviços em função das variáveis que deslocam custos e receitas afetando, em última instância, o lucro econômico e, por conseguinte, a decisão de manter a operação: preço médio – riqueza local, renda local, tabela de preços –, demanda (população), custos e regulação – regionais: salários, ambos específicos à Unidade Federativa (UF);

*ii*) a análise descritiva da produtividade, condicionada ao equilíbrio subjacente – no caso, temos dois equilíbrios, um com baixa produtividade, prejuízo e vacâncias e outro equilíbrio “normal”, relativo às serventias economicamente viáveis. Por ser o primeiro um equilíbrio degenerado, o foco da análise descritiva da produtividade se concentra no segundo caso; e *iii*) a análise da produtividade é complementada por um simples modelo de fronteira estocástica de produção, que busca estimar a produtividade não observada, dados os insumos e as características de cada unidade.

### 2.1 Probabilidade de vacância

Define-se o lucro do serviço  $i$  como:  $\pi_i = (P - C_i) \times Q_i$ , onde  $P$  é o preço médio de um ato e  $C_i$  é o custo unitário do emprego.  $Q_i$  é o número de atos. A condição de lucro não negativo é  $\pi_i > 0 \Leftrightarrow P > C_i$ . Logo, a probabilidade de vacância é dada por uma função  $Pr(P > C_i)$ . Considerando-se os fatores que deslocam preço médio e custo médio,<sup>6</sup> pode-se escrever um modelo na forma reduzida como:  $prob(Vacância_i) = \alpha + \beta \times P_i + \gamma \times Q_i + \phi' X_i + \varepsilon_i$ , onde  $Vacância_i$  é uma variável igual a 1 quando a serventia está vaga e zero, caso contrário<sup>7</sup> e  $X_i$  representa um conjunto de características da unidade. Por razões de espaço, omite-se a apresentação da equação de vacâncias. Contudo, a probabilidade de vacância cai com preço médio<sup>8</sup> e número de atos e aumenta quando há a atribuição de “Notas” e “Registro de contratos marítimos” (“efeitos” fortes). Todas estas correlações de magnitude bastante elevada.

### 2.2 Produtividade – estatísticas descritivas

Apresentar estatísticas de produtividade por atribuições do serviço seria ideal, tendo em vista que os atos produzidos são específicos a cada atribuição. Contudo, dado que tais atribuições não são mutuamente exclusivas (há unidades com múltiplas atribuições), uma tabulação deste resultaria em dupla contagem de unidades. A análise da produtividade por UF é interessante, pois pode evidenciar virtudes ou falhas regulatórias, específicas às UFs. A tabela 3 apresenta estatísticas da produtividade média por UF (ordenadas por produtividade média global), corroborando a ideia de que a produtividade é crescente com a escala. A produtividade é definida como o número de atos dividido pelo número de empregados.

6. O preço médio de um ato depende de: riqueza e renda local; um conjunto de fatores específicos à UF, associados à regulação da atividade – concessão de gratuidades, definição de repasses, regimes de tributação, risco regulatório como um todo. Portanto, o preço médio do ato tem uma componente local (renda e riqueza) e outra regional (por UF, associada ao marco regulatório). O custo unitário, por sua vez, pode ser descrito como uma função monotonicamente decrescente da escala (volume de atos). A produtividade que impacta os lucros é também crescente na escala, tal como o exposto na discussão introdutória.

7. Exclui-se da definição de vacância aquelas serventias declaradas vagas *sub judice* (103 unidades), pois entende-se que a disputa judicial pressupõe que a unidade econômica apresenta valor econômico expressivo (isto é, lucratividade suficientemente positiva). Estas serventias são tipicamente aquelas cujos responsáveis atuais brigam na justiça para permanecer na posição, atentando contra os direitos de novos delegatários, devidamente aprovados em concurso público. Este comportamento revela que a serventia é lucrativa a ponto de justificar custos associados a uma disputa judicial. O CNJ classifica a situação de vacância a partir da CF/1988 e do entendimento jurisprudencial das cortes superiores, Supremo Tribunal Federal (STF) e Superior Tribunal de Justiça (STJ).

8. O preço médio de um ato e para uma serventia é computado como a receita bruta total dividida pelo número de atos.

TABELA 3  
**Produtividade de serviços notariais e de registros no Brasil**  
 (Por UF e quintis de tamanho)<sup>1</sup>

	q1	q2	q3	q4	q5	Total
Ceará	287	1.637	4.676	9.605	16.968	9.468
Espírito Santo	402	1.607	3.796	9.825	14.401	8.667
Piauí	205	1.491	4.996	9.281	12.876	7.666
Maranhão	4	1.681	4.433	7.465	11.849	7.232
São Paulo	310	1.708	3.546	5.212	11.022	7.098
Rio Grande do Sul	321	1.617	3.496	6.168	10.185	6.940
Santa Catarina	443	1.506	4.204	7.012	10.200	6.688
Amazonas	34	1.227	3.384	5.302	18.959	6.635
Goiás	267	1.426	3.660	6.936	16.082	6.100
Minas Gerais	406	1.764	4.496	8.049	12.624	5.854
Mato Grosso	207	981	3.572	5.676	8.283	5.742
Distrito Federal	15	375	1.114	846	7.582	5.586
Rio de Janeiro	321	1.072	2.506	3.965	7.833	5.367
<b>Total</b>	<b>336</b>	<b>1.366</b>	<b>3.710</b>	<b>6.748</b>	<b>11.207</b>	<b>5.349</b>
Pará	205	1.283	2.940	6.297	9.068	4.959
Acre	242	537	3.412	4.482	9.323	4.798
Mato Grosso do Sul	395	1.839	4.049	4.169	7.129	4.701
Tocantins	279	1.524	5.102	8.222	16.331	4.414
Pernambuco	349	1.264	3.422	5.465	11.275	3.723
Alagoas	369	1.332	3.962	6.246	14.460	3.383
Sergipe	455	1.463	2.389	5.969	9.950	2.874
Rio Grande do Norte	380	1.153	2.126	5.226	7.373	2.324
Paraná	284	808	1.783	4.466	8.380	2.055
Bahia	365	1.193	2.988	7.948	15.936	1.896
Paraíba	314	1.315	2.915	4.448	5.899	1.728
Amapá	20	9.085	18.134	11.343		
Rondônia	17	2.515	6.598	10.457	7.384	
Roraima	1031	2.001	336	19.106	10.103	

Fonte: Justiça Aberta, CNI.

Nota: <sup>1</sup> Produtividade definida como atos do empregado. Tamanho significa número de atos.

### 2.3 Produtividade – fronteira estocástica

A partir do arcabouço estabelecido por Aigner, Schmidt e Lovell, (1977); Broeck e Meeusen (1977) e Battese e Corra (1977), estimam-se os parâmetros de um modelo que permite a identificação de uma componente associada à produtividade não observada. Intuitivamente, esta componente captura aspectos não observáveis da serventia, diversos das características contempladas no modelo tais como insumos (total de empregados), estoque de capital (se há computadores e se há conexão

com a internet) e atribuições da unidade (notas, protesto de títulos, registro civil das pessoas naturais, registro de contratos marítimos, registro de distribuição, registro de imóveis, registro de interdições e tutelas, registro de títulos e documentos civis), além de efeitos-fixos específicos à UF.

Estatísticas descritivas da produtividade não observada, estimada por UF, estão apresentadas na tabela 4. Diferentemente do indicador da produtividade observada, apresentado na tabela 2, que ignora aspectos como tamanho e as atribuições da serventia, o presente indicador é “livre” dos efeitos destas variáveis; é como se estivesse comparando unidades de mesmo tamanho e mesmas atribuições. O resultado é que a dispersão entre UFs é relativamente pequena, assim como a dispersão entre unidades dentro da mesma UF. Como um todo, os resultados sugerem que o tamanho é uma variável-chave para explicar a produtividade das serventias. As diferenças entre UFs na tabela 3 parecem se dever em boa parte à organização do sistema extrajudicial em que algumas UFs apresentam elevada incidência de pequenas unidades.

Uma simples regressão da produtividade estimada contra o indicador de tipo (serventia privatizada *versus* oficializada) apresenta, estatisticamente, um significativo de 0,03: serventias privatizadas são mais eficientes que as estatais em 3 pontos percentuais (p.p.), uma correlação muito baixa do ponto de vista econômico.

TABELA 4

**Produtividade não observada dos serviços notariais e de registro no Brasil'**  
(Por UF)

	Média	Desvio-padrão	Mediana	Mínimo	Máximo
Mato Grosso do Sul	0,552	0,153	0,581	0,042	0,781
Rondônia	0,551	0,151	0,564	0,002	0,805
Maranhão	0,542	0,164	0,596	0,001	0,841
Santa Catarina	0,542	0,166	0,576	0,001	0,828
Mato Grosso	0,542	0,175	0,595	0,011	0,818
Rio Grande do Sul	0,538	0,171	0,569	0,001	0,848
Rio de Janeiro	0,536	0,174	0,570	0,000	0,847
Piauí	0,531	0,186	0,581	0,001	0,781
São Paulo	0,525	0,181	0,541	0,001	0,863
Minas Gerais	0,520	0,199	0,571	0,000	0,850
Espírito Santo	0,516	0,204	0,573	0,001	0,800
Distrito Federal	0,511	0,209	0,586	0,001	0,824
Acre	0,507	0,223	0,584	0,001	0,774
Sergipe	0,507	0,213	0,569	0,001	0,835
<b>Total</b>	<b>0,505</b>	<b>0,212</b>	<b>0,554</b>	<b>0,000</b>	<b>0,874</b>
Amazonas	0,501	0,222	0,552	0,000	0,815
Pará	0,491	0,234	0,560	0,001	0,827
Ceará	0,485	0,233	0,534	0,001	0,843

(Continua)

(Continuação)

	Média	Desvio-padrão	Mediana	Mínimo	Máximo
Paraíba	0,482	0,238	0,558	0,001	0,868
Goiás	0,478	0,245	0,550	0,000	0,836
Rio Grande do Norte	0,477	0,225	0,464	0,011	0,851
Bahia	0,469	0,237	0,493	0,001	0,874
Pernambuco	0,459	0,253	0,531	0,001	0,855
Tocantins	0,456	0,259	0,528	0,001	0,854
Alagoas	0,452	0,255	0,489	0,022	0,870
Paraná	0,449	0,259	0,499	0,001	0,871
Roraima	0,429	0,288	0,428	0,073	0,813
Amapá	0,406	0,353	0,429	0,006	0,762

Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> Estimativas baseadas no método de fronteira estocástica de produção.

### 3 CONCLUSÃO

Esta pesquisa em andamento tem dois objetivos. Primeiro, demonstrar como as dificuldades de provimento de serviços notariais e de registro estão associadas a problemas no marco regulatório que comprometem a produtividade e a rentabilidade dos serviços. Segundo, a pesquisa busca desenvolver uma análise comparativa da produtividade entre serventias, apresentando algum tipo de indicador de produtividade que leve em consideração o tamanho e as atribuições do serviço. Estas atribuições parecem explicar parte expressiva da variação na produtividade observada de modo que a produtividade não observada apresenta pouca dispersão. Adicionalmente, o regime de operação em caráter público ou privado parece não ser importante para explicar diferenças de produtividade não observada. É importante ressaltar que a medida utilizada é de cunho “produtivista” (baseada apenas em volume de atos) no sentido de que não contempla outras dimensões importantes porém não observáveis como a qualidade e a celeridade dos atos, embora se espere que, em princípio, tais dimensões sejam fortes e positivamente correlacionadas entre si.

Tais conclusões (preliminares) suscitam um debate importante qual seja: o desenho regulatório do sistema, que parece penalizar unidades menores, negligenciando a questão da viabilidade econômica. Os problemas regulatórios apontados parecem impedir que o sistema complete a transição para um modelo totalmente privatizado, como determina a Constituição. Mais do que isso, o fato de que o modelo de provisão do serviço (público *versus* privado) não explique a produtividade potencialmente coloca em xeque algumas das premissas fundamentais do arcabouço institucional e regulatório vigente. Diante destas evidências, seria recomendável uma adequação do marco regulatório, em suas múltiplas dimensões (gratuidades, repasses, regime de tributação etc.) de modo a conferir plena efetividade à regra constitucional vigente.<sup>9</sup>

9. Esta recomendação não elimina, naturalmente, a possibilidade de um debate mais profundo sobre as vantagens e desvantagens de um modelo de provisão privado, em relação ao modelo oficializado. As evidências preliminares apresentadas nesta pesquisa são mais de caráter provocativo do que conclusivo. Este debate deveria ser instruído por mais dados empíricos sobre o funcionamento dos serviços (em dimensões como qualidade e confiabilidade dos atos) e de uma discussão macroinstitucional.

## REFERÊNCIAS

- AIGNER, D. J.; SCHMIDT, P.; LOVELL, C. A. K. Formulation and estimation of stochastic frontier production function models. *Journal of econometrics*, v. 6, p. 21-37, 1977.
- ARRUÑADA, B. The economics of notaries. *Journal of law and economics*, v 3, issue 1, p. 5-37, Mar. 1996.
- BATTESE, George E.; CORRA, Greg S. Estimation of a production frontier model: with application to the pastoral zone of Eastern Australia. *Australian journal of agricultural economics*, v. 21, n. 03, Dec. 1977. Disponível em: <URL <http://ideas.repec.org/a/ags/ajaeau/22266.html>>.
- BROECK, J. van den; MEEUSEN, W. Efficiency estimation from Cobb-Douglas production functions with composed error. *International economic review*, v. 18, n. 2, p. 435-444, 1977.
-