



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA POLÍTICA

Joel Dutka

O concurso público para cartórios e o fim dos privilégios hereditários

Florianópolis

2021

Joel Dutka

O concurso público para cartórios e o fim dos privilégios hereditários

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da Universidade Federal de Santa Catarina para a obtenção do título de Doutor em Sociologia Política.

Orientador: Prof. Tiago Bahia Losso, Dr.

Florianópolis

2021

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Dutka, Joel

O concurso público para cartórios e o fim dos
privilégios hereditários / Joel Dutka ; orientador, Tiago
Bahia Losso, 2021.
195 p.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Santa
Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Programa
de Pós-Graduação em Sociologia e Ciência Política,
Florianópolis, 2021.

Inclui referências.

1. Sociologia e Ciência Política. 2. Concurso público
para cartórios. 3. Fim dos privilégios. 4. Redemocratização.
5. Princípios republicanos. I. Losso, Tiago Bahia. II.
Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós
Graduação em Sociologia e Ciência Política. III. Título.

Joel Dutka

O concurso público para cartórios e o fim dos privilégios hereditários

O presente trabalho em nível de doutorado foi avaliado e aprovado por banca examinadora composta pelos seguintes membros:

Prof^a. Maria Soledad Etcheverry Orchard, Dr^a.
Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

Prof. Julian Borba, Dr.
Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

Prof. Márlio Aguiar, Dr.
Tribunal de Justiça de Santa Catarina

Certificamos que esta é a **versão original e final** do trabalho de conclusão que foi julgado adequado para obtenção do título de doutor em Sociologia Política.

Coordenação do Programa de Pós-Graduação

Prof. Tiago Bahia Losso, Dr.
Orientador

Florianópolis, 2021.

Este trabalho é dedicado aos meus familiares, amigos, professores e alunos, principalmente àqueles que realmente acreditam que o conhecimento torna o mundo melhor.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu orientador, Prof. Tiago Losso, que confiou em mim desde o começo; a doce Eloize, parceira para a vida; e a minha “pequenha” Maria Clara, que volta e meia perguntava se eu já era doutor.

“O nosso país já é afamado pela distância entre a realidade e a norma jurídica. As leis manifestam a vontade do legislador em alterar velhos hábitos, de dar-lhes nova disciplina. Os hábitos, no entanto, teimam em sobreviver, e sobrevivem apesar da lei. Outras vezes, o legislador, levado pelo idealismo de pôr o país em dia com as conquistas da civilização, antecipa instituições e prevê soluções, que naufragam num meio hostil, acanhado e despreparado. De outras feitas, no entanto, o legislador não consegue vencer as poderosas forças do misoneísmo, que seguram, retardam, impedem as reformas, ou as tornam mofinas na lei ou, se não conseguem reduzi-las na lei, vão neutralizá-las na aplicação” (ACCIOLY FILHO, apud BAETA, 1999, p. 85)

RESUMO

Com este trabalho o objetivo é construir uma análise cientificamente estruturada do processo de ruptura entre a antiga e a nova dinâmica de ingresso como titular de cartório no Brasil. Se até pouco tempo o ingresso ocorria através de escolha pessoal ou retribuição política e o cartório era transmitido para membros da mesma família, atualmente a seleção ocorre através de concurso público. Este cenário de ruptura foi resultado de um processo lento e gradual, que se iniciou com a Constituição de 1988 e teve seu auge no ano de 2009, com a fiscalização e declaração de vacância de serventias irregulares pelo Conselho Nacional de Justiça. Mais do que uma simples ruptura, este cenário representa a transformação nas formas de relacionamento entre indivíduos e Estado, onde critérios tradicionais relacionados ao patrimonialismo perderam espaço para ideais republicanos que surgiram com a redemocratização. O núcleo de nossa análise foi o período de transição entre o que chamamos de cenário antigo e cenário moderno, que se iniciou com a instalação da Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988 e foi até 2009, apesar de contemplarmos dados históricos anteriores e eventos posteriores. Diante da presença de elementos dos dois cenários, a transição foi marcada pela tensão entre interesses pessoais ou corporativos e valores republicanos, além da resistência dos indivíduos ou grupos beneficiados com a antiga dinâmica de ingresso e transmissão. Como ferramentas metodológicas, fizemos uso de pesquisa documental e bibliográfica, análise de discurso e entrevistas aplicadas a integrantes de associações de defesa do concurso público, notários que ingressaram através do concurso, e titulares irregulares afastados. Nossa tese é que o processo de ruptura só foi possível a partir da união de diversos fatores institucionais e sociais.

Palavras-chave: cartórios; redemocratização; ruptura; concurso público; Brasil.

ABSTRACT

The aim of this work is to establish a scientifically structured analysis of the process of rupture between the old and the new dynamics of becoming a registrar in Brazil. While until recently the office used to be assigned by personal choice or as a political reward, and bequeathed to family members, this is now done through competitive, impersonal civil service exams. This shift was the result of a slow and unassuming process, beginning with the Constitution of 1988 and peaking in 2009, with the National Council of Justice auditing offices and declaring vacant those deemed irregular. More than a mere break, this scenario represents the transformation of the kinds of relations between individuals and the state in the sense that traditional, patrimonial criteria gave way to republican ideals emerging with the redemocratization. The core of our analysis was the period of transition between what we call the old and the modern scenarios. The period began with the establishment of the National Constituent Assembly in 1987/1988 and ended in 2009, although previous and subsequent events are also addressed. The intersection of the two scenarios marked their transition with the tension between personal or corporate interests and republican values, as well as with the resistance of individuals or groups which benefited from the old dynamic of access to, and transmission of, the office. Methodologically, we have carried out documental and bibliographical research, discourse analysis, and interviews with members of associations for the promotion of civil service exams, people who became registrars through such exams, and irregular registrars removed from office. Our thesis is that the process of rupture was only possible due to the union of several institutional and social factors.

Keywords: registrars; redemocratization; rupture; civil service exam; Brazil.

LISTA DE FIGURAS

| | |
|--|-----|
| Figura 1 – Linha do tempo entre a Constituição de 1988 e a fiscalização pelo CNJ | 20 |
| Figura 2 – Provimento de Renato Pospissil..... | 109 |
| Figura 3 – Requerimento de permuta entre Renato Pospissil e Elbe Pospissil | 110 |
| Figura 4 – Membros da ANDECC durante protesto em frente ao Congresso Nacional | 148 |

LISTA DE QUADROS

| | |
|---|----|
| Quadro 1 – Sugestões da população sobre cartórios na ANC/87-88..... | 79 |
|---|----|

LISTA DE GRÁFICOS

| | |
|---|-----|
| Gráfico 1 – Dados sobre o andamento dos concursos para cartórios até 2015 | 122 |
|---|-----|

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABRACE Associação Brasileira de Cartórios Extrajudiciais
AGU Advocacia-Geral da União
AMB Associação dos magistrados do Brasil
ANC/87-88 Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988
ANDECC Associação de Defesa do Concurso Público para Cartórios
Anoreg/BR Associação dos Notários e Registradores do Brasil
Anoreg/MA Associação dos Notários e Registradores do Estado do Maranhão
Anoreg/SC Associação dos Notários e Registradores de Santa Catarina
ARPEN Associação Nacional dos Registradores de Pessoas Naturais
Asseajesp Associação dos Escreventes e Auxiliares de Justiça do Estado de São Paulo
Ateb Associação dos Titulares de Serventias Extrajudiciais do Brasil
CNB Colégio Notarial do Brasil
CNJ Conselho Nacional de Justiça
CONAMP Associação Nacional dos Membros do Ministério Público
Constituição de 1988 Constituição da República Federativa do Brasil
CUT Central Única dos Trabalhadores
DASP Departamento Administrativo do Serviço Público
IAPI Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários
IRIB Instituto do Registro Imobiliário
MARE Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado
MEP Movimento pela Ética na Política
OAB Ordem dos Advogados do Brasil
PEC Proposta de Emenda à Constituição
SAIC Sistema de Apoio Informático à Constituinte
SGCO Sistema de Sugestão dos Constituintes
STF Supremo Tribunal Federal
STJ Superior Tribunal de Justiça
TST Tribunal Superior do Trabalho

SUMÁRIO

| | |
|---|------------|
| 1 INTRODUÇÃO | 15 |
| 1.1 SOBRE OS CARTÓRIOS NO BRASIL | 21 |
| 1.2 METODOLOGIA E FONTES DE DADOS | 25 |
| 1.3 JUSTIFICATIVA DA TESE..... | 27 |
| 1.4 BASE TEÓRICA..... | 28 |
| 1.5 ESTRUTURA DO TRABALHO E ESTRUTURA DE ANÁLISE..... | 29 |
| 2 CENÁRIO ANTIGO: OS CARTÓRIOS E OS PRIVILÉGIOS DE SANGUE | 32 |
| 2.1 ENSAÍSMO E INTERPRETAÇÕES DO BRASIL..... | 35 |
| 2.1.1 Patrimonialismo, clientelismo e coronelismo: os cartórios e o apoio político .. | 37 |
| 2.1.1.1 <i>Patrimonialismo</i> | 39 |
| 2.1.1.2 <i>Clientelismo</i> | 43 |
| 2.1.1.3 <i>Coronelismo</i> | 46 |
| 2.2 ADMINISTRAÇÃO BUROCRÁTICA E ADMINISTRAÇÃO GERENCIAL: O CONCURSO PÚBLICO COMO MEIO RACIONAL DE SELEÇÃO | 48 |
| 2.3 AS LEIS SOBRE INGRESSO NA ATIVIDADE NOTARIAL E REGISTRAL AO LONGO DO TEMPO..... | 57 |
| 2.3.1 As dificuldades na construção da eficácia das leis no Brasil | 61 |
| 2.4 O DECLÍNIO DA “GENEALOGIA TABELIÃ” | 65 |
| 3 PERÍODO DE TRANSIÇÃO: A DIFÍCIL SUPERAÇÃO DO CENÁRIO ANTIGO . | 69 |
| 3.1 OS MARCOS NORMATIVOS DA RUPTURA | 70 |
| 3.1.1 A Constituição de 1988..... | 71 |
| 3.1.1.1 <i>A abertura política após o governo militar</i> | 71 |
| 3.1.1.2 <i>A Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988</i> | 74 |
| 3.1.1.3 <i>Os cartórios durante a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988</i> | 76 |
| 3.1.1.3.1 <i>As sugestões da população</i> | 78 |
| 3.1.1.3.2 <i>Os debates</i> | 83 |
| 3.1.1.4 <i>O texto definitivo sobre cartórios na nova Constituição</i> | 88 |
| 3.1.1.5 <i>O impeachment de Fernando Collor de Mello</i> | 92 |
| 3.1.2 A lei 8.935/94 e a regulamentação da atividade notarial e registral | 95 |
| 3.1.3 O Conselho Nacional de Justiça e a Resolução nº 80 de 2009 | 97 |
| 3.3 MECANISMOS DE RESISTÊNCIA AO CONCURSO PÚBLICO | 107 |
| 3.3.1 As permutas entre titulares | 108 |
| 3.3.2 As ações e os recursos judiciais | 113 |
| 3.3.3 As dificuldades para finalização do concurso público | 118 |
| 3.3.4 Os interinos como extensão do domínio familiar..... | 123 |
| 3.4 AS LEIS A FAVOR DAS IRREGULARIDADES..... | 125 |

| | |
|--|------------|
| 3.4.1 As normas Estaduais | 127 |
| 3.4.2 A lei 10.506/02 e a supervalorização dos títulos para concurso de remoção .. | 131 |
| 3.4.3 A Proposta de Emenda Constitucional 471 e o “trem da alegria” | 132 |
| 3.4.4 A lei 13.489/17 e a efetivação das remoções ocorridas antes de 1994 | 134 |
| 4 CENÁRIO MODERNO: A EFETIVIDADE DO CONCURSO PÚBLICO..... | 136 |
| 4.1 AS INSTITUIÇÕES E A SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA EM FAVOR DO CONCURSO PÚBLICO | 137 |
| 4.1.1 As instituições..... | 138 |
| 4.1.2 A formação e atuação dos grupos representativos dos “concursandos” | 144 |
| 4.2 O CARTÓRIO COMO “POSSÍVEL”: O TRIUNFO DO NOVO TITULAR..... | 152 |
| 4.3 O FIM DOS PRIVILÉGIOS DE SANGUE: O AFASTAMENTO DAS FAMÍLIAS CARTORIAIS | 157 |
| 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 164 |
| REFERÊNCIAS | 168 |
| ANEXO 1 – ANDAMENTO DO CONCURSO PÚBLICO DO RIO DE JANEIRO | 187 |

1 INTRODUÇÃO

Em 1988, quando foi promulgada a Constituição da República Federativa do Brasil (Constituição de 1988), o ingresso ao cargo de titular de cartório foi condicionado ao concurso público de provas e títulos, em oposição às nomeações por critérios pessoais e às transmissões através de critérios hereditários. Mas mesmo com a previsão inserta na norma de maior hierarquia do ordenamento jurídico brasileiro, as irregularidades persistiram na prática. Passados mais de vinte anos de sua promulgação, precisamente em 2009, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) editou a resolução nº 80 (CNJ, 2009), que declarou a vacância de diversas serventias ocupadas por titulares irregulares e as disponibilizou para preenchimento através da seleção por concurso público de provas e títulos. Ocorreu, portanto, *a ruptura entre a antiga e a nova dinâmica de ingresso e transmissão dos cartórios no Brasil*.

Nosso objetivo com este trabalho é construir uma análise cientificamente estruturada deste processo de ruptura para observar os fatores que possibilitaram a aplicação prática da norma prevista na Constituição de 1988 sobre concurso público para cartórios, tendo em vista que o comando normativo, por si só, não foi capaz de transformar a realidade. Também é objetivo observar como ocorria a dinâmica antiga de nomeação e transmissão, a partir de casos pesquisados onde se mostraram evidentes os vínculos pessoais ou políticos como critérios de escolha. Apesar de o processo de ruptura ter sido construído por vários elementos ao longo do tempo e do contexto político favorável, nossa tese é que *o processo de ruptura só foi possível pela união de vários fatores institucionais e sociais*. Institucionais, por meio dos marcos normativos construídos em diferentes contextos políticos e da atuação das instituições; sociais, através da participação popular em vários momentos históricos em favor da moralização pública e da pressão exercida pelos indivíduos e grupos interessados em assumir as serventias.

O núcleo temporal de nossa análise foi o período de transição entre a antiga e a nova dinâmica de ingresso, o que ocorreu a partir da convocação da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 (ANC/88), até a Resolução 80 do CNJ, em 2009. Neste período houve a tensão entre elementos tradicionais de ingresso e transmissão e as novas diretrizes constitucionais envoltas em ideais republicanos representados pelos princípios dispostos na nova Constituição. Apesar de a análise focar este núcleo temporal, também abordamos aspectos históricos dos cartórios anteriores a 1988 e eventos com alguma relevância sobre o tema ocorridos após 2009.

A partir da reconstrução da ordem cronológica dos acontecimentos que culminaram na ruptura, nosso objeto permite observar como o sistema de dominação e poder se construiu

ao longo da formação do Brasil, onde as benesses concedidas pelo Estado sempre foram pontos de desequilíbrio ao valor “igualdade”. No caso dos cartórios, se até recentemente a origem, os laços de sangue, os recursos econômicos e os vínculos políticos eram determinantes para o ingresso e manutenção das serventias entre o mesmo grupo familiar, atualmente a seleção ocorre através do mérito. Essa ruptura pode ser observada como resultado dos avanços institucionais e sociais contrários às tradicionais formas de relacionamento entre indivíduo e Estado, onde critérios ligados ao patrimonialismo perderam espaço para valores republicanos concebidos no processo de redemocratização.

A consequência objetiva deste processo complexo foi a efetividade do concurso público para ingresso como titular das serventias. O efeito simbólico, mais importante do que a consequência objetiva porque estruturante, foi a extinção de um ranço do patrimonialismo brasileiro, em que famílias se apropriavam dos cartórios e incorporavam ao seu patrimônio, sempre com a conivência do Estado, que na melhor das hipóteses se omitia. Essa forma de apropriação estava tão consolidada que os titulares já eram reconhecidos socialmente como “donos do cartório”, onde os sobrenomes batizavam as serventias.

Os cartórios, nesse contexto, formam um objeto privilegiado para análise desta transformação, já que as formas de ingresso e transmissão correspondiam às reciprocidades decorrentes de relações clientelistas. Sob a ótica patrimonialista, a serventia era um recurso à disposição da autoridade política e que servia como um espaço passível de controle, onde poderia intervir e conceder a quem lhe conviesse, seja por retribuição a apoio político ou por outros critérios de natureza pessoal. Uma vez concedida a titularidade, o cartório era visto pelo titular como sua propriedade, e com sua morte ou aposentadoria, ocorria a transmissão aos filhos ou familiares, seguindo uma lógica de direito hereditário que perpetuava o domínio das mesmas famílias por diversas gerações.¹ Mas como se tratava de uma estrutura de poder fortalecida pelo decurso do tempo, pela rede de relacionamentos e, principalmente, pelos recursos econômicos, a ruptura ocorreu somente após um processo lento e gradual de mais ou menos vinte anos, marcado por forte resistência e tensões. Os “donos do cartório”, é claro, ofereceram resistência, sendo que, em um primeiro momento, através de investidas individuais, recorreram aos tribunais na tentativa de reverter ou adiar seus efeitos. Sem sucesso, procuraram outros meios, seja através de pressão sobre políticos para construção legislativa favorável, ou

¹ Apesar de inúmeros casos de irregularidades no ingresso e transmissão dos cartórios no Brasil relatados por diversos autores, constatadas em nossa pesquisa e pelas fiscalizações do CNJ, não significa que todos os ingressos antes da Promulgação da CRFB/88 ocorreram de forma irregular. Em muitos casos a seleção ocorreu através de concurso público, principalmente no período de vigência da Emenda Constitucional nº 7 de 1977 (BRASIL, 1977), que oficializou as serventias extrajudiciais.

por meio de manobras irregulares, como as permutas entre serventias que veremos ao longo do trabalho.

Durante a ANC/87-88, as discussões no processo de construção da Constituição de 1988 já apontavam para a implementação de um novo cenário político e social. A luta pela expansão dos direitos civis, políticos e sociais, incluía a defesa da moralidade na administração pública, principalmente através da extinção de privilégios concedidos pelo Estado. Tudo isso foi disposto na nova Constituição, sendo que sua estrutura normativa foi determinante para a mudança de cenário não só em relação aos cartórios, mas em relação a diversos outros aspectos da ordem social e econômica. Além da previsão do concurso público como regra para o ingresso nas carreiras públicas,² a inserção de uma estrutura de princípios, explícitos e implícitos, serviu como base para interpretações contrárias às irregularidades em desfavor ao interesse público. Os princípios explícitos estão no artigo 37 da Constituição de 1988, onde a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência servem como ideais balizadores para a administração pública. Já os princípios implícitos decorrem da interpretação sistemática entre o texto constitucional e a legislação infraconstitucional que regulamenta a atividade administrativa. Dentre eles estão a supremacia do interesse público sobre o privado, com a ideia de que o bem-estar social deve prevalecer sobre interesses individuais; e a indisponibilidade deste interesse, prescrevendo que ao administrador público não cabe a escolha em desfavor da coletividade. Além da Constituição de 1988, em 1994 houve a edição da Lei 8.935/94, conhecida como lei dos cartórios, que reforçou a necessidade de concurso público para ingresso na atividade notarial e registral.

Sob o ponto de vista normativo, portanto, os mecanismos estavam disponíveis e pareciam suficientes para a construção de uma nova realidade, tanto pela previsão constitucional e infraconstitucional do concurso público, como pelos princípios explícitos e implícitos. Mas faltava a mudança real, na prática, o que ocorreu de forma lenta, já que a norma, mesmo sendo autoaplicável, foi incapaz, por si só, de acabar com as irregularidades. Seria preciso, assim como foi, a ação de instituições e novos atores, viabilizada por um cenário político-social favorável.

² O concurso público, como meio ideal para recrutamento e seleção de agentes públicos característico de sistemas burocráticos modernos, é um mecanismo que substitui formas de escolha baseadas em critérios subjetivos e pessoais, como origem, nome, família e relações interpessoais, pela seleção racional de candidatos, baseada em critérios meritocráticos. Isso, contudo, não significa que os demais capitais não sejam favoráveis para o processo, mas deixaram de ser as causas determinantes *de forma direta* ao ingresso nas carreiras públicas.

Então este cenário de ineficácia da norma começou a se modificar a partir de 2005, quando o CNJ foi implantado e iniciaram as fiscalizações nas serventias extrajudiciais. Passados mais ou menos quatro anos, em 2009, o CNJ publicou a Resolução 80, onde declarou vagas todas as serventias irregulares e determinou a realização de concurso público para preenchimento. A partir daí o concurso público para ingresso na atividade notarial e registral passou a ter efetividade.

O CNJ é uma instituição criada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004 (EC 45/2004), que tratou da reforma do Poder Judiciário. Como o foco durante as discussões para a aprovação desta Emenda era uma possível intervenção na autonomia do Judiciário, os serviços auxiliares, como foram tratados os cartórios, não chamaram a atenção, passando despercebidos durante as sessões plenárias. Também não era esperado que o principal órgão de controle do Judiciário fosse se tornar a instituição mais combativa às irregularidades das famílias cartoriais, surpresa essencial para seu êxito.

Até aqui já é possível perceber que a ruptura aconteceu a partir do movimento constitucional. Apesar de não ter sido eficaz por seus próprios meios, de forma imediata, a importância da Constituição de 1988 na ruptura deve ser verificada através de um exame global. Mesmo não sendo original na previsão do concurso público para cartórios, já que em algumas constituições anteriores essa previsão já existia, foi ela quem estabeleceu o alicerce para as inúmeras decisões judiciais que precederam a Resolução 80 do CNJ, e as confirmaram em questionamentos posteriores. Além disso, a previsão de diversos direitos fundamentais assegurou algumas liberdades existentes apenas em sociedades democráticas com alguma estabilidade, como a participação ativa na agenda política, manifestações e organização em grupos de interesses.

Mas como já era de se esperar, o processo de ruptura sofreu forte resistência das famílias cartoriais. Diversas manobras, recursos e ações judiciais procuraram adiar o afastamento dessas famílias ou reestabelecer a titularidade quando já perdida, o que refletia diretamente na realização dos concursos públicos para ingresso, já que o emprego desses mecanismos, muitas vezes com finalidade unicamente protelatória, causava excessiva demora em sua finalização.

Vencidos na via judicial, já que os Tribunais Superiores consolidaram entendimento pela necessidade de aplicação do concurso público, os titulares irregulares avançaram em outra direção: pressionar o Legislativo para modificar ou editar novas leis destinadas a regulamentar situações pontuais de ingresso. A supressão do concurso público da Constituição de 1988 não seria viável, com alta probabilidade de declaração de inconstitucionalidade pelo Poder

Judiciário. O que restou foi tornar legítima, através de leis, a titularidade em casos específicos ocorridos em certos períodos, ação que em certa medida prosperou, conforme veremos em capítulo específico.

Esses grupos, é bom observar, são detentores de diversos recursos que devem ser considerados para a compreensão da dificuldade em romper com a concessão de privilégios pelo Estado. No campo econômico, os recursos providos pelas serventias permitiam o ingresso nas diversas esferas judiciais, sempre assistidos por bons advogados, para questionar qualquer ponto que pudesse ser aproveitado em seu favor. No campo social, a rede de relacionamentos com políticos e autoridades dos diversos Poderes e níveis da Federação, garantia alguma proteção sobre a situação irregular. No campo jurídico, o conhecimento das leis e tecnicismos próprios do campo, permitia o emprego de diversas estratégias e manobras favoráveis à sua permanência na titularidade.

Partindo deste contexto, a pergunta que buscamos responder é *como foi possível a ruptura entre as formas tradicionais de nomeação e transmissão dos cartórios no Brasil, considerando os diversos recursos disponíveis para permanência dos antigos grupos familiares?* Essa problemática serviu como fio condutor para este trabalho, em que examinamos a sequência de acontecimentos para explicar quais os fatores constituíram o processo e contribuíram para que a previsão constitucional se tornasse eficaz. Além da reconstrução do percurso entre o início e o fim do processo, abordamos a resistência dos antigos titulares em disponibilizar as serventias para preenchimento via concurso público, em um cenário de disputas entre os órgãos de controle, titulares em situação irregular e novos candidatos.

O desenho estrutural da análise foi dividido em três períodos: o cenário antigo, o período de transição e o cenário moderno.

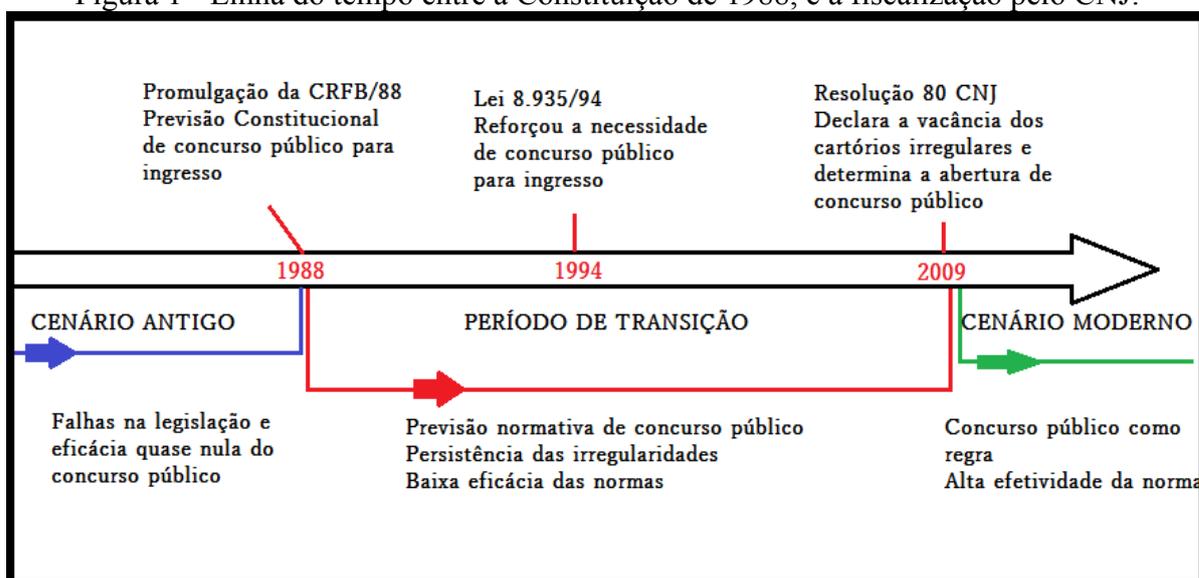
O primeiro período, o “cenário antigo”, foi marcado pela inexistência ou baixa eficácia do concurso público, quando predominaram as práticas tradicionais de nomeação e transmissão das serventias por critérios de parentesco ou afinidade. Em caso de morte do titular, normalmente quem assumia o cargo era alguém já designado conforme os interesses do titular anterior ou por indicação política. As redes estabelecidas com políticos ou autoridades dos demais poderes garantiam tanto a nomeação como a manutenção das serventias entre membros do mesmo grupo familiar. Conforme a interpretação de Machado (2016, p. 101), os cartórios no Brasil eram “sinônimos de empresa familiar, monopólios constituídos e solidificados há séculos no país, muitas vezes com a anuência e participação direta do Estado e seus representantes [...]”. Este período vai do surgimento das primeiras serventias no Brasil até a promulgação da Constituição de 1988.

O segundo período, denominado “cenário de transição”, inicia com construção e promulgação da Constituição de 1988, e termina em 2009, quando houve a publicação da Resolução 80 do CNJ (CNJ, 2009). Foi caracterizado, de forma geral, pelo conflito entre a previsão do concurso público tanto em nível constitucional como infraconstitucional, através da Lei 8.935/94, e as práticas tradicionais de ingresso e transmissão. Neste período houve forte tensão entre práticas antigas, que procuravam manter os privilégios sob o domínio dos mesmos grupos, e preceitos republicanos, através dos marcos normativos carregados de pretensões moralizadoras da administração pública. Essas irregularidades foram verificadas através das fiscalizações realizadas pelo CNJ, que constataram o uso dos mais diversos artifícios na tentativa de burlar as leis e garantir a permanência na titularidade, que também serão abordados neste trabalho. Em suma, foi neste período que houve a superação dos elementos do cenário antigo e a transição para o cenário moderno.

O terceiro período, o “cenário moderno”, foi marcado pela ruptura com as antigas práticas de nomeação, onde o concurso público se tornou realidade como método racional de recrutamento e seleção para esses cargos. Neste novo cenário, é bom destacar, a eficácia do concurso público fez surgir novas estratégias de reprodução das famílias cartoriais, agora mais focadas na reprodução de capital cultural do que social, adaptadas às novas exigências institucionais.

A figura 1 ilustra a divisão dos períodos e os principais marcos normativos que definiram o processo:

Figura 1 - Linha do tempo entre a Constituição de 1988, e a fiscalização pelo CNJ.



Fonte: O autor

Na figura 1 temos os marcos normativos que formaram o processo de ruptura, a começar pela previsão de concurso na Constituição de 1988, seguida pela Lei 8.935/94, que regulamentou a atividade e replicou a necessidade de concurso, e a Resolução 80 do CNJ, em 2009 (CNJ, 2009). Antes da Constituição de 1988 está o cenário antigo. Entre 1988 e 2009, chamamos de período de transição. A partir de 2009 temos o cenário moderno.

Além desses marcos normativos, consideramos outros eventos e fatores como determinantes à ruptura: o impeachment de Fernando Collor De Mello, a atuação das instituições, e a formação e atuação dos grupos representativos dos “concurandos”. Todos esses fatores contribuíram para o processo de ruptura e tornaram possível o concurso público para ingresso ao cargo de titular de cartório.

1.1 SOBRE OS CARTÓRIOS NO BRASIL

No Brasil existem dois tipos de cartórios: os judiciais e os extrajudiciais. Os cartórios judiciais são órgãos do Poder Judiciário, responsáveis pela guarda e execução de processos judiciais. Nesse caso o serviço é exercido diretamente pelo Estado, em que os servidores são de carreira, regidos pelo regime jurídico estatutário, o que inclui o ingresso por concurso público. Os cartórios extrajudiciais, por outro lado, são responsáveis pelos serviços notariais e registrais. Sua execução é delegada pelo Poder Público a particulares que ingressam por concurso público e se tornam os titulares das serventias. Os funcionários que auxiliam esses titulares são contratados livremente e regidos pelas leis trabalhistas, ou seja, não possuem vínculo com o Estado.

Nosso objeto de estudo se refere a esses últimos, ou seja, aos cartórios extrajudiciais. Para não tornar a leitura desagradável com o uso repetitivo da palavra “cartório”, trataremos como sinônimos os termos “serventia” ou “serviço notarial e registral”. Também em relação ao titular de serventia serão considerados sinônimos “serventuário” e “tabelião”.

A estrutura organizacional dos cartórios extrajudiciais é definida tanto pela Constituição de 1988, como pela lei 8.935/94. Na Constituição de 1988, a previsão está no art. 236, onde:

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 (BRASIL, 1988).

A previsão constitucional relativa aos cartórios limitou-se ao art. 236, mas previu sua regulamentação por Lei Federal, o que ocorreu em 1994 com a Lei 8.935, que, além de regulamentar a atividade, previu as atribuições, competências, responsabilidade civil e criminal, e direitos e deveres dos notários e registradores. Há destaque para três dispositivos desta lei, sendo o primeiro referente à finalidade dos atos, o segundo sobre a organização das serventias, e o terceiro sobre os requisitos para ingresso como titular. São eles, respectivamente:

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. 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 civis das pessoas naturais e de interdições e tutelas;

VII - oficiais de registro de distribuição.

[...]

Art. 14. A delegação para o exercício da atividade notarial e de registro depende dos seguintes requisitos: I - habilitação em concurso público de provas e títulos; II - nacionalidade brasileira; III - capacidade civil; IV - quitação com as obrigações eleitorais e militares; V - diploma de bacharel em direito; VI - verificação de conduta condigna para o exercício da profissão (BRASIL, 1994).

Apesar da distribuição da função em sete categorias, conforme art. 5º da Lei 8.935/94, na maioria dos Municípios brasileiros esses serviços normalmente são cumulados, ou seja, um cartório acaba exercendo duas ou mais funções. Sendo assim, é mais frequente a existência de três tipos de cartórios nas pequenas cidades: cartórios de registro de imóveis; cartórios de notas e protestos, e cartórios de registros civis. Além das funções tradicionais (autenticação de documentos, reconhecimento de firma, protesto, registro dos atos da vida civil e registro de imóveis), outros procedimentos, antes exclusivos do Poder Judiciário, passaram a fazer parte das atribuições, a exemplo de procedimentos de separação, divórcio, dissolução de união estável, testamento e usucapião extrajudicial. A principal função do notário, através da “fé pública”, é dar segurança jurídica aos atos, que, uma vez homologados por ele, passam a gozar de presunção quase absoluta de veracidade.

Ao titular de serventia, após a aprovação em concurso público, é concedida a prerrogativa de exploração vitalícia dos serviços em determinado território. Ele não é

propriamente um servidor público, mas um delegatário de serviço público. Apesar de prestar um serviço de natureza pública, a condução da serventia segue a lógica do regime privado, com liberdade para gerir os meios necessários ao funcionamento do estabelecimento, contratar funcionários sem concurso e adquirir bens e serviços sem licitação. Sua remuneração não provém dos cofres públicos, como ocorre com outros servidores públicos, mas é paga através dos “emolumentos” cobrados por cada ato realizado pela serventia. A responsabilidade por todos os atos é do titular do cartório e não do Estado³, e estão livres de qualquer ingerência de órgãos externos, salvo aqueles previstos em lei, como é o caso do CNJ e dos Tribunais de Justiça estaduais. Há que se distinguir, também, a titularidade do serviço que é do Estado, e a titularidade da prestação do serviço que é do delegatário. Apesar de ser concedido por delegação, o Estado continua o titular do serviço. É, portanto, uma delegação *sui generis*, com regime jurídico híbrido, ora público ora privado

Essa mescla de regime jurídico das serventias extrajudiciais explica o motivo do elevado interesse de indivíduos ou grupos em permanecerem como titulares: serviço de natureza pública, exploração privada. É o próprio Estado o garantidor da demanda desses serviços, já que atribui ao tabelião a chamada “fé pública” e assegura a livre exploração em determinado território, afastando-os do campo da livre concorrência, sendo que a criação de novos cartórios depende de prévia autorização do Estado. Por outro lado, em relação aos rendimentos, a lógica se inclina para o regime privado. Apesar de tabelamento das custas e dos repasses obrigatórios ao governo, as serventias, em boa parte dos casos, são atraentes negócios. Como não são considerados servidores públicos, os titulares não estão submetidos ao chamado “teto constitucional”, ou seja, o valor de seus salários é proporcional ao rendimento da serventia.⁴ Dependendo do município e da natureza dos serviços prestados, não é raro encontrar serventias com faturamento mensal milionário.⁵

³ A jurisprudência do STF, no entanto, é em sentido contrário: o Estado, como titular dos serviços notariais, responde de forma objetiva pelos danos que os titulares de cartórios causem a terceiros. Isso significa, em outras palavras, que comprovado o dano causado pelo tabelião a um terceiro, o Estado, independentemente de culpa do agente, deve indenizar. Em caso de culpa, cabe ação do Estado contra o titular para cobrança desses valores.

⁴ Em 2014 houve a apresentação de uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC), que limitava a remuneração de todos os concessionários de serviços públicos, incluídos os tabeliães, ao teto do STF. Conforme reportagem da BBC News, o autor da proposta, então deputado federal Washington Reis, afirmou que “Essa atividade se tornou um feudo, com salários exorbitantes. Na época eu lembro que houve um lobby muito forte (contra a proposta), muita pressão, muita reclamação. Fui procurado várias vezes (por representantes do setor). Eles alegavam que o projeto ia prejudicar a atividade deles, faziam a reclamação corporativista de sempre” (SHALDERS, 2018).

⁵ Conforme dados do CNJ, através do programa Justiça Aberta, um dos cartórios com maior arrecadação no Brasil, o 11º Ofício de Registro de Imóveis de São Paulo, arrecadou, no período entre 01/07/2019 até 31/12/2019, o valor de R\$ 45.888.380,25 (CNJ, JUSTIÇA ABERTA, s.d.).

Mas como em qualquer análise, é preciso ter cuidado com generalizações. Se algumas serventias faturam mensalmente valores que atingem a casa dos milhões de reais, outras sequer arrecadam o suficiente para cobrir os custos de manutenção. São serventias deficitárias, normalmente de pequenos municípios. Não são todas as serventias, portanto, que obtêm altos rendimentos.⁶ De toda forma, se examinamos um cenário de extinção de privilégios em que houve intensa resistência, é possível deduzir que nesses casos se tratava de boas serventias, com altos rendimentos e por isso objetos de disputa.

Um estudo publicado pela Revista Cartórios com Você, em 2017, revelou que os rendimentos dos titulares ficam entre 20% e 40% do valor bruto arrecadado. A outra parte dos valores é comprometida com “repasses legais a órgãos públicos, fundos diversos, programas de reaparelhamentos, entidades terceiras ou ao custeio administrativo da prestação de serviços ao usuário” (CARTÓRIOS COM VOCÊ, 2017, p. 17). Segundo o mesmo estudo, que verificou os rendimentos dos diversos Estados da federação, em São Paulo, por exemplo, 73,04% é o total de repasses e custos dos serviços, restando ao titular como vencimentos um percentual aproximado de 27%.

Conforme Informativo do Colégio Notarial do Brasil, os cartórios estão presentes em mais de 100 países (COLÉGIO NOTARIAL DO BRASIL, 2018, p. 8). Em relação aos sistemas notariais pelo mundo, apesar de peculiaridades locais e regionais, é possível observar a divisão em dois sistemas: o latino, que opera a partir da tradição romana de concepção do direito, o *civil law*, onde o direito é interpretado a partir da lei, e o *anglo-saxão*, decorrente de tradição que interpreta o direito a partir dos costumes e precedentes. São exemplos deste sistema os Estados Unidos e a Inglaterra. O notariado do tipo latino, de qual o Brasil faz parte, tem como principal característica a intervenção do notário nos atos, que orienta e conduz as partes. É uma figura ativa, vai além da mera homologação, e por isso acaba por atribuir maior segurança jurídica. Ao redor do mundo, são 88 países que seguem o tipo latino (UNIÃO INTERNACIONAL DO NOTARIADO, s.d.).

Nos Estados Unidos, exemplo do sistema anglo-saxão, apesar da autonomia dos diversos Estados, o que implica algumas diferenças entre eles, o notário figura apenas como ratificador dos depoimentos das partes. Quando o assunto é transação imobiliária o notário não atua, sendo que a segurança dos atos se dá pela contratação de seguros. Qualquer cidadão em

⁶ Tanto é assim que o CNJ determinou que os Tribunais de Justiça estabeleçam uma renda mínima para os registradores de pessoas naturais. A medida busca garantir a manutenção desses serviços em todos os municípios brasileiros, já que em muitos casos a quantidade de serviços sequer cobre as custas de manutenção (CNJ, 2018).

situação regular no país pode ser notário estadual. Segundo Dennis Martinez, “nos Estados Unidos os notários públicos só têm a função de identificar a pessoa e apenas dão fé pública de terem visto o ato de reconhecimento. De nenhuma forma estão relacionados com o conteúdo do documento, nem com o assessoramento relacionado ao mesmo” (CARTÓRIOS COM VOCÊ, 2019, p. 70). Essa é a grande marca do notariado *anglo-saxão*, pouca interferência, onde o notário figura apenas como legitimador dos atos.

1.2 METODOLOGIA E FONTES DE DADOS

Nossa análise ocorreu a partir de procedimentos metodológicos variados. Como ferramentas metodológicas, fizemos uso de pesquisa documental e bibliográfica, análise de discurso e entrevistas aplicadas a integrantes de associações de defesa do concurso público, notários que ingressaram através deste mecanismo, e titulares irregulares afastados.

Na pesquisa documental, que ocorreu na maior parte sobre arquivos digitais, o critério de seleção foi a ocorrência dos termos “cartórios” e “concurso público”. Nas atas das discussões da ANC/87-88 e sessões legislativas posteriores, a presença desses termos foi identificada através do mecanismo de busca disponível no *software Adobe Acrobat*, sendo que os resultados serviram para filtrar as passagens de nosso interesse. Outras fontes relevantes para análise foram as sugestões enviadas pela população durante o processo constituinte, e o critério de busca seguiu os mesmos passos descritos acima, quando após leitura mais completa, foram rejeitadas aquelas que usavam os referidos termos de forma desconexa.

A pesquisa bibliográfica recaiu sobre diversas obras literárias que de alguma forma contribuíram direta ou indiretamente para contextualização do trabalho. Optamos por algumas obras clássicas que propuseram alguma forma de interpretação do desenvolvimento social brasileiro, notadamente aquelas que trataram da cultura, de aspectos históricos, pensamento político e sociologia do Estado. Como escolher implica renunciar, reconhecemos, desde já, possíveis negligências quanto à outras da mesma envergadura.

As entrevistas foram semiestruturadas, com roteiro preestabelecido, mas concedendo liberdade ao entrevistado para criar suas ideias e formular suas respostas. O objetivo foi conduzir a conversa de forma descontraída para buscar o máximo de informações possível.

A análise de discurso procurou identificar como ocorreram as construções das falas e textos, diante dos diversos contextos em que estavam inseridos.

Os dados primários vieram das entrevistas, de pesquisas em diversos arquivos disponíveis na internet, como atas de sessões plenárias do Poder Legislativo e de julgamentos

do Poder Judiciário. Os dados secundários foram pesquisados em publicações acadêmicas, dissertações, teses, artigos, livros, e publicações em revistas especializadas sobre o tema. As fontes podem ser listadas da seguinte maneira:

- 1) Registros históricos do processo de construção da Constituição de 1988: esses registros, disponíveis na página eletrônica da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, compreendem os diários da ANC/87-88, livros, artigos, publicações do “Jornal da Constituinte”, programas e séries especiais desenvolvidas pela TV Câmara, Rádio Câmara e TV Senado, e publicações da imprensa por meio de jornais e revistas. Essas fontes permitiram o exame dos debates, o dia a dia das votações, as disputas entre os diversos interesses, e a atuação de grupos corporativos que tentavam impor seus interesses;
- 2) Sugestões enviadas à ANC/87-88. Essas sugestões estão registradas em duas bases de dados: a base SAIC (Sistema de Apoio Informático à Constituinte), que contém as sugestões enviadas pela população; e a base SGCO (Sistema de Sugestão dos Constituintes), que reúne as sugestões dos constituintes e entidades representativas. A partir dessas sugestões observamos as demandas da população sobre o assunto e suas possíveis influências na agenda política naquele momento;
- 3) Atos normativos em sentido amplo: além da Constituição de 1988 estão incluídas as variadas espécies de leis, Decretos, Resoluções do CNJ ou qualquer texto normativo que de alguma forma contribuiu para o processo de ruptura. Está incluída a análise dos debates durante o processo de construção desses atos, bem como do contexto político em que estavam inseridos;
- 4) Processos e julgamentos de ações judiciais: são as ações ordinárias, Mandados de Segurança ou recursos. Esses documentos estão disponíveis nas páginas do CNJ, dos Tribunais de Justiça dos Estados, do Superior Tribunal de Justiça (STJ), e do Supremo Tribunal Federal (STF).
- 5) Estatutos de associações representativas de classe: essas associações organizam as demandas e representam os interesses da classe. Alguns exemplos são a Anoreg/BR (Associação dos Notários e Registradores do Brasil); a ARPEN (Associação Nacional dos Registradores de Pessoas Naturais); ABRACE (Associação Brasileira de Cartórios Extrajudiciais); e a ANDECC (Associação Nacional de Defesa dos Concursos para Cartórios). Algumas foram criadas com objetivos específicos, direcionados à defesa e

manutenção do concurso público para ingresso na atividade notarial e registral, como é o caso da ANDECC.

6) Publicações dos veículos de comunicação: jornais e revistas, impressas e digitais.

7) Entrevistas: foram aplicadas entrevistas semiestruturadas a integrantes de associações de defesa do concurso público, notários que ingressaram através deste meio, e titulares irregulares afastados.

8) Livros, teses, dissertações e artigos científicos: formaram a base teórica do trabalho e forneceram substrato para a construção da problemática abordada.

1.3 JUSTIFICATIVA DA TESE

Apesar de compor a agenda de publicações nos meios de comunicação e nos debates informais estimulados pelo senso comum, do ponto de vista científico pouco se escreve sobre os cartórios no Brasil. A literatura já é ampla em discutir os males dos cargos de livre nomeação como moeda de troca por apoio político (BARQUERO, 2007; SANTOS, 2009), mas sobre o ingresso e transmissão dos cartórios o repertório é escasso. Os poucos trabalhos encontrados sobre o tema tratam do *modus operandi* da burocracia estatal brasileira (PINTO, 2007); do regime jurídico e da responsabilidade civil dos notários (ASSUMPCÃO, 2011); sobre arranjos familiares e políticos criados para manter cartórios em poder dos mesmos grupos (MACHADO, 2016); ou sobre pesquisas históricas (MACEDO, 2007). O acervo dos cartórios também é fonte rica para pesquisas de outros temas, já que a experiência documentada serve tanto para trabalhos históricos como para temas políticos e sociológicos. No entanto, até o momento não encontramos nenhum trabalho com abordagem semelhante à nossa. Os trabalhos da sociologia do campo jurídico até agora negligenciaram os cartórios, e focaram na Magistratura, no Ministério Público e na Advocacia, e mesmo a sociologia do direito traz análises mais voltadas à criminologia e direitos humanos do que uma abordagem centrada na reprodução de privilégios.

Portanto, através do exame dos acontecimentos que formaram o complexo processo de ruptura, que é objeto deste estudo, foi possível apresentar uma nova perspectiva analítica das transformações institucionais que ocorreram nas décadas seguintes à promulgação da Constituição de 1988. De antemão podemos afirmar que ao contrário do profundo desgaste sofrido pelas instituições brasileiras nos últimos anos, em relação aos cartórios a atuação dessas

instituições foi decisiva para a extinção dos privilégios e rompimento com antigas práticas de nomeação por critérios pessoais.

1.4 BASE TEÓRICA

A ruptura com os privilégios de ingresso e transmissão dos cartórios está inserida numa transformação mais ampla sobre as formas de relacionamento entre indivíduo e Estado. Partindo deste panorama, a base teórica foi selecionada com base nos conceitos clássicos desenvolvidos no período chamado *ensaísmo de interpretação do Brasil*, ocorrido durante a primeira metade do século XX, mais ou menos. Neste período, diversos autores construíram suas obras a partir de interpretações do desenvolvimento nacional, na tentativa de responder quais os motivos impediriam a modernização do país. Patrimonialismo, clientelismo, coronelismo e cordialidade são alguns desses conceitos explicativos que orientam nossa análise.

Dentre as diversas obras consultadas para redesenhar esses conceitos direcionados ao nosso objeto de estudo, três ganharam destaque: *Raízes do Brasil*, de Sérgio Buarque de Holanda (HOLANDA, 1995 [1936]); *Coronelismo, enxada e voto*, de Victor Nunes Leal (LEAL, 2012 [1948]), e *Os Donos do Poder*, de Raymundo Faoro (FAORO, 2012 [1958]). Sérgio Buarque de Holanda, parte de uma concepção culturalista de patrimonialismo em que enxerga no indivíduo o motivo do atraso na modernização brasileira, mais especificamente na transposição da estrutura do tipo familiar para esfera pública. É o homem cordial, desapegado de sentimento cívico e coletivo, que estabelece seus relacionamentos com base em critérios de ordem pessoal, e não reconhece noções de hierarquia, tampouco interesse público. Para Raimundo Faoro, por outro lado, o estamento burocrático seria o grande mentor do patrimonialismo, onde a esfera pública proveria todas as benesses. Dessas interpretações, importa que o patrimonialismo foi a porta de entrada para a cooptação de apoio político por meio do clientelismo e do coronelismo, este último identificado em determinado período histórico por Nunes Victor Leal. Partindo dessa literatura, que teve inúmeros intérpretes e diversas reconstruções,⁷ o objetivo foi dar lastro à nossa discussão, tendo em vista que os cartórios representavam um ranço dessas formas de relacionamento e exercício de poder.

⁷ Outros autores, de forma direta ou indireta, se dedicaram a releitura dos conceitos desenvolvidos por Sérgio Buarque de Holanda e Raimundo Faoro: Fernando Uricoechea, em “O minotauro imperial: a burocratização do estado patrimonial brasileiro no século XIX” (URICOECHEA, 1978); Simon Schwartzman em “As Bases do Autoritarismo Brasileiro” (SCHWARTZMAN, 1982 [1975]); e mais recentemente Jessé Souza em “A Modernização Seletiva: uma reinterpretação do dilema brasileiro” (SOUZA, 2000).

1.5 ESTRUTURA DO TRABALHO E ESTRUTURA DE ANÁLISE

A estrutura do trabalho e a disposição dos capítulos procura seguir uma sequência lógica para desenvolvimento e compreensão do objeto. São, ao todo, cinco capítulos, incluindo esta introdução e as considerações finais.

O segundo capítulo trata do cenário antigo, especificamente sobre as formas tradicionais de nomeações e as transmissões dos cartórios, cotejadas com aspectos gerais da formação cultural e institucional do Brasil. Abrange a análise do surgimento e desenvolvimento da burocracia no país, como tentativa de neutralização do personalismo na escolha dos servidores públicos, e apresenta aspectos históricos das leis sobre os cartórios ao longo da trajetória brasileira. Finaliza com uma reflexão acerca do declínio da “genealogia tabeliã”, que sintetiza toda a dinâmica antiga de favorecimento das famílias cartoriais. O objetivo foi apontar alguns fatores explicativos da persistência destas práticas irregulares com pouca ou nenhuma oposição.

No terceiro capítulo foi examinado o período de transição, a partir da construção e promulgação da Constituição de 1988 até a Resolução 80 do CNJ. Este período foi marcado pelo choque entre práticas tradicionais e preceitos republicanos concebidos durante o processo de redemocratização. Elencamos os marcos normativos do processo de ruptura, seguidos dos mecanismos e manobras de resistência, dentre eles recursos judiciais e permutas irregulares. Também apresentamos as diversas leis que de alguma forma favoreceram os antigos titulares. O objetivo foi demonstrar a difícil superação do cenário antigo, diante da resistência dos antigos titulares em disponibilizar as serventias para concurso público.

No quarto capítulo apresentamos o cenário moderno, quando houve o afastamento das antigas famílias cartoriais com a chegada dos novos titulares aprovados em concurso público. Um dos efeitos positivos da ruptura foi tornar “possível” assumir a titularidade de algum cartório somente por mérito, o que atraiu inúmeros interessados e aumentou a vigilância sobre irregularidades. Procuramos demonstrar o drama na chegada do novo titular, tanto em relação ao afastamento dessas famílias, como em relação à nova forma de relacionamento com os antigos funcionários. A partir de um caso real relatado em uma das entrevistas, apresentamos ao leitor algumas mudanças nas estratégias de reprodução de herdeiros cartoriais, agora adaptadas à exigência do concurso público.

Por fim, no quinto capítulo, as considerações finais, onde apresentamos um esforço de síntese de tudo o que foi visto ao longo do trabalho.

Sobre o roteiro da pesquisa, coletamos os dados em dois grupos. O primeiro é formado por pontos de análise que dispensam aprofundamento para identificação de sua importância, já que constitutivos do processo. São normas, fiscalização e decisões administrativas e judiciais. Esses fatores representam o poder estatal exercido pelas vias institucionais, políticas e jurídicas:

- a) a promulgação da Constituição de 1988, que previu a exploração privada dos serviços notariais e registrais, condicionando o ingresso ao concurso público de provas e títulos;
- b) a edição da Lei 8.935 em 1994, que regulamentou a atividade notarial e registral e a obrigatoriedade de concurso para ingresso na atividade;
- c) a fiscalização e os julgados sobre os cartórios pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que resultaram na edição da Resolução 80 de 2009 (CNJ, 2009), que declarou vagos aqueles ocupados de forma irregular e determinou a abertura de concurso para preenchimento.
- d) os reiterados julgamentos pelos Tribunais Superiores, tanto pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), como do Supremo Tribunal Federal (STF), e na esfera administrativa pelo CNJ.

Além de formarem uma sequência de acontecimentos constitutivos do processo, o que importa desses fatores é observar os debates políticos precedentes, os conflitos e as pressões exercidas por grupos corporativistas. Sobre os reiterados julgamentos pelos Tribunais Superiores, foram analisados os argumentos, manobras e mecanismos empregados pelos titulares irregulares na tentativa de impedir que as respectivas serventias fossem disponibilizadas para concurso público.

O segundo grupo é formado por itens que dependeram do levantamento de dados e análise contextual. Inicialmente foram elencados como hipóteses, confirmadas ao longo do trabalho:

- a) a abertura política e a redemocratização, considerando o contexto político antes e durante a instalação da ANC/87-88, que favoreceu o debate sobre moralização da administração pública;
- b) o impeachment de Fernando Collor De Mello, que representou o primeiro desafio institucional após a promulgação da Constituição de 1988, onde a intensa participação popular demonstrou a necessidade de um novo cenário político pautado na ética;

- c) a reforma do Judiciário e a criação do CNJ, que consideramos fundamentais não só pela criação de uma forma de controle externo ao Judiciário, mas pela forma como ocorreu, já que ao não incluir o controle sobre os cartórios nos debates, não suscitou resistência;
- d) a atuação das instituições, dentre elas o CNJ, o Ministério Público, a Advocacia-Geral da União e a OAB, que saíram fortalecidas com a nova Constituição;
- e) O interesse de potenciais candidatos, que passaram a incorporar como “possível” assumir a titularidade dos cartórios;
- f) formação e atuação dos grupos representativos dos “concursandos”.

O tema deste trabalho atravessa diversos assuntos que não necessariamente são dependentes entre si no campo teórico, mas que no contexto da pesquisa formam uma teia de ligações mais ou menos importantes. Instituições, poder, ações individuais e coletivas, campo jurídico, reprodução familiar, burocracia, Estado e relações sociais, são assuntos que, sem prejuízo, poderiam ser estudados de forma isolada, porém são necessários à formação do cenário de análise. Pela amplitude do tema, podemos observar o trabalho sob o prisma sociológico, jurídico, político e histórico. Sobre a forma de escrita, o uso excessivo de linguagem hermética foi evitado para não comprometer o entendimento pelos mais diversos leitores que se interessem pelo tema. Esperamos, contudo, não cair em simplismo ou reducionismo.

2 CENÁRIO ANTIGO: OS CARTÓRIOS E OS PRIVILÉGIOS DE SANGUE

A análise da antiga dinâmica de nomeação e transmissão dos cartórios revela um objeto privilegiado para compreensão das recorrentes explicações do atraso do Brasil. Vistas como patrimônio da autoridade, as serventias eram valiosos meios de cooptação ou manutenção de apoio político, e a incorporação do cartório como propriedade pela família do titular representava o ápice da troca, onde uma parte obtinha apoio político e a outra a exploração econômica do negócio. Mas esse modelo de nomeação dos serventuários, onde a troca se caracterizava como relação clientelista, não é algo recente, pois já ocorria nas primeiras décadas da colonização portuguesa no Brasil, sendo que a forma como ocorreu o domínio português foi decisiva para o surgimento dessas redes de favorecimento. Com a dificuldade da Coroa em manter controle sobre todo o território, e pela necessidade de estabelecer vigilância plena, foram estabelecidos representantes por todos os cantos, alguém cuja fidelidade seria oportuna para obter informações sobre o comércio local, a exemplo da compra e venda de terras, ou para manter o domínio sobre essas terras. Assim surgem os funcionários da Coroa, escolhidos mais pela confiança e lealdade do que pela competência técnica.

Em 20 de setembro de 1565 foi nomeado o primeiro tabelião brasileiro oficial. Trata-se de Pero da Costa, escolhido por Mem de Sá, então governador-geral do Brasil. O título foi uma espécie de recompensa pelos serviços prestados na armada de Estácio de Sá e pela edificação e defesa da cidade de São Sebastião do Rio de Janeiro (MACEDO, 2007, p. 11,22). O ofício era concedido como propriedade, da qual se beneficiava tanto o titular como sua família, que o recebia por transmissão hereditária em caso de morte:

Com o tempo, pelo costume dos reis de recompensarem, nos filhos dos oficiais os serviços dos pais que bem servissem os ofícios sem erro nem culpa, introduziu-se, pela chamada lei consuetudinária, o uso de se conceder a propriedade hereditária dos ofícios de Justiça e Fazenda. Desse costume muito se valeram as viúvas e filhas dos proprietários falecidos, para se beneficiarem dos rendimentos dos ofícios para sua subsistência, dote de casamento ou entrada em convento (MACEDO, 2007, p. 15).

Os critérios de nomeação observados no exemplo de Pero Costa, com algumas variações, permaneceram até pelo menos a primeira metade do século XX. Com pouca preocupação sobre capacidade técnica, o titular era escolhido entre aliados do governo, amigos ou familiares, onde os cartórios serviam como ferramenta para estabelecer ou fortalecer redes de apoio político. Os titulares escolhidos geralmente eram figuras públicas, pequenos empresários, comerciantes, e que detinham certa influência política local. Com a nomeação, apesar de não haver nenhuma previsão expressa de continuidade na mesma família, a serventia

era incorporada ao patrimônio do titular, que passava a ser transmitida a seus descendentes como herança.

Após o início da república, mais especificamente a partir da Constituição de 1891, quando então os ofícios de justiça começaram a aparecer nas Constituições, a responsabilidade pela organização dos serviços notariais foi atribuída aos Tribunais de Justiça estaduais. O controle dos cartórios exercido a nível estadual, em um período de organização da autonomia dos governadores, favoreceu as práticas irregulares, já que o entrelaçamento dos poderes, a dependência política, e os vínculos pessoais de parentesco e amizade tornavam o cenário ideal para o favorecimento desses grupos. Seja pela conivência explícita ou omissão estratégica, os Tribunais de Justiça estaduais, a quem competia o poder de organização e fiscalização, permaneciam inertes, tornando pouco eficazes as normas que exigiam concurso público. As redes de favorecimento eram tão sofisticadas que, mesmo após a previsão de concurso público pela Constituição de 1988, o Poder Judiciário continuava interpretando de forma “elástica” o suposto direito hereditário.⁸

Como exemplo, um dos poucos trabalhos encontrados sobre o tema, a Tese de Doutorado de Vanderlei Hermes Machado (MACHADO, 2016), intitulada *Do berço ao túmulo: família e cartórios no Paraná*, abordou a forma como as famílias adquiriam perenidade nos cartórios do Paraná, através de uma estrutura corrompida formada pela ligação de parentesco entre membros de famílias detentoras de algumas serventias e membros políticos. Machado demonstrou as imbrincadas relações estabelecidas entre cartorários e políticos paranaenses e, mesmo com lei estadual do Paraná n. 322 de 1899, que já previa o concurso público para ingresso nessas atividades, o que ocorria na prática recente, através de diversas estratégias de manutenção do poder, era a perpetuação das chamadas “famílias cartoriais” (MACHADO, 2016, p. 25). Tendo no cartório sua principal fonte de subsistência, as famílias cartoriais dele se aproveitavam por completo, controlavam a administração, empregavam parentes e ocupavam cargos estratégicos para manutenção de poder. Em muitos casos analisados o substituto tinha o mesmo sobrenome do titular, prática irregular que se prolongava através da estratégia dos cartórios de não informar o nome do substituto ao Sistema de Justiça Aberta do CNJ. Assim, o substituto da mesma linhagem servia como “seguro familiar” em caso de afastamento do titular (MACHADO, 2016, p. 181). Como forma de proteção, mantinham

⁸ Em 2010, Ophir Cavalcante, então presidente da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), denunciou a atuação tendenciosa do Poder Judiciário para manter os privilégios das famílias cartoriais tradicionais. Mesmo após a previsão de concurso público para ingresso como titular de cartório na CRFB/88, em suas palavras: “o Judiciário continuava dando uma interpretação elástica ao tal direito hereditário, causando aberrações jurídicas sem igual. É o fim de uma era em que o sangue prevalecia sobre a meritocracia” (ANOREG/BR, 2010).

estreito relacionamento com autoridades dos Poder Judiciário e do Legislativo, inclusive com membros da própria família ocupando alguns desses cargos. Outra estratégia era não chamar a atenção, através de uma suposta “camuflagem” social, mantendo-se um padrão de vida sem grandes ostentações (MACHADO, 2016, p. 25).

Mas essa influência não ocorria somente na esfera política. As ligações dessas famílias com membros do Poder Judiciário acarretavam interpretações favoráveis a seus interesses. Em caso de permutas entre serventias, o Tribunal de Justiça do Paraná, através do suposto “interesse da justiça” previsto na Lei estadual 7.297/1980, acabava sendo conivente com as irregularidades (MACHADO, 2016, p. 178).

Dessa forma, poderíamos afirmar que as experiências de formação social e política do Paraná, teriam fornecido condições para que houvesse a possibilidade de algumas famílias se perpetuarem em postos de comando das serventias extrajudiciais. Elas, muitas vezes, fazem parte de famílias históricas ligadas ao poder político, econômico, social e jurídico paranaense, enfrentando e atravessando mudanças relativas a cada conjuntura do estado (MACHADO, 2016, p. 70).

Assim, após a nomeação do titular pela autoridade política, as famílias detentoras empregavam diversos mecanismos para manutenção das serventias em seu poder. A rede de relacionamentos com autoridades políticas, membros do Executivo e do Judiciário era o principal mecanismo mobilizado para proteção das famílias cartoriais.

Mas como foi possível a sustentação dessa dinâmica de favorecimento das mesmas famílias por tanto tempo? Para responder a esta questão, é preciso considerar aspectos culturais e aspectos institucionais relacionados à atividade e à própria formação do Estado brasileiro. Essa será a tônica deste capítulo, onde o objetivo é compreender alguns aspectos que caracterizaram o período e favoreceram sua manutenção. Para tanto, nossa análise será conduzida em três chaves: a primeira aborda alguns conceitos popularizados durante o período do *ensaiosmo* na interpretação do Brasil; a segunda procura posicionar a burocracia como modelo racional em sociedades modernas, onde o concurso público serve como meio eficaz na objetivação dos critérios de recrutamento e seleção para cargos públicos, afastando-se, com isso, critérios subjetivos normalmente relacionados a privilégios de nascimento; e a terceira, que recai sobre a legislação dos cartórios e como ela foi disposta, em geral omissa e contraditória. Partindo-se de um breve resgate histórico dessa legislação, é possível observar que sua precariedade, somada à cultura de desapego às normas no Brasil decorrente da cordialidade (HOLANDA, 1995 [1936]), serviu como poderoso artifício para a manutenção dos

privilégios. Para finalizar o capítulo, abordamos aspectos da “genealogia tabeliã” do cenário antigo.

2.1 ENSAÍSMO E INTERPRETAÇÕES DO BRASIL

Embora não consensual, as diversas linhas de interpretação do Brasil reconhecem certa singularidade na formação brasileira em relação a aspectos culturais e institucionais. Conforme esses intérpretes, essa singularidade decorreria da nossa colonização, tendo como herança diversas características do Estado português, normalmente interpretadas de forma pejorativa e que seriam a origem de todos os nossos males. Assim, a dificuldade de avanço da sociedade brasileira, causada principalmente pela persistência de hábitos vinculados a estruturas tradicionais, formou a grande questão a ser respondida pelos autores que se propuseram a isso. No período do *ensaísmo* de interpretação do Brasil, desenvolvido durante a primeira metade do século XX, o movimento intelectual procurava compreender os motivos que impediriam a modernização do país, sendo que a ideia de dois Brasis, um atrasado e outro moderno, tem exercido permanente fascínio sobre a vida intelectual brasileira (BAHIA, 2003, p. 16).

Apesar de certa criatividade nos modos de percepção, de forma geral, há certo consenso entre os autores do período de que nossa formação histórica, influenciada pela colonização híbrida, pela industrialização tardia e pela escravidão, seria determinante para o retardamento da modernização. Conforme a linha interpretativa mais expressiva, haveria uma suposta singularidade sociocultural, marcada pelas características trazidas pelos portugueses e que formaria nossa identidade nacional. O suposto “atraso” do Brasil como nação decorreria da forma da nossa colonização, sendo as mazelas, portanto, uma herança ibérica de difícil superação (FAORO, 2012 [1958]; HOLANDA, 1995 [1936]). Por essa linha de análise, a dificuldade de rompimento entre o tradicional e o moderno, no que se refere à realidade social e política no Brasil, seria tributada ao “vício de origem”, em que o peso da colonização explicaria a dificuldade do brasileiro em assimilar sentimentos coletivos e interesse público.

Diante dos inúmeros meios de imaginação sociológica, alguns conceitos foram desenvolvidos como forma de síntese explicativa das peculiaridades da formação brasileira. O “homem cordial” de Sérgio Buarque de Holanda, por exemplo, retrataria o principal traço da personalidade do brasileiro que, imbuído de características pré-modernas, seria movido pelo sentimento e não pela razão, incapaz de assimilar noções de interesse público. Mas esses conceitos, vistos até pouco tempo como mera interpretação do Brasil sem fundamentação

empírica suficiente,⁹ foram aos poucos conquistando espaço em outros campos científicos como ferramentas de análise que suprem algumas lacunas de difícil comprovação através da empiria.¹⁰

As interpretações do Brasil existem e são relidas no presente, não como supostas sobrevivências do passado, mas orientando as escolhas de pessoas e imprimindo sentido às suas experiências coletivas. Elas constituem um espaço social de comunicação entre diferentes momentos da sociedade, entre seu passado e futuro, e é por isso que sua pesquisa pode nos dar uma visão mais integrada e consistente da dimensão de processo que o nosso próprio presente ainda oculta. E porque representam um “repertório interpretativo” a que podemos recorrer manifesta ou tacitamente para buscar motivação, perspectiva e argumentos em nossas contendas, bem como na mobilização de identidades coletivas e de culturas políticas, é preciso, então, começar por reconhecer que nem o “ensaísmo”, nem as “interpretações do Brasil” neles esboçadas constituem realidades ontológicas estáveis. São antes objetos de disputas cognitivas e políticas e, nesse sentido, recursos abertos e contingentes, ainda que não aleatórios, no presente (BOTELHO, 2010, p. 64).

Mas, apesar do esforço dos autores do *ensaísmo* em explicarem os problemas nacionais, autores mais recentes veem inconsistências substanciais nessas interpretações. Para Jessé Souza (SOUZA, 2009, p. 104), essa linha de interpretação, que busca explicação de todos os males pelo passado, seria um “conto de fadas sociológico”. Para ele, um dos problemas de interpretar o Brasil exclusivamente pela herança ibérica estaria na construção de uma síntese absoluta, em que já se partiria do todo, como se a identidade já estivesse dada pelos fatos e não resultasse de uma construção analítica. Essas interpretações tenderiam a ignorar a verdadeira relação de causa e efeito dos nossos problemas: não seria o indivíduo em sua concepção cultural que determinaria o modelo das instituições, mas o contrário, as práticas institucionais e sociais que determinariam o comportamento do sujeito (SOUZA, 2009, p. 104). As instituições teriam enorme peso na constituição dos indivíduos, e a escravidão, como instituição determinante na formação sociocultural brasileira, não teria recebido a melhor interpretação desses autores. Ainda para Souza (2009, p. 104-105), essa sociologia do “mal de origem”, que tudo explica através da herança de Portugal, sobretudo no patrimonialismo, seria um discurso reproduzido e

⁹ Alberto Guerreiro Ramos em *Cartilha Brasileira do Aprendiz de Sociólogo*, de 1954, foi um dos primeiros autores a se insurgir contra essas interpretações ensaístas (Botelho, 2010, p. 49).

¹⁰ O pensamento social brasileiro, a partir de 1990, passou a receber maior atenção tanto da comunidade científica como do público em geral. Em 1981, o GT Pensamento Social no Brasil foi inserido nos encontros da Anpocs e desde então está presente anualmente (BOTELHO; SCHWARCZ, 2009, p. 11). Conforme Botelho, (2010, p. 62): “nas ciências sociais, o reexame constante de suas realizações passadas, inclusive por meio da exegese de textos, assume papel muito mais do que tangencial na prática corrente da disciplina. Reconhecimento que implica, em grande medida, repensar o legado positivista nas ciências sociais e, no caso brasileiro, o lugar e o sentido por ele atribuído aos ensaios de interpretação do Brasil e sua tendência a uniformizar suas diferenças constitutivas mais significativas”.

naturalizado pelos brasileiros; e uma fantasia que serviria de consolo para explicar as mazelas nacionais.

Essa crítica sinaliza a falta de consenso nas tentativas de explicar o Brasil pelo passado. No olhar de Jessé Souza, ao se considerar o passado como origem de todos os problemas, seja a herança ibérica ou a escravidão, seríamos conduzidos a armadilha da paralisia analítica, já que qualquer interpretação recairia sobre a mesma causa e sem nenhuma chance de avanço. Estaríamos, assim, presos a um determinismo sociológico incapaz de ser superado.

Sem pretensão de afastar qualquer dessas interpretações sobre a existência ou não de um “mal de origem”, podemos seguir com o exame desses conceitos de forma relativa e não absoluta, considerando que os elementos explicativos não são excludentes, mas complementares. Em outras palavras, entendemos que os hábitos sociais brasileiros mais recentes são constituídos tanto de elementos tradicionais quanto de elementos modernos, onde há certo entrelaçamento e inevitáveis tensões. Para fins da nossa análise, além do peso sobre a formação cultural e social exercido pela herança ibérica, interessa observar a forma como as instituições e a burocracia brasileiras foram desenvolvidas. Jessé Souza considera certo rompimento com o período colonial através da chegada da família real em 1808, quando houve a importação de fora para dentro da modernidade através das instituições fundamentais do Estado e do mercado. Sob os aspectos que interessam diretamente a este trabalho, entendemos que o período colonial anterior à chegada da família real foi essencial para a formação dos traços burocráticos do Brasil. Isso porque durante o surgimento da burocracia no Brasil, conforme analisou Stuart B. Schwartz no período de 1609 a 1751 (SCHWARTZ, 1979), ocorreu certa “adaptação” do Tribunal da Relação da Bahia às características da sociedade colonial da época, o que veremos no item 2.2.

2.1.1 Patrimonialismo, clientelismo e coronelismo: os cartórios e o apoio político

Como nota introdutória deste tópico, convém descrever um exemplo coletado durante as entrevistas que ilustra a dinâmica antiga de escolha para ingresso na função notarial e que dialoga diretamente com os conceitos abordados.

Trata-se de um caso ocorrido no final da década de 1960, na região do Alto Vale do Rio Itajaí, região de Santa Catarina. Em meio a movimentos de emancipação de alguns municípios, surgia a necessidade de novos cartórios para atender a demanda da população. Como cabia ao governador a nomeação dos titulares, a escolha recaiu sobre o filho de um pequeno empresário, aliado político e que exercia certa liderança local. Sem formação técnica,

o novo titular, além de aguardar alguns meses para assumir, já que ainda não tinha 21 anos, teve que receber instruções de outro titular mais experiente, de um dos municípios vizinhos, por, pelo menos, seis meses antes de conduzir o cartório. Conforme relata esse cartorário, hoje com 81 anos, naquela época o notário exercia forte influência local, sendo respeitado como um “líder” e por isso convidado a figurar ao lado de políticos estaduais e federais em solenidades na região. Quando ocorriam grandes eventos políticos, “o cartorário estava lá, ao lado das grandes figuras políticas”. Satisfeito por ainda exercer o ofício, conta que esse procedimento era comum na época, já que existiam poucas pessoas de confiança e capazes de exercer o ofício: “era outra época [...], naquele tempo o delegado era de confiança, o prefeito era de confiança, o juiz era de confiança, então o notário também tinha que ser alguém de confiança”.

Podemos analisar quatro pontos essenciais nesta dinâmica de escolha e nomeação retratada no caso acima: 1) domínio do cartório pela autoridade; 2) alinhamento político; 3) posição social que o indivíduo ocupava em âmbito local; e 4) confiança. O primeiro fator, o *domínio do cartório pela autoridade* pode também ser observado pela confusão entre o que é público e o que é privado, onde a autoridade tinha a pretensão de estender seus domínios para qualquer atividade de natureza pública. Essa crença era fundamental para escolha do titular através de critérios pessoais conforme seus interesses políticos. O segundo fator era o *alinhamento político*, já que de nada adiantaria a concessão de alguma benesse a algum adversário político, e a regra era favorecer aliados, pois o escolhido seria um braço político na região além de potencial elemento de captação eleitoral. O terceiro fator, a *posição social que o indivíduo ocupava em âmbito local* também era determinante para o processo de escolha. Conforme o relato, o escolhido era filho de um pequeno empresário que exercia certa liderança local. Nesse caso, nada melhor para estabelecer ou manter uma aliança política do que “presentear-lo” com um cartório. Na impossibilidade ou desinteresse de exercer o cargo pessoalmente, nomeia-se o filho. Assim, aquela liderança local, ao ver um familiar ocupando cargo de elevado prestígio, acabava estreitando os laços com o político “benevolente”. Por fim, o quarto fator relevante para o processo de escolha era a *confiança*, decorrente de certo apego afetivo determinado pelo prévio relacionamento com o titular ou algum parente – o pai, conforme o relato. Constituir alguém de confiança no cargo servia tanto para garantir a lealdade da família do titular com o político, como para ter certo “controle” sobre a região, uma vez que o cargo permitia amplo acesso às informações relacionadas às demandas locais. Conforme Machado, quando pesquisou os cartórios paranaenses:

[...] os cartórios se constituem em um lócus de poder familiar e político que se estendem além do gabinete, cuja principal moeda de troca seria o voto, ou, na melhor das hipóteses, a influência na decisão do mesmo. Poderíamos aqui especular que grande parte do poder cartorial reside nas funções que o mesmo desempenharia junto a população. Serviços como escritura de compra e venda de imóveis, de nascimentos, casamentos, óbitos e algumas vezes exercendo funções da justiça eleitoral e civil, seriam fundamentais ao cidadão. Exercer tal atividade de forma primorosa, seja por zelo ou por interesse específico, proporcionaria ao titular de cartório um prestígio local que poderia ser explorado politicamente e também economicamente. (MACHADO, 2016, p. 102).

Essa dinâmica de escolha pode ser analisada à luz de diversos conceitos interpretativos das relações promíscuas entre poder público e poder privado ao longo da história brasileira. Nossa análise alcançará três deles: patrimonialismo, clientelismo e coronelismo.

2.1.1.1 Patrimonialismo

A concepção do termo patrimonialismo é atribuída a Max Weber, que o entendeu como um modelo doméstico-unitário, marcado pela continuidade do poder patriarcal nas relações políticas. Na forma institucional, patrimonialismo foi entendido a partir da relação entre governantes e a tradição, e pelo controle sobre os mecanismos de gestão do poder. Para Weber, o Estado patrimonial surge “quando o príncipe organiza seu poder político sobre áreas extrapatrimoniais e súditos políticos – poder que não é discricionário nem mantido pela coerção física – exatamente como exerce seu poder patriarcal” (WEBER, 1999, p. 239). Se observado conforme a origem em Weber, patrimonialismo seria uma forma de exercício da dominação tradicional onde a autoridade, na crença de que os bens públicos lhe pertencem, estrutura seu poder com apoio de seus súditos e escolhe os integrantes da administração pública conforme seus interesses pessoais. Ao vincular patrimonialismo à tradição, Weber procura compreender como essas formas de dominação perduram socialmente e como são difíceis de superar. Conforme Bendix:

No patrimonialismo, o governante trata toda a administração política como seu assunto pessoal, ao mesmo modo como explora a posse do poder político como um predicado útil de sua propriedade privada. Ele confere poderes a seus funcionários, caso a caso, selecionando-os e atribuindo-lhes tarefas específicas com base na confiança pessoal que neles deposita e sem estabelecer nenhuma divisão de trabalho entre eles (BENDIX, 1986, p. 270).

No Brasil, os autores que aclimataram o termo, Holanda e Faoro, não mantiveram fidelidade conceitual à forma empregada por Weber. No percurso dessa apropriação ocorreu certo “ajuste” do conceito – heterodoxia necessária para viabilizar essas teorias sobre a

realidade brasileira (CAMPANTE, 2003, p. 163). Para Holanda, o conceito de patrimonialismo estaria vinculado às características culturais do Brasil, um modo de sociabilidade brasileira onde os indivíduos seriam movidos pelo subjetivismo e plasticidade nas relações sociais, e as escolhas seriam baseadas na simpatia. Em Faoro, que o considerou a principal marca da colonização portuguesa, patrimonialismo é visto mais sob o viés institucional, como categoria normativa que define ações estatais em relação à sociedade. Ele mesmo assume que, apesar de seu “próximo parentesco”, há descontinuidade do conceito de patrimonialismo por Weber (FAORO, 2012, p. 13). Em comum, pode-se dizer que tanto para Holanda como para Faoro é elemento indissociável da cultura brasileira, sendo definido por ambos como confusão entre a esfera pública e a esfera privada. Conforme Campante:

Imbuído de uma racionalidade pré-moderna, o patrimonialismo é intrinsecamente personalista, tendendo a desprezar a distinção entre as esferas pública e privada. Em uma sociedade patrimonialista, em que o particularismo e o poder pessoal reinam, o favoritismo é o meio por excelência de ascensão social, e o sistema jurídico, lato sensu, englobando o direito expresso e o direito aplicado, costuma exprimir e veicular o poder particular e o privilégio, em detrimento da universalidade e da igualdade formal-legal (CAMPANTE, 2003, p. 154-155).

O patrimonialismo de Sérgio Buarque de Holanda está focado no sujeito, mais especificamente nas formas de sociabilidade. Ele entende que a ausência de racionalidade do brasileiro estaria ligada ao personalismo e a afetividade que lhe caracterizam, tendo, com isso, certa dificuldade de compreender noções de impessoalidade e interesse público. Na obra *Raízes do Brasil* (1995), Holanda faz uma análise complexa da formação cultural brasileira, a começar pelo espírito aventureiro, quando aborda diversos conceitos relacionados às subjetividades dos brasileiros, que impediriam a formação de pensamentos modernistas. Como a formação brasileira ocorreu basicamente na estrutura rural e patriarcal, sendo que tudo o que era necessário para sobrevivência se produzia na grande propriedade, houve dificuldade de separação da estrutura familiar baseada em afeto e sangue, do sistema capitalista de mercado, onde noções de impessoalidade e princípios abstratos são fundamentais. Haveria forte ligação com valores de personalidade, onde os fatores psicossociais são determinantes, e o Estado, através de seus agentes, estaria corrompido por elementos da estrutura do tipo familiar, através da concessão de benesses por critérios de amizade e simpatia.

Diante de tudo isso surge a figura do homem cordial, apresentado como um sujeito capaz de promover o afeto familiar no âmbito das relações públicas e políticas. Cordialidade retrata o brasileiro como um ser dominado pela emoção, tomado por impulsos, o que, na prática, significa que antes de qualquer critério racional de relacionamento há que se estabelecer uma

relação afetiva através da simpatia e de lógicas pessoais. Haveria certa resistência à impessoalidade característica de sistemas burocráticos modernos em que o público se separa do privado. O homem cordial, imbuído de sentimentos e sem qualquer filtro de racionalidade, tende a agir de forma parcial em favor de seus afetos. Além de frustrar qualquer expectativa na aplicação das normas, vistas em seu caráter abstrato e de aplicação ampla e igualitária, procura favorecer amigos e familiares, o que macula pretensões de racionalidade.

A figura do homem cordial, portanto, seria um “ajuste” das características portuguesas à realidade brasileira. Para Holanda a cultura baseada no personalismo foi importada de Portugal. Essa cultura, ao prestigiar o espírito personalista nos relacionamentos, vê as normas como meras formalidades, onde termos como a impessoalidade, interesse público, hierarquia não fazem muito sentido, já que, mesmo não sendo capaz, ao homem cordial não é conveniente estabelecer qualquer tipo de limitação entre esfera pública e esfera privada.

A interpretação de Sérgio Buarque de Holanda também serve como pano de fundo para a descrição das práticas de nomeação para titular de cartório ao longo da história brasileira, já que a escolha pela autoridade ocorria com base em critérios pessoais, normalmente por afinidades políticas, simpatia, amizade ou compadrio. Pouco importava a capacidade, o mérito pessoal ou formação técnica. O caráter distintivo era o relacionamento estabelecido com a autoridade, ao contrário da racionalidade característica de sistemas burocráticos modernos.

Para o funcionário ‘patrimonial’, a própria gestão política apresenta-se como assunto de seu interesse particular; as funções, os empregos e os benefícios que deles auferem relacionam-se a direitos pessoais do funcionário e não a interesses objetivos, como sucede no verdadeiro Estado burocrático, em que prevalecem a especialização das funções e o esforço para se assegurarem garantias jurídicas aos cidadãos. A escolha dos homens que irão exercer funções públicas faz-se de acordo com a confiança pessoal que mereçam os candidatos, e muito menos de acordo com as suas capacidades próprias. Falta a tudo a ordenação impessoal que caracteriza a vida do Estado burocrático. O funcionalismo patrimonial pode, com a progressiva divisão das funções e com a racionalização, adquirir traços burocráticos. Mas em sua essência ele é tanto mais diferente do burocrático, quanto mais caracterizados estejam os dois tipos (HOLANDA, 1995, p. 175).

Diferente de Holanda, a análise de Faoro sobre patrimonialismo é um pouco mais longa e complexa, inicia há mais ou menos 150 anos antes da chegada dos portugueses em terras brasileiras, e vai até a primeira metade do século XX. Em Faoro a influência ibérica nas instituições brasileiras fica mais clara, já que sua tese reconstrói o percurso de alguns séculos antes da chegada dos portugueses no Brasil. A jornada inicia durante o reinado de João I em Portugal, que reinava absoluto, orgulhoso das recorrentes glórias nas batalhas em que todas as terras reconquistadas eram incorporadas ao seu patrimônio. A classe aristocrática, herdeira de

um sistema feudal subdesenvolvido e por isso desprovida de riquezas e de terras, se enfraquecia. Ao ver o aumento do poder real e seu próprio declínio, a nobreza então decide incorporar-se ao rei na empreitada econômica das aventuras ultramarinas. Enquanto a Inglaterra seguia na separação entre esfera política e econômica, Portugal se fortalecia através dos empreendimentos comerciais marítimos conduzidos pelo rei aliado à nobreza. Disso resultaria um Estado patrimonialista, modelo que influenciaria diretamente na economia e de onde resultaria um capitalismo politicamente orientado. Conforme Vianna: “nesse ambiente, a economia não se autonomiza da política, a sociedade civil não se aparta do Estado e a esfera privada dos interesses deve sua legitimação à esfera pública” (VIANNA, 2009, p. 372).

Mas além da interferência no mercado exercida pelo rei e pela nobreza, outros hábitos influenciaram diretamente na formação do empreendimento português. Através do alinhamento entre rei absoluto e nobreza sem riqueza, a fidalguia originava do cargo ocupado, e não pelo mérito pessoal. Assim, unir-se ao rei significava tornar-se nobre, mesmo sem qualquer atributo necessário ao título. Essa minoria a tudo intervinha, preocupada somente em manter sua integridade e suas benesses, o que direcionava o governo somente aos interesses da nobreza. O comércio enriquecia, e o estamento consumia de forma irracional, aproveitando-se da riqueza dos comerciantes desvalorizados. E com o passar do tempo, o poder real foi sendo substituído pelo estamento burocrático, um círculo de notáveis que se define e se legitima pela proximidade com o governante. Além de aproveitar as benesses, o estamento passa a cooptar grupos sociais que também se apropriam dos recursos do Estado, sobretudo pela ética e estilo de vida voltado ao extrativismo, onde o Estado seria o grande provedor. Como a burguesia estamental era pouco racional, os cargos públicos passaram a ser privilégio de poucos, ao mesmo tempo em que se desprezava o trabalho manual.

Toda essa problemática, segundo Faoro, foi transplantada para o Brasil. Em sua visão, desde a chegada dos portugueses uma classe estamental procurou manter vigente o sistema patrimonialista de Estado. A vinda da família real, em 1808, reforçou essa dinâmica, já que o poder permaneceu com o imperador de forma centralizada. O estamento burocrático, que passou a controlar toda a vida política, econômica e social brasileiras, se sobrepunha ao cidadão e lhe restringia direitos, controlando a economia e formando um “capitalismo politicamente orientado”, onde a esfera pública existiria apenas para garantir privilégios à nobreza e a seus fidalgos.

Os próprios cargos públicos do Brasil, reservados a premiar serviços e colocar a nobreza ociosa, passaram a ser vendidos, a partir do século XVIII. Burguesia e funcionários, afastados pelas atividades e preconceitos, se unem numa mesma

concepção de Estado: a exploração da economia em proveito da minoria que orienta, dirige, controla, manda e explora. A mistura das águas seria inevitável, diante da tarefa comum, com iguais proveitos para quem concede os benefícios e para quem os gere. A burguesia, fechado o caminho da revolução industrial no país, se converte em apêndice da nobreza, apêndice que sua rendimentos e se assenhoreia de privilégios (FAORO, 2012, p. 274).

A recepção do patrimonialismo no Brasil, seja pela visão culturalista de Holanda ou pela ótica institucional de Faoro, permitiu que o conceito fosse compreendido como ferramenta ampla e normativa, apta a explicar os mais diversos problemas enfrentados pela sociedade brasileira, normalmente pela dificuldade de separação entre o público e o privado. Se por um lado o particular se apropria de bem público na crença de lhe pertencer, por outro, o Estado patrimonialista passa a interferir e controlar, e, além de conceder privilégios a certos grupos, acaba servindo como limitador de uma sociedade civil independente. Tudo isso resultou em um povo desorganizado, desinteressado e conivente com os abusos do Estado, sem qualquer perspectiva de se contrapor à velha ordem patrimonialista que via no Estado o provedor de todas as benesses. Paulo Delgado, quando prefaciou o livro de Edson Nunes (NUNES, 2017), assim escreveu:

O patrimonialismo é um sistema. Aceita ser governado pela esquerda, direita, centro. É civil ou militar, e recusa ser presidido por lógica diversa. Fixa os objetivos do Estado na busca do prestígio e mandonismo do governo de ocasião, e não no realismo ou vocação estratégica dos interesses da nação (NUNES, 2017, p. 14).

Mas o patrimonialismo não é um fenômeno histórico que se limita a si mesmo. Sobretudo quando interpretado pela visão institucionalista de Faoro, patrimonialismo pode ser considerado uma porta de entrada para cooptação política, para o clientelismo e outras formas de dependência entre súdito e senhor, já que convém ao governante a ampliação de seu apoio político, mesmo que o custo seja tributado à toda sociedade.

2.1.1.2 Clientelismo

O conceito de clientelismo não é bem definido e sua compreensão depende do contexto em que está inserido. Inicialmente empregado pelos antropólogos para descrever as relações de poder pessoal em determinadas comunidades, o termo passou a ser expressão recorrente em abordagens da ciência política para explicar o “desajuste entre a estrutura social e o sistema político” (AVELINO FILHO, 1994, p. 225-226). A partir da década de 1940, os antropólogos procuravam observar como as relações pessoais em sociedades tradicionais conviviam com os

já existentes princípios do Estado jurídico-racional moderno. Eles constataram que os vínculos de parentesco e amizade eram determinantes para o estabelecimento de relações políticas em âmbito local, ao contrário dos preceitos democráticos de impessoalidade e universalidade das sociedades avançadas. A partir de 1970, a ciência política então se apropria do conceito, agora com um enfoque mais estrutural direcionado à própria configuração da estrutura política, e posiciona a abordagem dos antropólogos como mero resíduo do passado, vulnerável ao fortalecimento das instituições da democracia ocidental (COMBES; VOMMARO, 2015, p. 09). Clientelismo, portanto, passa a ser entendido como um sistema de trocas políticas em relações desiguais.

Apesar de seu sentido clássico ser relacionado a sociedades consideradas atrasadas, as relações clientelistas sofreram adaptações e ainda sobrevivem em sociedades com instituições formais consolidadas. No entanto, essa nova roupagem perde um pouco da rigidez das relações estabelecidas em sociedades tradicionais, e agora mais frágil, requer maior esforço para captação da clientela, já que a disputa tende a ser maior porque mais ampla a concorrência. Diante disso, a organização política moderna e o capitalismo se fundem, mas as relações sociais tradicionais e as práticas políticas preexistentes permanecem (MASTROPAOLO, 1998, p. 177). Assim, clientelismo não coexiste apenas como sistema de troca dependente de estrutura oligárquica, rural e atrasada, mas é um fenômeno que se adapta à movimentação estrutural da sociedade e se mantém.

No Brasil, as relações clientelistas surgem ainda no período colonial, e sua origem é tributada à desigualdade entre potentado e homens livres pobres, onde a base do sistema era a dependência econômica. Suas principais marcas são: o favor como moeda de troca nas relações políticas; o mecanismo de cooptação como meio de controle político; a restrição ou impedimento do direito à participação política pelas classes mais pobres; o uso privado de recursos públicos (LENARDÃO, 2004). Analisando o clientelismo no Brasil durante o século XIX, Richard Graham escreveu: “a medida de um homem era o tamanho de sua clientela” (GRAHAM, 1997, p. 4). Sendo assim, é preciso observar que a cultura política no Brasil se formou à base das relações clientelistas. A dependência mútua alimentava a máquina eleitoral onde o apoio através do voto gerava certa expectativa na distribuição de benefícios caso eleito o patrono. A força da autoridade política era medida por sua clientela: quanto mais ampla e leal, maior o respeito perante as demais. Isso implicava esforço constante não só para captá-la, mas para manter essa fidelidade. Graham apontava dois princípios em que se fundava a ação política: a troca de proteção por lealdade, de benefícios por obediência; e a hierarquia social enfatizada pelas instituições, onde cada indivíduo deveria ocupar o seu lugar.

A ameaça de punição e a promessa de benevolência marcavam a vida de esposas e filhos, escravos, agregados, pequenas sítiantes, donos de venda e outros seguidores do patrão, prendendo-os todos numa teia poderosa de obrigações devidas e dadas esperadas. Essas realidades tingiam também todas as outras relações de poder, em particular as declaradamente políticas. Todos estavam envolvidos em um processo constante de troca mútua, mas desigual. Assim, a elite mantinha a ordem social por meio de um entendimento tácito generalizado de que a obediência dava direito à proteção (GRAHAM, 1997, p. 5).

Ao longo da trajetória política brasileira, principalmente no período que se pode denominar “sociedade tradicional”, as relações clientelistas foram determinantes para formação da estrutura política regional, onde havia forte dependência entre clientela e patrono. Mais tarde, considerada já como sociedade em transição, o poder do patronato se dissolve, e as relações com a clientela se fragilizam, sobretudo pelas mudanças econômicas e sociais decorrentes da urbanização, centralização, desenvolvimento do comércio e ampliação das políticas estatais (AVELINO FILHO, 1994, p. 226). Mas o ponto crítico do clientelismo no Brasil foi a passagem da sociedade tradicional para a sociedade de transição, em que a falta de dependência absoluta do patronato, e a ausência de instituições capazes de impor normas objetivas e igualitárias, resultava em desorganização social.

E assim o clientelismo foi se mantendo, onde a concessão das benesses das mais diversas, desde as mais básicas, como medicamentos, alimentos e roupas, era a moeda de troca pela lealdade e apoio político. No entanto, o que mais desequilibrava a estrutura política era a concessão de cargos públicos estratégicos:

A capacidade de distribuir postos tornava-o automaticamente um chefe e facilitava muito a construção de uma clientela. Dessa forma, os cargos públicos transformaram-se em um recurso a ser utilizado como qualquer outro. Podiam ser “possuídos”, concedidos ou retirados. Quem recebia um cargo, o fazia como se fosse um presente. Quando alguém assumia um posto, dizia-se que havia “tomado posse”, expressão usada ainda hoje, e pagava uma estampilha, como se faria ao adquirir uma propriedade (GRAHAM, 1997, p. 12).

Apesar do surgimento de procedimentos universais e maior controle institucional sobre a dinâmica política, o clientelismo como prática não desaparece por completo. Muito embora essas práticas tenham perdido força ao longo dos anos, principalmente após a redemocratização, ainda podem ser percebidos resquícios em âmbito federal e estadual. Em âmbito municipal, por outro lado, o clientelismo como prática tradicional continua sendo a regra, conforme constataram Lopez (2004); Kerbauy (2005); e Almeida e Lopez (2017).

2.1.1.3 *Coronelismo*

O coronelismo foi outro sistema de relacionamento político existente na história brasileira e também serve como vetor explicativo da concessão das serventias por vínculos pessoais e políticos. Victor Nunes Leal, em 1948, usou o termo para descrever um sistema político vigente desde o início da primeira república até 1930, formado por relações de dependência política e econômica, onde o coronel figurava como parte do sistema (LEAL, 2012 [1948]). O coronelismo servia como mecanismo de proteção e assistência em situações de ausência do Estado, onde os coronéis prestavam auxílio das mais variadas formas aos mais vulneráveis, seja em saúde, vestuário ou alimentação, em troca do trabalho, da lealdade e de apoio político. O poder local se fortalecia com esse esquema de dependência mútua, já que toda a disposição assistencialista do coronel ou do político local gerava a expectativa de benefícios futuros concedidos pelos políticos a nível estadual ou federal, que se convertiam em facilidade de acesso aos cargos públicos. Nas palavras de Leal, (2012, p. 44): “o coronelismo é sobretudo um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente dos senhores das terras”. No sistema descrito por Leal, o governo estadual garantia a manutenção do poder do coronel, que o exercia contra seus rivais políticos e através do controle de cargos públicos locais.

Apesar de ser um sistema identificado na primeira República e encerrado com a prisão dos grandes coronéis baianos em 1930 (CARVALHO, 1997), o que se extrai de toda a problemática do coronelismo é a forma de controle dos servidores públicos em âmbito municipal, dependente de esquemas políticos baseados em trocas de apoio e barganhas entre poderes dos diferentes níveis da federação. Além do interesse do coronel em nomear e destituir servidores públicos, para fins de manutenção de sua base de apoio, havia o interesse em manter seus aliados em cargos estratégicos para manutenção do poder.

Resta esclarecer que, mesmo com algumas convergências entre clientelismo e coronelismo, sendo que alguns elementos constitutivos são comuns todos, os sistemas não se confundem. Clientelismo detém caráter mais amplo em relação ao coronelismo, é atemporal e define um esquema de trocas genéricas. O coronelismo, por outro lado, é um fenômeno historicamente posicionado, onde o coronel, que era um decadente proprietário de terras, prestava assistência aos trabalhadores em troca de apoio político ao governador, que por sua vez era o elo com os políticos de nível nacional. Era uma complexa relação de dependência, que envolvia desde o beneficiário mais frágil, até o presidente da república (CARVALHO, 1997). Em ambos havia a formação de um microcosmo político, decorrente da dependência

econômica e política, sendo que nos dois sistemas, a fragilidade dos clientes era a característica necessária à manipulação. Do coronelismo não interessa aqui o resultado da relação coronel-cliente, já que sua natureza era diversa do sistema clientelista, mas a posição do coronel no espectro político, sobretudo pelo seu poder de concessão de cargos públicos em âmbito local. Conforme o coronel perdia seu poder de controle e manipulação dos votos, o governo construía novas parcerias diretamente com os beneficiários, formando então relações clientelistas (CARVALHO, 1997).

E assim encerramos nossa análise sobre algumas das peculiaridades na formação política brasileira. Todas essas características, somadas à disposição histórica de certos grupos de elite em expropriar o patrimônio público, resultaram em uma concepção de Estado provedor de benesses das mais diversas ordens. A intimidade com os governantes, a proximidade com o poder e a adoração a tudo o que possa ser transformado em facilidades e benefícios formou em nossas terras o principal traço cultural (CASTOR, 2004, p. 43). O resultado disso é a confusão patrimonial entre esfera pública e esfera privada, ocasionando o enfraquecimento das instituições, quando então as relações expropriatórias prevalecem.

Diante desse cenário de fragilidade marcado tanto pelo indivíduo patrimonialista como pelas relações clientelistas é que a administração racional de recursos públicos se impõe. A administração burocrática surge como oposição à administração de recursos públicos por critérios pessoais, e como um remédio à confusão entre o que é público e o que é privado.¹¹ Foi assim a partir da década de 1930, quando, aos poucos, aspectos racionais passaram a integrar a administração de recursos públicos. Mas é bom observar, antes de tratarmos da administração burocrática e da administração gerencial, que, mesmo com alguma racionalidade na administração pública representada pela burocracia, no caso brasileiro, sempre houve certa facilidade para que as instituições informais subsistissem de forma paralela às formais. Sendo mais específico em relação ao objeto deste estudo, é preciso reconhecer que as irregularidades nos cartórios não ocorreram pela ausência absoluta de leis, porque apesar de insuficientes e contraditórias, havia normas que previam concurso público para cartórios. No entanto, às margens das instituições democrático-republicanas formou-se um movimento patrimonialista de apropriação da coisa pública, principalmente dos segmentos mais rentáveis do serviço público, como é o caso dos cartórios.

¹¹ Enquanto Faoro (2012), considera a estrutura burocrática como um meio para formação do patrimonialismo de Estado, onde o estamento a tudo comanda, Holanda (1995), vê na burocracia um esforço do Estado para combater os privilégios e garantir os direitos aos cidadãos. Mas esse esforço acabou sendo frustrado pela transposição do personalismo dos servidores para a esfera pública, onde o homem cordial assumiria o posto destinado aos burocratas pessoais.

2.2 ADMINISTRAÇÃO BUROCRÁTICA E ADMINISTRAÇÃO GERENCIAL: O CONCURSO PÚBLICO COMO MEIO RACIONAL DE SELEÇÃO

Quando relacionamos o termo burocracia aos cartórios, podemos observar ao menos dois pontos de convergência: primeiro, a vinculação da função notarial com a administração do Estado, onde a burocracia seria a própria razão de existir dos formalismos, e a figura do notário seria fundamental para dar autenticidade aos atos jurídicos e torná-los “oficiais”; o segundo ponto de convergência é o concurso como uma das características de sistemas burocráticos, que representa a racionalização no recrutamento e seleção de membros para cargos públicos. Assim, a mesma burocracia que concedeu aos notários poderes para homologar, dar publicidade e nomear atos como legítimos, acarretou noções de meritocracia e objetividade na escolha de pessoas para ocupação de cargos públicos. O primeiro ponto está mais vinculado a uma análise técnico-jurídica, que não abordamos neste trabalho. Nos importa o segundo, através da análise do concurso como meio racional de seleção em estruturas burocráticas modernas.

Os inúmeros exemplos de favorecimento pessoal durante a trajetória política brasileira demonstram as dificuldades em se romper com o personalismo na administração pública. Além dos cartórios, outro caso que serve de ilustração é a trajetória das formas de seleção dos juízes ao longo da história brasileira, onde o concurso público para seleção de magistrados, que foi estabelecido já na Constituição brasileira de 1934 (BRASIL, 1934), decorreu da necessidade de afastar o personalismo e os interesses políticos no processo de escolha, principalmente nos períodos colonial e imperial. Nesses períodos, o principal critério de seleção era a capacidade de captação de apoio político de grupos locais, sendo que o magistrado se via diante do dilema entre a imparcialidade desejável da função, e a manutenção dos interesses de grupos locais, essa última sendo a principal condição para sua permanência no cargo. Diante disso, o movimento de escolha dos magistrados por mérito ganharia força já na reforma de 1871, quando a disputa pela implementação do concurso público ocorria entre os conservadores, que preferiam manter a escolha na mão do Imperador como forma de garantir a autoridade, e a corrente liberal, que via na escolha por mérito e nas garantias do cargo a única forma de manter a independência dos juízes e a autonomia do Judiciário (FEITOSA; PASSOS, 2017). Mas ao contrário dos cartórios, em que houve resistência até pouco tempo à seleção por mérito, na Magistratura o concurso passou a ser regra desde a Constituição de 1934 (BRASIL, 1934).

Esses exemplos de personalismo na escolha de autoridades representam algumas das características na formação do Estado brasileiro, sendo que a transposição da linha tênue entre o público e o privado pelo patrimonialismo, as relações de trocas genéricas com expectativas

futuras do clientelismo, e as relações de dependência mútua do coronelismo, são suficientes para compreensão das dificuldades no desenvolvimento político do Brasil. Para além dos exemplos até agora vistos, o empreguismo no setor público sempre foi um dos instrumentos mais eficazes na captação e manutenção de poder político, onde os detentores do poder expandiam seus domínios. Prova disso é que até o ano de 1961, apenas 12% de todo o funcionalismo público havia ingressado por concurso público (NUNES, 2017, p. 97). Mas com a incorporação de características modernas, em algum momento essa dinâmica personalista sofreria algum constrangimento. Isso ocorreu, em certa medida, pela adoção de critérios racionais na administração pública brasileira, elementos característicos das burocracias modernas (MEDEIROS, 2006, p. 144). E para seguirmos nesta linha de análise, é preciso pontuar que ao longo da trajetória administrativa brasileira, houve três modelos de administração: o patrimonialista, o burocrático weberiano e o gerencial (BRESSER-PEREIRA, 1999). Já abordamos o modelo patrimonialista, que, como vimos, foi marcado pela confusão entre patrimônio público e privado. Trataremos, agora, dos modelos burocrático e o gerencial.

O modelo burocrático de administração decorre do ideal de racionalidade vindo de Max Weber. Essa ideia tem origem nos tipos de dominação: pela dominação tradicional a tradição e os costumes são determinantes; pela carismática estão os laços de empatia; e pela dominação racional legal há forte apego às normas (WEBER, 1981). Num plano normativo, a racionalidade é conduzida por normas pré-estabelecidas, que estruturam as ações dos agentes e asseguram a isonomia de tratamento entre indivíduos. O ideal burocrático weberiano foca na ideia de administração burocrática do Estado com agentes exercendo funções e competências delimitadas, selecionados através de critérios racionais e baseados no mérito pessoal. Tem como características a autoridade, a impessoalidade, a hierarquia, a formalidade e a especialização. A autoridade é decorrência da hierarquia funcional, onde se transmite a imagem simbólica de poder e a última instância decisória, com base na crença de que a autoridade é legitimada nas leis, regulamentos e demais atos normativos. A impessoalidade segue uma linha de objetivação das relações entre Estado e indivíduos, em que a responsabilidade pela execução pertence ao cargo e não necessariamente a pessoa que o ocupa, além de afastar critérios pessoais na forma de execução dos serviços públicos. A hierarquia é a divisão de cargos e posições, estruturada em uma cadeia de comando, onde cada degrau corresponde a uma etapa do trabalho. Por fim, presume-se que em um sistema burocrático há especialização dos funcionários e formalidade nos atos e comunicações: “dentro de uma burocracia, em seu estado puro, não há lugar para sentimentos, para favoritismo, para gratidão, para as demonstrações de simpatia e antipatia” (MOTTA; PEREIRA, 1981, p. 33).

Mas a burocracia, além de seu caráter instrumental, pode ser entendida como uma forma de exercício de poder. São os funcionários do Estado, inseridos em um sistema burocrático, que exercem o poder decisório do próprio Estado, onde a dicotomia entre política e administração é uma constante, sendo inevitável a influência de uma sobre a outra (MARTINS, 1997, p. 42). E é exatamente neste ponto, onde há a tentativa de controle das ações estatais, que surge o chamado “insulamento burocrático”, que veremos mais à frente.

No Brasil, os primeiros traços da burocracia, que teriam surgido durante o período colonial, foram marcados pela flexibilização da racionalidade em detrimento de critérios pessoais. Os representantes da Coroa, que deveriam somente a ela servir, acabavam se relacionando com membros da sociedade local e os sistemas se entrelaçavam. Através de um estudo do período entre 1609 e 1751, Stuart B. Schwartz (SCHWARTZ, 1979), apontou a “adaptação” do Tribunal da Relação da Bahia às características da sociedade colonial da época, em que constatou o ajuste da burocracia para os moldes brasileiros. Com esse “ajuste” as relações familiares entre membros da burocracia e as elites baianas acarretavam o desvirtuamento do exercício do cargo público. Esses relacionamentos misturavam interesses da coroa com interesses privados, e a autonomia da justiça era relativizada pela ligação entre os membros locais e os agentes do governo. Não havia, portanto, independência institucional.

As relações estabelecidas entre os desembargadores e os elementos da sociedade brasileira no início do século XVII estabelecem o padrão para o período colonial restante, mesmo que, com o tempo, condições específicas tenham sido mudadas. O Tribunal nunca abriu mão totalmente de sua independência e autoridade, mas os magistrados individualmente se ligaram à sociedade brasileira por laços de parentesco e de interesse (SCHWARTZ, 1979, p.152).

Apesar da existência já no período colonial de alguns elementos burocráticos, o que predominava ainda era o modelo patrimonialista, sendo que uma estrutura de burocracia no sentido moderno só surge no Brasil a partir de 1930, com a necessidade de fortalecimento da administração pública para acompanhar o desenvolvimento econômico e social do país:

[Até 1929] os Estados e municípios, com raras exceções, não eram mais do que organizações feudais nas quais a sucessão política permanecia como privilégio privado. Os negócios públicos e os negócios privados, domésticos, eram tratados da mesma forma e, muitas vezes, acontecia que os últimos determinavam a solução dos primeiros” (NUNES, 2017, p. 77)

É consenso entre os autores que, ao longo do século passado, foram três reformas administrativas no Brasil: a primeira durante a década de 1930, com Getúlio Vargas na presidência da República; a segunda durante o governo militar, com o Decreto-Lei nº 200 de

1967 (BRASIL, 1967b), que apresentou as primeiras características do modelo gerencial mas tornadas sem efeito com a Constituição de 1988; e a terceira a reforma gerencial através da Emenda Constitucional nº 19 de 1998 (BRASIL, 1998). Esta última implicou mais na mudança da forma de atuação do Estado, através da descentralização de serviços, do que propriamente na estrutura burocrática. Analisemos cada uma.

A primeira das grandes reformas administrativas, ocorrida durante a década de 1930 no governo de Getúlio Vargas, teve como principal objetivo o rompimento com o modelo patrimonialista de administração de recursos públicos. A partir de uma visão ortodoxa da administração pública (MARTINS, 1997, p. 60), inspirada no ideal burocrático de Max Weber, através de noções de impessoalidade e forte apego aos rituais formalísticos, seu ponto forte foi a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em 1936, órgão criado para auxiliar o Presidente em relação à administração pública, em questões orçamentárias, na seleção de servidores e na fiscalização dos serviços públicos. O DASP significou certo avanço em relação às formas de contratação de servidores existentes até então, sendo que o concurso para cargos públicos passa a ser regra. Com isso houve as primeiras investidas contra o patrimonialismo e o clientelismo, e o mérito pessoal começa a ganhar espaço como principal requisito para acesso aos cargos públicos.

Edson Nunes (2017, p. 34), vincula o processo de construção institucional do Brasil a partir de 1930 até 1960 a quatro “gramáticas” que formariam os laços entre sociedade e instituições formais no Brasil: clientelismo, corporativismo, insulamento burocrático e universalismo de procedimentos. Como já vimos, o clientelismo representa as trocas genéricas entre candidato e eleitor. O corporativismo serviria como meio de intermediação entre empresários e trabalhadores que “organiza camadas horizontais de categorias profissionais arrumadas em estruturas formais e hierárquicas” (NUNES, 2017, p. 63). O universalismo de procedimentos atenuaria relações pessoais e personalismos, desejado por aqueles que promovem a modernização por meio da racionalidade, onde as normas se aplicam de forma igual a todos e o sistema de mérito seria relevante. Seria elemento indispensável à afirmação da democracia,¹² e por isso estaria permanentemente sob tensão (NUNES, 2017, p. 52). Já o

¹² “O domínio público é regulado por normas e instituições baseadas no universalismo de procedimentos, isto é, normas que podem ser formalmente utilizadas por todos os indivíduos da polity, ou a eles aplicada, ao elegerem representantes, protegerem-se contra abusos de poder pelo Estado, testarem o poder das instituições formais e fazerem demandas ao Estado. “Liberdade de expressão, liberdade de reunião e liberdade de imprensa são aspectos básicos de representação ‘procedural’. Quando essas garantias de procedimentos são suprimidas, é extraordinariamente difícil para o povo formular e exprimir seus interesses”. O universalismo de procedimentos por si só não garante a existência da democracia, mas é um de seus componentes cruciais” (NUNES, 2017, p. 41).

insulamento burocrático seria uma “proteção do núcleo técnico do Estado contra a interferência oriunda do público ou de outras organizações intermediárias” (NUNES, 2017, p. 55).

Essas quatro gramáticas, que também podem ser vistas como obstáculos à modernização da administração do Estado brasileiro, serviram, em alguma medida, como meios de adaptação entre as instituições formais e a lógica moderna do sistema capitalista. O clientelismo é um fenômeno mais antigo, mas o insulamento burocrático, o corporativismo e o universalismo de procedimentos foram meios empregados a partir de 1930. O primeiro exemplo foi o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), que, em sua essência, correspondia ao insulamento burocrático, mas defendia o universalismo de procedimento. Vale observar que em cada momento deste período prevaleceu uma ou algumas das gramáticas sugeridas por Nunes. Durante a ditadura de Vargas, por exemplo, o insulamento burocrático e o corporativismo se destacaram. Em João Goulart foi a vez do clientelismo. Jucelino Kubitschek, por sua vez, conseguiu combinar as quatro gramáticas, e, a partir de 1970, com o governo militar, o insulamento burocrático foi predominante.

O insulamento burocrático ganhou especial atenção na análise do desenvolvimento do capitalismo de Estado ao longo da trajetória burocrática brasileira. Seria ele uma forma de blindagem do núcleo decisório do Estado, onde as decisões estratégicas eram tomadas por um grupo de burocratas com alto grau de independência em relação às instituições de controle. A partir da ideia de que somente este grupo estaria tecnicamente qualificado a tomar decisões estruturais, serviu como porta de entrada para que interesses capitalistas ou outros interesses estranhos conseguissem adentrar na estrutura estatal. Fernando Henrique Cardoso (1974), propôs a análise desses diferentes núcleos de poder durante o governo de Getúlio Vargas a partir da ideia de “anéis burocráticos”:

“não se trata de lobbies (forma organizativa que supõe tanto um Estado quanto uma sociedade civil mais estruturados e racionalizados), mas círculos de informação e pressão (portanto, de poder), que se constituem como mecanismo para permitir a articulação entre setores do Estado (inclusive das Forças Armadas) e setores das classes sociais” (Cardoso, 1974, p. 208).

Essa barreira entre instituições de controle e núcleo decisório do insulamento burocrático foi um fenômeno necessário para a implementação do capitalismo de Estado, sobretudo porque calçado na ideia de desenvolvimento nacional. Assim, o núcleo decisório estava protegido das influências externas oriundas tanto da sociedade civil como dos partidos políticos organizados.

Mas o que importa da primeira reforma, ocorrida a partir de 1930, era sua pretensão de construir uma administração burocrática a partir das características racionais, como forma de superar os fortes traços patrimonialistas que caracterizaram a relação entre Estado e indivíduo. Através do forte apego às características burocráticas, esperava-se romper com o personalismo na escolha de servidores públicos, onde o concurso público seria mecanismo ideal para seleção racional de servidores e haveria maior controle dos processos administrativos. Porém, se por um lado o enrijecimento burocrático traria novas formas de racionalidade na escolha e na condução dos processos, por outro, seria impeditivo da própria satisfação dos interesses dos administrados, já que implicava diretamente na morosidade na prestação dos serviços públicos. Com a constatação de ineficiência do modelo burocrático rigoroso, apareceram novas ideias de flexibilização dos critérios burocráticos, o que ocorreu a partir da segunda reforma.

A segunda reforma ocorreu no contexto do regime militar, em 1967, através do Decreto-Lei nº 200, que estabeleceu algumas diretrizes para a administração pública com o objetivo de flexibilizar o apego rigoroso às normas do modelo burocrático de 1930. Essas diretrizes eram o planejamento, a coordenação, a descentralização, a delegação de competência e o controle, que sinalizaram as primeiras tentativas de implementar o modelo gerencial, modelo mais focado na finalidade da administração pública do que na forma. Mas as ideias da segunda reforma, consideradas avançadas para a época, não conseguiram se estabelecer. Para alguns, sua ineficácia decorreu das práticas patrimonialistas, clientelistas e fisiológicas, que se mostravam difíceis de serem afastadas. Para outros, seu fracasso foi atribuído à falta de legitimidade do governo à época, o que implicou pouco ou nenhum controle e apoio social. No período que sucedeu à reforma pelo Decreto-Lei 200, os militares preferiram o recrutamento de servidores através das empresas estatais, ou seja, houve retrocesso para o corporativismo e o patrimonialismo.

Após essas duas tentativas de construção de um modelo ideal de administração pública, foi promulgada a Constituição de 1988, que, em certa medida, desconsiderou as inovações do Decreto-Lei nº 200, e reestabeleceu as características do modelo burocrático implementado na década de 1930. No art. 37 da nova Constituição de 1988, foram inicialmente previstos quatro princípios: legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade. O quinto princípio, o da eficiência, só viria a ser acrescentado com a Emenda Constitucional nº 19 de 1998 (BRASIL, 1998). No texto definitivo da Constituição de 1988, ficou estabelecido que o concurso público seria a regra para ingresso às funções públicas, incluídos os cartórios. Além

disso, deveriam ser obedecidos aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade.

A terceira reforma da administração pública ocorreu no final da década de 1990, com a Emenda Constitucional nº 19 de 1998, que implantou a administração pública gerencial, e pode ser compreendida como uma visão empreendedora da administração pública (MARTINS, 1997, p. 63). A ideia surgiu após a constatação de que os custos da burocracia como forma de controle ao patrimonialismo seriam maiores que os benefícios. Assim, o modelo gerencial seria o contrário: diminuiria o controle sobre as práticas da administração para viabilizar a execução das políticas públicas (PLANO, 1995, p. 14). Considerando o relativo desgaste do sistema burocrático tradicional,¹³ que focava no atendimento incondicional à forma em detrimento da finalidade, o modelo gerencial voltava o olhar para o destinatário dos serviços e políticas públicas: “a administração pública gerencial está baseada em uma concepção de Estado e de sociedade democrática e plural, enquanto a administração pública burocrática tem um vazo centralizador e autoritário” (PEREIRA, 1999, p. 24). O movimento para a implementação do modelo gerencial surgiu logo após a implantação do plano real, em 1994, no governo de Itamar Franco. No ano seguinte, em 1995, já no governo de Fernando Henrique Cardoso, é criado o Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE), que lança o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PLANO, 1995). Este plano reconhecia as deficiências do modelo burocrático rígido, mais voltado ao controle da forma que dos resultados, e propunha a administração pública gerencial, “voltada para o controle dos resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão, que, numa sociedade democrática, é quem dá legitimidade às instituições e que, portanto, se torna “cliente privilegiado” dos serviços prestados pelo Estado” (PLANO, 1995, p. 7).

A partir da crise do modelo burocrático tradicional que se mostrava ineficiente, atrasado, autoritário e alinhado com a concessão de privilégios, atrelada aos avanços tecnológicos e às novas necessidades das sociedades modernas, a administração pública gerencial surge como um novo paradigma adequado às necessidades do Estado moderno, especificamente às demandas dos cidadãos vistos como fins da administração pública. Conforme Bresser Pereira (1998), o modelo gerencial de administração pressupunha a necessidade de modernização da administração de recursos públicos pelo Estado, importando-se mecanismos da administração privada. Esse modelo seria mais flexível e, por isso, mais

¹³ Apesar da tendência e das inovações trazidas pelo modelo gerencial de administração pública, conforme concluiu Medeiros (2006, p. 157), a teoria weberiana de burocracia, fundamentada em preceitos racional-legais, ainda não foi superada, sobretudo nos países em desenvolvimento.

eficiente, ao contrário da rigidez burocrática. Na verdade, o plano não previa a total substituição do modelo racional-legal, mas tão somente a substituição das partes obsoletas que ocasionavam ineficiência na administração pública. Conforme o novo modelo, o Estado passaria a ser visto como uma grande empresa onde os cidadãos seriam os clientes. Assim, haveria maior eficiência, avaliação de desempenho e controle de resultados. Outra marca deste modelo seria uma maior descentralização política e administrativa, menos níveis hierárquicos e maior flexibilidade organizacional. Seus princípios eram: 1) a focalização da ação do Estado no cidadão, onde a satisfação do cidadão passa a ser considerada o objetivo último da administração pública; 2) a reorientação dos mecanismos de controle para resultados, onde o rigoroso controle de meio seria relativizado por um controle posterior; 3) a flexibilidade administrativa, visando sempre a satisfação do cidadão; 4) o controle social, através da criação de mecanismos de prestação de contas e avaliação de desempenho; 5) a valorização do servidor, orientado para o atendimento ao cidadão. Outro ponto importante proposto foi a descentralização de serviços que não envolveriam o exercício direto do Poder do Estado, a exemplo da saúde, educação e cultura. O Estado continuaria o titular, para todos os fins, mas agora como regulador, provedor ou promotor (PLANO, 1995, p. 13).

Após a aprovação da Emenda Constitucional nº 19 de 1998, a Constituição de 1988 foi modificada em diversos pontos relativos à administração pública. Os destaques foram a flexibilização da estabilidade, podendo o servidor público perder o cargo em virtude de sentença judicial transitada em julgado, mediante processo administrativo ou mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, o limite de gasto com pessoal, e a exigência de concurso público tanto para estatutários quanto para celetistas, esses últimos empregados públicos de empresas públicas ou sociedades de economia mista.

A implementação do modelo gerencial, se por um lado agradou seus idealizadores, foi duramente criticada por alguns autores que viam um “conservadorismo disfarçado” (ANDREWS; KOUZMIN, 1998, p. 124). Enquanto para os defensores da reforma a globalização comercial latente inviabilizaria a proteção pelo Estado da economia local frente a competição internacional, para os opositores do modelo, a descentralização seria vista como entreguismo de bens públicos.

O gerencialismo, valendo-se de uma narrativa baseada na primazia da técnica, da especialização, das normas e regulamentos, buscou despolitizar a organização do serviço público, os conflitos e lutas sociais na sociedade civil em favor de interesses de poucos, distanciando-se da participação popular nas decisões estatais e no acesso aos bens e serviços públicos (REIS, 2019, p. 87).

Sem querer entrar no mérito da discussão sobre aspectos positivos e negativos, nos importa examinar como o concurso público foi tratado no modelo gerencial. A rigor, ele pode ser visto de duas formas. A primeira é através da manutenção de sua exigência para ingresso nas carreiras públicas, já que o concurso público esteve em debate durante a exposição do plano, quando a ideia era tornar obrigatório o concurso apenas para cargos estatutários, sendo que para admissão de celetistas haveria apenas processo seletivo. Havia no plano uma crítica ao concurso público que, segundo Bresser Pereira, teria se tornado em um “tabu” (PLANO, 1995, p. 26). A segunda forma de análise é pela necessidade de satisfação das diversas demandas apresentadas pelos usuários dos serviços notariais, onde determinadas funções exigiriam algumas habilidades específicas, e por isso a seleção técnica seria essencial. Seria insustentável a manutenção de indivíduos escolhidos por critérios pessoais, muitos sem preparo técnico adequado, para desempenhar a atividade, sobretudo pela crescente demanda desses serviços.

Assim, o concurso público como mecanismo de recrutamento e seleção para cargos públicos esteve presente tanto no modelo burocrático rígido como no modelo gerencial,¹⁴ sendo que a partir da reforma administrativa da década de 1930 ele passou a ser regra.¹⁵ Um dos primeiros foi o concurso para preenchimento dos cargos disponibilizados pelo Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPI), órgão criado em 1936 durante o Estado Novo, que, além de atrair aproximadamente 5.000 inscritos, grande número para a época, serviu como inspiração para futuras contratações de outros órgãos públicos.

O concurso resgatava, para alguns desiludidos com a impossibilidade de ocupar postos na burocracia pública sem ter relações políticas privilegiadas, a confiança no serviço público e no sistema de mérito além de fornecer um excelente salário para recém-formados sem grandes experiências de trabalho. Para o grupo de aprovados no concurso, o fato de terem sido aprovados pela competência e pelo mérito é um elemento demarcador da sua diferença em relação a outros grupos e os unificava no sentido de “nada deverem a ninguém” (HOCHMAN, 1988, p. 9).

É preciso pontuar que, apesar da disposição normativa sobre a necessidade de concurso público para investidura no serviço público, diversas leis, manobras e interpretações elásticas procuravam um desvio à exigência legal. Um exemplo foi a redação imprecisa do parágrafo 1º

¹⁴ Concurso público, para Dallari: é “procedimento administrativo aberto a todo e qualquer interessado que preencha os requisitos estabelecidos em lei, destinado a seleção de pessoal, mediante a aferição de conhecimento, da aptidão e da experiência dos candidatos, por critérios objetivos, previamente estabelecidos no edital de abertura, de maneira a possibilitar uma classificação de todos os aprovados” (DALLARI, 1990, p. 36).

¹⁵ A nível constitucional, apesar de a Constituição Imperial de 1824 fazer menção ao mérito para seleção aos cargos públicos (BRASIL, 1824), a primeira Constituição a prever o concurso público foi a Constituição de 1934 (BRASIL, 1934). Além de ter previsto um título direcionado aos servidores públicos e o concurso público como forma de ingresso, dispôs sobre a necessidade de Lei infraconstitucional para criar um estatuto dos servidores públicos.

do artigo 97 da Emenda Constitucional nº 1 de 1969 (BRASIL, 1969), que exigia concurso público para a “primeira investidura em cargo público”. Ao se referir à “primeira investidura” o texto permitiu várias interpretações que resultaram em inúmeras irregularidades, principalmente através dos chamados provimentos derivados, onde ocupantes de cargos mais modestos eram privilegiados com a remoção para cargos superiores sem prestarem novo concurso.

De toda sorte, noções de burocratização no sentido de racionalidade e separação entre interesse público e privado foram essenciais para a formação da administração pública brasileira. No plano formal, o sentido de racionalidade das organizações burocráticas tornou-se obstáculo ao estabelecimento de relações baseadas em critérios pessoais, uma vez que os critérios de escolha passaram a ser objetivados e medidos pelo mérito e não mais por privilégios de nascença. Mas por um longo período, no entanto, a impessoalidade e a racionalidade só serviram como simulacro de interesses corporativos das elites que se acostumaram a viver à custa do Estado e para quem as leis não passavam de mera formalidade. Assim ocorreu em relação aos cartórios, que permaneceram sob os princípios do modelo patrimonialista, através do ingresso por critérios políticos ou pessoais e pela permanência da serventia entre familiares por gerações. E outro fator que permitiu essas práticas foi o sistema normativo até então vigente, onde as leis que tratavam do tema eram dispersas, omissas ou contraditórias. Este é o tema do próximo tópico.

2.3 AS LEIS SOBRE INGRESSO NA ATIVIDADE NOTARIAL E REGISTRAL AO LONGO DO TEMPO

Após a análise sobre as características da burocracia e suas transformações ao longo do tempo, já é possível perceber que o ponto de partida para a separação entre o que é público do que é privado passaria pela edição de normas objetivas e universais. O apego à legalidade, além de seu sentido clássico iluminista de delimitação do poder estatal, serve como ideal neutralizador de vontades pessoais, onde critérios subjetivos tem pouca importância na administração de recursos públicos. Esse raciocínio nos levaria a crer que a edição de leis neste sentido seria a solução contra os privilégios dos cartórios. Mas isso não ocorreu, porque, apesar da existência dessas leis, a realidade se mostrou diferente. É sobre isso que trataremos a seguir, a partir de dados históricos dessas normas.

Nossa abordagem sobre aspectos históricos da função notarial e registral tem objetivo de apresentar ao leitor alguns pontos necessários à contextualização do objeto no cenário antigo.

Isso, por evidente, implica em restrição do aprofundamento na exposição. Caso o leitor tenha interesse em uma abordagem histórica mais profunda, pode consultar em outras obras, a exemplo de Almeida Júnior (1963), que abordou aspectos notariais desde os povos hebreus, assírios, egípcios, gregos e romanos até os dias mais recentes; Machado (2016), que abordou a trajetória dos cartórios no Brasil; e Macedo (2007), que pesquisou os tabeliães do Rio de Janeiro entre 1565 e 1822. Mesmo tendo nesses trabalhos uma abordagem mais completa, é preciso destacar alguns pontos fundamentais para auxiliar na compreensão das irregularidades ao longo do tempo. Um dos motivos, conforme já apontado acima, está relacionado à legislação sobre esses serviços, que se mostrava dispersa, omissa e contraditória.

A regulamentação dos serviços notariais e registrais, de forma sistemática, é algo recente, e ocorreu a partir de 1994 com a lei 8.935. Essa lei dispôs sobre a prática dos serviços, sobre a responsabilidade dos notários e registradores e as formas de ingresso. É uma lei abrangente que pretendeu e, de certa forma satisfez, a demanda de normatização da atividade. Mas antes da Lei 8.935/1994, as normas que regulamentavam a atividade tinham pouca coerência, sendo, em muitos casos, dispersas, omissas ou contraditórias, o que permitia interpretações “elásticas”. Além disso, eram descontínuas, com pouca clareza sobre a hierarquia entre elas, não sendo raras as situações em que leis locais se sobrepunham às leis gerais.

Como as primeiras normas sobre direito notarial vieram de Portugal, pode-se dizer que o notariado brasileiro teve suas características herdadas do modelo português. O primeiro regramento que vigorou no Brasil sobre os atos notariais e registrais foram as Ordenações Filipinas, vigentes no Brasil, em matéria civil, desde 1603 até o início do século XX. Assim dispunha o título LXXVIII do livro primeiro: “Em qualquer cidade, Villa, ou lugar, onde houver casa deputada para os Tabelliães das Notas, starão nella pela manhã e á tarde, para que as partes, que os houverem mister para fazer alguma scriptura, os possam mais prestes achar” (BRASIL, 1603). O cartório era concedido como propriedade, e a perda do ofício servia como punição caso o notário descumprisse as disposições legais. Mas as Ordenações Filipinas dispunham mais sobre formas de punição em caso de alienação irregular do ofício pelos tabeliães escolhidos pelo Rei, do que propriamente sobre a regulamentação dos serviços notariais, algo que só viria a ocorrer no século XX.

Durante o Brasil império, o destaque foi o papel da igreja católica sobre os registros de propriedade e registros civis. Os detentores de terra eram obrigados a registrar suas terras com o vigário e a igreja era a responsável pelo registro de nascimento e óbito. Em relação aos registros de terra, considerando existir a figura do notário no Brasil desde a chegada dos

portugueses, a principal hipótese é a de que a atuação da igreja ocorria de forma subsidiária, em locais remotos onde a figura do notário não existia.

Ainda no Brasil império, a nomeação do notariado ocorria de forma vitalícia e se constituía em ato exclusivo do rei. A partir de então esses cargos eram doados e podiam ser livremente alienados através de compra e venda, ou transmitida através de herança, sem qualquer preocupação com capacidade técnica para a função (RIBEIRO, 2009, p. 28). Mas essa dinâmica de doação acabaria em 1885, pouco antes do início da República, quando foi editado o Decreto nº 9.420, que previu o concurso público para ingresso aos ofícios da Justiça, incluídos os cartórios: “Nenhum ofício de Justiça, seja qual fôr a sua natureza e denominação, será conferido a título de propriedade. Seu provimento, porém, será dado, por meio de concurso, como serventia vitalícia, a quem o exerça pessoalmente” (BRASIL, 1885, art. 1º). Dois anos mais tarde foi publicado o Decreto 3.322 de 1887, em que a Princesa Imperial Regente reafirmou a necessidade de concurso público como forma de ingresso a esses ofícios:

A Princesa Imperial Regente, em Nome de Sua Magestade o Imperador o Senhor D. Pedro II, Ha por bem Sancionar e Mandar que se execute a Resolução seguinte da Assembléa Geral: Art. 1º Serão providos nas Provincias pelos respectivos Presidentes, mediante concurso, segundo a legislação em vigor mas restringidos os prazos á metade, os officios: § 1º De Tabelliães do publico, judicial e notas, Escrivão de orphãos, dos Feitos da Fazenda, do Jury, execuções criminaes e da Provedoria; § 2º De officiaes do registro de hypothecas nos logares em que por decreto for creada a serventia privativa, segundo a respectiva legislação [...] (BRASIL, 1887).

Foram três etapas distintas, ao longo da história brasileira, sobre a propriedade e a vitaliciedade dos notários. A primeira, da chegada dos portugueses até o início do império, o tabelião recebia a serventia a título de propriedade, podendo dela dispor conforme lhe aprouvesse. A segunda, iniciada em 1827 quando se atribuiu vitaliciedade ao notário, porém este já não detinha a propriedade. A terceira fase, por sua vez, iniciada pela Constituição de 1946 (BRASIL, 1946), elevou ao plano constitucional a vitaliciedade dos serventuários (FERREIRA, 1995, p. 467-469).

Na trajetória Constitucional brasileira os cartórios pouco apareceram. A Constituição Imperial, outorgada em 1824 por Dom Pedro I (BRASIL, 1824), não trazia nenhuma previsão sobre serviços notariais e registrais e tampouco sobre ingresso na atividade notarial ou transmissão das serventias. Mas havia menção ao mérito para seleção aos cargos públicos, conforme o artigo 179, inciso XIV: “Todo o cidadão pode ser admittido aos Cargos Publicos Civis, Politicos, ou Militares, sem outra differença, que não seja dos seus talentos, e virtudes” (BRASIL, 1824, art. 179).

Na Constituição de 1891 (BRASIL, 1891), apesar da mudança substancial em relação à Constituição Imperial, o concurso público ainda não apareceu de forma expressa, mas os cargos públicos eram acessíveis a todos os brasileiros, “observadas as condições de capacidade especial que a lei estatuir” (BRASIL, 1891, art. 73). Sobre os notários e registradores, não havia menção direta nesses termos, apenas a atribuição aos Presidentes dos Tribunais para provimento dos “Ofícios de Justiça nas circunscrições judiciárias” (BRASIL, 1891, art. 58, § 1º). Ainda nessa Constituição, houve a pretensão de se extinguir qualquer privilégio de nascimento: “A Republica não admite privilegios de nascimento, desconhece fóros de nobreza, e extingue as ordens honoríficas existentes e todas as suas prerogativas e regalias, bem como os títulos nobiliarchicos e de conselho” (BRASIL, 1891, art. 72, § 2º).

A Constituição de 1934 (BRASIL, 1934), promulgada em um contexto autoritário no governo provisório de Getúlio Vargas, foi a primeira constituição que dedicou um título direcionado aos servidores públicos e previu a forma de ingresso através do concurso público. Os notários e registradores eram vistos como serviços auxiliares dos Tribunais de Justiça, sendo que aos Tribunais caberia nomear, substituir e demitir os funcionários dos serviços auxiliares (BRASIL, 1934, art. 67, c).

A Constituição de 1937 (BRASIL, 1937), praticamente repetiu o previsto na Constituição de 1934 em relação aos cartórios, mantendo a competência dos Tribunais na organização dos Cartórios e demais serviços auxiliares (BRASIL, 1937, art. 93, a). A novidade trazida pela Constituição de 1946 foi a previsão de vitaliciedade aos titulares de ofício (BRASIL, 1946, art. 97, II e 187), o que foi suprimido pela Constituição de 1967 (BRASIL, 1967).

As últimas disposições normativas sobre cartórios, antes da Constituição de 1988, ocorreram em 1977 e 1982. A Emenda Constitucional nº 7, de 13 de abril de 1977, incluiu à Constituição de 1967 o artigo 206, que oficializava os cartórios que não possuíam titulares: “Ficam oficializadas as serventias do foro judicial e extrajudicial, mediante remuneração de seus servidores exclusivamente pelos cofres públicos, ressalvada a situação dos atuais titulares, vitalícios ou nomeados em caráter efetivo” (BRASIL, 1977). Em 1982 a Emenda Constitucional nº 22 acrescentou à Constituição de 1967 alguns dispositivos referentes aos cartórios, condicionando o provimento ao concurso público. O artigo 208 previa a efetivação dos substitutos como titulares, em caso de vacância, desde que contassem cinco anos de exercício na condição de substituto e na mesma serventia, até o final do ano de 1983 (BRASIL, 1982). Foi nesse momento que ocorreu a constitucionalização do concurso público para ingresso na atividade notarial e registral.

Portanto, a previsão constitucional sobre cartórios nos anos anteriores à promulgação da CRFB/88 dispunha que as serventias extrajudiciais seriam preenchidas, em caso de vacância, por concurso público realizado nos termos da legislação dos Estados-membros. Seria dos Estados, através de seus Tribunais de Justiça, a responsabilidade de realização do concurso, bem como a fiscalização dos serviços notariais e de registro, uma vez que esses serviços eram considerados auxiliares da justiça e subordinados a esses Tribunais. Como cada Tribunal era responsável pela organização do concurso público, a proximidade entre famílias cartorárias e membros do judiciário foi determinante para manutenção das irregularidades, seja diretamente durante o processo de seleção, seja pela ausência “acidental” de algumas serventias das listas para preenchimento através de concurso público.

2.3.1 As dificuldades na construção da eficácia das leis no Brasil

As deficiências do sistema normativo sobre cartórios, como vimos, foi fator determinante para a ocorrência das irregularidades e manutenção do cenário antigo. Mas mesmo com essas deficiências, é verdade que havia a exigência de concurso público em diversos momentos, até mesmo antes da proclamação da república. Não é possível, portanto, atribuir a ocorrência de irregularidades apenas às deficiências do sistema normativo. Por outro lado, também não se pode tributar essas irregularidades somente ao sistema complexo de troca de interesses envolvendo famílias cartoriais e agentes públicos, uma vez que tal sistema seria insustentável em sociedades avançadas. Por isso, nossa análise considera aspectos culturais como fatores impeditivos da construção da eficácia das leis no Brasil. Mas antes de tratarmos mais especificamente sobre esses aspectos, convém a abordagem sobre alguns pontos da teoria da validade e eficácia da norma jurídica.

Segundo Miguel Reale (2002), as normas são frutos de uma concepção tridimensional do direito. Inicialmente há um fato, ao qual se atribui um valor, de onde resulta a norma (REALE, 2002, p. 65). Exemplificando a partir do objeto deste trabalho, haveria a necessidade de um tabelião para satisfazer as necessidades da burocracia moderna (fato), ao qual se deseja a seleção objetiva e igualitária diante de um contexto de ideais republicanos (valor), que resulta na previsão constitucional do concurso público (norma). Assim, fato, valor e norma seriam dependentes um do outro, sendo que na ausência de um deles, haveria um hiato capaz de inviabilizar o próprio direito.

Conforme Reale (2002, p. 95), a norma jurídica é caracterizada pelo “fato de ser uma estrutura proposicional enunciativa de uma forma de organização ou de uma conduta, que deve

ser seguida de maneira objetiva e obrigatória”. O concurso público, como foi previsto nas leis brasileiras, é uma proposição de um “dever ser”. Como afirma Reale (2002, p. 95), uma norma não descreve o que é. Assim, pode-se observar que a norma dispõe que o ingresso na atividade notarial e de registro deve ocorrer através de concurso, e não que o ingresso ocorre por concurso. E a previsão do concurso público está de pleno acordo com os fatos e valores que lhe dão contexto. Além disso, a norma se mostra imperativa, onde o direito deve prevalecer “com ou contra a vontade dos obrigados” (REALE, 2002, p. 96).

E a partir do surgimento da norma, a discussão passa a ser sua validade. Em sentido formal, uma norma é válida se o procedimento de criação foi respeitado, tanto em relação a competência quanto ao processo legislativo. No entanto, o problema está no sentido material. Uma das principais vertentes dispõe que a validade da norma está diretamente relacionada ao respeito que se tem sobre ela. Assim, a norma do concurso público para cartório só seria válida se houvesse seu cumprimento, ou seja, se o ingresso só ocorresse por concurso público. Não é o critério que se adota no Brasil. A validade da norma, no ordenamento jurídico brasileiro, já se manifesta a partir de sua aplicação pelos tribunais. Um dos principais autores que discute a teoria do direito, Hans Kelsen (2009), critica esse critério, uma vez que jamais saberíamos se uma norma recém-criada é válida. Ele, que inicialmente observou a validade formal da norma como suficiente diante de um sistema normativo positivado, aos poucos reconheceu que o direito pressupõe um mínimo de eficácia:

Dizer que uma norma vale (é vigente) traduz algo diferente do que se diz quando se afirma que ela é efetivamente aplicada e respeitada, se bem que entre vigência e eficácia possa existir certa conexão. Uma norma jurídica é considerada como objetivamente válida apenas quando a conduta humana que ela regula lhe corresponde efetivamente, pelos menos numa certa medida. Uma norma que nunca e em parte alguma é aplicada e respeitada, isto é, uma norma que - como costuma dizer-se - não é eficaz em uma certa medida, não será considerada como norma válida (vigente). Um mínimo de eficácia [...] é a condição de sua vigência. Porém, uma norma jurídica deixará de ser considerada válida quando permanece duradouramente ineficaz (KELSEN, 2009, p. 12).

Mas o maior problema das normas sobre concurso público está na eficácia ou efetividade, chamada por Reale (2002, p. 105), de validade social. A validade social da norma está diretamente relacionada ao comportamento dos indivíduos de acordo com o comando normativo. Assim, para ter eficácia social, há necessidade de respeito à norma espontaneamente ou por medo de sanção. Conforme Reale: “o direito autêntico não é apenas declarado, mas reconhecido, é vivido pela sociedade, como algo que se incorpora e se integra na sua maneira de conduzir-se. A regra do direito deve, por conseguinte, ser formalmente válida e socialmente

eficaz” (REALE, 2002, p. 113). Diante disso, se percebe que o principal fator na análise de eficácia é a expectativa de um comportamento social adequado à norma, hipótese que não se verifica no contexto brasileiro em vários momentos, e que pode ser explicado a partir de aspectos culturais.

Diante deste contexto, consideramos a abordagem cultural de Sergio Buarque de Holanda, para quem a implantação forçada no Brasil da cultura europeia através da colonização nos tornaria “desterrados em nossa terra” (HOLANDA, 1995 [1936], p. 35). Diante deste cenário de imposição de normas que contrastam com as peculiaridades brasileiras, o resultado seria o cumprimento das leis por mera obediência, ausente qualquer espírito cívico envolto em ideais de interesse coletivo ou bem comum.

Hoje, a simples obediência como princípio de disciplina parece uma fórmula caduca e impraticável e daí, sobretudo, a instabilidade constante de nossa vida social. Desaparecida a possibilidade desse freio, é em vão que temos procurado importar dos sistemas de outros povos modernos, ou criar por conta própria, um sucedâneo adequado, capaz de superar os efeitos de nosso natural inquieto e desordenado. A experiência e a tradição ensinam que toda cultura só absorve, assimila e elabora em geral os traços de outras culturas, quando estes encontram uma possibilidade de ajuste aos seus quadros de vida (HOLANDA, 1995 [1936], p. 46).

E continua:

Trouxemos de terras estranhas um sistema complexo e acabado de preceitos, sem saber até que ponto se ajustam as condições da vida brasileira e sem cogitar das mudanças que tais condições lhe imporiam. Na verdade, a ideologia impessoal do liberalismo democrático jamais se naturalizou entre nós. Só assimilamos efetivamente esses princípios até onde coincidiram com a negação pura e simples de uma autoridade incômoda, confirmando nosso instintivo horror às hierarquias e permitindo tratar com familiaridade os governantes (HOLANDA, 1995 [1936], p. 191-192).

O homem cordial, ao trazer para esfera pública as características de afeto da estrutura patriarcal, é alheio a qualquer formalidade, e não reconhece o espírito cívico das normas. Para ele, que não é capaz e pouco se esforça para entender as formas impessoais de administração burocrática e de formação do Estado, tudo se resolve com alguma aproximação pessoal, onde aspectos subjetivos são mais importantes do que a racionalidade das sociedades burocráticas modernas.

Porém a forma de importação da cultura portuguesa não encerra a discussão sobre o desapego às normas pelos brasileiros. Ao se referir a ideologia impessoal do liberalismo, Holanda dá outra pista de análise, que é a implementação ineficiente dos ideais liberais no Brasil. O pretense projeto liberal, inspirado nos ideais iluministas de limitação do poder do

Estado e na afirmação dos direitos individuais, em certa medida foi alcançado através das Constituições escritas, que, mesmo em momentos autoritários, validaram o ordenamento jurídico brasileiro. Sob o aspecto jurídico, o liberalismo introduzido pelas grandes revoluções do século XVIII tinha como pano de fundo o rompimento com a insegurança gerada pelo direito comum então vigente, sobretudo pelos preceitos absoluta e universalmente válidos do jusnaturalismo. O direito natural, portanto, precisava ser sistematizado por normas escritas, o chamado direito positivo (FASSÒ, 1998, p. 659).

Mas a sistematização das normas no Brasil evidenciou a incompatibilidade dos ideais liberais com a realidade brasileira, onde os efeitos da colonização e da escravidão seriam implacáveis com um projeto liberal de democracia (SCHWARTZMAN, 1982). Ao longo do tempo, o aparato jurídico formal foi construído desconsiderando as experiências vividas pelos indivíduos aos quais as normas eram destinadas. Surge então a figura do “jeitinho”, como modo de comportamento adaptativo, e do “favor”, como mediação quase universal (SCHWARZ, 2000 [1977], p. 65), que de alguma forma procuravam amenizar o impacto entre a imposição de normas gerais e abstratas, e a realidade enfrentada no dia a dia. Assim, a constituição de uma rede social nacional diferenciada em relação às sociedades modernas ocidentais seria resultado do entrelaçamento entre as normas formais, gerais e impessoais, com as relações subjetivas marcadas pela amizade, simpatia e laços de parentesco. Esses mecanismos institucionais subjetivos, pautados por uma organização formal e outra informal, seriam destinados “a ‘dar conta’ da convivência com a realidade nacional” (MÉRITI SOUZA, 2016, p. 22).

O maior mérito da proposta liberal seria a viabilidade de separação entre espaço público, comum e visível, e o espaço privado, íntimo e particular (MÉRITI SOUZA, 2016, p. 32). Os princípios e fórmulas políticas importadas pelos liberais brasileiros foram adaptados conforme nossa realidade (COSTA, 1999, p. 132), e com a delimitação do poder estatal, o indivíduo passa a ser sujeito de direito, com destaque aos direitos civis, à liberdade e à igualdade, além da transparência na gestão pública. A limitação do poder estatal significa também o fim dos privilégios concedidos pelos governos a certos indivíduos, em claro desrespeito ao primado da igualdade.

Mas a relação entre o desapego às leis de que estamos tratando e o objeto do nosso trabalho é mais complexa. O que está em jogo, no caso dos cartórios, é uma fonte de recursos que beneficiava não só o titular, mas o grupo familiar. Assim, a elite cartorial pode ser observada como uma elite patrimonialista, que enxerga nas leis mera formalidade a ser cumprida e apenas quando lhes convém. E isso, por motivos óbvios, impedia a formação de qualquer espírito cívico capaz de aplicar as leis neste contexto. De um lado, as famílias

cartoriais que se beneficiavam das serventias e resistiam ao concurso; de outro, o homem cordial, que não se impunha porque via o descumprimento da lei como “normal” no contexto histórico e não desejava outra forma de relacionamento entre indivíduo e instituições, pois o rigor na aplicação da lei também lhe seria desfavorável.

2.4 O DECLÍNIO DA “GENEALOGIA TABELIÃ”

O cenário antigo pressupunha uma lógica de permanência das serventias em âmbito da mesma família por meio da transmissão hereditária, representando um negócio familiar mantido pelo Estado. Um exemplo dessa dinâmica pode ser observado no caso descrito na reportagem do *Jornal do Notário*, com o título “Genes Notariais”, que conta a história de um tabelião, o terceiro titular da família à frente da serventia. Para exposição deste caso, ocultamos os nomes dos envolvidos e da serventia.

O 1º Tabelião de Notas de [Município], [nome do tabelião], é dono de uma feição tranquila e alegre – mesmo após o final do expediente, nem ele e nem 20 de seus funcionários perderam o humor ao posar para a foto que ilustra esta matéria. Durante o dia, não é difícil observá-lo oferecendo assistência aos seus clientes e aos conhecidos nos diversos ambientes de seu tabelionato, situado no bairro [nome do bairro]. A naturalidade com que [nome do tabelião] se porta ao longo de um dia de trabalho vem da extensa experiência na atividade notarial. A sua história sob a égide do 1º Tabelionato de Notas é ímpar: em 1972 ele assumiu o cargo de preposto para três anos depois, alçar ao cargo de substituto. Hoje, a serventia completa 27 anos sob seu comando. Por pouco, o tabelião não seguiu outros rumos. “Logo após formado Bacharel em Direito, recebi o convite de um ex-Corregedor Permanente de nosso cartório, para que montássemos um escritório de advocacia”, conta, “o que por muito pouco não ocorreu. Mas devido ao convite feito por meu antecessor e pai, para que me tornasse seu substituto, acabei reconsiderando”. Com a outorga da delegação, [nome do tabelião] se tornou, em suas palavras, o “terceiro Titular [sobrenome da família]”, já que me antecederam nesse cargo, meus senhores pai (1968 a 1988) e avô (1944 a 1968), ambos como titulares”. Com uma genealogia tabeliã – e trabalhando há 43 anos dentro na mesma unidade, pouquíssimas mudanças foram realizadas após assumir a unidade (GENES NOTARIAIS, 2015, p. 50).

No caso apresentado pela matéria é possível perceber como ocorria a transmissão dos cartórios no cenário antigo, onde a “genealogia tabeliã” descreve a lógica de perpetuação de diversas gerações da mesma família sob o comando daquelas serventias. Hoje ele é titular, seu avô foi até 1968, e seu pai, entre 1968 e 1988.

Essa “predisposição genética” para o tabelionato, principal marca do cenário antigo, foi sendo combatida aos poucos. O cenário antigo se refere a um longo período, de quase cinco séculos, que vai desde a nomeação do primeiro tabelião oficial, em 1565, até o início do século XXI. Mesmo com algumas variações sobre a forma de nomeação e transmissão dos cartórios

ao longo do tempo, a essência foi sempre a mesma: seleção por critérios pessoais. E não foi por falta de previsão normativa em sentido contrário, já que desde o Decreto 9.420, de 1885, havia a previsão de concurso público. Mesmo com tais normas, as famílias cartoriais permaneceriam no poder.

Diante disso, a pergunta que surge é de como a dinâmica do cenário antigo se sustentou por tanto tempo? Após a análise dos tópicos anteriores, podem ser listados vários fatores que influenciaram para a manutenção das irregularidades e para a ruptura que viria ocorrer após a redemocratização:

- a) Patrimonialismo: seja pela visão institucional de Raimundo Faoro, ou cultural de Sérgio Buarque de Holanda, o patrimonialismo, entendido como dificuldade de separação entre o que é público do que é privado, esteve presente em todos os períodos de formação da sociedade brasileira. O efeito do patrimonialismo nos cartórios foi perverso. Além do entendimento da autoridade de que os cartórios estavam a seu dispor para livre disposição, o que já seria esperado em sociedades patrimoniais, o escolhido para titular criava a expectativa de domínio absoluto sobre a serventia, como se incorporada a seu patrimônio particular. Empregava familiares, amigos ou quem mais lhe conviesse, decidindo, desde cedo, o futuro de seu empreendimento. Quando se afastava, por morte ou aposentadoria, seu sucessor já estava designado, normalmente alguém da família. A expectativa de continuidade entre o mesmo grupo familiar era tão certa que, quando determinada a abertura de concurso público pelo CNJ, as ações judiciais e os recursos se fundamentavam em argumentos do tipo: “há muitos anos trabalhamos aqui”; “não é justo depois de tanto tempo”; ou “foram feitos muitos investimentos no local”, invocando-se um suposto “direito adquirido”;
- b) Clientelismo e coronelismo: as formas de dependência mútua do clientelismo e coronelismo foram determinantes para consolidar a visão patrimonialista sobre os cartórios, que serviam como meio de estabelecimento e manutenção de apoio político. Por deter caráter mais abrangente, a dinâmica do clientelismo foi fundamental para as escolhas dos antigos titulares, já que sua essência seria uma relação de trocas mútuas, com interesses diversos: um lado em manter-se no poder político; o outro em manter o cartório sob domínio de sua família. Mas esse esquema de trocas em relação aos cartórios formaria algo maior do que a simples troca de bens materiais característica do clientelismo. Seria constituído um forte vínculo de lealdade e confiança, permeado

por sentimentos pessoais de reconhecimento, gratidão e deferência, o que tornaria a família cartorial um elemento multiplicador da influência política local do patrono;

c) Ausência de um sistema burocrático eficiente: isso se deve, em certa medida, à própria construção da estrutura burocrática brasileira que, segundo Schwartz (1979), teve seus principais traços moldados ainda no período colonial, mais especificamente no Tribunal da Relação da Bahia. O que marcou o período foi o entrelaçamento dos interesses da coroa com os da sociedade local através do relacionamento pessoal entre agentes burocratas e indivíduos. Já em períodos mais recentes, mesmo com o surgimento de ideais burocráticos a partir da década de 1930, o concurso público como meio racional de seleção não conseguiu superar os hábitos impessoais oriundos da sociedade tradicional. Assim, através de uma estrutura informal fortalecida, operando ao lado de uma estrutura burocrática viciada na origem, o favorecimento pessoal se manteve;

d) Sistema normativo ineficiente: conforme observado na breve exposição histórica das normas sobre o assunto, uma regulamentação mais completa da atividade só ocorreu no final do século passado, mais especificamente em 1994. Antes disso, as normas eram omissas, contraditórias e descontínuas;

e) Atribuição da competência para organizar os serviços e realizar concursos aos Tribunais de Justiça estaduais: a proximidade das famílias cartoriais com membros dos três poderes em nível estadual foi determinante para manutenção das irregularidades. No caso do Paraná (MACHADO, 2016), as imbricadas relações estabelecidas entre cartorários, políticos e membros do Judiciário, inclusive com grau de parentesco entre eles, foram fundamentais para que essas famílias adquirissem perenidade nos cartórios;

f) Resistência do brasileiro em cumprir as leis: a ausência de espírito cívico de cumprimento das leis como dever favoreceu as irregularidades tanto de forma direta, já que as leis por parte da elite seriam meras formalidades a disposição de seus interesses, como de forma indireta, pela abstenção da coletividade em cobrar o previsto nas leis;

g) Uma suposta “camuflagem social” (MACHADO, 2016, p. 25): assim como outros grupos de elites, as famílias cartoriais apreciam a discrição. Quando Machado (2016) pesquisou as famílias cartoriais paranaenses, observou que se mantêm anônimas no meio social, normalmente não ostentam riquezas e procuram não se envolver em escândalos ou polêmicas. Faz parte da estratégia não chamar a atenção.

Também a divulgação do faturamento semestral das serventias é algo recente. Assim, por não chamarem a atenção, nunca houve interesse na mobilização pelo fim dessas irregularidades.

Mas em algum momento as relações patrimonialistas teriam que ser constrangidas, substituídas por noções de interesse público e espírito republicano, separando o que é público do que é privado, o que é família do que é Estado. Assim aconteceu a partir da redemocratização.

3 PERÍODO DE TRANSIÇÃO: A DIFÍCIL SUPERAÇÃO DO CENÁRIO ANTIGO

Consideramos como período de transição o intervalo entre o processo de construção e promulgação da Constituição de 1988 e o ano de 2009, quando foi editada a Resolução 80 do CNJ. Esse período foi marcado pela superação das práticas antigas de nomeação e transmissão dos cartórios e pelo início do cenário moderno, este último caracterizado pela implementação do concurso público. Durante a transição houve forte tensão entre práticas do cenário antigo e elementos do cenário moderno, sendo que o desdém às normas e às instituições pelas famílias cartoriais o tornaria ainda mais dramático. Quando essas famílias estavam na iminência de serem afastadas, empregaram os mais variados artifícios em sua defesa na tentativa de manterem as serventias sob sua posse. Mas essa oposição já era esperada, pois qualquer forma de extinção ou redução de privilégios de grupos de elite é sempre um processo penoso, demorado, com reduzidas chances de sucesso. Até mesmo os mais otimistas teriam alguma dificuldade de acreditar que isso algum dia ocorreria, tendo em vista os diversos recursos disponíveis, seja vínculos pessoais, conhecimento jurídico ou recursos econômicos.

Mas afinal de contas, considerando toda essa dificuldade e os recursos de resistência disponíveis, como foi possível essa ruptura? Defendemos a tese de que a ruptura envolveu um conjunto de fatores institucionais e sociais que contribuíram diretamente para seu sucesso, alguns mais próximos, outros mais remotos. Partimos do princípio de que o fim dos privilégios dos cartórios não foi um processo estrategicamente montado. Ao contrário, foi decorrência da trajetória institucional, política e social construída a partir da transição da década de 1980, quando as instituições foram remodeladas e fortalecidas a partir da nova Constituição, principalmente com a garantia de maior independência entre os poderes da República. Diante disso, o novo cenário político se tornou mais favorável ao controle sobre a administração de recursos públicos, o que permitiu as mudanças posteriores.

Para fins metodológicos, é possível analisar a ruptura através de duas perspectivas. A primeira sob o viés institucional, através do controle do próprio Estado, por meio das normas e outras instituições. A segunda pela perspectiva da atuação de agentes endógenos, através da pressão social em favor da moralização da administração pública, e grupos de interesse na defesa do concurso público. O controle pelo viés institucional apresentou-se de forma mais clara à nossa análise, representado por atos normativos em sentido amplo que estão formalizados e pelas intervenções das instituições por meio de processos e decisões judiciais, além de manifestações escritas. Por outro lado, sobre a pressão social e atuação de agentes endógenos, foi necessário maior esforço para sua constatação e análise.

A noção de interesse público foi o fio condutor nas duas perspectivas. No caso do controle estatal, interesse público é perceptível através da retórica dos debates, e nos textos dos atos normativos ou dos julgados, porque constam de forma expressa. Já no controle social, apesar de em alguns casos

manifestar-se de forma escrita, como nas sugestões enviadas à ANC/87-88, sua constatação implica maior atenção, porque é noção geral, abstrata, perceptível apenas através de interpretação e análise.

[...] a concepção de interesse público carrega uma força normativa derivada dos processos de deliberação pública nas ordens democráticas. Não é um conceito formal compreendido na dimensão de uma legalidade posta pelo Estado, mas um conceito substancial baseado na noção de que o cidadão tem algo a dizer sobre a política, sobre o estado e sobre a sociedade. O interesse público, neste tipo de controle, é um conceito substantivo e permeável à vontade política expressa pela sociedade, respeitados os direitos e garantias fundamentais da ordem democrática (FILGUEIRAS; AVRITZER, 2013, p. 222).

A análise conjuntural a partir dessas duas perspectivas é o que propomos neste capítulo, que está dividido em três partes. Inicialmente examinamos os marcos normativos que compuseram a transição. Em seguida, analisamos os diversos mecanismos e manobras mobilizados pelas antigas famílias cartoriais na tentativa de manter a titularidade. Por fim, abordamos as leis que de alguma forma favoreceram os antigos titulares.

3.1 OS MARCOS NORMATIVOS DA RUPTURA

Com exceção do Estado de São Paulo, que em 1999 organizou seu primeiro concurso público para cartórios após a redemocratização,¹⁶ nos demais Estados da Federação o concurso passou a ser realizado, de forma mais ou menos efetiva, somente após a publicação da Resolução n° 80 do CNJ. Mas essa Resolução só foi possível a partir de normas escritas editadas em meio ao contexto político favorável das últimas décadas do século passado e que são entendidas como marcos normativos diretamente relacionados ao sucesso do processo de ruptura. De antemão é preciso ressaltar que essas normas surgiram a partir dos avanços institucionais com a abertura política e busca de um mínimo de democracia substantiva.

E tudo isso ocorreu a partir da Constituição de 1988, que previu tanto o concurso público para ingresso, como os princípios implícitos e explícitos norteadores da administração pública. Em 1994 entrou em vigor a Lei 8.935/94, que regulamentou a atividade e reforçou a necessidade de concurso público. Por fim a Resolução n° 80 de 2009 do CNJ, editada após a constatação de diversas serventias em situação irregular durante fiscalização pelos conselheiros.

¹⁶ O Estado de São Paulo é exemplo positivo na realização de concurso público para provimento das serventias. Seu primeiro concurso, após a redemocratização, ocorreu em 1999 e terminou em 2000. De lá para cá ocorreram outros, sendo que em 2020 estava sendo realizado seu 11° concurso. Para se ter ideia, o modelo de edital de São Paulo foi reproduzido pelo CNJ na resolução 81 que padronizou os concursos para todo o Brasil.

Portanto, essas três normas formam o núcleo institucional normativo das mudanças que tratamos neste trabalho, as quais examinaremos a seguir.

3.1.1 A Constituição de 1988

A década de 1980 foi um divisor de águas em diversos aspectos da organização política e social brasileira. Política porque o radicalismo nas disputas de poder entre civis e militares foi substituído por discursos moderados, o que permitiu o reestabelecimento do governo civil. Social porque o retorno do poder civil representou a vitória da sociedade, que protagonizou algumas das mais importantes reivindicações da época, a exemplo do movimento pelas eleições diretas para presidente. A abertura política do início da década de 1980, além de remodelar as instituições e reestabelecer as liberdades individuais e coletivas, marcou uma nova forma de comportamento dos indivíduos em relação à administração pública. A partir dos movimentos de massa daquele período, esses indivíduos passaram a interferir de forma mais significativa na agenda política e se tornaram protagonistas na luta pelos direitos civis e políticos.

E mesmo não sendo os cartórios uma das pautas de reivindicações durante as manifestações populares da década de 1980, o pano de fundo desses movimentos serviu para consolidar diversos princípios republicanos que formaram a base das decisões políticas e jurisdicionais necessárias para o fim das irregularidades no processo de nomeação dos titulares. Além das transformações políticas ocorridas durante aqueles anos, o protagonismo da população nas manifestações de rua representou a garantia de liberdades há tempos restringidas. Assim, tanto o momento anterior à Constituição como o período subsequente podem ser observados como fatores que influenciaram de forma decisiva para o fim desses privilégios.

3.1.1.1 A abertura política após o governo militar

Um tema amplamente estudado por historiadores, a abertura política para a democracia após o governo militar foi um processo lento e polêmico que marcou a trajetória política brasileira. Ernesto Geisel, logo após sua posse como presidente, em 1974, sinalizou que haveria o retorno à democracia, mesmo que lentamente. Os motivos dessa abertura ainda permanecem controversos na história, sendo que comumente três razões são apontadas por alguns historiadores: a primeira, a proximidade de Geisel com Castelo Branco, que foi o primeiro presidente militar e que não nutria grande simpatia com ditaduras; a segunda por questões econômicas, com o aumento brusco no preço do petróleo, o que motivou Geisel a promover a

redemocratização ainda no período de prosperidade; o terceiro o desvio das próprias funções das forças armadas, que passaram a exercer funções políticas, relacionadas à administração pública, em que o poder e a ambição eram vaidades nocivas à moral do oficialato (CARVALHO, 2016, p. 177-178).

As etapas da abertura política podem ser resumidas da seguinte forma: em 1974 foram diminuídas as restrições à propaganda eleitoral, quando a oposição pôde falar na televisão com relativa liberdade; em 1978 houve a revogação do Ato Institucional nº 5 (AI-5), o fim censura prévia no rádio e televisão e o retorno ao Brasil dos primeiros exilados políticos; em 1979 a abertura para novos partidos políticos, sendo desmontado o bipartidarismo forçado e extintos o Arena e MDB; em 1982 ocorreram eleições diretas para governadores dos Estados, e como ato derradeiro de transição, os militares se abstiveram de concorrer às eleições de 1985 (CARVALHO, 2016, p. 181). Em 1985 a vitória de Tancredo Neves, mesmo por via indireta, representou o fim do governo militar.

Observando os atores e o protagonismo, é possível a análise do processo de abertura política em três fases. A primeira com pleno domínio dos militares, que compreendeu o período entre o ano de 1974 a 1982. Essa fase foi marcada pela viabilização de eleições mais livres em 1974, pelas divergências internas dos próprios militares e pelas dificuldades econômicas. Na segunda fase, de 1982 a 1985, apesar do predomínio militar, já aparecem alguns atores civis. As eleições para governadores estaduais em 1982, o movimento das Diretas-Já e a candidatura civil para concorrer à presidência seriam as marcas deste período, que já exerceriam alguma influência sobre a fase posterior. Na terceira fase, entre 1985 e 1989, os civis tornam-se protagonistas no processo, mesmo com algumas presenças militares (KINZO, 2001, p. 4-5).

A terceira fase é a que mais interessa a nossa análise, já que a participação popular, incluindo-se as manifestações de rua no ano de 1984, exerceu importante papel naquele momento e deixou seu legado para as décadas seguintes. Mesmo antes de 1984, mais especificamente a partir de 1982, a conjuntura política começa a mudar quando partidos liberais mais moderados passam a conduzir as negociações. As mobilizações populares tomam cada vez mais espaço nas capas de jornais, e a classe média, até então apoiadora do regime, volta-se contra ele. Junto a tudo isso, os governadores dos Estados passam a reivindicar abertamente o voto direto para presidente, o que mais tarde se transformaria no movimento das “diretas já”.

Mesmo tendo sido estimulado pelo próprio parlamento, o movimento pela eleição direta para chefe do Executivo representou a primeira grande manifestação cívica de luta política. Conforme Delgado (2007, p. 413) “o fervilhar das ruas traduziu uma forte simbiose entre bandeira política democrática e aspiração coletiva”. Somados os dois maiores comícios,

de São Paulo e Rio de Janeiro, em 1984, aproximadamente 2.700.000 pessoas se reuniram. O movimento demonstrou a força das ruas no espaço público, e foi entendido como uma festa cívica, onde a população passa a influenciar a agenda política.

Festa alimentada por esperança no futuro imediato e em rumos mais definitivos para a tradicionalmente frágil democracia brasileira. Festa democrática, que corroeu os últimos alicerces do regime autoritário. Festa que traduzia uma rara comunhão nacional entre instituições e movimentos populares. Festa da diversidade na unidade de propósitos. Festa republicana em um país de tradição patrimonialista. Festa da cidadania em uma nação na qual usualmente se desrespeitam os direitos básicos de seus cidadãos. Festa de projeção do futuro em um tempo ainda encoberto por névoas (DELGADO, 2007, p. 419).

A análise de Sallum Jr (2015 p. 16), apresenta outro olhar sobre a abertura política. Para ele, a crise dos anos 1980, que culminou na transição de regimes, era mais ampla do que uma suposta crise do governo militar. Era uma crise do Estado “varguista”, que vigorou desde 1930, caracterizado pelo domínio dos meios organizadores da sociedade, pela restrição do espaço de manifestações sociais, e construção de um capitalismo industrial onde a sociedade detinha pouca força nas decisões. Seguindo essa linha, o fato em questão é que a restrição de autonomia das instituições durante o governo militar, decorrente da centralização do poder nas mãos do governo federal, desencadeou um intenso movimento de recriação do cenário político, pautado em preceitos democráticos, que acima de tudo pressupunham o fortalecimento e a independência das instituições políticas.

A entrada maciça da população na luta política em favor da superação rápida do regime autoritário produziu uma inovação substancial na vida política brasileira: constrangeu o governo a tolerar as manifestações populares, os meios de comunicação de massa fiéis ao regime militar a noticiá-las e as elites políticas a rejeitar as costumeiras condicionalidades interpostas à vigência da democracia no Brasil. De fato, a mobilização ampla das classes médias e das massas populares pelos partidos de oposição em favor das Diretas-Já fortaleceu, social e politicamente, a ideia de que não há democracia sem participação popular e de que não há participação popular sem a liberdade plena de associação e para manifestar demandas coletivas (SALLUM Jr. 2011, p. 23).

Independente do ponto de vista, é consenso que a abertura política significou o início de um novo cenário, onde a cidadania passou a ser entendida como o acesso a direitos e limitações ao poder do Estado. A partir daí o ativismo cívico começa a florescer no Brasil, com diversas demandas de fundo, dentre elas o restabelecimento do Estado de Direito e a redemocratização das instituições. Tudo isso desaguaria no processo de construção da nova Constituição, que tinha como desafio redesenhar uma nova ordem política, pautada na independência dos poderes e na garantia dos direitos individuais.

3.1.1.2 A Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988

A análise da importância da CRFB/88 para o êxito do processo de ruptura que estamos tratando requer não só o olhar sobre o documento em si, o “produto” de todo o processo de abertura política, mas sobre o contexto político e social que a antecedeu. Ideais moralizadores, demandas por liberdades e a garantia de direitos básicos foram alguns dos pontos chave para a reconstrução da nova ordem democrática. A própria ideia de reivindicar direitos já significou grande avanço no contexto de transição para a democracia.

Logicamente, a CRFB/88 não estava focada só nos cartórios, mas as discussões sobre eles ocuparam considerável espaço no processo constituinte. Seja através de interesses corporativos de alguns deputados da ala conservadora, que procuravam favorecer famílias de titulares, ou pela resistência do grupo progressista, ou até mesmo pelas sugestões da população pedindo a moralização dos cartórios, o que houve foi um amplo debate com a defesa de inúmeros interesses. Isso tudo, somado à agenda política de abertura que procurava estabelecer um mínimo de democracia substantiva, resultou em uma constituição que conteve elementos decisivos para o processo de ruptura, o que pôde ser observado ao longo das décadas seguintes. Analisemos o processo constituinte.

Cumprindo-se a promessa de campanha de Tancredo Neves, a instalação da ANC/87-88, destinada a elaboração da nova Constituição, ocorreu no primeiro dia de fevereiro de 1987, através da Emenda Constitucional nº 26 de 1985 (BRASIL, 1985), sob o governo de José Sarney. Apesar de a ANC/87-88 não ser exclusiva, já que os parlamentares constituintes ainda cumpriam seus mandatos, os trabalhos foram intensos e os debates em torno dos mais variados assuntos suscitavam quase sempre calorosas discussões. Foi um evento marcante no momento de transição política e aberto as mais diversas manifestações. Naquele momento o Congresso Nacional “transformou-se em ponto de afluência de múltiplos setores organizados da sociedade brasileira” (PILATTI, 2008, p. 1). As discussões para formação da ANC/87-88 marcariam o início da nova ordem constitucional, destinada a romper com o emaranhado de normas de cunho autoritário que gerava insegurança jurídica. Nas palavras de Nelson Oliveira, a transição da década de 1980:

traduz os esforços de remontagem das bases institucionais e do estabelecimento de novo período de transição. Uma transição que se anuncia com as mesmas dúvidas de experiências anteriores. Transição para um regime democrático, para um novo modelo de ser econômico e social, para um novo sistema de ser político (OLIVEIRA, p. 2001, p. 43).

O momento era de superação do governo militar, quando a sociedade civil começa a reivindicar mais direitos e influenciar a agenda política. E por isso a construção da nova constituição, antes e durante a ANC/87-88, foi um processo complexo, onde diversos segmentos da sociedade atuaram na defesa de seus interesses.

Ali aconteceu um processo decisório caracterizado pelo dissenso, pela intensa e permanente mobilização de atores coletivos internos e externos, por cotações altamente polarizadoras e, ao mesmo tempo – sobretudo em sua fase final -, por uma atividade igualmente intensa e incessante de busca de acordos entre as lideranças das diferentes forças em choque” (PILATTI, 2008, p. 1).

A imprensa, que por anos fora censurada, atuava diariamente e cobria cada ponto discutido e dava ampla publicidade. A divulgação dos acontecimentos daquele momento acabou por encorajar a participação de diversos grupos sociais organizados, que atuavam por meio de sugestões na fase de trabalho das subcomissões e através de pressão para aprovação das propostas em plenário (KINZO, 2001, p. 4-5).

Conforme Pilatti (2008), apesar de majoritariamente conservadora, a ANC/87-88 produziu um texto com caráter progressista em vários aspectos, principalmente nos direitos sociais. Os 559 membros dividiram-se basicamente em dois blocos: o progressista, formado pelos partidos PCdoB (3), PCB (3), PDT (26), PT (16) e PSB (2), e por alguns parlamentares do PMDB que se colocavam mais à esquerda; e o bloco conservador, formado pelos partidos PDS (38), PL (7), PFL (135), PDC (6), PTB (18), mais alguns parlamentares da ala conservadora do PMDB. Mesmo a ANC/87-88 sendo predominantemente conservadora (o PMDB, com 306 membros, detinha ampla maioria; os partidos conservadores com 201 membros; e os partidos de esquerda 50), o texto promulgado foi muito mais direcionado para a transformação do que para a conservação:

O resultado de seus trabalhos acabou por parecer mais afeiçoado ao modelo desejado pelas forças progressistas minoritárias em seu interior do que ao modelo pretendido pelo conservadorismo majoritário que a partejou. [...] boa parte das razões dessa ‘errância’ pode ser encontrada no seu processo decisório endógeno, para além das difusas aspirações e mobilizações por mudanças que caracterizavam, então, o contexto sócio-político nacional. Uma série de decisões autônomas da própria Constituinte e da bancada majoritária, algumas de consequências inesperadas, outras resultantes da incorporação de costumes consagrados na política parlamentar ordinária, outras, ainda, creditáveis ao acaso, pré-condicionaram as possibilidades de incorporação, à Constituição aprovada, de inúmeros conteúdos típicos da agenda progressista (PILATTI, 2008, p. 311-312).

Na análise de Pilatti (2008), isso ocorreu porque o uso estratégico de recursos regimentais pela minoria dos constituintes fortalecia o poder de barganha durante as votações. Um dos pontos favoráveis aos progressistas foi a força dos chamados “constituintes de baixo clero”, que lutavam por posições de destaque e se beneficiavam de seu poder de obstrução que o regimento previa. Outro fator importante foi o apoio em alguns pontos da pauta progressista pelos parlamentares mais à esquerda do PMDB. Através de manobras empregadas nos termos do regimento, os progressistas procuravam obter as vantagens possíveis e aos poucos ganharam mais força nas discussões. Com isso, os conservadores tiveram que ceder em vários momentos e o modelo desejado pelas forças progressistas foi ganhando espaço. Assim, a atuação da ala progressista se caracterizou “pelo uso intensivo dos instrumentos formais do processo legislativo, tanto em sua atuação propositiva (formação de coalizões para aprovação de propostas), como em sua atuação reativa (formação de coalizões de veto)” (PILATTI, 2008, p. 4). Mas os conservadores, ao perceberem as vantagens conquistadas pelos progressistas através de manobras regimentais, modificaram o regimento interno da ANC/87-88, o que ocorreu especificamente na comissão de sistematização, quando se formou o chamado “centrão” que reduziu essa ingerência no processo.

Além das manobras regimentais, que favoreceram diretamente a ala progressista, a pressão social, chamada de “influência endógena” (PILATTI, 2008, p. 311-312), foi determinante para o resultado positivo em relação a diversos aspectos de interesse social, sobretudo para a previsão de direitos e garantias fundamentais e diversos outros pontos favoráveis à moralidade administrativa.

Diante de tudo isso, é possível observar que o contexto político durante o processo de construção da nova Constituição foi determinante para o resultado, onde investidas contra a moralidade administrativa, naquele momento, teriam alto custo político, quadro agravado pela ostensiva vigilância dos representantes da sociedade civil, órgãos de imprensa e dos grupos de oposição.

3.1.1.3 Os cartórios durante a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988

Ao longo da história brasileira, a primeira vez que o tema “cartórios” foi discutido em maior profundidade na esfera pública ocorreu durante a elaboração da Constituição de 1988. Os principais pontos de discussões eram a forma de exploração, se pública ou privada, e o concurso público como forma de ingresso. O interesse nesses temas decorria das inúmeras críticas aos ganhos elevados e às práticas irregulares de nomeação e transmissão das serventias.

Mas por qual motivo o tema foi inserido na agenda de discussões políticas naquele momento? A principal hipótese é que o cenário político de redemocratização tornou-se favorável ao rompimento com práticas patrimonialistas incompatíveis com os ideais republicanos, sendo que a moralização dos cartórios estava inserida em uma agenda mais ampla de reorganização da administração pública, sobretudo na aplicação de mecanismos racionais de recrutamento e seleção para cargos públicos, baseados no mérito e não mais em critérios pessoais.

Um primeiro ponto a ser observado é que as discussões sobre cartórios não ficaram imunes aos interesses corporativistas que tentavam influenciar diretamente a agenda parlamentar. Uma publicação do jornal O Estado de São Paulo em 13 de dezembro de 1987, em matéria intitulada "Denunciada caixinha do lobby dos cartórios" (BALISTA, 1987), relatou o pedido de abertura de uma CPI pelo então presidente da Associação dos Escreventes e Auxiliares de Justiça do Estado de São Paulo (Asseajesp), José Luiz de Castro Silva. Segundo a matéria, a denúncia estava embasada em informações contidas em um encarte do Órgão Oficial do Colégio Notarial do Brasil e em uma comunicação da Associação dos Titulares de Serventias Extrajudiciais do Brasil (Ateb). Havia, nesses materiais, indícios da formação de uma "caixinha" destinada a garantir a aprovação da efetivação dos herdeiros de cartórios extrajudiciais. Conforme a reportagem, Silva afirmava que dois dos Deputados mais atuantes na defesa dos interesses das famílias cartoriais durante a ANC/1987, Márcio Braga (PMDB-RJ) e Adolfo Oliveira (PL-RJ), seriam titulares de serventias.

Outra reportagem, de 02 de agosto de 1987, intitulada "Corporações é que mandam na Constituinte", do jornal Correio Brasiliense, constatou a atuação das "poderosas corporações" durante as votações nas subcomissões e comissões temáticas, onde votava-se menos em função dos partidos a que pertenciam e mais de acordo com sua atividade econômica. Assim, blocos se formavam na tentativa de decidir temas sensíveis e de interesses corporativos, funcionando como poderosos *lobbys* durante as votações (CORPORAÇÕES, 1987).

Mas a pressão sobre os parlamentares não foi constatada apenas pela imprensa. As denúncias de atuação de grupos de interesses eram frequentes nos discursos dos parlamentares. Jesualdo Cavalcanti, por exemplo, durante a 157ª Sessão, denunciou o poderoso lobby dos cartórios:

Ninguém desconhece, também, que o Lobby dos cartórios particulares, aqui, atua fortemente. Ele atuou na Subcomissão do Poder Judiciário e na Comissão de Organização de Poderes. Está atuando na Comissão de Sistematização e certamente vai atuar mais forte ainda no plenário. Ele é tão poderoso que conseguiu incluir e manter no Projeto de Constituição, vencendo tortuosamente todas as etapas do

processo constituinte, o famigerado dispositivo que assegura a exploração privada dos Cartórios de Notas e Registros Públicos. Isto significa que, se afinal aprovado, vamos perpetuar num retrocesso sem precedentes, um privilégio que remonta aos tempos coloniais, embora iníquo (CAVALCANTI, 1987, p. 258).

Mesmo tendo alguma influência no processo de construção da nova Constituição, essas corporações não conseguiram implementar completamente sua agenda, porque a resistência não partia de um único centro, mas de diversos segmentos. Um deles, talvez o mais relevante naquele momento, era a sociedade civil, que expôs suas demandas através de sugestões por meio do projeto “Diga Gente e Projeto Constituição”, que veremos a seguir.

3.1.1.3.1 As sugestões da população

Conforme vimos, o processo de construção da atual Constituição representou a abertura política e transição de um governo autoritário para a democracia. Por isso, durante esse processo, a tônica foi estabelecer um diálogo entre os diferentes atores, envolvendo não só grupos representativos de classes e membros políticos, mas também a sociedade civil. Essa participação ocorreu de várias formas, seja através de movimentos e protestos, a exemplo das “diretas já”, ou através da participação na ANC/87-88. O tema deste tópico é a participação da população através de sugestões durante o processo Constituinte.

A construção da Constituição de 1988 foi um dos poucos momentos na história brasileira em que a população foi ouvida para o estabelecimento de uma nova ordem política. Não porque os parlamentares assim desejassem, mas o próprio fortalecimento do governo civil dependia do apoio popular. O povo, portanto, que passou mais de vinte anos de restrições de liberdades, teve seu momento de participação efetiva na construção da nova ordem, onde seus sentimentos e vontades puderam ser manifestadas.

Apesar do desapontamento com o fracasso da luta pelas diretas e da frustração causada pela morte de Tancredo Neves, os brasileiros iniciaram o que se chamou de ‘Nova República’ com o sentimento de terem participado de uma grande transformação nacional, de terem colaborado na criação de um país novo” (CARVALHO, 2016, p. 196-197).

Durante cinco meses do ano de 1987, através do projeto “Diga Gente e Projeto Constituição”, o Senado Federal recolheu sugestões dos cidadãos por meio de formulários distribuídos nas agências dos Correios por todo o Brasil. O formulário convidava os cidadãos a participarem da construção daquele documento que afetaria a vida de todos, tanto em relação à garantia de direitos como na prescrição de deveres: “Pela primeira vez, em muitas gerações,

você vai poder colaborar, dizendo o que pensa da Constituinte e o que espera da nova Constituição” (FORMULÁRIO, 1987). Foram enviadas mais de setenta mil sugestões, o que significou ampla adesão popular.

Essas sugestões, analisadas de forma pioneira por Monclair (1991), retratam as demandas populares da época e indicam a forte aderência social ao momento de discussão sobre a construção de uma nova ordem. Era comum a ênfase aos temas “valores democráticos”, “justiça social”, “Constituição voltada ao povo”, “Brasil justo e democrático”, e “fim de privilégios”; muitas em tom de desabafo, com desejo de um país melhor para todos.

Sobre os cartórios, para a pesquisa sobre sugestões que envolveram o tema, fizemos uma busca no Sistema de Apoio Informático à Constituinte (SAIC), disponível na página eletrônica do Senado Federal, onde obtivemos 360 resultados. Após a leitura de todas, foram selecionadas 189 sugestões específicas sobre o tema que estamos tratando, que foram separados em sete grupos definidos pelo pedido principal:

Quadro 1 – Sugestões da população sobre cartórios na ANC/87-88

| Sugestão | Número de casos |
|--|------------------------|
| Estatização dos cartórios | 114 |
| Extinção do caráter vitalício, da hereditariedade e da propriedade dos cartórios | 33 |
| Concurso para cartório | 17 |
| Efetivação, como titulares, dos substitutos e dos servidores dos cartórios | 15 |
| Moralização dos serviços de cartório | 7 |
| Manutenção da transmissão hereditária | 2 |
| Fim das permutas de qualquer natureza | 1 |

Fonte: o autor.

Em várias sugestões os temas se entrelaçavam, como, por exemplo, em casos que pediam concurso para cartório com base na moralização dos serviços em cartório, ou outros que pediam a estatização dos cartórios para acabar com a hereditariedade. Vejamos cada um deles:

1) *Estatizar os cartórios*: o maior número de sugestões foi no sentido de estatização dos cartórios. Identificamos nesses pedidos dois grupos de interesse. Um deles era composto por cidadãos que defendiam a moralidade da administração pública e entendiam que a exploração privada dos cartórios era uma forma de concessão de privilégios inaceitável na nova ordem constitucional. O outro era formado por titulares de cartórios que trabalhavam em serventias deficitárias e viam na estatização uma forma de segurança financeira. Exemplo do primeiro grupo, um dos pedidos, encaminhado por João Sejópoles, defendia a estatização dos

cartórios como forma de moralização: “Carrear aos cofres públicos, sem demora, as rendas dos cartórios, e tabelionatos para dar autossuficiência ao Poder Judiciário, terminando assim, uma arcaica e feudal estrutura de donos de repartições públicas” (SEJÓPOLES, 1986). No mesmo sentido, e ainda denunciando práticas irregulares de cobrança, algo recorrente em diversas sugestões, Mario Lucio Nonato, de Jose Bonifácio – SP, pediu que:

[...] os cartórios de registros de imóveis fossem definitivamente oficializados, porque todos eles cobram fora da tabela todo e qualquer serviço a preços altíssimos, ficando assim oficializado um roubo contra o povo pobre, porque os poderosos eles não cobram para não terem problema. O mesmo problema ocorre nos cartórios de registro civil, sem contar com o fato dos cartórios serem hereditários, quando os donos cansam do roubo passam para os filhos (NONATO, 1986).

Do segundo grupo, formado por titulares de serventias, um dos argumentos para estatização era o excesso de trabalho, inclusive finais de semana, motivo pelo qual pediam uma aposentadoria especial. Outro motivo era o baixo rendimento de cartórios de cidades menores, a exemplo da sugestão encaminhada por José Marcio Antunes Amaral:

Gostaria de saber como ficará a situação dos cartórios, e principalmente cartórios do interior. Pois trabalho há mais de (10) dez anos no Cartório do Registro Civil e Notas de Vila Pereira, Nanuque, MG, com meu pai, o oficial, sr. José Mendes Amaral e a renda extraída do referido Cartório não dá condição para que ele me pague um salário, e isto faz com que eu viva sem nenhuma renda. Queria, então, saber se há possibilidades dos Cartórios passarem para a Federação ou para o Estado, ou mesmo se haveria alguma possibilidade de uma nomeação para o meu caso, percebendo um salário compatível com a função que exerço para o bem social da nossa Cidade, que também são cidadãos de baixa renda e, às vezes, não têm condições de pagar registros de seus filhos, e que muitas vezes temos que fazê-los gratuitamente (AMARAL, 1986).

A estatização dos cartórios atenderia a dois interesses. Um deles, o mais recorrente, era o fim do privilégio de grupos familiares na exploração de um serviço de natureza pública. O outro, que vinha dos titulares ou substitutos em exercício do cargo em pequenos municípios era a garantia de um rendimento mínimo, sendo que as despesas com a manutenção do cartório acabavam maiores que o faturamento.

2) *extinção do caráter vitalício, da hereditariedade e da propriedade dos cartórios:* para Djalma Raymundo Edital, de Juiz de Fora – MG: “É sabido que todo titular de Cartório de Notas e de Registro de Imóvel leva vida nababo, porque todo Cartório é uma fonte de arrecadação, não bem fiscalizada, que passa de pai para filho, sempre encontrando um meio de burlar quando o pai não tem descendente” (EDITAL, 1986). Ady Maria da Costa afirmava que a “passagem” de pai para filho ocorria também por artifícios políticos, e por isso pediu a “Extinção do caráter vitalício dos cartórios que passam de uma geração para outra, numa mesma

família, por artifícios políticos. Uma redistribuição justa da renda dos mesmos que no Brasil tem feito magnatas às custas do povo” (COSTA, 1986). Algumas sugestões denunciavam casos específicos: “A vitaliciedade de cartórios deve ser extinta. Em Juiz de Fora, duas famílias detém o poder dos cartórios judiciais em prejuízo para o Estado, para a justiça e para o povo (não são os cartórios que elegem os representantes). Apelamos para vosso bom senso” (NÃO IDENTIFICADO, 1986). Para Pedro Fernandes de Aquino, de Campina Grande, Paraíba, [...] os cartórios não devem ser propriedade particular; os cartórios hoje vivem nas mãos do chefe político quando o elemento é adversário começa a perseguição, como acontecem muitas irregularidades nos cartórios dos municípios da Paraíba [...] (AQUINO, 1986).

3) *concurso público*: Diversas sugestões, além de denunciarem práticas irregulares e pedirem a regularização dos cartórios, pediam de forma explícita a realização de concurso público. Paulo Soares Santana foi autor de uma delas, sugerindo o prazo de 6 meses para realização da nova seleção:

Os cartórios do Brasil são sucedidos como uma verdadeira dinastia em que o tabelião chefe aposenta ou morre e o transfere ao seu filho, genro ou neto. Principalmente, os cartórios de registros de imóveis, notas, títulos e documentos e, no interior até os judiciais. Assim, é importante que a nova Constituição seja inserido um artigo no qual esteja prescrito que, após a aposentadoria, morte ou renúncia de qualquer tabelião no Brasil, o órgão do Poder Judiciário competente tenha o prazo de 6 (seis) meses, no máximo, para a realização do concurso para preenchimento do cargo. Seja cominada sanção à desobediência deste artigo (SANTANA, 1986).

4) *efetivação, como titulares, dos substitutos e dos servidores dos cartórios*: Foram 15 sugestões neste sentido. Denizart Vicente Azevedo argumentou que os titulares apenas cuidavam da parte administrativa do cartório, e quem desenvolvia a atividade notarial e registral eram os escreventes. Chegou a sugerir a alteração do art. 208 da Constituição vigente à época, em que passaria a seguinte redação:

Fica assegurada aos substitutos das serventias extrajudiciais e do foro judicial, na vacância, a efetivação no cargo de titular, desde que, investidos na forma da lei, contem ou venham a contar 5 anos de exercício, nessa condição e na mesma serventia, até 31 de Dezembro de 1983, ou contem 15 anos de exercício como escrevente, também na mesma serventia, até referida data (AZEVEDO, 1986).

5) *moralização dos serviços de cartório*: eram comuns críticas em relação aos serviços prestados pelos cartórios, além de denúncias por cobranças indevidas e fraudes cometidas por tabeliães.

6) *a manutenção da transmissão hereditária das serventias*: Em uma delas o autor entende ser “direito” do filho exercer o ofício do pai: “Fazer com a lei da hereditariedade volte a vigorar, pois, acho que o filho ou filha do Tabelião tem o direito de exercer a função que o pai exercia quando vivo ou depois de aposentado” (CÉSAR JÚNIOR, 1986). Jairo Danilo Copetti, de Tuparendi – RS, foi mais comedido, afirmando que o herdeiro deveria passar por exame para aferir suas condições de assumir o cartório:

Pela nova Constituição Brasileira, se poderia ser como antigamente, de um Tabelião, e Oficial de Registro Civil deixa para o filho, que esteja apto a seguir a carreira do pai, se seria possível deixar o cartório para o mesmo. Sendo que para o filho assumir deveria passar por exame e teste para ver das condições ou não do mesmo vir assumir o cartório (COPETTI, 1986).

7) *Fim das permutas de qualquer natureza*: uma sugestão, apenas, pedia o fim de uma prática recorrente que era a troca de serventias entre titulares com intenção de manter boas serventias sob o domínio da família por mais tempo.

A sugestões que analisamos, apesar de reduzidas diante do universo de mais de setenta mil, representam as demandas da população naquele momento sobre as formas de ingresso e transmissão dos cartórios. Com exceção daquelas que pediam a efetivação dos substitutos ou a manutenção da transmissão hereditária, as outras, apesar de classificadas em grupos distintos, partiam do mesmo princípio, que era acabar com privilégios de indivíduos ou grupos na exploração vitalícia de um cartório e com a transmissão de forma hereditária.

Apesar de não específicas sobre cartórios, é preciso considerar a participação de instituições representativas de diversos segmentos sociais que enviavam sugestões e buscavam interferir na agenda de debates e prioridades daquele momento. Em ofício enviado pelo Sindicato dos trabalhadores rurais de Barbalha, Ceará, por exemplo, foram listadas sugestões para a nova Constituição, e um dos itens foi a exigência de concurso público para todos os servidores públicos, a fim de evitar-se o apadrinhamento político. Outro exemplo foi um documento chamado *Carta de Niteroi*, de um grupo de estudos que apontou diversos subsídios para a nova Constituição, tendo entre eles a indicação de concurso público como único meio hábil a selecionar indivíduos para as carreiras públicas.

Como é possível perceber, a ANC/87-88 não foi apenas um palco de debates políticos, mas representou um momento de participação dos diversos segmentos da sociedade. Apesar de qualquer influência externa ter passado pelo “filtro do mundo parlamentar” (PILATTI, 2008, p. 2), a manifestação de vontade da população naquele momento representou a conquista de

liberdade após um longo período de restrições diversas e fortaleceu a voz das ruas que iniciou durante a abertura política.

3.1.1.3.2 Os debates

Para análise dos debates sobre concurso público e cartórios durante a ANC/87-88, fizemos a leitura das atas das sessões plenárias em que os termos “cartório” e “concurso público” foram discutidos. Esses dois temas normalmente estavam associados ao discurso sobre moralização da administração pública, principalmente quando se discutia o concurso como forma de ingresso no serviço público. Especificamente sobre o tema “cartórios”, foram identificados três contextos de discussão: o primeiro relacionado às formas de ingresso nas funções públicas de forma geral; o segundo sobre a forma de exploração desses serviços, pública ou privada; o terceiro sobre a possibilidade de permanência de antigos titulares que ingressaram sem concurso público. Além desses três contextos de discussão, que serão apresentados a seguir, outros temas relacionados aos cartórios apareceram em diversos momentos durante as discussões, dentre eles a sugestão de que fossem atribuídos aos municípios autonomia e competência para prestar serviços de registros públicos e de tabelionatos, além de algumas denúncias de irregularidades envolvendo o registro de terras e de cobranças indevidas pelos registros.

O primeiro eixo de discussão foi o concurso como mecanismo para recrutamento e seleção dos candidatos aos cargos da administração pública. Havia certo consenso de que esse mecanismo seria o ideal contra o favorecimento de indivíduos através de vínculos pessoais. Na maior parte das sessões algum discurso eloquente denunciava práticas imorais no ingresso de servidores e defendia métodos transparentes na contratação de servidores públicos. Eram comuns discursos que propunham acabar com clientelismo, favoritismo e outros meios de distorções dos princípios republicanos. Os mais enfáticos, além de denunciarem a ineficiência de um sistema ultrapassado, defendiam a plena efetivação do sistema de mérito, não só como previsão normativa, mas como aplicação prática:

A primeira observação é tornar o sistema do mérito não uma panaceia, mas um Poder-Dever. Na realidade, apesar de todas as constituições referirem-se à obrigatoriedade de admissão no serviço público através de concurso, o sistema de mérito não passou de um estereótipo. Foi e está sendo um engodo, embora tratar-se de um princípio insito no regime republicano. (SANTANA, 1987, p. 269).

Esses discursos denunciavam a falta de efetividade do concurso público na prática, já que havia previsão em Constituições anteriores, a exemplo da Constituição de 1967, mas o que ocorria eram inúmeros casos de favorecimento a determinados indivíduos através de escolhas pessoais. Para se ter ideia da importância naquele momento da necessidade de escolhas para cargos públicos de forma objetiva e através do mérito, no anteprojeto, elaborado pela Comissão de Sistematização e entregue em junho de 1987, o concurso público constava no rol dos elementos através dos quais o povo exerceria a soberania:

Art. 26 - O povo exerce a soberania: [...] V - pela obrigatoriedade de concurso público de provas nas funções de jurisdição e administração, ressalvadas, no último caso, as que lei complementar definir a confiança do superior hierárquico como mais importante para o serviço que a própria habilitação profissional (ANTEPROJETO, 1986, art. 26).

O segundo eixo de discussão sobre os cartórios durante a ANC/1987, o mais polêmico, foi a estatização ou privatização dos serviços notariais e registrais. Para alguns, enquanto o Estado se encarregava do ônus “desde a produção de aço até a venda de verduras e papel higiênico, delega a terceiros funções precípuas, como é o caso aberrante dos Cartórios, desde o Império nas mãos de particulares vitalícios” (CORREA, 1987, p. 273). Na mesma linha, José Viana (1987, p. 68) propôs a estatização dos cartórios: “Que sejam estatizados os cartórios em todo o País, pois os Tabelionatos em mãos privadas é uma reminiscência medieval, que não é mais concebível nos dias de hoje, além de ser meio de corrupção de muitos notários”. Alguns discursos denunciavam corrupção, conluio e favorecimento entre titulares de cartórios e donos de terras. Esses discursos manifestavam desejo de moralização desses serviços e fim dos inúmeros benefícios que a nomeação livre dos titulares acarretava. Sobre ganhos econômicos, argumentavam alguns que os cartórios geravam muito dinheiro, dinheiro que deveria ser destinado ao povo. Já em outros casos, considerando a localização em pequenas cidades do interior, um cartório mal conseguia se manter.

Para Ivo Mainardi (1987, p. 340), por outro lado, a estatização não atenderia nem ao interesse público, nem ao interesse do Estado, e não haveria nenhuma melhoria nos serviços. Primeiro porque o Estado seria mau gestor, e as receitas seriam rapidamente pulverizadas, insuficientes sequer para manter as despesas; segundo, a população não teria nenhum benefício com a medida, já que haveria de arcar com mais um ônus que seria os encargos utilizados por uma parcela mínima de cidadãos; terceiro, não haveria nenhuma melhora nesses serviços, mas seriam assemelhados aos já conhecidos da população, em geral deficientes, precários, lentos e caros.

O principal argumento do discurso pró-estatização era de que os cartórios em regime de exploração privada seriam privilégios concedidos a determinados indivíduos de forma vitalícia, o que iria contra a lógica republicana:

Ora, o exercício privado de funções próprias do Estado, como as relativas a notas e registros públicos, constitui uma das mais abjetas heranças do feudalismo. Trata-se, portanto, de privilégio retrógrado, extemporâneo, incompatível com o nosso tempo. Incorporá-lo ao texto constitucional, que pretendemos moderno, democrático e progressista, macularia, irremediavelmente, os trabalhos desta Constituinte (CAVALCANTI, 1987, p. 370).

Mesmo com algumas tentativas de estatização, o que prevaleceu no texto constitucional foi o exercício dos serviços notariais e registrais em caráter privado, porém delegados pelo Poder Público, o que na prática já ocorria. O bloco progressista proferia discursos que protestavam pelo desfecho da votação, por manter os cartórios extrajudiciais, que dão lucro, na mão de particulares, enquanto os cartórios judiciais, que dão prejuízo, ficam para o Estado: “Destina-se o filé da exploração das atividades neste País às empresas privadas, enquanto às estatais, todas as atividades que derem prejuízo” (MONTEIRO, 1987, p. 234).¹⁷

O terceiro eixo de destaque e que também suscitou intensos debates na ANC/87-88 sobre cartórios foi a tentativa de atribuir titularidade aos substitutos que tivessem assumido o cargo até a promulgação da Constituição de 1988, mesmo não concursados. A tentativa, apelidada por alguns parlamentares de “trem da alegria”, ao final foi rejeitada. Durante a Sessão

¹⁷ Mesmo com a previsão constitucional de exploração privada, dois Estados ainda mantiveram os serviços estatizados até pouco tempo: o Acre, até 2010; a Bahia, até 2017. No caso do Acre o processo de privatização iniciou em 2006, mas o primeiro concurso só foi parcialmente finalizado em 2010. Até 2017, dos 31 cartórios do Estado, quatro ainda eram oficializados (CARTÓRIOS COM VOCÊ, 2017[b], p. 17). Na Bahia o processo iniciou em 2011 e, até janeiro de 2017, de um total de 1463 cartórios 145 eram privados e 1318 eram estatizados. Após 2017, 742 eram privados e 721 ainda permaneciam estatizados (CARTÓRIOS COM VOCÊ, 2017[b], p. 14). Em relação à Bahia, os cartórios estatizados, além de apresentarem prejuízo aos cofres públicos – havia a necessidade de complementação dos valores arrecadados com os serviços para pagamento de salário dos servidores – oferecia um atendimento de baixa qualidade. Foi o que constatou a então corregedora Nacional de Justiça do biênio 2011-2012 Eliana Calmon: “Quando a equipe da Corregedoria chegou à cidade de Vitória da Conquista, depois de receber denúncias, foram às 6h para a fila de um cartório de registro civil, e perguntaram ao primeiro da fila que já não era pequena: “A que horas o senhor chegou?”. O primeiro da fila, que era um senhor de idade, estava acompanhado de sua mulher e disse: “Cheguei às 4h, mas eu vim porque nossa filha morreu ontem, e, se não tiver uma certidão de óbito ela será enterrada como indigente. Nós não queremos que ela seja indigente [...] Este era o tratamento dado nos cartórios. Fui ao TJ-BA e à Corregedoria e a partir dali meu trabalho foi constante até a aprovação da Lei que privatizou os serviços no Estado da Bahia”, destacou. “Hoje, estou certa de que não é possível que nós tenhamos um serviço estatizado, porque, sem dúvida alguma, a experiência baiana nos deixou absolutamente descrentes do que pode acontecer com um serviço estatizado ligado aos cartórios extrajudiciais (CARTÓRIOS COM VOCÊ, 2017[b], p. 12). Prossegue Eliana Clamon: “Hoje tenho outra visão sobre o assunto. Eu era a favor da oficialização dos cartórios, achei um absurdo quando a Constituição Federal veio estabelecer a privatização. Mas vivenciando a experiência baiana e a paulista, chego a uma conclusão de que, efetivamente, o legislador constitucional teve muita razão em privatizar.” (CARTÓRIOS COM VOCÊ, 2017[b], p. 18).

de 16 de junho de 1988, Nelson Carneiro que era contra a efetivação desses substitutos, afirmou que, mesmo com a morte do titular no século vindouro, já seria sabido quem assumiria:

V. Ex.^a conhecem os tabeliães e escrivães deste País, com idade entre 30 a 40 anos, com um substituto, indicado por estar no posto; pode ser um moço, no dia 1º de fevereiro de 1987, e só porque era o substituto, já está nomeado para quando o atual titular morrer ou se aposentar, se o atual titular viver 30 anos, só no século vindouro é que ele assumirá o cartório. Então, este é um trem, o mais longo trem da história, o mais longo trem que já passou pelo Congresso Nacional, um trem que ninguém previu (CARNEIRO, 1988, p. 481).

Por outro lado, argumentando que esses substitutos teriam ingressado legalmente por concurso público, alguns constituintes defendiam ser questão de justiça manter tal dispositivo:

Não olhem estes homens com olhares daqueles que estão vendo alguém que esteja sendo privilegiado. Não, não adiantam os apupos, porque esses apupos são daqueles que querem justiça, quando apenas lhes convém. Estamos, aqui, pugnando por uma causa justa, para que esses substitutos possam assumir a posição do titular na vacância, desde que legalmente investidos na função (COSTA, 1988, p. 482).

Em votação tumultuada, com duração de mais de meia hora, Mário Covas, líder do PMDB, apresentou destaque de votação em separado que suprimiu da Constituição o dispositivo que previa a permanência dos titulares sem concurso público. Para derrubar o destaque de Covas e permitir que esses substitutos passassem a titulares, o chamado “centrão” precisaria de 280 votos, o que não ocorreu e o dispositivo foi suprimido.

De forma geral, o tema “cartórios” estava incluído na agenda de temas polêmicos que dividiam os parlamentares. De um lado aqueles da ala conservadora que, aliados a interesses corporativos, insistiam na manutenção das serventias sob exploração privada e buscavam meios para legitimarem a permanência de titulares que ingressaram sem concurso público. De outro, o grupo progressista que defendia o fim dos privilégios hereditários, que se daria de forma plena através da estatização dos serviços notariais. Essa luta de interesses resultou em um texto que agradou aos dois lados: concessão da serventia para exploração privada, mas condicionada ao concurso público.

Uma matéria com o título “O lugar dos cartórios”, publicada pela Folha de São Paulo, em 20 de junho de 1988, alguns dias após a votação do texto referente aos cartórios, sintetiza as dificuldades nas votações, a luta por interesses opostos e seus resultados:

A extinção definitiva do princípio da hereditariedade na concessão a particulares do direito de prestar serviços de cartório – aprovada pelo Congresso constituinte na última semana – representa um dos avanços notáveis consagrados na nova Constituição. Trata-se de reafirmar a eliminação de um privilégio inominável, que

existiu como prova, das mais eloquentes, da estrutura anacrônica e engessada do sistema nacional de registros públicos. De fato, conforme a sistemática que foi repelida pelo novo texto constitucional, os cartórios se constituíam em verdadeiras capitâneas hereditárias modernas. Numa modalidade de privilégio tão característica do atraso brasileiro, a administração notarial adquiria o caráter de uma sinecura perpétua, transmitida de pai para filho ao modo das antigas Monarquias absolutistas e à margem de qualquer consideração objetiva, como eficiência e probidade. A partir da promulgação da nova Carta, a transmissão da titularidade dos tabeliães deverá ser efetivada por intermédio de concursos, como cabe a um serviço concedido pelo Estado a particulares. Este último aspecto, no entanto – manutenção sob controle privado de um serviço essencialmente público, como é o caso do tabelionato –, consagra uma distorção lamentável, mas que os constituintes decidiram, infelizmente, prestigiar. Vale dizer que os cartórios de registro de imóveis, de títulos e documentos e de atos civis continuarão regidos pela regulamentação concessiva atual, em que se privilegiam alguns apaniguados do poder com o exercício de funções próprias do organismo público, através das quais auferirão lucros extraordinários e vitalícios. Isto para não mencionar os inúmeros desvios que permeiam o sistema vigente, que incluem desde sutis extorsões de pessoas carentes até a subversão mesma da lei processual. Ao rejeitar a proposta de estabelecer o direito hereditário à administração notarial, o Congresso constituinte ficou a meio caminho no enfrentamento de uma estrutura que cristaliza favorecimentos sem conta a uns poucos à custa de sérios transtornos para o restante da população. A formalização ágil e justa das relações civis, a par de um real esforço de saneamento desburocratizado passa necessariamente pelo fim dos cartórios privados, com a recondução do tabelionato à alçada do poder público (FOLHA DE SÃO PAULO, 1988).

Em uma análise geral das discussões sobre cartórios durante a ANC/87-88, é possível observar que a inserção do concurso público como requisito para ingresso na função notarial não foi um mero “acidente” de percurso, mas seguiu o movimento de moralização na gestão de recursos públicos. Conforme identificado durante nossa pesquisa, inicialmente a demanda era pela regulamentação da atividade notarial e registral, necessidade compartilhada por aqueles que já detinham alguma serventia, porque as normas existentes sobre o assunto eram confusas, omissas ou contraditórias. Mas a necessidade de regulamentação desencadeou outros debates. Um deles era sobre a forma da exploração, se diretamente pelo Estado ou através de delegação. O outro sobre o ingresso através de concurso público. Enquanto a natureza de exploração suscitou intensos debates, o concurso público como forma de ingresso passou de forma mais ou menos tranquila.

A explicação sobre o consenso em relação ao concurso sugere duas hipóteses: a primeira era o interesse imediato dos então detentores das serventias em manter a exploração privada. Quem já havia ingressado, seja por concurso ou não, temia a estatização do serviço, porque a estatização implicaria a limitação dos vencimentos ao teto constitucional. Não que o concurso público fosse bom para eles, pois implicaria no fim da transmissão hereditária, mas considerando a omissão das autoridades, a descrença na efetivação das normas e os recursos políticos e econômicos disponíveis, havia alguma convicção, naquele momento, de que permaneceriam com a serventia até sua morte ou aposentadoria e transmitiriam aos seus

sucedores nos moldes tradicionais, o que tornou o concurso público uma preocupação de segundo plano; a segunda hipótese seria pelo contexto político em que se iniciaram os debates sobre concurso público para ingresso aos cargos públicos, momento de redemocratização do país, quando uma das principais demandas era a moralização da administração pública. Durante a ANC/87-88, argumentos contrários a essas demandas teriam alto custo político, considerando que vários segmentos da sociedade participavam ativamente da construção da nova ordem democrática representada pela nova Constituição. O apoio a mecanismos relacionados à moralidade, transparência e impessoalidade na administração pública vinha tanto da sociedade civil organizada como de parte dos constituintes. Isso tornava inviáveis discursos contrários aos ideais defendidos naquele momento, considerando também que a ANC/87-88 não era exclusiva, ou seja, os constituintes estavam no exercício do mandato parlamentar e buscariam, mais tarde, a reeleição.

3.1.1.4 O texto definitivo sobre cartórios na nova Constituição

Na tarde de cinco de outubro de 1988 a nova Constituição foi promulgada. Tratava-se da “Constituição cidadã”, que representava o avanço nos direitos individuais, coletivos e sociais. De inspiração liberal, a nova Carta reestabeleceu a ordem democrática e restaurou a esperança de um Estado de direito, regido e limitado por um documento escrito, que asseguraria um mínimo de democracia substantiva. Mas a Constituição, conforme visto nos itens anteriores, foi resultado de um intenso debate que envolveu diversos segmentos da sociedade e procurou contemplar amplamente todos os interesses envolvidos. No afã de maximizar o acolhimento desses interesses, o texto Constitucional resultou prolixo, já que, ao longo dos seus 250 artigos da parte dogmática, abrange assuntos de diversas naturezas, nem sempre de envergadura constitucional.¹⁸

Com todo esse entusiasmo reduzido a texto, a Constituição de 1988 foi promissora em diversos aspectos. Estabeleceu amplo rol de direitos fundamentais, não só limitados ao indivíduo, como o direito à liberdade e a segurança, mas ampliados a direitos sociais, como saúde, educação, moradia, cultura e lazer. De forma geral, o texto da nova constituição pendeu para a proteção social, defendeu o monopólio do Estado em setores estratégicos da economia, como gás e petróleo e reconheceu a vulnerabilidade de algumas categorias, a exemplo dos

¹⁸ Um exemplo consensual entre os constitucionalistas de norma desnecessária no texto constitucional é o § 2º, do art. 242, que assim dispõe: “O Colégio Pedro II, localizado na cidade do Rio de Janeiro, será mantido na órbita federal” (BRASIL, 1988).

consumidores e das crianças e adolescentes. A crítica recorrente, é que apesar de previstos no texto constitucional, o Estado não seria capaz de prover esses direitos de forma satisfatória. E isso, evidente, pode ser comprovado através dos números alarmantes da desigualdade social no Brasil.

Apesar disso, ao menos o texto constitucional previu mecanismos necessários ao exercício da cidadania e à manutenção de um regime democrático, a exemplo da ação popular, *habeas corpus* e *habeas data*, além do mandado de segurança, individual ou coletivo. O controle de constitucionalidade, fundamental para manutenção da Constituição, passou a ser possível tanto por legitimados específicos, no controle concentrado perante o STF, como de maneira difusa, por qualquer juiz ou Tribunal. Também houve a blindagem dos direitos e garantias individuais como cláusulas pétreas, sendo impossível sua supressão da Constituição, onde: “não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: [...] IV - os direitos e garantias individuais” (BRASIL, 1988, art. 60, § 4º).

Em relação a federação, o poder foi descentralizado, os Estados permaneceram autônomos e os municípios ganharam maior autonomia. No âmbito institucional, a ampliação da competência e a maior independência do Ministério Público, a criação do Superior Tribunal de Justiça e a atribuição de julgamento ao STF de demandas exclusivamente constitucionais, tornou o sistema Judiciário mais dinâmico. Em relação aos direitos políticos e à forma de participação popular na esfera pública, houve a previsão do plebiscito, referendo e a iniciativa popular como mecanismos de participação popular direta.

Em suma, foi um documento que superou as expectativas da época, sobretudo pelas promessas de garantias a direitos individuais e sociais, e pela criação e fortalecimento de instituições que garantissem, em alguma medida, o cumprimento dessas promessas.

Sobre o concurso público para cartórios, assim foi disposto no art. 236 e seus parágrafos:

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. (BRASIL, 1988).

Como se observa através da leitura do artigo 236, a Constituição determinou a edição de leis para regulamentar a atividade e para fixação de emolumentos, que são os valores pagos pelos usuários pela prática de cada ato pela serventia. Também dispôs sobre a necessidade de concurso público para ingresso, o que está previsto no parágrafo 3º. Sobre a natureza da exploração dessa atividade, ficou claro que serão exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público. Portanto, a atividade notarial e registral, apesar de ter natureza de serviço público, é exercida em caráter privado, através de delegação a um particular que ingressou por concurso público. Isso significa que o titular, apesar de subordinado às leis que regem a atividade, exerce suas funções com relativa autonomia, através de um modelo de gerência que se assemelha à lógica privada, onde os tabeliães são delegatários de serviço público *sui generis*, porque exercem a delegação pessoalmente, e não através de empresa pré-constituída como em outras modalidades mais usuais de delegação. Apesar de a atividade ser exercida por um particular, o Estado continua o titular do serviço.

Mas o fundamental na nova Constituição foi o estabelecimento da base para todas as transformações futuras em relação aos cartórios, seja pela criação de regras específicas, a exemplo da lei 8.435/94, que deveria replicar as regras do concurso público, ou pelo julgamento nos tribunais superiores das demandas relacionadas ao tema.

Mas isso foi possível porque além das regras, também houve a previsão de princípios. A divisão das normas em regras e princípios foi originalmente defendida por Ronald Dworkin (1967), e mais tarde ampliada por Robert Alexy (1993). Conforme Alexy (1993, p. 81), uma das principais diferenças entre regras e princípios estaria na generalidade: enquanto regras seriam mandamentos mais específicos, os princípios teriam maior generalidade, maior abstração e, portanto, maior abertura para valoração pelo intérprete.¹⁹ Dentre as diversas contribuições da teoria de Alexy para o direito, duas ganham destaque, a saber: a) atribuição de valor normativo aos princípios, rompendo com o positivismo que reduzia tal valoração ao considerar os princípios como norma de segundo plano; e b) a reaproximação entre direito e moral.

Note-se que o ponto de partida é a distinção das normas em regras e princípios, sendo que as normas são comandos específicos, com reduzida abstração e, portanto, com pouca margem de interpretação. Os princípios, por sua vez, por maior generalização e abstração,

¹⁹ A teoria de Robert Alexy (1993), sobre regras e princípios é mais sofisticada do que aparenta nessas poucas linhas. Um dos principais pontos discutidos em sua teoria é a solução de conflitos na aplicação das normas. Enquanto nas regras o principal critério é a exclusão, ou seja, quando uma regra é aplicável a outra é automaticamente excluída, nos princípios, quando em rota de colisão, o critério é a ponderação.

servem como vetores interpretativos de todo o ordenamento jurídico. Quando aos princípios se atribui valor normativo, significa que as demais normas devem estar de acordo, ou seja, os princípios servem de base para interpretação das regras. Deixando-se margem para valoração, conforme o caso concreto analisado, a ideia de positivismo rigoroso acaba cedendo espaço para valoração moral. Apesar de a correção do direito pela moral ser motivo de críticas (STRECK, 2018), no caso dos cartórios os princípios seriam interpretados mais tarde, no momento do julgamento de diversas demandas propostas pelas famílias cartoriais tradicionais, como fundamentos morais republicanos, onde o interesse comum deve prevalecer ao interesse particular.

Diante disso, quando observado o disposto no art. 236, onde: “O ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público de provas e títulos [...]” (BRASIL, 1988), facilmente se percebe que se trata de uma regra, ou seja, não se abre margem para interpretação, sendo que o comando normativo é claro: o ingresso depende de concurso público. Apesar da clareza, seriam esperadas tentativas de interpretações “elásticas”, na tentativa de manterem-se os privilégios a indivíduos ou grupos. É aqui que surge a necessidade dos princípios, que podem ser entendidos como mandamentos gerais e abstratos que permitem ao intérprete algum grau de valoração.

Os princípios existem na Constituição de 1988 de forma implícita e explícita. De forma implícita a partir da interpretação sistemática dos diversos dispositivos que asseguram valores republicanos, de onde decorre, por exemplo, o princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse particular. De forma explícita, em relação a administração pública, estão dispostos no art. 37, onde: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência” [...] (BRASIL, 1988, art. 37). Em uma primeira leitura os princípios podem ser percebidos como normas demasiadas abstratas e, a rigor, são. No entanto, quando surgiram os inúmeros questionamentos judiciais através de ações autônomas ou impugnações a editais, os princípios serviram de base interpretativa para as decisões contra a manutenção dos privilégios.

Em suma, o texto constitucional que dispôs sobre cartórios e sobre os princípios da administração pública, apesar de não garantir por si só a efetividade do concurso público, serviu como ponto de partida para os eventos posteriores, inclusive para a criação do CNJ e sua atuação no combate às irregularidades do Poder Judiciário e serviços auxiliares. Também é preciso considerar seus efeitos no plano político dos anos seguintes, quando o impeachment de

Fernando Collor de Mello de forma legítima, serviu como prova da força das instituições previstas na Constituição recém promulgada.

3.1.1.5 O impeachment de Fernando Collor de Mello

Como vimos, a nova Constituição foi resultado do esforço de diversos atores que vislumbravam uma nova realidade política para o país, com maior controle sobre a administração pública, garantia dos direitos sociais e fundamentais, e papel efetivo das instituições. Alguns anos depois de sua promulgação, o afastamento do primeiro presidente eleito de forma direta após o governo militar foi um acontecimento importante para aferir o desempenho das instituições, sobretudo pelo seu efeito simbólico no contexto político daquele momento. Apesar da baixa influência direta sobre o processo de ruptura que estamos tratando neste trabalho, é preciso considerar o afastamento de Collor como um fator essencial para os eventos posteriores, porque seu acontecimento pelas vias institucionais seria determinante para fortalecimento da Constituição de 1988. Em outras palavras, para o nosso trabalho não importa o afastamento de Collor, em si, mas o significado do processo de sua retirada do poder, que confirmou a base sólida da nova Constituição e refletiu diretamente nas práticas políticas das décadas posteriores, já que seu governo foi entendido como “uma herança do passado que havia que reverter, retificar, para que a democracia pudesse ser aprofundada” (SALLUM Jr. 2011, p. 254).

Passado um ano do fim dos trabalhos da ANC/87-88, a eleição direta para presidente da república marcou a superação do período de restrições políticas protagonizado pelo governo militar. Desde 1960 não havia eleições diretas para o chefe do Executivo, e isso foi comemorado com euforia porque as eleições de 1989 eram o resultado de pressões de diversos setores da sociedade, bem como das reivindicações populares. Mas essa mesma euforia em sua eleição serviu como motivo para seu afastamento, que contou com amplo apoio da sociedade civil organizada.

Assim como ocorreu durante a construção da Constituição de 1988, a participação popular foi determinante para o resultado, pois seu efeito simbólico seria fundamental para marcar uma nova forma de relacionamento entre os poderes e de relacionamento entre indivíduo e Estado: “o fato de ele [o processo de impeachment] ter sido completado dentro da lei foi um avanço na prática democrática. Deu aos cidadãos a sensação inédita de que podiam exercer algum controle sobre os governantes” (CARVALHO, 2016, p. 207). A união de forças foi fundamental, envolvendo as diversas associações de classe, partidos de oposição e a população.

Sallum Jr. (2011), foi um dos diversos autores que apresentaram um posicionamento sobre as possíveis causas do impeachment. Segundo sua análise, não há uma única explicação para o afastamento do ex-presidente, mas o maior peso teria recaído sobre o mau relacionamento com o Legislativo (SALLUM Jr., 2011, p. 393). Além disso, o movimento não ocorreu de dentro para fora. Ao contrário, envolveu diversas organizações e a própria população, acarretando um processo mais social que institucional.

os movimentos partidários e sociais que conduziram o processo recente de democratização desafiaram justamente a concepção hegemônica de dominação política que desqualificava os ‘de baixo’ como incapazes de participar plena e ativamente da vida política do país. Desafiaram uma ordem política monopolizada por elites governantes que acreditavam saber o que era melhor para o país e como alcançá-lo. Este desafio foi reiterado diversas vezes, na campanha das Diretas-Já de 1984, na renovação da vida sindical, nas mobilizações populares antes e ao longo da Constituinte e em vários outros episódios políticos. Tais desafios resultaram numa extraordinária expansão dos direitos de cidadania, da valorização do Congresso, do Judiciário e do Ministério Público, materializadas na Constituição de 1988 (SALLUM Jr. 2011, p. 334)

Como fenômeno social, a adesão maciça de diversos setores da sociedade seria decisiva naquele momento: a mídia, as Forças Armadas, lideranças parlamentares e diversas organizações da sociedade civil. Os movimentos nas ruas, que começaram tímidos, aos poucos ganharam maior proporção. Em julho de 1992 um ato público com onze entidades da sociedade civil pedia ética na política, com foco no “combate à corrupção política, ao comportamento particularista e predatório dos governantes e a defesa da democratização do Estado, sua subordinação aos ditames do universalismo, aos interesses do conjunto dos cidadãos” (SALLUM Jr. 2011, p. 234). A Igreja Católica, a Ordem dos Advogados do Brasil, e a Central Única dos Trabalhadores, dentre outras instituições, aderiram ao movimento. O mês de agosto de 1992 representou o auge das manifestações, sendo que no dia 07 daquele mês ocorreram manifestações em Curitiba, Porto Alegre, Recife, e São José dos Campos; no dia 08 em São Paulo.

Também houve a participação dos movimentos organizados em defesa da moralidade e ética na política, mais especificamente o Movimento pela Ética na Política (MEP), que reuniu diversas entidades em torno da mesma causa, que era o “combate à corrupção, associando-se à luta ‘pela ética na política’, à democracia almejada pelo Brasil, um regime de governo não autoritário, com maior equilíbrio entre os poderes do Estado, e promotor da expansão plena da cidadania” (SALLUM Jr. 2011, p. 403-404). O lema do MEP se tornou o pano de fundo dos movimentos populares e se tornou o “denominador comum que permitiu incluir no mesmo

movimento um conjunto muito grande e variado de organizações, a despeito do modo específico como cada um entendia a disputa política em curso” (SALLUM Jr. 2011, p. 235).

Os efeitos do impeachment podem ser observados sobre diversos ângulos. O Executivo sentiu os efeitos de seu centralismo e desprezo ao Congresso Nacional. O Legislativo foi protagonista no processo e captou as demandas populares demonstradas nas ruas. As instituições saíram fortalecidas, e a Constituição de 1988 comprovou sua eficácia. Mas quem mais saiu fortalecida foi a sociedade, que passou a acreditar cada vez mais no poder das mobilizações em torno de uma causa. Além disso, havia grande expectativa em torno das instituições democráticas recém-criadas, já que a demanda por essas instituições era antiga e teria surgido ainda durante os anos 1970.

Uma análise sobre a opinião pública durante a transição por Mendes e Muszynski (1990), apontou que o ânimo da população sobre a democracia diminuía na medida da crise econômica, o que refletia diretamente na descrença nas instituições. Como essa descrença poderia refletir na nova ordem estabelecida com a Constituição de 1988, o grande desafio era assegurar a adesão popular às instituições e valores democráticos, ou, pelo menos, reverter o sentimento desfavorável da população em relação à esfera pública. Crente ou não, a população assumiu o protagonismo das decisões políticas e, através das diversas manifestações em diversas capitais, influenciou diretamente no afastamento do então presidente Fernando Collor: “humilhada e ofendida, a população que fora às ruas oito anos antes para pedir as eleições diretas repetiu a jornada para pedir o impedimento do primeiro presidente eleito pelo voto direto” (CARVALHO, 2016, p. 207).

Foram dois fatores decisivos para o impeachment de Collor: em primeiro lugar a liberdade de expressar opiniões, mesmo contra o governo, comprovada pelo movimento de 1992 conhecido como “cara-pintadas”. As manifestações populares ocorridas durante o ano de 1992, conforme Casarões e Sallum Jr. (2011, p. 197), “tiveram como elemento impulsionador não apenas os resultados econômicos negativos do governo Collor, mas também a sua dissociação e contraponto em relação às aspirações universalistas e igualitárias inerentes ao processo de democratização”. A população buscava a redução de desigualdades sociais, a expansão de direitos sociais e um mínimo de democracia substantiva, demandas que formaram a tônica do processo; em segundo lugar, a atuação das instituições foi importante naquele momento, inicialmente com a instauração de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), seguida pela votação na Câmara dos Deputados e posterior julgamento pelo Senado Federal.

A rigor, o impeachment foi resultado de diversas disputas entre centro de poder e atores do campo político-institucional (SALLUM JR. 2015, p. 406). O pano de fundo foi o clima de

resistência da sociedade civil aos abusos cometidos por autoridades da República, seja diretamente, através de esquemas de corrupção, concessão de privilégios ou favorecimento de grupos, ou por meio de intervenções autoritárias ou omissões quanto à garantia de direitos individuais ou sociais. Seu resultado significou mais do que o afastamento de Fernando Collor: confirmou o novo cenário político-institucional da redemocratização, onde as liberdades seguiam plenas e o papel das instituições redefinido, principalmente como garantidoras de direitos e promotoras de justiça social. Com isso, as diversas formas de privilégios, apesar de certa persistência, passariam a ser combatidas pouco a pouco. Além disso, como esses movimentos ocorreram após longo período de repressão das mais diversas, a ética e a moralidade não serviram como bandeira somente naquele momento, mas seriam lemas mobilizáveis em eventos de crise seguintes à redemocratização. Seu efeito simbólico foi determinante para consolidar uma nova forma de relacionamento entre os poderes Legislativo e Executivo, além de abrir caminho para uma nova forma de atuação das instituições do novo regime democrático.

3.1.2 A lei 8.935/94 e a regulamentação da atividade notarial e registral

A Constituição de 1988 deixou a critério de norma infraconstitucional a regulamentação da atividade notarial e registral, a disciplina sobre a responsabilidade civil e criminal dos notários e de seus prepostos, e a definição de seus atos pelo Poder Judiciário (BRASIL, 1988). Em 2004, passados seis anos de sua promulgação, entrou em vigor a lei 8.935/94, conhecida como lei dos Cartórios (BRASIL, 1994).

Até então, não havia lei que regulamentasse a atividade. A única lei vigente que abordava os registros públicos era a lei 6015/73 (BRASIL, 1973), porém mais direcionada a procedimentos formais dos registros do que da regulação da atividade dos notários e registradores. Assim, a lei 8.935/94 regulamentou as atividades e a responsabilidade civil e criminal dos notários, oficiais de registro e seus prepostos, e submeteu a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário. Essa fiscalização foi uma demanda que estava na exposição de motivos, justificada no fato de que as funções notariais e registrais, ao serem exploradas em caráter privado por delegação do poder público, teriam regime jurídico misto e, portanto, o Estado também seria responsável pela prestação desses serviços e deveria fiscalizá-los.

A tramitação da lei 8.935/94, ocorreu durante o governo de Itamar Franco, logo após o afastamento de Fernando Collor de Mello, mas iniciou em 1991, ainda com Collor na presidência. Mesmo com o momento de crise financeira representada pela alta da inflação e

pela crise política com o movimento de afastamento do ex-presidente, não é possível afirmar que o contexto político da época tenha influenciado diretamente no tratamento sobre o assunto.

Mas a lei dos cartórios, apesar da tramitação mais ou menos tranquila em ambas as casas do Congresso Nacional, não ficou imune a interesses corporativos. Ainda na Câmara, em fevereiro de 1994, houve a proposição de uma emenda aglutinativa pelo Deputado Tarcísio Delgado, com intuito de acrescentar alguns artigos ao projeto. Em um dos dispositivos, o mais polêmico, havia a tentativa de efetivação dos substitutos ou responsáveis quando da vacância das serventias, desde que em exercício na função em 5 de outubro de 1988, dia da promulgação da Constituição de 1988. Para a Deputada Sandra Cavalcanti, este artigo deixava “aberta a brecha para ocupação do cargo por apadrinhamento; nepotismo, protecionismo e outras formas que viciam a administração pública no Brasil” (CAVALCANTI, 1994, p. 2436). Após a supressão do dispositivo em questão, o projeto foi aprovado por unanimidade e encaminhado ao Senado Federal. Em 18 de novembro de 1994, com alguns vetos, a lei foi sancionada.

Durante a tramitação da referida lei, foram duas tentativas, portanto, de favorecimento de antigos titulares. A primeira, como já vimos, seria através da efetivação dos substitutos das serventias, desde que em exercício na data da promulgação da Constituição de 1988. Ocorre que esses substitutos, na maior parte dos casos, eram as esposas, filhos ou parentes do titular, ou seja, membros do mesmo grupo familiar. Aprovar tal artigo implicaria, em vias transversas, na manutenção da hereditariedade por mais uma geração, tendo em vista que a titularidade é atribuída em caráter vitalício. A segunda tentativa foi a vinculação da vacância da serventia ao trânsito em julgado de sentença judicial, e não mais à decisão administrativa. Em direito, trânsito em julgado significa uma decisão da qual não caiba mais recurso, seja porque já esgotadas as possibilidades previstas em lei, ou pelo decurso do prazo do recurso. Com as diversas possibilidades de recurso em cada instância judicial, e com a possibilidade de chegar-se até a instância máxima da estrutura judicial brasileira, no caso, o STF, o trânsito em julgado poderia levar anos, o que implicaria a permanência desses indivíduos em situação irregular por muito tempo. Também é necessário observar, neste ponto, que aqueles com maior capacidade financeira para pagar bons advogados seriam justamente aqueles ocupantes de boas serventias, tornando-se uma sequência perversa onde haveria mais recursos obtidos com a serventia - mais pagamento de honorários - mais acesso às vias judiciais - mais tempo como titular da serventia. Este dispositivo foi vetado pelo então presidente Itamar Franco, sob a justificativa de que a instância administrativa já seria suficiente para declarar a perda da delegação e a consequente vacância da serventia, o que por si só já permitiria a abertura de concurso público (FRANCO, 1994).

Mesmo com a rejeição destes artigos no texto definitivo, a lei garantiu a permanência nas serventias dos titulares legalmente nomeados até a data da promulgação da Constituição de 1988. Aqui entendeu-se que as falhas da legislação anterior não poderiam prejudicar o ingresso de titulares antes da Constituição de 1988. A lei também reforçou a disposição constitucional sobre o ingresso às serventias obrigatoriamente através de concurso público de provas e títulos, sendo que duas terças partes das vagas seriam para provimento originário, ou seja, para qualquer interessado que cumprisse alguns requisitos, e uma terça parte para provimento derivado, através de concurso para remoção de titulares já ocupantes de serventias.

Outro ponto a ser considerado em relação à lei 8.935/94 é que no texto original estava previsto o concurso de provas e títulos também para concurso de remoção, o que vigorou até 2002. A partir de 2002, através da lei 10.506/2002 (BRASIL, 2002), a redação do artigo 16 da lei 8.935/94 foi alterada, deixando-se de exigir concurso de provas, mas somente concurso de títulos, o que gerou outra forma de favorecimento dos antigos titulares, conforme veremos no item 3.4.2.

3.1.3 O Conselho Nacional de Justiça e a Resolução nº 80 de 2009

Após a regulamentação da atividade notarial e registral pela lei 8.935/94, e as disposições constitucionais sobre cartórios, já seriam duas normas no mesmo sentido, ou seja, sob o ponto de vista normativo, o concurso tornou-se regra para acesso à titularidade dos serviços extrajudiciais. Mas na prática foi diferente, e os indivíduos e grupos de sempre, mesmo de forma irregular, permaneceram com a titularidade. Essa realidade começa a mudar a partir da criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em 2005, que pode ser considerado o órgão mais combativo das irregularidades dos cartórios, porque além de tornar públicos os nomes dos titulares e faturamento de cada serventia, disponibilizou aquelas irregulares para preenchimento por concurso.

A criação do CNJ ocorreu durante a “Reforma do Judiciário”, expressão que descreveu as alterações na Constituição de 1988 por meio da EC 45/2004 (BRASIL, 2004). Durante esse período, entre 1994 e 2004, os acontecimentos político-sociais tiveram pouca influência sobre o processo de ruptura, apesar de não podermos negligenciar o amadurecimento das instituições políticas previstas na Constituição de 1988, e a implementação do modelo gerencial de administração pública, que primaria mais pela técnica e justificaria a seleção dos mais bem preparados para o exercício dos cargos notariais, através de meios objetivados em provas e títulos e não mais em critérios pessoais.

A reforma do Poder Judiciário era uma demanda antiga, que vinha sendo debatida desde a ANC/87-88, e ocupou boa parte da agenda parlamentar durante a década de 1990. O Estado Democrático de Direito pressupõe a independência do Poder Judiciário, seja em relação a aspectos organizacionais ou em relação a gestão de seus recursos financeiros, para impedir qualquer ingerência externa no conteúdo das decisões de seus magistrados. Por outro lado, é desejável, conforme os arranjos deste mesmo Estado Democrático de Direito, alguma forma de controle externo para evitar excessos ou irregularidades. Assim, há que se estabelecer alguma gradação entre independência e controle dos Poderes (TOMIO; ROBL FILHO, 2013, p. 36).

Após a posse do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2002, as críticas ao Judiciário se intensificaram, agravadas com a intenção de auditoria, em 2003, por representantes da ONU, com propósito de solucionar denúncias de impunidade criminal que vinham sendo cobradas pela secretária-geral da Anistia Internacional (SADEK, 2004, p. 97). Após dois anos, em 2004, a reforma foi concluída, durante o mandato de Lula na presidência da república. É bom destacar que o então Presidente se manifestou por diversas vezes a favor da reforma, sendo uma delas durante o ato de assinatura de um convênio entre o governo federal e o governo do Estado do Espírito Santo sobre um programa de Segurança Pública:

E é por isso que nós brigamos há tanto tempo [...], pelo controle externo do poder Judiciário. Não é interferir na decisão de um Juiz, mas é pelo menos saber como funciona a caixa preta do poder Judiciário, que muitas vezes parece intocável. E nós achamos que a sociedade brasileira precisa começar a assumir os espaços que lhe são de direito, para que as coisas funcionem neste país. E, quanto mais fiscalizados formos, mais chances teremos de acertar. Quanto menos fiscalizados, mais continuaremos a cometer os erros que, historicamente, temos cometido (SILVA, 2003).

Apesar das manifestações a favor, e de a reforma ter sido concluída durante seu mandato, a conclusão da reforma não pode ser tributada apenas ao ex-presidente Lula, já que seu antecessor, Fernando Henrique Cardoso, manifestou interesse na reforma em diversas ocasiões,²⁰ o que significa que a reforma era uma demanda de diversos parlamentares e estava além do viés ideológico.

Conforme Sadek (2001, p. 20-21), a reforma pode ser observada sob três dimensões: 1) criação de mecanismos destinados a aprimorar o chamado controle de constitucionalidade dos atos normativos; 2) modificação em aspectos organizacionais e estruturais para viabilizar e ampliar o acesso à justiça; e 3) algum tipo de controle e fiscalização externos sobre os órgãos

²⁰ Conforme reportagem da Folha de Londrina, Fernando Henrique Cardoso, em solenidade de assinatura de termos de compromisso para conclusão do projeto de gás natural da Amazônia, em 1999, teria dito ser favorável a reforma do Judiciário, principalmente da justiça do trabalho. (PAUL, 1999).

do sistema de justiça. De ordem instrumental, os principais pontos da reforma foram a criação da chamada “repercussão geral”, uma espécie de filtro aplicado sobre os recursos destinados ao STF para julgamento; o incidente de deslocamento de competência para a Justiça Federal no caso de “grave violação de direitos humanos”, e a súmula vinculante, que é um enunciado emitido pelo STF, após reiterados julgamentos sobre determinadas matérias, que define a solução e obriga as demais instâncias do Judiciário a seguirem aquele entendimento. No quesito moralidade, aos juízes foi proibido o exercício da advocacia no juízo ou tribunal do qual se afastou antes de decorridos três anos do afastamento do cargo por aposentadoria ou exoneração.

O principal objetivo com a reforma era promover melhorias no Poder Judiciário, com foco no controle de seus membros e na efetividade da justiça. O interesse em instituir algum meio de controle e fiscalização sobre o Judiciário ocorreu a partir de seu novo papel previsto na Constituição de 1988, agora com sua competência ampliada, sobretudo pela criação do Superior Tribunal de Justiça (STJ), que ficou responsável pela aplicação uniforme e pela solução de controvérsias relacionadas às leis federais. O STF reforçou seu caráter constitucional, a quem foi atribuída a função de “guarda da Constituição”.

Diante da ampliação do poder dos órgãos jurisdicionais pela Constituição de 1988, o Judiciário passou a ser considerado uma espécie de controlador do poder político, já que detinha a prerrogativa de analisar os atos políticos com base nas leis e, claro, com interpretações muitas vezes contrárias aos interesses dos outros Poderes, além de abusos por parte dos magistrados, o que despertou interesse no estabelecimento de algum controle. Mas como uma modificação profunda na Constituição implicaria o próprio desmonte da estrutura constitucional recém-estabelecida, a solução encontrada foi a criação de um órgão de controle ao Judiciário, já que este seria o único dos três poderes não submetido ao voto popular e sem qualquer forma de controle externo, sendo taxado até então como uma “caixa-preta” pela opinião pública (FREIRE, 2015).

E no processo de criação do CNJ, a principal resistência vinha dos próprios magistrados, sobretudo pelo temor de uma possível interferência sobre o Judiciário (SADEK, 2001). Os defensores da reforma, por outro lado, diziam que o CNJ atuaria somente no controle das atividades administrativas, e nunca no mérito das decisões, o que não implicaria qualquer interferência ou cerceamento das liberdades dos magistrados enquanto função judicante. A composição do Conselho foi outro tema polêmico, já que quanto mais membros externos, mais vulnerável ficava o Judiciário. O Ministério Público, os advogados, e as lideranças da sociedade civil eram favoráveis. O Legislativo mantinha-se dividido, e o Executivo, através de propostas apresentadas em 1999, durante uma audiência pública, também defendia sua criação.

Superadas as resistências, o CNJ foi criado, e passou a controlar e fiscalizar o Poder Judiciário e seus serviços auxiliares. Sua composição ficou definida em quinze membros: nove juízes dos diversos tribunais, dois membros do Ministério Público, dois advogados e dois cidadãos, de “notável saber jurídico” e “reputação ilibada”, indicados um pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado Federal.

Observando a formação do CNJ, percebemos que não há representantes do serviço notarial e registral. Também podemos alertar o leitor que não houve qualquer resistência dos substitutos irregulares à sua criação. Mas qual a explicação do desinteresse de oposição à criação do órgão mais combativo às irregularidades nos cartórios? Para responder essa questão, é preciso considerar que a atuação do CNJ contra os cartórios não foi algo planejado. Pelo contrário, foi fruto do acaso, e por isso mesmo eficaz. Desde o começo, as discussões sobre a reforma consideravam apenas o Poder Judiciário, e na proposta original sequer havia menção aos serviços auxiliares. Também não havia a previsão de um órgão externo de controle, como viria a ser criado mais tarde. Tanto é assim que nas discussões plenárias sobre a EC 45/2004, a palavra “cartório” nunca apareceu. Isso também pode ser comprovado pela composição do Conselho, onde o debate girava em torno de admitir-se membros não pertencentes ao Judiciário, sem qualquer menção a necessidade de representantes dos serviços notariais e registrais. Mesmo os pesquisadores que mais escreveram sobre a reforma do Judiciário, dentre eles SADEK (2001, 2006, 2004), e BAETA (1999), não manifestaram qualquer referência ao controle sobre os cartórios. A fiscalização dos cartórios sobre ingresso e transmissão pelo CNJ, portanto, não estava nos livros e artigos acadêmicos, e tampouco no debate parlamentar. Assim, com o foco da discussão na interferência sobre o Judiciário, sua possível atuação nas irregularidades dos cartórios foi negligenciada naquele momento, o que, em certa medida foi favorável para o êxito do processo de ruptura, porque as famílias cartoriais tradicionais não identificaram qualquer ameaça.

Mas a atuação do CNJ, após sua implementação, ultrapassou a fiscalização do Judiciário e se estendeu aos cartórios. Tornou-se, portanto, uma instituição destinada ao controle e supervisão desses órgãos, principalmente em relação à transparência administrativa e processual, sendo também incumbida do planejamento estratégico, gestão administrativa e controle disciplinar dos magistrados e outros membros, além de padronizar o judiciário no Brasil em relação a gestão administrativa e financeira (CNJ, s.d.). Tem como missão “desenvolver políticas judiciárias que promovam a efetividade e a unidade do Poder Judiciário, orientadas para os valores de justiça e paz social”. Suas atividades podem ser observadas sobre diferentes enfoques: a) como política judiciária, através da expedição de atos administrativos e

recomendações; b) como gestor, ao definir planos estratégicos, metas e avaliação institucional; c) como prestador de serviços ao cidadão, a partir da análise de reclamações do sistema Judiciário e dos serviços auxiliares; d) como zelador da moralidade, ao julgar processos disciplinares dos membros do Judiciário e serviços auxiliares; e) como estímulo à eficiência dos serviços judiciais, quando elabora e publica relatórios sobre a atividade jurisdicional. Em suma, representa uma forma de controle externo e social sobre o Judiciário e serviços auxiliares.

A disposição das competências do CNJ está no § 4º e incisos do art. 103-B da Constituição de 1988:

§ 4º Compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura:

I - zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências;

II - **zelar pela observância do art. 37** e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência do Tribunal de Contas da União;

III - receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, **inclusive contra seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializados**, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional dos tribunais, podendo avocar processos disciplinares em curso e determinar a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa;

IV - representar ao Ministério Público, no caso de crime contra a administração pública ou de abuso de autoridade;

V - rever, de ofício ou mediante provocação, os processos disciplinares de juízes e membros de tribunais julgados há menos de um ano;

VI - elaborar semestralmente relatório estatístico sobre processos e sentenças prolatadas, por unidade da Federação, nos diferentes órgãos do Poder Judiciário; VII

- elaborar relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias, sobre a situação do Poder Judiciário no País e as atividades do Conselho, o qual deve integrar mensagem do Presidente do Supremo Tribunal Federal a ser remetida ao Congresso Nacional, por ocasião da abertura da sessão legislativa. (BRASIL, 1988).

Como se pode observar, o foco do CNJ é o controle do Poder Judiciário, da atuação administrativa e financeira e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes. São diversas competências que partem do poder de regulamentação até a recomendação de providências, a fim de padronizar atos em âmbito nacional ou para impedir situações que estejam em desacordo com a legislação. Mas o ponto fundamental para fiscalização dos cartórios foi o caráter abrangente do inciso II, quando determina à observância do art. 37 da Constituição de 1988, artigo que se refere aos princípios da administração pública. Como a essência dos princípios está em sua amplitude de interpretação, valoração e aplicação, quase todas as condutas

irregulares podem ser interpretadas de forma contrária a eles. Diante dessas competências, tanto para o Judiciário quanto para os cartórios, o CNJ tornou-se uma instituição de efetivo controle.

Mas antes mesmo de sua implementação, a Constitucionalidade da criação do CNJ foi questionada pela Associação dos magistrados do Brasil (AMB), através da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.367 do Distrito Federal (STF, ADI 3.367/DF), sob argumentos de que sua criação representaria violação ao princípio da separação de poderes, porque membros externos controlariam o Judiciário, e do pacto federativo, pois seria um órgão Federal controlando Tribunais Estaduais. Julgada improcedente, a criação do CNJ foi considerada constitucional, sendo implementado em janeiro de 2005.

E logo após sua implementação, o CNJ publicou um de seus primeiros atos normativos polêmicos, que foi a Resolução nº 7 de 2005 (CNJ, 2005), que proibiu a prática de nepotismo no Poder Judiciário e estipulou prazo de 90 dias para que fossem exonerados os servidores contratados indevidamente.²¹ Houve reação da AMB, através da Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 12 (STF, ADC 12/DF), que questionou o poder normativo do CNJ. No julgamento, a maioria dos ministros do STF entendeu constitucional o poder normativo do CNJ e manteve a Resolução.

A partir desta decisão, o CNJ se fortalece como órgão fiscalizador e normatizador, e se torna um meio relativamente eficaz no controle sobre o Judiciário. Alguns dados comprovam essa eficácia. Nos primeiros 10 anos após sua criação, 46 magistrados foram aposentados compulsoriamente, como punições por condutas ilícitas, dentre elas o recebimento de vantagens indevidas em troca de sentenças judiciais (FREIRE, 2015).

A mesma efetividade de controle pôde ser vista em relação aos cartórios. Apesar de pouca menção legislativa à fiscalização e controle sobre os serviços notariais e registrais, o Regimento Interno do CNJ atribuiu poderes ao Ministro Corregedor para inspecioná-los, além de competência para a edição de atos normativos correlatos. Então quando houve resistência por parte das famílias cartoriais à competência do CNJ sobre os serviços auxiliares, os argumentos seriam os mesmos já rejeitados pelo STF em ações anteriores propostas pela AMB.

A partir da competência mais específica atribuída pelo Regimento Interno ao Corregedor, iniciaram-se as fiscalizações nos cartórios de todo o Brasil, que além do exame

²¹ Nepotismo é prática de favorecer parentes através da nomeação para cargos em comissão ou funções de confiança. Sua proibição está disposta na Súmula Vinculante nº 13 do STF, onde: “A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal” (STF, 2015).

sobre a titularidade de todas as serventias espalhadas pelo país, incluiu o exame *in loco* de diversas serventias, para análise das condições físicas e do atendimento. Essa vistoria constatou inúmeras irregularidades, com diversas serventias ocupadas por substitutos ou titulares que ingressaram sem concurso público após a Constituição de 1988.

Com os dados das serventias irregulares, foi criada uma lista de vacância destinada a realização de concurso público. Em 09 de junho de 2009 foi editada a Resolução nº 80 do CNJ (CNJ, 2009), que formalizou esta lista e previu regras para o período de transição. A Resolução está transcrita a seguir, com a supressão de alguns pontos desnecessários à nossa análise:

O PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, no uso de suas atribuições constitucionais e regimentais, tendo em vista o decidido em Sessão Plenária de 09 de junho de 2009;

CONSIDERANDO que o artigo 236, caput, da Constituição Federal estabelece que os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público;

CONSIDERANDO que nos termos do § 3º, do artigo 236 da Constituição Federal, o ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso 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;

CONSIDERANDO ainda que para fins de delegação de serviço notarial e de registro inexistente a figura da remoção por permuta, nem a possibilidade de se tornar "estável" o delegado, bem como que não há Lei Complementar Federal delegando a Estados ou ao Distrito Federal poderes para legislar sobre ingresso por provimento (ingresso inicial) ou remoção no serviço de notas ou de registro (artigo 22, XXV, e parágrafo único da Constituição Federal);

CONSIDERANDO que durante as inspeções realizadas pela Corregedoria Nacional de Justiça junto aos serviços extrajudiciais (e cujos relatórios já aprovados pelo plenário estão publicados no sítio do CNJ na internet) foram verificadas graves falhas nos serviços notariais e de registro, a exemplo de livros em péssimo estado de conservação e inservíveis, grande número de atos praticados de forma incorreta, inexistência de definição das competências territoriais até mesmo em relação aos cartórios imobiliários, descontrole quanto ao recolhimento das custas, falta de fiscalização sobre o regime de trabalho dos empregados contratados pelos responsáveis, livros notariais com folhas intermediárias em branco, escrituras faltando assinaturas, firmas reconhecidas sem os necessários cuidados com os cartões de assinatura (tanto na colheita do material gráfico, como no armazenamento dos cartões), títulos pendentes de protesto muito tempo após o decurso do tríduo legal para o pagamento, inexistência de normas mínimas de serviço editadas pelos Tribunais de Justiça, desconhecimento de regras legais sobre registros públicos e das regras do Código Civil de 2002 sobre as pessoas jurídicas, cartórios de registro civil que enfrentam falta de crédito até para a aquisição do papel necessário para a emissão de certidões de nascimento e de óbito, tudo a demonstrar a necessidade da urgente regulamentação dos trabalhos, de maneira uniforme;

CONSIDERANDO os sucessivos precedentes monocráticos e colegiados do C. Supremo Tribunal Federal, no sentido de que a atual ordem constitucional estabelece que a investidura na titularidade de unidade do serviço, cuja vacância tenha ocorrido após a promulgação da Constituição Federal de 1988, depende da realização de concurso público para fins específicos de delegação, inexistindo direito adquirido ao que dispunha o artigo 208 da Constituição Federal de 1967, na redação da EC 22/1982, quando a vaga ocorreu já na vigência da Constituição Federal de 1988

[...]

CONSIDERANDO a necessidade de ser estabelecida uma disciplina padronizada e segura, em âmbito nacional, capaz de permitir a organização das vagas existentes, de

modo permanente, com observância dos critérios legais estabelecidos na lei, inclusive aquele concernente à proporção referida acima para as vagas de provimento e remoção, cuja ordem deverá obedecer a rigorosa ordem de vacância das unidades do serviço de notas e de registro, desempatando-se, quando for o caso, pela data de criação das unidades cujas vacâncias tenham ocorrido na mesma data;

CONSIDERANDO que os temas relativos ao artigo 236 da Constituição Federal são objeto de inúmeros procedimentos administrativos junto a este Conselho Nacional de Justiça e de inúmeras medidas judiciais junto ao C. Supremo Tribunal Federal e ao C. Superior Tribunal de Justiça

CONSIDERANDO a existência de milhares de unidades de serviço extrajudiciais, a natureza multitudinária das controvérsias sobre o tema e o interesse público de que o entendimento amplamente predominante seja aplicável de maneira uniforme para todas as questões envolvendo a mesma matéria, dando-se ao tema a natureza de processo objetivo e evitando-se as contradições geradoras de insegurança jurídica,

RESOLVE:

I - Da vacância das unidades dos serviços notariais e registrais

Art. 1º É declarada a vacância dos serviços notariais e de registro cujos atuais responsáveis não tenham sido investidos por meio de concurso público de provas e títulos específico para a outorga de delegações de notas e de registro, na forma da Constituição Federal de 1988 [...] (CNJ, 2009).

A eficácia da Resolução 80 do CNJ não está somente no comando normativo de determinação de concurso público, mas no conteúdo que antecede o comando, onde pode ser observada toda a trajetória das irregularidades e as normas contrárias a elas. Assim, qualquer resistência contra a Resolução encontrava barreiras no próprio texto, o que reduzia as chances de êxito.

Mas mesmo com as diminuídas chances de sucesso, houve intenso movimento para frustrar a aplicação da Resolução. Em seguida à publicação, a Anoreg/BR impetrou Ação Direta de Inconstitucionalidade (STF, ADI 4.300/DF), questionando vários pontos, dentre eles a falta de competência do CNJ em regulamentar a matéria e a ausência de contraditório e ampla defesa aos titulares integrantes da lista de vacância. Mas o STF se posicionou a favor do CNJ, julgou a Resolução constitucional e permitiu a efetivação do concurso público para ingresso.

Em entrevista para a revista CONJUR, em 2010, Marcelo Rossi Nobre, que atuou como Conselheiro do CNJ nos anos em que as Resoluções foram editadas, entre 2008 e 2010, relatou as dificuldades em insurgir-se contra as irregularidades. Quando perguntado sobre o motivo de o CNJ ter tornado vagos os mais de sete mil cartórios à época, respondeu:

Nos estados as corregedorias já deviam ter feito isso. Com um estudo e a percepção de que não faziam por inúmeras razões, o CNJ precisou botar o dedo nessa ferida. Depois de levantarmos dados de todos os estados, com a cautela necessária, determinamos que os cartórios ocupados por pessoas na interinidade, não concursadas, deveriam se tornar vagos. É inadmissível essa situação, que já deveria ter sido resolvida pelos tribunais estaduais. [...] Quem não é concursado só pode ficar no seu cartório até o preenchimento por concurso público. Como os tribunais não colocavam determinados cartórios como vagos, eles não entravam nos concursos. Hoje, todos os cartórios que são dirigidos por pessoas não concursadas estão vagos e

vão entrar nos próximos concursos para serem preenchidos por alguém que preste concurso e seja aprovado (BATISTA, 2010).

Mas a ação do CNJ sobre os cartórios não se limitou à determinação do concurso público para ingresso. Ao tornar públicos os dados sobre as serventias, o CNJ permitiu maior fiscalização dos agentes endógenos sobre a titularidade, e fez despertar o interesse de inúmeros candidatos na aprovação do concurso. Isso ocorreu através do programa “Justiça Aberta”, que tornou possível a consulta sobre informações de qualquer cartório do Brasil, se está vaga ou ocupada regularmente, quem é o titular ou interino e, principalmente, o faturamento semestral. Assim, com a divulgação do faturamento e declaração de vacância das serventias irregulares, inúmeros candidatos se submeteram ao concurso, que, pelo interesse econômico, também se tornaram agentes fiscalizadores de eventuais irregularidades.

No entanto, a divulgação dos valores faturados pelos cartórios também foi objeto de questionamento. Alegando questões de segurança, a Associação de Notários e Registradores de Santa Catarina (Anoreg/SC), em 2018, através de um recurso administrativo, pediu ao CNJ a restrição da divulgação do faturamento das serventias extrajudiciais apenas ao Poder Judiciário, aos órgãos de controle e aos candidatos de concursos para cartório (VASCONCELOS, 2018). Por oito votos a quatro, o Plenário entendeu que o serviço notarial e registral, pela sua natureza pública, está sujeito à lei de Acesso à Informação (12.527/2011). A presidente do CNJ à época da decisão, Carmem Lúcia, assim dispôs:

Quando falamos em transparência no Brasil, que o constituinte entendeu por bem incluir no artigo 37 na Constituição, era porque não podíamos, não podemos continuar a não cogitar de dar ao público o que é direito do público. Portanto, os notários e registradores trabalham prestando um serviço ao público e cobrando por isso (VASCONCELOS, 2018).

E mesmo já consolidada, a competência do CNJ é constantemente questionada, tanto pelos titulares, de forma individual e por associações representantes da categoria, como por parlamentares que tentam diminuir a ingerência do CNJ sob as serventias e, de alguma forma, favorecer as famílias cartoriais. Um exemplo é a Proposta de Emenda à Constituição 255 de 2016 (BRASIL, 2016), do Deputado Roberto de Lucena - PV/SP, ainda em tramitação, que, dentre outros pontos, pretende uma vaga para representantes de cartórios na composição do CNJ, e assegurar a efetivação dos substitutos em diversas situações. A proposta do Art. 135-B, é a seguinte:

Art. 135-B Fica assegurada a delegação das funções notariais e de registros das serventias:

I - aos atuais substitutos ou responsáveis pelo expediente designados ou nomeados segundo a legislação da unidade da Federação até a data da promulgação desta Emenda Constitucional, e:

II - aos substitutos ou designados responsáveis pelo expediente das serventias vagas não escolhidas pelos candidatos aprovados no concurso;

III - aos substitutos ou designados responsáveis pelo expediente das serventias que não forem levadas ou providas por concurso no prazo máximo de dois anos contados da data da vacância (BRASIL, 2016).

Outro exemplo é o recente projeto de Decreto Legislativo nº 204/2019 (BRASIL, 2019), que tem como objetivo afastar os efeitos do Provimento nº 77/2018, do CNJ, que proibiu o nepotismo na designação de interino (CNJ, 2018). Para os autores do projeto, Deputados Denis Bezerra²² e Rogério Peninha Mendonça, ao impor limites à designação de interinos, o CNJ extrapolaria suas atribuições e violaria a competência do Congresso Nacional, além de que os serviços são explorados de forma privada e os substitutos não tem nenhuma relação com a administração pública, e por isso não estariam submetidos às regras do nepotismo. Quando se analisa os argumentos dos parlamentares, se percebe que o problema em questão não é o vínculo entre substituto e administração pública enquanto provida a serventia por titular legítimo, mas quando ela se torna vaga. No momento da vacância, como se rompe o vínculo da delegação pela inexistência da figura do delegatário, a titularidade do cartório volta a ser o Estado ficando à disposição para preenchimento via concurso. Enquanto não ocupada por novo titular através de concurso, o interino permanece de forma precária como responsável, por isso submetido às regras do nepotismo.

Mas o que importa deste projeto é observá-lo como mais uma forma de constrangimento ao CNJ em relação aos cartórios. Quando analisado o Provimento 77/2018 (CNJ, 2018), no ponto em discussão, se percebe que o objetivo é coibir tanto a designação de parentes do titular para o cargo de interino, como a designação de parentes dos magistrados de tribunais locais como tais. Os argumentos dos autores do Projeto de Decreto maculam o fato de que ao CNJ também foi atribuída a defesa dos princípios da administração pública, com destaque para a moralidade e a impessoalidade. A questão de fundo é que, quando o cartório fica vago, o que pode perdurar por anos, é do interesse do antigo titular manter alguém vinculado a si para auferir parte dos rendimentos daquela serventia, normalmente algum familiar, em mais uma tentativa de beneficiar as famílias cartoriais tradicionais.

²² Conforme sua biografia disponível na página da Câmara dos Deputados, Denis Bezerra foi Tabelião Substituto do Cartório do 3º Ofício de Notas e Registros Públicos de Iguatu, CE, no ano de 1999 (BEZERRA, 2019).

Mesmo com as constantes investidas contrárias, a atuação do CNJ significou a efetivação do concurso público para ingresso aos cartórios. Através das fiscalizações e declarações de vacância das serventias irregulares, houve aos poucos o rompimento de práticas do cenário antigo em que familiares, amigos, ou apadrinhados substituíam os titulares e permaneciam na função. Mas isso, como seria de se esperar, desencadeou mecanismos de resistência das famílias cartoriais. Na medida em que as serventias eram declaradas vagas e os titulares afastados, surgiram duas linhas de mobilização na tentativa de manutenção da titularidade. A primeira seria a aprovação no concurso público para aquela serventia ou para qualquer outra da lista de vacância. Apesar de relativamente difícil essa aprovação, já que a concorrência se tornou elevada e o desempenho individual desses titulares nas provas nem sempre eram satisfatórios, muitos tentaram esse caminho. Conforme um dos antigos titulares afastados: “tentei sim, duas vezes. Na primeira vez [antes de ser afastado da serventia] me saí bem, mas sabe né... sempre tem os indicados e não consegui entrar. Na segunda vez já estava muito concorrido e o desempenho da gente, apesar de trabalhar diariamente com aquilo, já não é tão bom para concorrer com essa menina que se prepara só para o concurso”. A segunda linha de mobilização se formou através das tentativas de reverter a vacância e permanecer ou reassumir a serventia como titular, seja pela via judicial através de ações ou recursos, seja pela interferência no processo legislativo, com objetivo de criar normas legais neste sentido, tema que veremos a seguir.

3.3 MECANISMOS DE RESISTÊNCIA AO CONCURSO PÚBLICO

Muito embora um movimento mais intenso e estruturado contra as irregularidades no ingresso e transmissão dos cartórios só tenha ocorrido a partir da Resolução 80 do CNJ (CNJ, 2009), as estratégias de manutenção de poder das famílias cartoriais existiram antes mesmo do afastamento ou da iminência de afastamento dos titulares irregulares naquele momento. A própria forma de ingresso e transmissão entre membros do mesmo grupo já representava o esforço de manutenção de poder. A aliança com figuras políticas e a aproximação com autoridades judiciárias e policiais locais eram algumas das estratégias mobilizadas para nomeação e manutenção da transmissão entre membros do grupo. E esse aparelhamento é ilustrado pela frase “enquanto eu estiver aqui daremos um jeito e você permanece como titular”, que, segundo um dos antigos titulares afastados, foi dita a ele por um Magistrado quando, no final da década de 1990, o concurso público vinha sendo implementado por alguns Estados, a exemplo de São Paulo, o que já causava alguma preocupação. Outra estratégia de permanência

que envolvia diretamente as autoridades públicas era a permuta entre titulares, quando se trocava uma pequena serventia, com baixo rendimento de um município do interior, por uma maior, com maior rendimento, geralmente em grandes cidades.

Mas se antes da atuação do CNJ o foco das famílias cartoriais era manter as serventias sob seu domínio a partir da proximidade com autoridades políticas, vínculos de amizade ou qualquer outra forma de relacionamento que lhes assegurasse a continuidade, após a fiscalização e declaração de vacância das serventias isso mudou. Não que os relacionamentos anteriores tenham perdido por completo suas vantagens, mas deixaram de ser a garantia da permanência das serventias no mesmo grupo familiar. Agora a estratégia era outra: retirar a serventia da lista de vacância através dos meios judiciais. Essa investida tinha por objetivo reverter a situação em definitivo, ou, na pior das hipóteses, permanecer por mais algum tempo até a decisão final, o que poderia levar anos, dependendo dos recursos disponíveis para manejo dos processos judiciais. Essa estratégia em certa medida prosperou, pois, apesar da confirmação da vacância nas decisões definitivas, os titulares continuaram auferindo os rendimentos daquelas serventias durante o trâmite judicial. É sobre isso que trataremos neste subcapítulo: das manobras e mecanismos de resistência dos antigos titulares.

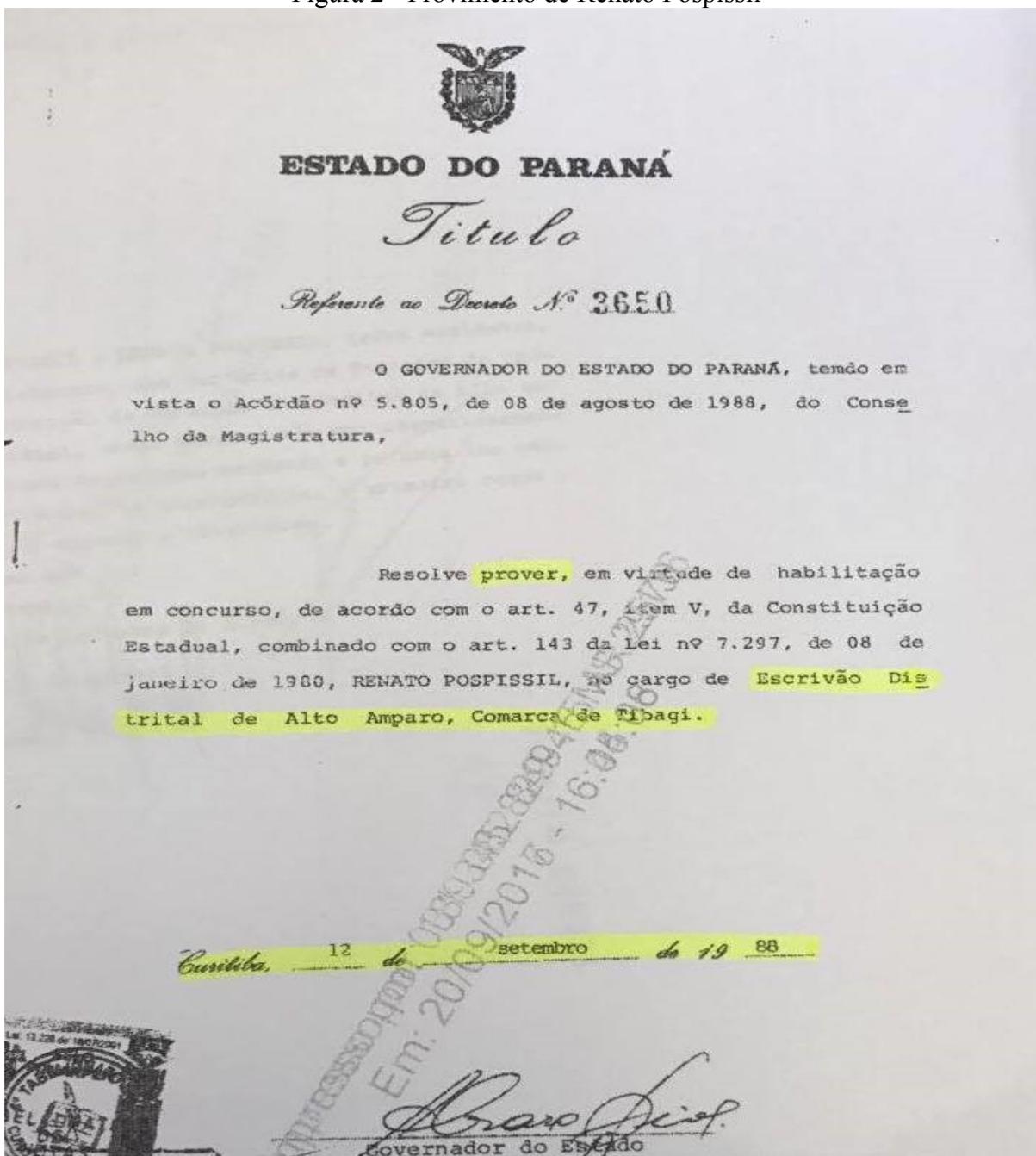
3.3.1 As permutas entre titulares

Conforme vimos, as manobras para permanência como titular podem ser divididas em dois momentos: antes da atuação do CNJ, através dos vínculos políticos e permutas irregulares; e após a atuação do CNJ, através das ações e recursos judiciais. Um maior aprofundamento sobre os vínculos políticos estabelecidos entre titulares e figuras políticas pode ser visto em Machado (2016), que conforme já citado, constatou o vínculo de parentesco entre titulares de serventias e figuras política no Estado do Paraná. Apesar de não ter sido direcionada para isso, também constatamos, durante nossa pesquisa, diversas informações sobre vínculos entre antigos titulares e autoridades políticas, a exemplo do caso descrito no item 2.1.1, em que houve a nomeação do titular para uma serventia na região do Alto Vale do Itajaí em Santa Catarina, além de diversos outros casos captados durante as conversas com antigos titulares, que se referiam a determinadas autoridades dos Poderes Executivo e Legislativo municipais e estaduais.

Além dos vínculos políticos, as permutas irregulares serviram como estratégias para perpetuação de familiares em interessantes serventias. Quando a aposentadoria de um titular de cartório com bons rendimentos estava próxima, permutava com algum parente ou amigo recém-

aprovado em concurso público ou de alguma comarca do interior, com menores rendimentos. Após a permuta, o titular mais velho se aposentava enquanto o amigo ou parente permanecia na serventia mais rentável, de forma vitalícia. Documentos obtidos pela reportagem do jornal Gazeta do Povo (VAZ, 2017), mostram um exemplo do Estado do Paraná sobre o funcionamento do esquema de permutas. Conforme o documento apresentado na imagem 2, Renato Pospissil, após aprovação em concurso público, foi provido como Escrivão Distrital de Alto Amparo, Comarca de Tibagi no Estado do Paraná, no dia 12 de setembro de 1988:

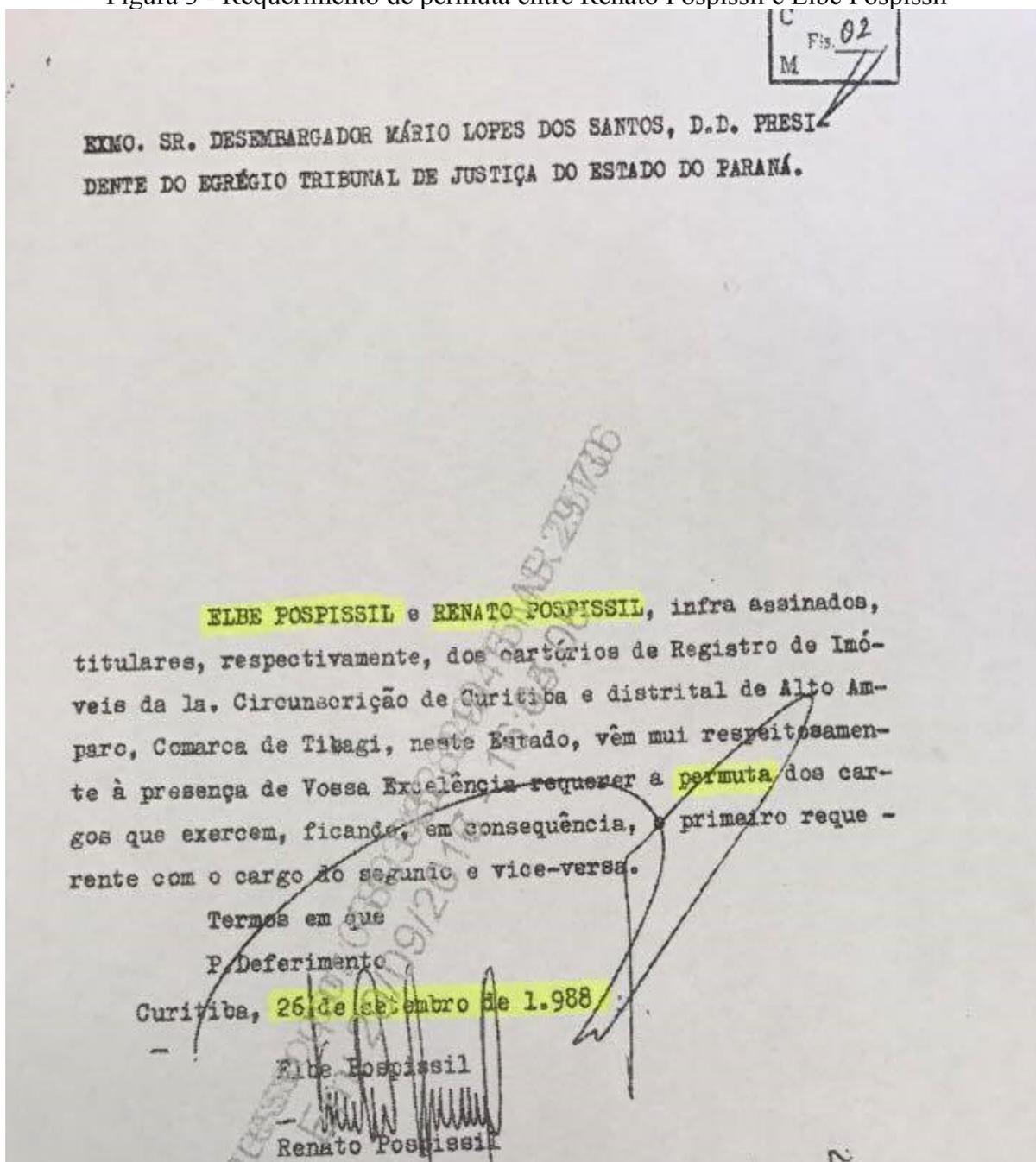
Figura 2 - Provimento de Renato Pospissil



Fonte: Daniel Castellano/Gazeta do Povo (VAZ, 2017).

Após duas semanas do ato de provimento, em 26 de setembro de 1988, Renato Pospissil e o pai, Elbe Pospissil, que era titular do Cartório de Registro de Imóveis da 1ª Circunscrição de Curitiba, solicitaram a permuta entre serventias (VAZ, 2017):

Figura 3 - Requerimento de permuta entre Renato Pospissil e Elbe Pospissil



Fonte: Daniel Castellano/Gazeta do Povo (VAZ, 2017)

Após inúmeros julgados de casos semelhantes, o STF firmou o entendimento de que essas permutas seriam irregulares, já que frustravam, por vias transversas, a necessidade de concurso público para ingresso. Diante desse entendimento, o CNJ declarou vagas as serventias

ocupadas através desta manobra, e determinou a realização de concurso público. No caso da permuta irregular demonstrada nos documentos, o Cartório de Registro de Imóveis da 1ª Circunscrição de Curitiba foi declarado vago em 24 de janeiro de 2010 pelo CNJ. Após anos de disputas judiciais, em 27 de janeiro de 2017, a titularidade do referido cartório foi assumida por candidato aprovado em concurso público (VAZ, 2017).

E o número de irregularidades sobre as permutas é alarmante. Durante o julgamento de um desses casos, (STF, MS 29.557/DF), os Ministros sugeriram terem julgado mais de 700 casos envolvendo permutas irregulares. É bom salientar que, mesmo com prováveis chances de êxito, os recursos eram meios protelatórios favoráveis aos titulares irregulares, já que permaneceriam por mais algum tempo no cargo. Um desses casos foi um recurso interposto por uma titular de serventia de Toledo, PR, que, após a aprovação em concurso público, em 2004, foi nomeada para o cargo de “Contador, Partidor, Distribuidor, Depositário Público e Avaliador Judicial” da Comarca de Coronel Vivida-PR. Após aproximadamente três meses realizou permuta com seu pai para a função de titular da serventia extrajudicial do 2º Ofício de Registro de Imóveis da Comarca de Toledo/PR. O STF seguiu o entendimento de que essas permutas afrontariam a Constituição de 1988, e negou o recurso, o que implicou a vacância da serventia para preenchimento por concurso público (STF, MS 28440/DF).

Diversos argumentos serviam como base para esses recursos na defesa das permutas:

- 1) que o art. 236, § 3º, da CF somente seria aplicável a partir de 1994, com a lei 8.935/94;
- 2) que haveria ocorrido a decadência pelo decurso de cinco anos, nos termos do art. 54 da lei 9.784/99;
- 3) que a declaração de vacância pelo CNJ violaria os princípios constitucionais do direito adquirido e da boa-fé;
- 4) não seria o caso de concurso público para a permuta, por não se configurar vacância;
- 5) que a permuta dispensaria a repetição de concurso público, pois seria hipótese de provimento derivado.

Esses argumentos, em um sentido técnico jurídico, até guardariam alguma coerência, mas o STF firmou o entendimento de que situações de flagrante inconstitucionalidade não podem ser reconhecidas como legítimas pela mera alegação de segurança jurídica, já que há evidente afronta aos princípios estabelecidos pela ordem constitucional.

A esta altura, uma dúvida que surge é sobre as consequências da perda da delegação após o reconhecimento da irregularidade da permuta, ou seja, se o titular deveria reassumir a serventia de origem, na qual teria ingressado de forma legítima por concurso, ou perderia o ingresso originário em definitivo. Essas consequências não foram enfrentadas diretamente pelo STF. Em alguns recursos, quando provocado sobre o tema, ficou definido que eventuais direitos do titular sobre a serventia de origem deveriam ser resolvidos pelos Tribunais de Justiça Estaduais. Um exemplo desse pronunciamento foi no julgamento de um recurso em que a parte impetrante foi nomeada, em 1989, escritã distrital de Flor da Serra, Comarca de Barracão – PR (STF, MS 28950/DF). Conforme a interessada, à época os concursos eram locais e poucos concorriam para os pequenos serviços. Pouco mais de um mês após a sua nomeação foi designada para acumular o Cartório de Registro de Títulos e Documentos de Cascavel-PR, que fica há aproximadamente 200 km da serventia de origem. Ao final de 1989, a impetrante foi removida definitivamente para o Cartório de Cascavel. Segundo informações do julgado, a arrecadação do Cartório de Cascavel, no primeiro semestre de 2010 foi de R\$ 237.920,00, sendo que, no mesmo período o rendimento do cartório de Flor da Serra foi de R\$ 25.325,00. Nas palavras da Ministra Rosa Weber:

toda forma de provimento, originário ou derivado, exige prévio certame, sendo insubsistentes atos administrativos que autorizam, como na presente hipótese, remoções de uma serventia para outra, ainda que, originariamente, o delegatário tenha sido aprovado em concurso público e que normas estaduais tenham sido invocadas como fundamento para tal ato (STF, MS 28950/DF).

Assim como neste caso, em muitos outros as permutas foram desconstituídas, mesmo tendo sido extintas as serventias de origem ou ocupadas por titulares aprovados em concurso público. Caso o titular desconstituído retornasse à serventia de origem, acarretaria o afastamento do titular que ingressou posteriormente por concurso público. Por outro lado, afastar definitivamente o titular que realizou a permuta acarretaria a perda de seu direito à primeira serventia. E esse quadro poderia ser mais complexo caso o titular que ingressou posteriormente por concurso público tenha realizado concurso de remoção, então retornaria a sua serventia de origem, o que geraria efeito cascata. Mesmo com a complexidade do tema e com grandes chances de retornar ao STF para julgamento definitivo, a mais alta Corte do Judiciário limitou-se a afirmar que julgaria apenas a constitucionalidade da permuta, devendo o interessado acionar o Tribunal de Justiça Estadual respectivo para reivindicar eventuais direitos sobre a serventia de origem.

3.3.2 As ações e os recursos judiciais

Tanto as permutas como as ações e recursos judiciais foram manobras destinadas a perpetuar o poder dos membros familiares sobre as boas serventias. Mas enquanto as permutas ocorriam antes da fiscalização do CNJ, como meio de melhorar os rendimentos de quem já era serventuário, as ações e recursos judiciais surgiram após a atuação do CNJ, como forma de preservar o domínio sob as serventias.

Diante disso, houve intensa mobilização dos interessados para retirada da lista de vacância através dos meios judiciais, a partir da construção de diversas teses jurídicas onde a criatividade dos representantes dos titulares foi notável. Um dos argumentos mais recorrentes nas disputas judiciais era o direito adquirido por aqueles que assumiram a titularidade sem concurso público no período entre 1988 e 1994, antes da regulamentação da atividade. Direito adquirido, no contexto da teoria jurídica, pode ser entendido como direito subjetivo definitivamente incorporado ao patrimônio jurídico do titular, quando cumpridos todos os requisitos previstos em lei, ou seja, quando atendidas as exigências legais sobre determinada situação. A partir de sua ocorrência, o titular passa a deter o direito subjetivo de exigir o reconhecimento e cumprimento para si daquele direito. Mas o argumento de direito adquirido tornou-se frágil na medida em que se considerava, nos julgamentos, que o concurso público já estava previsto desde 1988 e não dependia de norma regulamentadora. Assim, apesar desses titulares assumirem a serventia durante esse período sem regulamentação da atividade, sua situação era irregular, já que não atendido o requisito do concurso público e, portanto, inapto a ensejar direito adquirido por estar viciado na origem.

A questão de fundo quando alegado o direito adquirido era a discussão acerca da aplicabilidade imediata ou necessidade de regulamentação das normas referentes ao concurso público para cartório dispostas na Constituição de 1988. Os antigos titulares defendiam a tese de que a aplicação da norma constitucional prevista no art. 236 dependia de regulamentação, porque norma de eficácia limitada. Em outras palavras, sem norma infraconstitucional que regulamentasse a matéria, o concurso público não precisaria ser cumprido. Na doutrina de direito Constitucional, conforme José Afonso da Silva (2001), as normas constitucionais dividem-se em normas de eficácia plena, de eficácia contida e de eficácia limitada. As normas de eficácia plena teriam sua aplicabilidade direta, imediata e integral. Seriam aquelas que, no momento da sua entrada em vigor, estariam aptas a produzir todos os seus efeitos, independentemente de norma infraconstitucional regulamentadora. Já as normas de eficácia contida, apesar da produção de efeitos no ato de sua promulgação, podem sofrer redução de sua

abrangência, com limitação da sua eficácia e aplicabilidade. Por fim, as normas de eficácia limitada, que dependeriam de lei infraconstitucional regulamentadora, ou seja, não seriam capazes, por si só, de produzir todos os seus efeitos.

Quando se trata de norma de eficácia limitada ou contida, o próprio texto do dispositivo assim a define. Um exemplo de norma de eficácia limitada é o que dispõe o art. 33 da Constituição de 1988, ao tratar dos Territórios, onde: “A lei disporá sobre a organização administrativa e judiciária dos Territórios” (BRASIL, 1988, Art. 33). Neste exemplo, facilmente se identifica que a organização administrativa e judiciária dos Territórios depende de lei regulamentadora, ou seja, a norma não está apta, por si só, a produzir seus efeitos. Mas o art. 236, que trata do ingresso às serventias por concurso público, não faz nenhuma ressalva quanto a sua aplicação, e dispõe de forma clara que “o ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público de provas e títulos”. Da simples leitura do dispositivo já é possível perceber que a norma é autoaplicável, porque não há nenhuma menção a necessidade de normas regulamentadoras.

Ao analisar a questão, o Judiciário entendeu que a norma sobre concurso para cartório era autoaplicável e não dependia de norma regulamentadora que lhe atribuísse eficácia. Assim, aqueles que ingressaram nas serventias sem o devido concurso público entre 1988 e 1994 estavam em situação irregular.

Quando invocavam direito adquirido, esses recursos também faziam referência ao artigo 208 da Emenda Constitucional nº 22 de 1982, que dispunha que estava “assegurada aos substitutos das serventias extrajudiciais e do foro judicial, na vacância, a efetivação, no cargo de titular, desde que, investidos na forma da lei, contem ou venham a contar cinco anos de exercício, nessa condição e na mesma serventia, até 31 de dezembro de 1983” (BRASIL, 1982, Art. 208). Mas como se percebe, não se poderia invocar a aplicação de norma constitucional anterior à Constituição de 1988, sendo que normas incompatíveis com a nova Constituição estariam automaticamente revogadas. Esse entendimento foi pacificado tanto no STF como no STJ:

O STJ pacificou entendimento de que somente há direito adquirido à efetivação na titularidade de cartório, nos termos do art. 208 da Constituição de 1967, com a redação da EC n. 22/82, se a vacância do cargo tiver ocorrido antes do advento da atual carta constitucional, que previu, em seu art. 236, § 3º, a necessidade de prévia aprovação em concurso público e de titularidade delegada em caráter efetivo (STJ, RMS 19.123/MT).

Outro argumento que integrou as ações e recursos judiciais para alegar direito líquido e certo foi a decadência do direito de revisão dos atos administrativos pela administração pública, ocorrida pelo decurso de cinco anos entre a concessão da serventia e o controle administrativo pelo CNJ. A lei Federal nº 9.784/99, dispõe sobre o prazo de decadência para a Administração anular seus atos administrativos quando decorrer efeitos favoráveis para os destinatários, que é de cinco anos: “O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé” (BRASIL, 1999, art. 54). Mais uma vez o Judiciário se posicionou contrário ao argumento, destacando que a decadência alegada não poderia se sobrepor às normas constitucionais que exigem concurso público. Conforme decisão do STF:

Na verdade, sobre a questão, o exc. Supremo Tribunal Federal tem entendimento manifestado no sentido de que atos “[...] flagrantemente inconstitucionais como o provimento de serventia extrajudicial sem a devida submissão a concurso público não podem e não devem ser superadas pela incidência do que dispõe o art. 54 da Lei 9.784/1999, sob pena de subversão das determinações insertas na Constituição Federal” (STF, MS 28279/DF).

No mesmo sentido o CNJ:

O decurso do tempo não pode servir para perpetuar irregularidades que corroem a credibilidade do Estado Democrático de Direito, já que desde a vigência da Constituição federal de 1988 o Poder Judiciário tem o dever de garantir a todos que preencham os requisitos legais (e não a apenas um pequeno grupo de pessoas) o direito de concorrer, por meio de concurso público regular, à titularidade de um serviço público delegado” (CNJ, 2010, item 5.1)

A expectativa dos antigos titulares de reversão da vacância acabou sendo frustrada nas decisões de última instância. O reconhecimento da decadência seria fundamental para os antigos titulares, que além de reconhecer o direito adquirido nos casos com período superior a cinco anos, permitiria, a aqueles com prazo menor, alcançar o período necessário, através de manobras jurídicas protelatórias. Mas, ao contrário, o raciocínio dos Ministros dos Tribunais Superiores foi no sentido de que não há que se falar em convalidação quando se tem um vício grave na origem, a exemplo da falta de concurso público. Este mesmo raciocínio fez com que o Tribunal Superior do Trabalho publicasse a Súmula 363, reiteradamente considerada constitucional pelo STF:

A contratação de servidor público, após a CF/1988, sem prévia aprovação em concurso público, encontra óbice no respectivo artigo 37, II e parágrafo 2º, somente

lhe conferindo direito ao pagamento da contraprestação pactuada, em relação ao número de horas trabalhadas, respeitado o valor da hora do salário mínimo, e dos valores referentes aos depósitos do FGTS (TST, Súmula 363).

Esses argumentos podem ser verificados nos exemplos a seguir, que foram selecionados, dentre aqueles julgados pelo STF, a partir do filtro “236 concurso”. O número 236 se refere ao artigo da Constituição de 1988 sobre concurso público para cartórios, sendo que após a aplicação deste filtro encontramos 207 julgados. Após a leitura da ementa de cada um deles, constatamos que a discussão era basicamente a mesma, ou seja, direito adquirido, norma pendente de regulamentação, e decadência da revisão. Alguns deles serão resumidos a seguir, para apresentar ao leitor a notável criatividade na tentativa de frustrar o concurso público.

Um dos primeiros casos que chegou ao STF, após a promulgação da Constituição de 1988, foi um recurso por meio do qual se buscava a efetivação no cargo de Oficial Titular do 3º Cartório de Notas de Guarulhos. Segundo o autor do recurso, em 10/07/78 ele foi designado Oficial Maior, e a partir de 31/01/79 passou a exercer a função de escrivão em diversas ocasiões. Em 1991, quando da vacância, foi designado escrivão interino da serventia, motivo pelo qual defendia ter direito adquirido e pedia sua efetivação como titular com base no art. 208 da Constituição de 1967, que assegurava a efetivação, em caso de vacância, aos substitutos das serventias extrajudiciais que tivessem contado cinco anos de exercício na mesma serventia, até 31 de dezembro de 1983. Por unanimidade, o recurso foi rejeitado, já que a vacância ocorreu em 1991, ou seja, durante a vigência da nova constituição (STF, RE 182.641-0/SP).

Em outro recurso, de 2013, uma tabeliã de notas no Estado do Maranhão, que fora designada como titular em 1994 pela “autoridade judiciária”, sem concurso público, dizia-se preocupada em sofrer efeitos reflexos de decisões do CNJ e do Tribunal de Justiça do Maranhão em favor da realização de concursos públicos para provimento em serventias ocupadas por pessoas designadas precariamente. Um dos trechos da decisão dizia que:

A pretensão da reclamante implica o barateamento da importância do STF e da própria função constitucional do incidente. Se assim o fosse, estar-se-ia abrindo as portas do Pretório Excelso a toda e qualquer sorte de interesses subjetivos, em detrimento da conservação da autoridade e da eficácia das decisões desta Corte (2013, p. 2).

Um caso curioso de resistência e manobras protelatórias ocorreu recentemente com uma titular de serventia em um Município de Santa Catarina, que ingressou no serviço notarial em 1984, por ato do governador, e em 1992, foi removida a outra serventia, remoção que foi considerada irregular pelo CNJ. Em 2010, a titular impetrou Mandado de Segurança no STF

contra ato do CNJ que declarou a vacância da serventia que ocupava (STF. MS 29311/DF). Em 2016 essa ação foi julgada improcedente, mas pendente de recurso. Em 2017, enquanto ainda não definitiva a decisão do STF, a titular ingressou com recurso no Tribunal de Justiça de Santa Catarina (TJ/SC), que deu provimento ao recurso, ou seja, invalidou o ato que declarou aquela serventia vaga. O Estado e o Ministério Público de Santa Catarina ingressaram com recurso contra a decisão do TJ/SC perante o STF, que ainda não foi julgado. Diante deste cenário de manobras recursais, em que se desconsiderou a decisão do STF e o mesmo tema foi decidido em sentido contrário em instância inferior, no caso, no TJ/SC, que a União apresentou um recurso chamado “reclamação”, perante o STF, sendo que um dos trechos dizia:

É possível constatar, desse modo, que o [recurso], ajuizado perante o TJ/SC, é utilizado pela beneficiária do ato reclamado em completo desrespeito à jurisdição dessa Suprema Corte e com o intuito de prolongar, ou mesmo de perpetuar a titularidade da Escrivania de Paz do Município de [...], já declarada inconstitucional pelo Conselho Nacional de Justiça e por esse Supremo Tribunal Federal [...], pondo em risco a seriedade da função jurisdicional. [...] Note-se o conflito claro entre os dois pronunciamentos jurisdicionais: enquanto esse STF havia considerado legal o ato do CNJ e, portanto, chancelado a declaração de vacância dos serviços notariais e de registro cujo responsável não tenha sido investido por meio de concurso público de provas e títulos, o [TJ-SC] suspendeu os efeitos das decisões administrativas que determinavam o cumprimento da Resolução nº 80/2009 do CNJ (STF. MS 29311/DF).

Em um dos trechos em que questionava o recurso da União, a titular pedia que fosse autorizada sua permanência “na condição de interina, no mínimo até que seja nomeado aprovado em concurso ou, no mínimo, até que seja cessado o estado de calamidade pública atual decorrente Novo Coronavírus (Covid-19)”. No julgamento, o Ministro do STF chega a ameaçar o Magistrado do TJ/SC de possível constituição de improbidade administrativa:

a análise destes autos revela que o MS 29.311 [...] transitou em julgado em 18/6/2018, mesmo assim, a impetrante daquele writ [Mandado de Segurança], ora beneficiária da decisão reclamada, ainda permanece [permaneceu até março de 2020] na titularidade da Escrivania de Paz do Município de [...] em inexplicável e completo desrespeito à autoridade desta SUPREMA CORTE, que validou a declaração de vacância da Serventia Extrajudicial em questão, efetivada pelo Conselho Nacional de Justiça, em razão da nulidade do ato de permuta por meio do qual a ora beneficiária foi nela investida. Desse modo, a permanência da beneficiária [...] na titularidade da referida serventia, em contrariedade ao que decidido por esta CORTE no MS 29.311, caracteriza grave irregularidade, podendo, em tese, constituir ato de improbidade administrativa da autoridade administrativa do Poder Judiciário que a manteve (STF. MS 29311/DF).

Ainda no julgamento, o Ministro Relator pediu o imediato afastamento da titular, devendo ser comunicado com urgência ao TJ/SC, além de solicitar esclarecimento ao Presidente

deste Tribunal de Justiça, em até 48 horas, sobre o motivo do não cumprimento das decisões proferidas pelo CNJ e STF.

A partir de diversos julgados semelhantes, o entendimento dos Tribunais Superiores foi se tornando pacífico, de modo que qualquer ação ou recurso contra as decisões do CNJ teria apenas caráter protelatório. Em um caso recente, julgado em 27/04/2020, o STF dispôs que “a persistência de controvérsias em torno da ocupação irregular de serventias extrajudiciais, após 30 anos da promulgação da Constituição Federal de 1988, exige uma resposta firme desta CORTE [...]” (STF, RCL 39721/SC).

Antes de finalizar este tópico, é preciso esclarecer que as inúmeras ações e recursos que serviram de base para este trabalho foram extraídos apenas do STF, ou seja, a mais alta instância do Poder Judiciário brasileiro, onde somente uma pequena parte dos recursos e ações judiciais conseguem alcançar. Imagine-se, então, os inúmeros recursos e ações em instâncias inferiores, ou em nível estadual, nas comarcas locais e Tribunais de Justiça, seja em nível federal nos julgamentos pelo STJ, e os diversos julgados do CNJ. Esses recursos, porém, não prejudicam apenas o provimento legítimo da serventia em litígio, mas acarretam um efeito cascata que adia o provimento de diversas outras que estão na lista de vacância, já que as impugnações impactam diretamente o andamento dos concursos públicos, tema que trataremos no tópico seguinte.

3.3.3 As dificuldades para finalização do concurso público

O exame da dificuldade de realização de concurso público para provimento das serventias pode ser feito por dois ângulos. O primeiro pela incapacidade técnica e independência dos Tribunais de Justiça estaduais para organizar o concurso público com a lisura esperada. O segundo pelas inúmeras impugnações dos concursos pelos titulares afastados, candidatos, instituições representativas dos concursandos, e de instituições públicas em defesa dos princípios constitucionais.

Sobre o primeiro ponto, para compreensão da dificuldade técnica de realização do concurso pelos Tribunais estaduais, é preciso, antes de tudo, o exame das funções constitucionais do Poder Judiciário. Na divisão dos poderes entre Legislativo, Executivo e Judiciário, há as chamadas funções típicas e atípicas. Em relação ao Judiciário, sua função típica é prestar a jurisdição, ou seja, julgar as demandas através da aplicação das leis. Já suas funções atípicas envolvem a edição de normas, especificamente suas normas de organização interna, e sua autoadministração, ou seja, o exercício de função administrativa em relação às questões de

expediente, contratação de pessoal, dentre outros. O concurso para cartórios, neste contexto, estaria nas funções atípicas do judiciário, portanto, alheia a sua principal finalidade. Assim, por dificuldade técnica ou falta de independência, já que muitos de seus membros pertenciam às famílias cartoriais, os concursos para cartórios não aconteciam e quando aconteciam avançavam lentamente.

Conforme a Resolução 80 do CNJ (CNJ, 2009), coube aos Tribunais Estaduais a elaboração, em quarenta e cinco dias, da lista com todas as serventias ocupadas de forma irregular:

Cumprirá aos respectivos tribunais dos Estados, do Distrito Federal e Territórios elaborar lista das delegações vagas, inclusive aquelas decorrentes de desacumulações, encaminhando-a à Corregedoria Nacional de Justiça, acompanhada dos respectivos títulos de investidura dos atuais responsáveis por essas unidades tidas como vagas, com a respectiva data de criação da unidade, no prazo de quarenta e cinco dias (CNJ, 2009, art. 1º, § 1º).

Mesmo com este comando normativo, em 2013, quatro anos após a publicação da Resolução, ao menos quinze Estados da federação ainda não haviam realizado o concurso.²³ Após determinação do CNJ para que esses Tribunais o realizassem, apenas seis deles atenderam ao pedido dentro do prazo estipulado: Goiás, Pernambuco, Bahia, Espírito Santo, Piauí e Rio Grande do Sul. Os demais afirmaram que estavam em fase de preparação (PEDIDO, 2013).

Mas essa “preparação” estava coberta por irregularidades. No caso do Amazonas, o motivo da demora seria a exclusão de algumas serventias da lista de vacância, pela razão de estarem em disputa judicial com decisão liminar proferida. No entanto, conforme o CNJ, “as vacâncias declaradas pelo Conselho Nacional de Justiça só podem ser desconstituídas por meio de ação originária proposta perante o Supremo Tribunal Federal [...]” (PEDIDO, 2013, p. 4). No caso específico da Bahia, a lei Estadual 12.352/2011 privatizou os serviços extrajudiciais e manteve o Tribunal como administrador direto das serventias até a realização do concurso. Não poderia ser mais conveniente. Ao mesmo tempo em que cabia ao Tribunal a realização do concurso, também cabia a ele a administração das serventias enquanto vagas, sendo que todos os rendimentos seriam destinados, nesse período, aos próprios Tribunais. Não haveria qualquer interesse na realização do concurso. Pelo contrário, quanto mais tempo demorasse, maior a arrecadação pelos Tribunais. Mas o CNJ determinou, também em 2013, que deveria ser comprovado, em até trinta dias, os esforços do Presidente do Tribunal daquele Estado para

²³ São eles: Alagoas, Amapá, Bahia, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Sul, Sergipe, Tocantins e o Distrito Federal (PEDIDO, 2013).

realização do concurso, sob pena de responsabilização funcional e disciplinar (PEDIDO, 2013, p. 8).

Outro exemplo, um tanto inusitado, que evidencia a incapacidade de alguns Tribunais em realizarem o concurso, é o caso de Alagoas, que acabou suspenso três vezes. O edital, lançado em abril de 2014, previu 199 serventias a serem preenchidas. Em junho daquele ano, o CNJ suspendeu o andamento do concurso, por falhas no preenchimento das serventias disponíveis. Ainda em 2014 foi lançado novo edital, agora com 189 vagas, dez a menos que o número inicial. Em 2015 foi suspenso novamente, também por problemas nas informações sobre as serventias vagas. Em 2016, o contrato entre o Tribunal de Justiça de Alagoas e a entidade responsável pela realização do concurso foi suspenso, sob suspeitas de irregularidades na dispensa de licitação. Em 2017 o concurso teve sua continuidade. Em 2018, o concurso novamente é suspenso pelo CNJ, porque dos 15 Desembargadores do Tribunal de Justiça de Alagoas, todos se declararam suspeitos ou impedidos de presidirem o concurso, já que seriam parentes ou amigos de candidatos ou de interinos de algumas serventias. Dos 242 cartórios, 198 são comandados por interinos. A solução encontrada pelo CNJ foi designar um Desembargador do Tribunal de Justiça de São Paulo para presidir e dar seguimento ao concurso (DESEMBARGADOR, s.d.)

Diversas peculiaridades podem ser observadas no caso de Alagoas. Uma delas é a demora na realização do concurso, considerando que a determinação pelo CNJ ocorreu em 2009 e o primeiro concurso no Estado iniciou apenas em 2014, ou seja, cinco anos depois. Outra é o evidente nepotismo na designação de parentes como interinos até o preenchimento por concurso, ao mesmo tempo em que não se fazia qualquer esforço para sua realização. E a estratégia deu certo, já que a designação irregular de interinos serviu como motivo para declaração de impedimento, o que travou o concurso por vários anos.

Essas e outras manobras não ocorreram somente em Alagoas, mas em boa parte dos Estados. A questão principal é que o CNJ, apesar de determinar a vacância e a realização do concurso, atribuiu aos Estados a tarefa de levantamento das serventias irregulares e a realização do concurso. Isso faria com que os vínculos estabelecidos entre membros dos Tribunais e as famílias cartoriais influenciassem diretamente neste processo, já que não haveria qualquer esforço para a ruptura nas práticas irregulares, pois estava tudo em família. Este ponto faz lembrar o cenário antigo, onde a proximidade dos membros dos Tribunais Estaduais – a quem era atribuído o controle e a fiscalização das serventias – era determinante para a manutenção das irregularidades. Uma exceção a essa dificuldade foi o Estado de São Paulo, um dos pioneiros a cumprir as normas sobre concurso público mesmo antes da atuação do CNJ. O

primeiro concurso ocorreu em 1999, quase 10 anos antes da Resolução 80 do CNJ, e em 2019 foi concluído o décimo primeiro.

Com algumas exceções, como vimos, os Tribunais tinham pouca vontade de levar adiante o ingresso por mérito, já que muitos de seus membros estavam envolvidos com os titulares irregulares ou interinos. A lista de vacância não aparecia, e quando aparecia deixava de fora diversas serventias, geralmente aquelas mais rentáveis. E quando o concurso era iniciado, esse era o primeiro ponto de impugnação, onde os candidatos pediam a inclusão dessas serventias, o que na maior parte dos casos suspendia o concurso e acabava por favorecer as famílias cartoriais, já que a demora lhes era favorável. Diante disso, os concursos não avançavam, porque interpostos recursos de todos os lados, seja dos candidatos contra outros candidatos, dos candidatos contra a instituição organizadora do concurso, e dos titulares de serventias declaradas vagas, na tentativa de reverter a vacância. Os motivos das impugnações eram vários. Os mais recorrentes eram:

- 1) a falta de inclusão de serventias vagas;
- 2) a ausência de declaração de vacância em serventias com titular irregular;
- 3) critérios obscuros na seleção das serventias que seriam preenchidas por critério de concurso ou remoção, considerando que concurso de remoção beneficiava diretamente os já titulares.

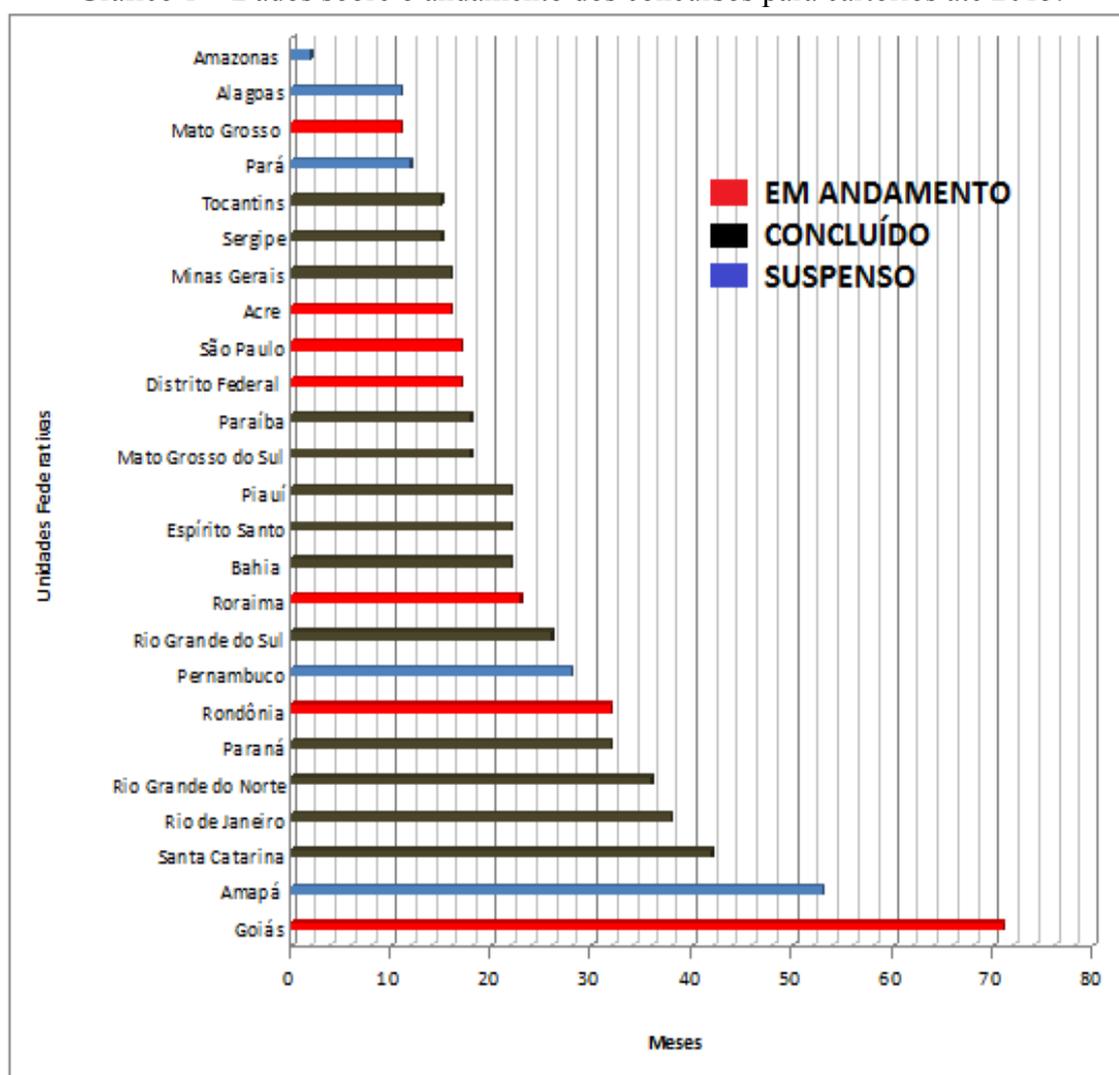
Esses argumentos revelam o conflito de vários interesses. O titular irregular queria sua serventia fora da lista de vacância e recuperar a titularidade. O candidato inscrito queria a inclusão de todas as serventias na lista, principalmente das mais rentáveis. Alguns dos membros dos Tribunais de Justiça, por terem designados familiares ou apadrinhados como interinos, tinham interesse na morosidade na realização do concurso. Diante deste quadro, havia também as disputas entre candidatos que questionavam a pontuação de títulos dos adversários, muitas vezes a partir de diplomas falsos ou de curiosas formas de pontuação, como, por exemplo, a pontuação cumulativa por títulos de pós-graduação *lato sensu*. Alguns candidatos apresentavam inúmeros títulos de cursos simultâneos, e todos concluídos em tempo recorde, como se fosse possível estar presente em diversas instituições de ensino ao mesmo tempo.

Mas a constatação de morosidade e dificuldade na realização dos concursos não é exclusividade deste trabalho. Assumpção (2011), quando estudou as funções notariais e de registro, obteve resultados semelhantes. O concurso de Minas Gerais, citado por ela, teve seu edital inicial publicado em 2007, e até o início de 2010, quando terminou seu trabalho, não

havia sido concluído. A autora constatou diversos motivos para a demora, como pedidos liminares de exclusão de cartórios das vagas oferecidas, geralmente daqueles com maior rentabilidade, e várias impugnações ao edital pelos candidatos. Conforme Assumpção (2011, p. 68), qualquer concurso está sujeito a imprevistos e retificações, mas normalmente outros concursos obedecem ao cronograma e finalizam em menor tempo.

Em 2015, realizamos uma pesquisa do andamento dos concursos em 25 Estados brasileiros (DUTKA, 2015). O gráfico 1, a seguir, apresenta esses dados:

Gráfico 1 – Dados sobre o andamento dos concursos para cartórios até 2015.



Fonte: (DUTKA, 2015).

Na Resolução 81 do CNJ, que dispõe sobre o procedimento dos concursos públicos, ficou estabelecido o prazo máximo de doze meses para finalização do concurso: “os concursos serão concluídos impreterivelmente no prazo de doze meses, com a outorga das delegações. O

prazo será contado da primeira publicação do respectivo edital de abertura do concurso, sob pena de apuração de responsabilidade funcional” (CNJ, Resolução 81, Art. 2º, § 1º). Mas como se nota no gráfico, nenhum dos vinte e cinco Estados pesquisados havia concluído o concurso neste prazo, sendo que Goiás já ultrapassava, à época, 70 meses.

Mas essa demora na realização de concursos para cartório não ocorreu apenas nos primeiros concursos após a decisão do CNJ. São Paulo, por exemplo, que já está em seu XI concurso, ainda enfrenta diversos contratempos, sendo que este último concurso teve início no final de 2017 e encerrou apenas no início de 2020. No Rio Grande do Sul o concurso em andamento teve seu edital de abertura publicado em 22 de jan. de 2019 e, até o término deste trabalho não havia sido concluído. Em Santa Catarina o último concurso foi anulado pelo Tribunal de Justiça em 2019, devido a inúmeras falhas durante sua realização, desde a ausência de diversas serventias na lista de vacância, até a má qualidade na formulação das questões, sendo que das 100 questões da prova objetiva, 20 foram anuladas (CNJ, 2019).

Na atualidade, o motivo da demora na finalização desses concursos é mais amplo do que a simples resistência dos antigos titulares. Agora, além desses interesses, existem os interesses dos candidatos em assumir uma boa serventia. A partir da efetividade do concurso público em relação ao afastamento das famílias cartoriais, a competição passou a ser mais acirrada, o que atraiu candidatos cada vez mais qualificados e com bons recursos técnicos e financeiros, sendo que cada ponto do procedimento de seleção passível de impugnação tornou-se alvo de diversas contestações. Um exemplo de complexidade pode ser observado no “LII Concurso Público de Provas e Títulos para Outorga das Delegações das Atividades Notariais e/ou Registrais do Estado do Rio de Janeiro”, que está em andamento. O edital de abertura foi publicado em 10/01/2017, e, até 04/08/2020, foram 221 atos (RIO DE JANEIRO, 2016). O andamento deste concurso e seus diversos atos estão no anexo I.

3.3.4 Os interinos como extensão do domínio familiar

Após o falecimento ou aposentadoria do titular, o cartório entra para a lista de vacância até a seleção de um novo titular por meio de concurso público. Durante esse período, quem responde pela serventia é o substituto mais antigo no momento da vacância, designado como interino pelos Tribunais Estaduais:

Art. 2º Declarada a vacância de serventia extrajudicial, as corregedorias de justiça dos Estados e do Distrito Federal designarão o substituto mais antigo para responder interinamente pelo expediente.

§1º A designação deverá recair no substituto mais antigo que exerça a substituição no momento da declaração da vacância.

§2º A designação de substituto para responder interinamente pelo expediente não poderá recair sobre parentes até o terceiro grau do antigo delegatário ou de magistrados do tribunal local (CNJ, 2018, Art. 2º).

Mas a escolha deste substituto não deve recair sobre parentes até o terceiro grau do antigo titular ou de magistrados do tribunal local, o que configura nepotismo. A vedação desta prática ocorre porque, apesar de explorados por particular, esses serviços detêm natureza pública e, quando o titular morre ou se aposenta, o Estado toma novamente para si a administração daquela serventia, mesmo de forma temporária. E como é vantajoso se manter como interino, não são poucas as tentativas de nomeação de membros do grupo familiar.

Um episódio recente, ocorrido no Maranhão, ilustra este quadro. Em 2018, o Corregedor estadual revogou 23 designações de interinos que recaíram sobre parentes de até terceiro grau dos antigos titulares ou de membros do Tribunal de Justiça local. Em recurso ao próprio Tribunal local, os magistrados concederam liminar a favor dos interinos por entenderem que não seria o caso de nepotismo. Foi então que o Corregedor-Geral de Justiça do Estado ingressou com recurso no STF, em 2019, e pediu a suspensão dessas medidas liminares, o que foi atendido. Nos termos da decisão:

No núcleo fixo do princípio da moralidade, em que pese a dificuldade de se delimitarem todas as hipóteses nele inseridas, de certo, reside a exigência de um padrão ético de conduta administrativa compatível com a função pública exercida e com a finalidade do ato praticado. Tendo o princípio da moralidade força normativa extraída do próprio texto constitucional, portanto, sua observância é obrigatória por todos os entes federativos e pelos agentes investidos em funções públicas (STF, SS 5260/MA).

A partir deste exemplo é possível observar como a figura do interino, em caso de vacância das serventias, favorece amigos ou parentes de antigos titulares e membros dos Tribunais. Também revela a dificuldade de alguns Estados em romperem com práticas tradicionais de favorecimento de familiares, onde os cargos públicos seriam vistos sempre como uma oportunidade de acesso a um bom emprego. Os Tribunais locais, a quem caberia a fiscalização de irregularidades, acabam omissos ou coniventes, quando então se evidencia o elo entre agente fiscalizador e os grupos de poder.

Outro tema que tem recebido atenção nos debates em relação aos interinos é a forma de remuneração. Deveriam eles receber a mesma remuneração do antigo titular ou permanecer com seu salário de substituto recebido nos últimos meses antes da vacância? Diante desta controvérsia, em julho de 2010 o CNJ fixou o entendimento de que os interinos de cartórios

devem receber os rendimentos como titular da serventia, mas limitados ao teto constitucional do funcionalismo público, ou seja, não podem receber mais do que 90,25% do valor da remuneração de um Ministro do STF: “nenhum responsável por serviço extrajudicial que não esteja classificado dentre os regularmente providos poderá obter remuneração máxima superior a 90,25% dos subsídios dos Srs. Ministros do Supremo Tribunal Federal [...]” (INFORMATIVO, 2012, p. 34). O excedente desses valores, conforme determinação do CNJ através do Provimento 45 de 2015, deve ser repassado para o Tribunal de Justiça Estadual correspondente (CNJ, 2015). Um dos entrevistados afirmou que este seria mais um dos motivos da lentidão dos concursos, diante de um suposto “interesse” dos tribunais em continuar recebendo esses valores.

Mas os interinos, é claro, se opuseram a limitação do salário. Em diversos recursos argumentavam que não poderiam ser confundidos com servidores públicos, uma vez que, mesmo interinamente, exerceriam funções em regime privado. Os argumentos da União, no entanto, são de que a competência dos serviços é do Estado, delegados a um titular previamente aprovado em concurso público, o que não seria o caso. Mesmo sendo limitada ao teto constitucional, essa remuneração é algo que desperta interesse na demora de finalização do concurso público, porque quando o novo titular assume, os interinos passam a receber o salário de substituto novamente.

É possível concluir, portanto, que tanto os interinos como os titulares irregulares tinham interesse na demora do concurso. Os interinos porque, como já dito, teriam sua remuneração reduzida. Os titulares irregulares porque perderiam o cartório. Assim, de um lado ou de outro, inúmeras manobras eram empregadas para protelar a finalização do concurso. Mas essas manobras, ao contrário do que ocorreu nos primeiros concursos, já não surtiam efeito, e agora, com o alinhamento dos Tribunais Superiores a favor da moralidade, os concursos eram concluídos de forma mais rápida, os titulares irregulares eram afastados e os interinos recolocados a seu cargo de origem.

Mas diante do fracasso na via administrativa e judicial a estratégia se modificou. A esperança agora foi depositada no Poder Legislativo, por meio da criação ou mudanças nas leis vigentes, tema do tópico seguinte.

3.4 AS LEIS A FAVOR DAS IRREGULARIDADES

Como vimos, os repetidos julgados no mesmo sentido sinalizavam que o entendimento nas vias administrativas e judicial estava se consolidando em favor da moralidade pública. As

bancas de concurso passaram a se prevenir de eventuais falhas que pudessem ser questionadas. Os órgãos do Judiciário, sobretudo os Tribunais superiores, além de julgarem contra as irregularidades, passaram a repreender os Tribunais locais em caso de decisões contrárias. Tudo isso com o apoio do CNJ, que há tempo vinha julgando em desfavor dos substitutos irregulares. A via judicial, portanto, tornou-se infrutífera para a manutenção dos privilégios.

Mas o Poder Judiciário não cria leis, sendo que a função jurisdicional pressupõe a aplicação da lei ao caso concreto. Foi assim quando aplicados os artigos 236 da Constituição de 1988, que previu o concurso público para ingresso na função notarial, e o art. 37, também da Constituição de 1988, que dispôs sobre os princípios da administração pública. Em outras palavras, o Judiciário constrói seu entendimento sobre um determinado caso com base nas disposições normativas previstas tanto na Constituição como nas leis. Mas como a interpretação das leis pelo Judiciário tornou-se desfavorável aos grupos de poder, a estratégia mudou. O objetivo passou a ser a criação e a modificação das próprias leis para, de alguma forma, favorecerem as famílias cartoriais.

As normas consideradas para este tópico foram: a) Constituição de 1988; b) leis nacionais, que surgiram a partir de 2002; c) Constituições estaduais.

De início, convém pontuar que não seria fácil desconstruir a estrutura normativa que acenava para a moralidade administrativa, pois as inovações legislativas sobre os cartórios encontravam na Constituição seus limites, o concurso público já estava consolidado no texto constitucional, e os princípios serviam como meios de interpretação em favor do interesse coletivo. Mas os membros do Legislativo sabiam dessa dificuldade e, quando observamos o processo de inovação legislativa posterior ao texto constitucional, percebemos que não houve a tentativa de desconstrução dessa estrutura normativa. Ao contrário, a ideia era a efetivação de situações mais pontuais. Em outras palavras, o que se buscou com as novas leis foi tornar legítimas situações irregulares, ou sutilmente favorecer o interesse das velhas famílias cartoriais, mas jamais abolir o concurso público para ingresso na função. Vontade não faltava, mas seria tarefa improvável diante do avanço institucional em sentido contrário.

Em 1989, logo após a promulgação da Constituição de 1988, surgiram as constituições estaduais. Algumas claramente buscavam efetivar os substitutos como titulares. Após pouco mais de uma década surge a lei 10.506/2002, que excluiu o termo “provas”, e manteve apenas concurso de títulos para remoção entre serventias (BRASIL, 2002), o que favoreceu os titulares mais antigos que, por questões de idade e tempo de atividade, detém maior acervo de títulos. Em seguida a Proposta de Emenda Constitucional 471 de 2005 (BRASIL, 2005), que ainda tramita no Congresso Nacional e pretende efetivar os responsáveis ou substitutos investidos

sem concurso público, mas “na forma da lei”. Por fim a lei 13.489/2017 (BRASIL, 2017), que tornou legítimas as remoções, mesmo sem concurso, ocorridas no período entre 1988 e 1994.

3.4.1 As normas Estaduais

A previsão constitucional para ingresso na atividade notarial e registral sempre foi, em alguma medida, uma ameaça às famílias cartoriais. É evidente que no momento da promulgação da Constituição de 1988 o risco de perda da serventia era reduzido, considerando o recorrente desdém às normas durante a história brasileira. Mesmo assim, a nova Constituição acendeu uma centelha que precisava ser apagada. Mas o cenário político daquele momento era desfavorável a qualquer investida em âmbito nacional, por isso uma das alternativas foi assegurar a permanência através das Constituições estaduais que deveriam ser editadas em até um ano após a promulgação da Constituição de 1988.

E isso ocorreu em diversos Estados da federação. Um primeiro exemplo foi o Estado de Santa Catarina que previu a efetivação dos substitutos, em sua Constituição de 1989, desde que em efetivo exercício pelo prazo de três anos: “fica assegurada aos substitutos das serventias, na vacância, a efetivação no cargo de titular, desde que, investidos na forma da lei, estejam em efetivo exercício, pelo prazo de três anos, na mesma serventia, na data da promulgação da constituição” (SANTA CATARINA, 1989, art. 14/ADCT). Em 1996, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil ingressou com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (STF, ADI 363/SC), contra este dispositivo, que foi julgada procedente de forma unânime pelo STF para declaração de inconstitucionalidade. Alguns meses mais tarde, precisamente em junho de 1996, a Assembleia Legislativa de Santa Catarina suspendeu este artigo, mas preservou as situações consolidadas: “respeitadas as situações consolidadas, fica suspensa a execução do artigo 14 do ato das disposições constitucionais transitórias da constituição do Estado de Santa Catarina” (SANTA CATARINA, 1996). O que ocorreu, na prática, conforme raciocínio do então ministro do STF, Sydney Sanches, foi a criação de um novo ato normativo que a pretexto de dar cumprimento à ação anterior que julgou Inconstitucional o art. 14 da Constituição de Santa Catarina, restringiu os efeitos desta ação, ou seja, tornou válida a suspensão do referido artigo somente a partir daquele momento. Novamente declarado inconstitucional, com decisão final em 2003, o ato de suspensão perdeu sua validade e foi retirado da Constituição Estadual.

A dinâmica iniciada pela normatização e posterior declaração de inconstitucionalidade, no caso acima, demonstra como ocorriam as tentativas de frustrar a aplicação prática do concurso público. Primeiro um dispositivo que consolidava situações

irregulares mesmo após a promulgação da Constituição de 1988; depois, um novo dispositivo que, na prática, mantinha a situação do anterior já declarado inconstitucional. Tudo para que aqueles membros que assumiram como substitutos permanecessem como titulares, sendo que esses substitutos não decorriam da sucessão “lógica” de servidores que assumiram após a aposentadoria ou morte do titular anterior, mas eram incluídos às pressas nesse curto período.

Ainda sobre Santa Catarina, a lei Complementar estadual nº 183/99, pretendia excluir dos concursos aquelas serventias declaradas vagas que estivessem sendo discutidas em processos judiciais: “Para as vagas já existentes e que não sejam objeto de processos judiciais em andamento, será observado o critério cronológico da vacância, sendo as duas primeiras providas por concurso público de ingresso, e a terceira, por concurso de remoção e, assim sucessivamente” (SANTA CATARINA, 1999, art. 4º, § 1º). Portanto, bastava que algum interessado entrasse com alguma ação contra a vacância, que aquela serventia seria excluída do concurso público. Em 2007, em meio a discussão de sua inconstitucionalidade no STF, este dispositivo foi revogado pela lei estadual nº 14.083/2007. No entanto, a norma revogadora praticamente repetiu o sentido da anterior, apenas alterando a redação, conforme se vê a seguir:

O conteúdo mínimo do edital, sob pena de nulidade, constitui-se de: [...] II - identificação da delegação, suas atribuições, quantidade e modalidade de outorga, sendo que **as vagas oferecidas não deverão ser objeto de processos judiciais em andamento que discutam a titularidade da mesma** (SANTA CATARINA, 2007, art. 4º, § 3º, II).

Mas a lei Complementar estadual nº 183/99, foi além do simples favorecimento dos substitutos, atribuiu ao Governador do Estado a competência privativa para declarar a vacância de serventias extrajudiciais:

As declarações de vacância, a partir da vigência da Lei federal nº 8.935, de 18 de novembro de 1994, são de competência privativa do Governador do Estado, que poderá formalizá-las, conforme cada caso que se fizer necessário, porém sempre observando-se as garantias constitucionais dos princípios do contraditório e da ampla defesa, dentro do devido processo legal. (SANTA CATARINA, 1999, art. 4º, § 2º)

O art. 30 da mesma lei Complementar reforçou a autoridade do governador para nomeação, tornando sem efeitos quaisquer declarações de vacância por outra autoridade além do governador:

Ficam sem efeito os atos de afastamento, as declarações de vacância, as nomeações, as designações interinas, as demissões, ou outra forma de provimento ou declaração de extinção de delegações a qualquer título praticados por qualquer autoridade diversa do Governador do Estado, posteriores à data de 18 de novembro de 1994, e que digam

respeito a notários, tabeliães ou oficiais de serventias de registro público (SANTA CATARINA, 1999, art. 30).

É possível observar até aqui, diante das reiteradas normas favoráveis aos substitutos, que a intenção era trazer para o Estado-membro o poder de legitimação das situações irregulares, já que os vínculos de parentesco e amizade com membros políticos e do Judiciário locais seriam decisivos para o favorecimento das famílias cartoriais. Todos esses dispositivos foram declarados inconstitucionais pelo STF.

Outro exemplo foi o Estado de Rondônia, que na Constituição estadual de 1989, dispôs que “fica assegurado o direito à titularidade aos Escrivães Extrajudiciais e Tabeliães, nomeados ou efetivados, que se encontravam exercendo a função ou no exercício da titularidade na data da instalação da Assembleia Nacional Constituinte” (RONDÔNIA, 1989, art. 266). Este dispositivo foi declarado inconstitucional, já que nem a Constituição de 1988 teria previsto tal medida (STF, ADI 126-RO). A Constituição do Estado do Rio de Janeiro previu redação semelhante (RIO DE JANEIRO, 1989), também declarada inconstitucional pelo STF em 1995 (STF, ADI 552/RJ). Outros Estados-membros que previram normas no mesmo sentido foram Espírito Santo e Goiás, sendo que neste último ao menos os substitutos deveriam se submeter a uma prova específica de conhecimento das funções. Tanto no caso de Goiás (STF, ADI 690/GO), como do Espírito Santo (ADI 417-7-ES), o STF entendeu as normas inconstitucionais.

Mas as tentativas não se restringiam ao âmbito das constituições estaduais, e alcançavam outras espécies normativas. Um exemplo foi a Lei Complementar 165 de 1999, do Rio Grande do Norte, que previa o enquadramento como titular, em caso de vacância, de substituto formado em direito e que contasse com mais de 3 anos de efetivo exercício na função (RIO GRANDE DO NORTE, 1999). A Associação dos Notários e Registradores do Brasil (Anoreg/BR), pediu que o STF declarasse sua inconstitucionalidade, o que ocorreu, por unanimidade (STF, ADI 3519/RN).

Outro caso parecido foi a Lei 2.891/98, do Rio de Janeiro, que previu a efetivação do Técnico Judiciário como titular, desde que 1) “tenha prestado concurso público para ingressar no Plano de Carreira do Estado do Rio de Janeiro”; 2) “tenha exercido funções de Substituto ou Responsável pelo Expediente em serviço notarial ou de registro, anteriormente à vigência da Lei nº 8.935 de 18 de novembro de 1994”; ou 3) “conte 20 (vinte) anos de exercício efetivo no serviço notarial ou de registro” (RIO DE JANEIRO, 1998, art. 5º). Além disso, a lei estabeleceu que:

Terão preferência para o preenchimento das Serventias, em qualquer concurso público para atividades notariais e de registro do Estado do Rio de Janeiro, independentemente da ordem de classificação em concurso, os Substitutos e/ou Responsáveis pelos Expedientes, em exercício, das respectivas Serventias vagas (RIO DE JANEIRO, 1998, art. 10, § 2º).

O procurador Geral da República pediu a declaração de inconstitucionalidade desta lei sob argumento de afronta direta a obrigatoriedade do concurso público, porque na prática, promovia o Técnico Judiciário em titular de serventia, desde que tivesse mais de 20 anos no exercício da função notarial ou tivesse sido nomeado substituto antes de 1994. Em outras palavras, a lei permitiria que alguém que ingressou para o cargo de técnico assumisse a função de titular de serventia. Esses dispositivos foram declarados inconstitucionais em 2002 (STF. ADI 1855/RJ).

Além desses exemplos de leis estaduais da década de 1990, é possível identificar normas mais recentes no mesmo sentido, a exemplo da lei estadual paranaense 14.351/2004, que inseriu um dispositivo no Código de Organização e Divisão Judiciárias do Paraná, que dispunha que:

O agente delegado, ingressado no concurso na forma do disposto pelo § 3º do art. 236, da Constituição Federal, que esteja respondendo por diferente delegação, poderá ser para esta última removido com a aprovação do conselho da magistratura, assim o requerendo, comprovada: a) a baixa rentabilidade da serventia para a qual recebeu a delegação; b) que a designação perdure por dois anos ou mais; c) a vacância da serventia a ser preenchida (PARANÁ, 2004, art. 299).

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade 3248/PR, proposta pelo Procurador-Geral da República, a Advocacia-Geral da União afirmou que

[...] além de não prever a realização de concurso de remoção, tal preceito confia à discricionariedade do Conselho da Magistratura local a aprovação de requerimento formulado por notário ou registrador interessado em ser removido entre diferentes serventias, na medida que não vincula a decisão de tal órgão a critério objetivo algum. Além disso, afasta-se de um desejável regime de aferição do mérito para dizer, simplesmente, que os interessados na remoção para uma serventia vaga deverão comprovar, a par do fato de a sua designação perdure por dois anos ou mais, apenas a baixa rentabilidade da serventia para a qual recebeu a delegação” (STF, ADI 3248/PR).

Essas normas representam as inúmeras tentativas de se criar meios institucionalizados para manutenção dos substitutos como titulares. Como o controle desses serviços ficou por muito tempo a cargo dos Estados-Membros, a ideia era mobilizar o Legislativo estadual para consolidação das titularidades, sobretudo pelos vínculos estabelecidos com membros dos Tribunais de Justiça e figuras políticas. Nos próximos tópicos apresentamos normas nacionais

que, de alguma forma, favoreceram os substitutos ou antigos titulares. Mas, ao contrário das normas estaduais que vigoram apenas por um período até declaração de inconstitucionalidade pelo STF, essas normas permanecem vigentes.

3.4.2 A lei 10.506/02 e a supervalorização dos títulos para concurso de remoção

Em nível nacional, a primeira maneira de favorecimento foi a modificação das regras do concurso de remoção de titulares para outras serventias. Quando iniciado um concurso público, dois terços das vagas é destinado para provimento originário com ampla concorrência, e um terço ao ingresso por remoção, onde concorrem apenas titulares que tem interesse em mudar de serventia. A mudança foi simples: ao invés da exigência de provas e títulos para o concurso de remoção, o que estava previsto na lei 8.935/94, a disputa ocorreria somente a partir da contagem de títulos. Assim, a lei 10.506/02 (BRASIL, 2002), alterou a lei 8.935/94, a lei dos cartórios, que passou a vigorar com a seguinte redação:

As vagas serão preenchidas alternadamente, duas terças partes por concurso público de provas e títulos e uma terça parte por meio de remoção, **mediante concurso de títulos**, não se permitindo que qualquer serventia notarial ou de registro fique vaga, sem abertura de concurso de provimento inicial ou de remoção, por mais de seis meses [grifei] (BRASIL, 1994, art. 16).

No início do processo legislativo da Lei 10.506/02 (BRASIL, 2002), a exposição de motivos apontou como justificativa um possível “erro de digitação” ao exigir-se, na Lei 8.935/94, concurso de provas e títulos para remoção, pois o candidato, ao submeter-se ao concurso de remoção, já teria sido aprovado no concurso de provas no momento do provimento originário (SERRAGLIO, 1999). Mas o que se considerou “simples erro datilográfico” favoreceria as velhas famílias cartoriais que, além de somarem mais pontos pelos anos de trabalho como notários ou registradores, teriam acumulado mais títulos ao longo da carreira.

No relatório da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, o relator, Deputado Osmar Serraglio, opinou pela constitucionalidade do projeto, afirmando que “nem teria sentido falar-se em concurso público já que, conceitualmente, essa modalidade de ingresso prevê a possibilidade de recrutamento amplo, o que, doutrinariamente, inexistente na remoção” (SERRAGLIO, 1999, p. 4). E assim a lei foi sancionada e entrou em vigor.

Mesmo após esta alteração, alguns Estados, a exemplo de São Paulo, continuavam exigindo concurso de provas e títulos para remoção. Mas a resistência veio rápido. Em 2006, a Anoreg/BR impetrou Ação Declaratória de Constitucionalidade para assegurar a exigência somente de títulos nos concursos de remoção, com intuito de uniformização da norma em todo

País (STF, ADC 14/DF). A Associação de Titulares de Cartórios (ATC), defendeu o contrário. Em reportagem à Revista Consultor Jurídico divulgada em 28 de setembro de 2006, sob o título “Antigos donos de cartório entram no STF para não prestar concurso”, Alexandre Arcaro, então presidente da ATC e 1º Tabelião de Protesto de Campinas, afirmou que a manutenção da exigência somente de concurso de títulos para concurso de remoção significaria favorecimento da hereditariedade, por vias transversas, nas transmissões das serventias:

Em razão dos concursos, cartório não passa mais de pai para filho. A tentativa de impedir a realização de provas de conhecimento, a única que pode demonstrar se um candidato é apto ou não para a direção de um cartório de notas e registro, visa manter, por vias transversas, a hereditariedade dentro dos cartórios, pois acaba se tornando um concurso de idade, flagrantemente inconstitucional (CONJUR, 2006).

Aqueles que defendem o concurso de provas e títulos geralmente são titulares mais novos, com maior potencial de aprovação em novo concurso de provas e títulos. De outro lado, os titulares mais antigos, membros das famílias cartoriais tradicionais, defendem a seleção para remoção apenas pela contagem de títulos, pois obtém mais vantagens pela maior idade ou tempo de exercício na função.

3.4.3 A Proposta de Emenda Constitucional 471 e o “trem da alegria”

A Proposta de Emenda Constitucional 471 de 2005 (BRASIL, 2005), que ainda tramita no Congresso Nacional, tem como objetivo efetivar os titulares que ingressaram sem concurso público. Conhecida como “PEC dos cartórios” ou “PEC do trem da alegria”, a proposta quer alterar o art. 236 da Constituição de 1988, que passaria a seguinte redação:

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, **ressalvada a situação dos atuais responsáveis e substitutos, investidos na forma da Lei, aos quais será outorgada a delegação de que trata o caput deste artigo.** (BRASIL, 1988, Art.236, § 3.º).

A expressão “atuais responsáveis e substitutos, investidos na forma da Lei”, por ser genérica e abrangente, serviria para inúmeras interpretações favoráveis a quem ingressasse na atividade de forma irregular a qualquer tempo, já que a proposta não define período de abrangência. Nas palavras de Assumpção (2011, p. 58-59):

Seja por meio de trabalho político para evitar a realização de concurso para cartório no qual exerce suas funções, seja por meio liminares e recursos judiciais, quando o cartório já foi objeto de concurso público, muitos interinos têm se mantido nas funções e agora [...] os mesmos interinos tentam aprovar Emenda Constitucional para receber em definitivo a outorga da delegação. Sendo aprovada a Emenda, a hereditariedade voltará a ser regra, pois aqueles interinos que receberam os cartórios de seus pais ou parentes nele permanecerão até a extinção da delegação, quando nova Emenda Constitucional poderá ser aprovada para justificar a permanência dos filhos ou parentes também desses interinos (ASSUMPCÃO, 2011, p. 58-59).

Quando a PEC 471/2005 foi apresentada, em outubro de 2005, o Deputado João Campos justificou sua iniciativa afirmando que: [...] não é justo, no caso de vacância, deixar essas pessoas experimentadas, que estão há anos na qualidade de responsáveis pelas serventias, que investiram uma vida e recursos próprios nas mesmas prestando relevante trabalho público e social, ao desamparo (DIÁRIO, 2005, p. 53447). A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania emitiu parecer favorável, de forma unânime, dispondo que não havia na proposta, “quaisquer incompatibilidades com a alteração proposta e os demais princípios e normas fundamentais que alicerçam a Constituição da República Federativa do Brasil” (DIÁRIO, 2006).

A PEC dos cartórios se tornou uma das maiores esperanças dos titulares irregulares, porque alteraria a própria Constituição. Tendo uma norma de *status* constitucional a seu favor, a chance de desconstituição pelo Judiciário seria reduzida, já que os Tribunais teriam que respeitar as leis e, nesse caso, o STF teria que seguir a Constituição. Por isso houve a organização de um *lobby* de tabeliães interinos em busca da aprovação desta PEC, sendo que dentre os defensores estavam alguns Deputados ligados a cartórios, como era o caso de Alex Canziani Silveira, titular de cartório na cidade de Londrina-PR, e também de Rodrigo Santos da Rocha Loures, primo de Diderot Augusto da Rocha Loures, titular do 2º Tabelionato de Notas de Maringá (MACHADO, 2016, p. 16).

Para debater esta Emenda foram realizadas audiências públicas com representantes do Ministério da Justiça e representantes de órgãos de classe, a exemplo do Colégio Notarial do Brasil (CNB), do Instituto do Registro Imobiliário (IRIB), e da Anoreg/BR, devido a polêmica e ampla abrangência do conteúdo. A última movimentação da PEC 471/2005, até a finalização deste trabalho, foi sua aprovação em primeiro turno na Câmara dos Deputados, em 26 de agosto de 2015, mas, segundo um dos entrevistados, muitos dos casos a que a referida PEC procura regularizar já foram ocupados por titulares devidamente aprovados em concurso público, fato que teria, em tese, esvaziado seu próprio objeto.

3.4.4 A lei 13.489/17 e a efetivação das remoções ocorridas antes de 1994

Outra investida em favor de titulares em situação irregular foi a Lei 13.489/17 (BRASIL, 2017), de autoria do Deputado Osmar Serraglio, que incluiu dispositivo à lei dos cartórios com objetivo de resguardar as remoções que obedeceram aos critérios estabelecidos na legislação estadual até 1994, quando a atividade notarial e registral foi regulamentada. Assim ficou a nova redação: “Aos que ingressaram por concurso, nos termos do art. 236 da Constituição Federal, ficam preservadas todas as remoções reguladas por lei estadual ou do Distrito Federal, homologadas pelo respectivo Tribunal de Justiça, que ocorreram no período anterior à publicação desta Lei” (BRASIL, 1994, art. 18, parágrafo único).

Na prática, com a nova lei, aqueles que tivessem permutado com algum parente ou amigo, de uma serventia pior para uma melhor, ou seja, mais rentável, conforme visto no item 3.3.1, teriam sua situação consolidada.

Durante seu trâmite legislativo, ainda em 2015, o Deputado Rogério Peninha Mendonça impetrou recurso contra o projeto alegando inconstitucionalidade: “Nesse sentido [o projeto] afronta os princípios constitucionais da impessoalidade, moralidade e meritocracia no serviço público, garantido pelo ingresso através do concurso público” (MENDONÇA, 2015). No entanto, o recurso não teve êxito e o projeto seguiu sua tramitação.

Interessante que essa foi a segunda tentativa do Deputado Osmar Serraglio com o mesmo objeto. Em 2015 houve proposta semelhante, naquela ocasião vetada porque: “ao resguardar remoções no âmbito da atividade notarial e de registro realizadas independentemente de concurso público, o projeto de lei viola o disposto no art. 236, §3º” (ROUSSEFF, 2014). Mas, desta vez, durante a apresentação do projeto, Serraglio argumentou que: “A permuta entre concursados não é estranha à Constituição Federal como já dito. Veja-se que professores concursados, militares, juízes que precisem se remover de um para outro local de trabalho, podem permutar com outro concursado de sua categoria” (BRASIL, 2015). Ao comparar permutas entre serventuários com permutas entre professores, militares e juízes, Serraglio simplifica a discussão e omite o fato de que quando algum titular permutava para outra serventia, estava na verdade fraudando o concurso público, pois com a permuta se manteria em alguma serventia mais rentável, enquanto restaria para os novos concursados as menos atraentes. Na permuta entre professores, magistrados e militares, permanecem os mesmos vencimentos, o que não implica aumento de despesa. Entre serventias, no entanto, a situação é diferente, já que o interesse é financeiro. Só para ilustrar, imagine um membro da família cartorial, recém-formado, que presta concurso e assume uma serventia com baixíssimo

rendimento, até deficitária, no interior do Estado. Lá permanece por algum tempo, em seguida permuta com outro membro da família e titular de uma serventia com alta rentabilidade, em um grande centro e por isso muito disputada. O mais velho, que assumiu a serventia do interior, se aposenta, deixando vaga uma serventia pouco disputada e com baixo rendimento. Enquanto isso o membro mais novo, com boa expectativa de vida, permanece como titular de uma serventia atraente.

Mas o projeto não se limitava a isso. Pretendia estender os efeitos benéficos da nova lei àqueles já afastados e substituídos por titulares regularmente investidos na função por concurso público. Caso aprovada nesses termos, a nova lei geraria uma situação curiosa, sendo que aqueles que prestaram concurso público seriam afastados em benefício dos antigos titulares em situação irregular. Mas essa parte acabou sendo vetada pelo Chefe do Executivo, sob o argumento de que a manutenção do dispositivo implicaria a criação de instabilidade administrativa, já que cada um dos afastados retornaria ao local de origem ocasionando um efeito “cascata” (TEMER, 2017).

Interessante foi a expressão que Osmar Serraglio usou em recente entrevista à revista “Cartórios com Você” quando indagado sobre a importância da aprovação da Lei Federal nº 13.489/2017:

A Lei faz justiça àqueles que se submeteram a concursos públicos estaduais e viviam sobressaltados com o que lhes poderia ocorrer no futuro. Submeteram-se a concurso público e à legislação da época e, 20 anos depois, **foram surpreendidos com a rigidez da aplicação da lei**, como se não tivéssemos evoluído na direção dos princípios da segurança jurídica, da presunção de legitimidade dos atos administrativos, da razoabilidade e proporcionalidade, além da modulação dos efeitos, mesmo quando nos deparamos com situações de inconstitucionalidade de normas [grifei]. (CARTÓRIOS [b], 2018, p. 31).

Realmente, se observadas as práticas tradicionais de nomeação e transmissão dos cartórios no Brasil que representavam a apropriação de bens públicos por particulares, a rigidez da aplicação da lei foi algo surpreendente. Não fosse a efetividade da lei sobre o concurso público, sequer haveria a necessidade de manobras em favor dos titulares irregulares, a exemplo da lei que acabamos de ver.

E assim se encerrou o período de transição entre o cenário antigo e o cenário moderno, marcado pela tensão entre as práticas tradicionais e princípios republicanos, quando as famílias cartoriais, ainda atônitas com a efetividade da lei, ou melhor, surpreendidas com a “rigidez da aplicação da lei”, mobilizaram diversos mecanismos na tentativa de permanência.

4 CENÁRIO MODERNO: A EFETIVIDADE DO CONCURSO PÚBLICO

A ruptura com as práticas irregulares do cenário antigo surpreendeu tanto os substitutos irregulares quanto os defensores da moralidade pública, já que a transformação impactou diretamente sobre a concepção do Estado como provedor de benesses. Uma analogia desta transformação pode ser feita a partir de um texto escrito em 1998 por Luís Roberto Barroso (BARROSO, 1999). Trata-se de um ensaio sobre os dez anos Constituição de 1988, em que propôs um exercício de volta ao passado, para 1978, ano em que se iniciaram os movimentos pela convocação de uma nova Assembleia Nacional Constituinte (BARROSO, 1999, p. 37). Seguindo o exercício, o próximo passo seria voltar o olhar para o presente, como um passe de mágica, referindo-se ao ano de 1998, quando o leitor observaria aquele momento, impressionado com o contraste entre o passado não tão longínquo e o presente, onde “a Constituição vige com supremacia, há liberdade partidária, eleições livres em todos os níveis, liberdade de imprensa e uma sociedade politicamente reconciliada” (BARROSO, 1998, p. 38). Sua intenção com o exercício era a reflexão sobre as mudanças trazidas com a nova Constituição em relação ao regime político precedente, marcado pelo autoritarismo e pela instabilidade política e jurídica.

Quando tomamos de empréstimo o exercício de Barroso, podemos imaginar um recorte temporal de aproximadamente 35 anos, que se inicia em 1985 e termina em 2020. Quem hoje observa a realização de concurso público para ingresso como titular de cartório pode não acreditar que até pouco tempo o ingresso ocorria por vínculos pessoais ou políticos e a transmissão através de laços familiares.

[...] vivíamos até a promulgação da atual Constituição como se estivéssemos ainda no Império. As titularidades de cartórios equivaliam, na prática, a algo parecido as extintas concessões de baronato, criando-se uma espécie de classe aristocrático-notarial, atualmente inadmissível. Hoje um jovem de origem modesta também pode sonhar em ingressar em tão importante atividade, sem depender de favores de autoridades, bastando para tal desiderato vocação e dedicação aos estudos jurídicos [...] (STF. MS 29414/DF).

É preciso compreender que a efetividade do concurso público para cartório não só representou um momento a ser desfrutado pelos novos interessados em ingressar na carreira, que passaram a nutrir a expectativa real de se tornarem os novos titulares, mas implicou modificações mais profundas. Para os substitutos irregulares, significou o fim dos vencimentos, vantagens e posição social que a serventia provia, interrompendo-se a dinâmica sistemática de

reprodução que mantinha o poder no âmbito da mesma família. Sob o ponto de vista estrutural, significou o fim de uma prática patrimonialista onde determinados indivíduos e grupos se valiam do Estado para obtenção de privilégios onde a pressão da sociedade civil organizada e as instituições foram fundamentais.

4.1 AS INSTITUIÇÕES E A SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA EM FAVOR DO CONCURSO PÚBLICO

A seleção de serventuários por concurso público representa a prevalência dos valores republicanos sobre as práticas patrimonialistas recorrentes na história brasileira. Como vimos até aqui, não foi um processo simples, nem célere, mesmo porque enfrentou as mais diversas formas de resistência. Mas nem poderia ser diferente, considerando as reduzidas chances de sucesso de qualquer investida contra privilégios concedidos pelo Estado a indivíduos e grupos de poder. E no caso dos cartórios essa dificuldade seria aumentada por algumas peculiaridades: a primeira, a rede de relacionamentos estabelecida pelas famílias cartoriais tradicionais com diversas autoridades locais, estaduais e federais, tanto do Poder Executivo, como dos Poderes Legislativo e Judiciário; a segunda, o fortalecido poder econômico dessas famílias, que há anos auferiam bons rendimentos da serventia. Esse poder econômico, como é evidente, permitia contratar bons advogados e levar ao Judiciário a discussão sobre todo e qualquer argumento, mesmo aqueles com baixa chance de êxito, mas que serviam, naquele momento, como meio de prolongar a estada na serventia; a terceira, o conhecimento jurídico que permitia o uso tecnicamente correto mas moralmente reprovável de argumentos protelatórios.

Mas então, como foi possível afastar essas famílias por meio das vias institucionais? Conforme já dissemos, nossa tese é que o êxito do processo de ruptura resultou da união de diversos fatores e atores, sociais e institucionais, que surgiram em um contexto político favorável, onde privilégios seriam incompatíveis com ideais republicanos. Os marcos normativos que apresentamos no item 3.1, representam a estrutura básica do processo, a partir dos quais todos os demais eventos se desenvolveram. Inicialmente a Constituição de 1988, com suas regras e princípios em favor da moralidade pública. Em seguida a Lei 8.935/94, que regulamentou a atividade e reforçou a necessidade de concurso público para ingresso. Por fim a Resolução 80 do CNJ, que declarou vagas as serventias ocupadas de forma irregular e determinou a realização de concurso público. Mas não foram só esses marcos normativos que viabilizaram a ruptura. Por isso apresentamos ao leitor dois fatores que consideramos essenciais

para seu êxito: a atuação das instituições e a sociedade civil organizada em grupos representativos dos “concursandos”.

4.1.1 As instituições

As instituições ainda provocam fascínio e angústia naqueles que se aventuram em seu estudo. Desde a “estrutura de aço”, ou “gaiola de ferro”, como metáfora de Max Weber ao tratar das organizações que se desenvolveram a partir do espírito do capitalismo da ética protestante (WEBER, 2004), inúmeros trabalhos em diversas áreas do conhecimento procuraram explicar aspectos sobre a formação, transformação, transmissão e interação das instituições com o ambiente social. A preocupação inicial desses estudos foi comparar modelos institucionais ao redor do mundo, tanto dos sistemas políticos como das formas de governo, movimento que ficou conhecido como teoria institucional. Mas como análises descritivas e históricas, esses estudos não ficaram imunes às críticas, sobretudo pela fragilidade teórica e metodológica. Como reação a essas formas de abordagens, e a partir dos elementos estruturais dos governos, dos atos normativos e da teoria da escolha racional, surgem novos estudos que passam a olhar as instituições como atores políticos e tomadores de decisão, o que se convencionou chamar de teoria neoinstitucional (MIRANDA, 2017, p. 60-62).

A teoria neoinstitucional, inaugurada com o artigo de Meyer e Rowan (1977), trouxe nova perspectiva de análise a partir dos indivíduos, influenciada pela teoria da escolha racional e do comportamentalismo. Esta análise recai sobre estruturas, práticas e processos e as influências exercidas pelo ambiente organizacional, o que implica certa dependência entre as escolhas sociais e ambiente institucional. Outra contribuição veio com o trabalho de DiMaggio e Powell (2005), que além de perceberem o deslocamento da lógica organizacional e racional do mercado para o Estado e outros grupos profissionais, identificaram os isomorfismos coercitivo, mimético e normativo como mecanismos de mudanças das instituições. Douglas North (1991), apresentou uma perspectiva das mudanças instituições relacionadas à economia, que considera o surgimento das instituições como forma de regulamentar os custos das transações econômicas, a partir da imposição de restrições que estruturam as relações sociais, políticas e econômicas.

O neoinstitucionalismo, conforme Miranda (2017, p. 72), “não se apresenta como um modelo teórico abstrato que procura enquadrar o objeto de pesquisa numa camisa de força, impossibilitando a compreensão da diversidade institucional. Pelo contrário, incorpora aspectos sociais, econômicos, políticos e culturais”. Assim, é possível observar que essa proposta de

estudo das instituições dialoga com diversas áreas do conhecimento e se constitui em tema multidisciplinar. Hall e Taylor (2003), supõe três métodos diferentes de análise ao neoinstitucionalismo a partir de e 1980, que de alguma forma buscaram identificar o papel das instituições na determinação de resultados sociais e políticos: o histórico, o da escolha racional e o sociológico. Na perspectiva histórica, as instituições seriam vistas “como os procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 196). Por essa perspectiva, as ações individuais seriam determinadas por um universo de instituições formado por símbolos, cenários e protocolos, onde os enfoques “calculador” e “culturalista” seriam determinantes. O neoinstitucionalismo da escolha racional seria mais voltado às ações individuais no ceio das próprias organizações, ações guiadas por regras e regulamentos. Já o neoinstitucionalismo sociológico considera que a ação humana é guiada por padrões de significação que incluem normas, procedimentos, regras, símbolos, esquemas cognitivos e modelos morais (HALL; TAYLOR, 2003, p. 209).

As instituições, portanto, seriam determinantes para regular comportamentos e moldar condutas a partir de regras e normas que as constituem (MIRANDA, 2017, p. 72). Um ponto chave para a análise do seu papel é observar como elas são legitimadas socialmente, fator determinante para os resultados. Essa legitimidade pressupõe suas ações como reflexo das normas, valores e crenças. Em outras palavras, essas instituições só têm alguma legitimidade se inseridas e refletirem o sistema vigente em determinado espaço e tempo. E assim ocorreu, sendo que todas as instituições que consideramos neste trabalho, e mais especificamente neste tópico, refletiam o ânimo generalizado a favor da moralidade pública.

O CNJ e os órgãos superiores do Poder Judiciário, sem dúvidas, foram as instituições mais combativas neste aspecto, mas outras instituições contribuíram diretamente para tanto, a exemplo do Ministério Público, da Advocacia-Geral da União, e da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Todas elas, em alguma medida, atuaram diretamente contra a reprodução de privilégios. Não é preciso, aqui, detalhar todos os casos em que essas instituições atuaram na defesa do concurso público, mas alguns exemplos permitem ao leitor perceber sua importância para o processo. Começemos pelo Ministério Público.

A atuação do Ministério Público nos últimos anos foi algo notável, não só em demandas de alta visibilidade decorrentes de esquemas sofisticados de corrupção, mas em diversas ações na defesa do interesse público. Causas de direito do consumidor, demandas de acessibilidade e ambientais, além de outros interesses difusos e coletivos, são exemplos de atuação dessa instituição que ganhou maior visibilidade nos últimos anos. E isso estimulou o

estudo de sua atuação não só no campo jurídico, mas como *player* influente na agenda política e determinante na aplicação de políticas públicas, conforme se lê em Arantes (1999); e Carvalho e Leitão (2010).

Apesar da atuação mais enfática ter ocorrido a partir de sua maior independência prevista na Constituição de 1988, o Ministério Público já detinha diversas prerrogativas atribuídas por leis infraconstitucionais anteriores. Nos processos judiciais, o antigo Código Civil já assegurava sua intervenção na defesa de interesses de incapaz, interesses indisponíveis ou interesse público (BRASIL, 1973); na Política Nacional do Meio Ambiente é membro legítimo para propor ação de responsabilidade civil e criminal por danos causados ao meio ambiente (BRASIL, 1981); e na ação civil pública é órgão exclusivo para instaurar o inquérito civil destinado a colher informações para subsidiar a ação principal (BRASIL, 1985). Como se pode perceber, mesmo não sendo em nível constitucional, o Ministério Público já detinha alguma autonomia e legitimidade para a defesa do interesse público. Mas isso não bastava, era preciso a desvinculação completa dos outros poderes, o que ocorreu a partir do novo texto constitucional.

Durante a ANC/87-88, o Ministério Público foi discutido na mesma subcomissão temática do Poder Judiciário, e isso foi visto por muitos como ameaça a sua independência. Mas com a intensa pressão por parte de seus membros, de forma organizada, através da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP), acabou desvinculado dos outros poderes e teve suas demandas aceitas, pois era visto pelos parlamentares, principalmente os da ala progressista, como mecanismo de fiscalização conveniente ao novo cenário político (KERCHE, 1999, p. 67). Assim, o Ministério Público ganhou nova roupagem, agora separado dos demais poderes, com autonomia orçamentária e organizacional. Aos seus membros foram atribuídas as mesmas garantias dos magistrados, como a vitaliciedade e inamovibilidade, que eram necessárias para uma atuação mais independente. Passou a ser fiscal da lei, defensor da democracia e dos direitos sociais e individuais indisponíveis e, de forma mais geral, do interesse público. Na Constituição de 1988, foi inserido como função essencial à Justiça, onde: “o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (BRASIL, 1988, art. 127).

Mas qualquer instituição em defesa do interesse público não é bem-vinda por aqueles que fazem uso do Estado para obtenção de privilégios. Diante disso, apesar de a Constituição de 1988 ter fortalecido o Ministério Público, o grande desafio seria a manutenção de sua

independência em relação aos três poderes. Um dos meios favoráveis a isso foi a atuação da imprensa que, ao divulgar suas ações para além do ambiente jurídico, acabou difundindo a imagem do Ministério Público como a instituição que fala em nome da sociedade. Assim, ganhou legitimação social por ser a guardiã da moralidade pública (ENGELMANN, 2006, p. 43).

Como fiscal da lei, a atuação do Ministério Público em relação a defesa do concurso para cartórios foi ampla. Em diversos pareceres em meio a discussões judiciais sobre o tema, defendeu os princípios previstos na Constituição de 1988, e a realização de concurso público. Como exemplo, em 2007, o então Procurador-geral da República, Antonio Fernando Souza,²⁴ emitiu parecer favorável ao pedido feito em uma ação direta de inconstitucionalidade (STF, ADI 3878/PA), que discutia um artigo da Constituição do Estado do Pará que contrariava a exigência de concurso público para ingresso na atividade notarial e de registro. O mesmo Procurador, em 2008, manifestou-se contrário a uma ação declaratória de constitucionalidade (STF, ADC 14/DF), proposta pela Anoreg/BR, que pedia ao STF a declaração definitiva da desnecessidade de provas, mas somente títulos, para o concurso de remoção. Segundo o Procurador, em ambos os casos, seja no provimento originário ou derivado, “indubitavelmente, este concurso deve obedecer ao comando genérico por ele previsto no início do dispositivo, ou seja, há que existir competição, verdadeira e efetiva, em prol do princípio da isonomia” (PGR, 2008).

Mas a atuação do Ministério Público não ficou limitada a emissão de pareceres em ações contra as irregularidades. Por diversas vezes, ele próprio, por meio do Procurador-geral da República, foi autor dessas ações. Na Ação Direta de Inconstitucionalidade (STF, ADI 4178/GO), em 2009, Antônio Fernando Souza, então Procurador-geral da República, se insurgiu contra lei do Estado de Goiás que regulava o concurso público para cartório naquele Estado e favorecia pessoas ligadas a função notarial e registral. O Procurador sustentou que deveria haver tratamento igual e uniforme a todos os candidatos. Em outra ação mais recente (STF, ADI 5535/PB), o Procurador questionou a constitucionalidade de uma lei do Estado da Paraíba, que permitia a participação de candidato com apenas o ensino médio em concursos para cartórios de Municípios com população de até trinta mil habitantes (PARAÍBA, 1996). Apesar de baixa procura, já que cartórios nesses Municípios teriam baixo rendimento, exigir apenas ensino médio poderia afetar diretamente na qualidade dos serviços e favorecer famílias cartoriais locais que não teriam formação em direito.

²⁴ O Procurador-geral da República é o chefe do Ministério Público Federal.

Outra instituição que contribuiu significativamente para o êxito do processo de ruptura foi a Advocacia-Geral da União (AGU), novidade na Constituição de 1988. Antes o Ministério Público acumulava a função de fiscal da lei com a defesa do Estado. Mas defender o Estado, muitas vezes significava defender atos irregulares dos agentes políticos que o representavam, ou seja, acabavam tendo sua imparcialidade comprometida. Por isso a necessidade de desvinculação completa, como ocorreu a partir da nova Constituição. Com isso, o Ministério Público tornou-se o defensor da sociedade, enquanto a AGU, defensora do Estado e do patrimônio público. Apesar desta divisão, o concurso público pode ser visto como interesse do Estado e da sociedade, o que permitiu que ambas as instituições agissem em sua defesa. Na Constituição de 1988, a AGU também foi incluída no capítulo das funções essenciais à justiça que “representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.” (BRASIL, 1988, art. 131).

Natália Ribeiro Machado Vilar, que é membro da AGU, escreveu sobre o papel da Advocacia-Geral da União perante o STF no caso dos cartórios (VILAR, 2018), e abordou os principais argumentos em defesa do concurso público. Em uma citação, ela descreve trechos de algumas petições onde a instituição atuou contra as permutas irregulares dos antigos titulares:

A renda do serviço extrajudicial posto no concurso local, em regra, é insignificante, circunstância que diminui significativamente o número de concorrentes. [...] Empossado, aquele que foi aprovado em concurso local para uma serventia de baixa renda (em regra pessoa jovem) obtém, por meio de permuta (e, portanto, sem a concorrência inerente aos concursos públicos), a titularidade de serventia bastante rentável. A serventia mais rentável, no mais das vezes, tem por titular pessoa mais velha. E o patronímico dos permutantes é o mesmo. Pequenos serviços extrajudiciais que sequer informam suas rendas ao Sistema Justiça Aberta foram inúmeras vezes utilizados como trampolim para permuta com cartório mais rentável [...]. Outras vezes, logo após ser usado de trampolim para a permuta, o serviço extrajudicial de pequena renda foi extinto. [...] Percebe-se, portanto, que as permutas burlam a regra do concurso público, perpetuam famílias nos serviços judiciais mais rentáveis e permitem até mesmo verdadeira ‘venda do ponto’ por aqueles que estão em vias de se aposentar e são ‘donos’ de serviços rentáveis, tudo em afronta à forma republicana de governo e aos princípios constitucionais da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e da eficiência (VILAR, 2018, p. 215).

Em diversos momentos, portanto, a AGU atuou como defensora do concurso público para cartório. Em 2014, a instituição se insurgiu contra uma liminar que havia interrompido o andamento do concurso público no Distrito Federal. Na liminar, entendeu-se que algumas determinações do CNJ para aquele concurso acarretariam a reabertura das inscrições. A AGU, no entanto, argumentou que havia necessidade apenas de retificação do edital de abertura, sendo que a reabertura favoreceria os interinos que permaneceriam como titular por mais tempo

(AGU, 2014). Em outro caso (STF, MS 28839/DF), quando se discutia a validade de uma lista de vacância elaborada pelo CNJ, a AGU teve papel ativo, defendendo a validade da referida relação, afastando-se interesses de antigos substitutos sem concurso público.

Para finalizar este tópico, abordaremos o papel da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) para o êxito no processo.

A OAB é uma entidade de classe que teve sua origem formal no Decreto nº 19.408 de 1930 (BRASIL, 1930). O papel principal da OAB era proteger e fiscalizar a atividade da advocacia, mas, aos poucos, diante de intervenções políticas históricas, passou à defesa do interesse público e de pautas republicanas. Alguns exemplos de sua atuação foram: participação do movimento para as eleições diretas, em 1984; participação do movimento em favor de uma Constituinte exclusiva, tendo sido realizado, em 1985, um Congresso Nacional de Advogados Pró-Constituinte; diversas propostas apresentadas aos parlamentares durante a ANC/87-88, após o debate nas Conferências Nacionais e congressos da OAB; movimento em favor de eleições diretas para 1989; e participação no Movimento pela Ética na Política, com peticionamento do impeachment de Fernando Collor de Melo. Além dessas atuações, outro papel de destaque foi a favor da Reforma do Judiciário, sendo que a OAB vinha pedindo uma forma de controle externo desde a ANC/87-88 (HISTÓRIA, s.d.).

E a Constituição de 1988 reconheceu o papel histórico de controle exercido pela OAB, ao atribuir legitimidade para propositura de ação direta de inconstitucionalidade: “Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade: [...] VII - o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil” (BRASIL, 1988, art. 103). Além de atribuir à OAB a função de “guardião da Constituição”, é reconhecida como instituição de controle em diversos pontos da Constituição de 1988, a exemplo de participação obrigatória nos concursos para ingresso à Magistratura, ao Ministério Público e à Advocacia Geral da União, e participação assegurada no Conselho Nacional de Justiça e Conselho Nacional do Ministério Público (BRASIL, 1988, Art. 93, I; Art. 103, VII; Art. 103-B, § 6º; Art. 129, § 3º; Art. 130-A, § 4º; Art. 132).

Em relação aos cartórios, foram diversas ações contra atos normativos que favoreciam as irregularidades. Um exemplo foi ADI que impugnou um artigo da Lei Complementar 184/12, do Estado do Piauí, que previa a realização de concurso público nas serventias notariais de registro somente após o trânsito em julgado de ações judiciais que as estivesse questionando (STF, ADI 4942/PI). Isso, na prática, implicaria a permanência dos antigos titulares enquanto possível recursos judiciais. Em outra ação (STF, ADI 3978/SC) a OAB questionou alguns artigos da Lei 14.083/07, do Estado de Santa Catarina (SANTA CATARINA, 2007). Esses

artigos dispunham de forma contrária à Constituição de 1988, e asseguravam aos substitutos das serventias a efetivação no cargo como titular em caso de vacância, desde que efetivo exercício, pelo prazo de três anos, na mesma serventia, na data da promulgação da Constituição.

Esses exemplos formam um pequeno recorte para ilustrar o papel das instituições no combate às irregularidades de ingresso e transmissão dos cartórios. Em diversas outras ações e intervenções estas instituições foram fundamentais para a ruptura, considerando que mesmo indiretamente, a defesa dos princípios constitucionais derivados da moralidade administrativa seria determinante para o resultado.

4.1.2 A formação e atuação dos grupos representativos dos “concurandos”

Como vimos no item anterior, o papel das instituições foi fundamental para a implementação das normas constitucionais e infraconstitucionais sobre o concurso para ingresso na função notarial e registral. Uma vez tornado realidade, o concurso público fomentou a criação e manutenção dos cursos preparatórios que passaram a estimular e preparar aqueles indivíduos interessados em assumir alguma serventia, os chamados “concurandos”.

E os concurandos se tornaram um fator de alta relevância para impedir irregularidades e viabilizar o concurso. De início, a partir do exemplo de São Paulo e de outros Estados que já realizavam o concurso público para cartórios, os concurandos começaram a pressionar os Tribunais de Justiça estaduais para que assim fizessem. Essa pressão ocorria através de recursos judiciais individuais ou em pequenos grupos, normalmente voltada a uma serventia específica. Esses movimentos, apesar de em alguma medida influenciarem positivamente no movimento, não podiam ser considerados como representativos da categoria, porque limitados a uma serventia específica ou ao concurso de determinado Estado.

Mas com a realização do concurso público por diversos outros Estados o cenário começa a mudar, e o gênero “concurandos” se desdobra em “concurandos de cartório”. Agora mais direcionado, o grupo participa de diversos concursos em vários Estados, na tentativa de aprovação em alguma serventia. Essa opção de “migrar” para outras regiões em busca da aprovação não foi necessariamente uma escolha, mas uma necessidade, diante do aumento quantitativo e qualitativo de interessados, decorrente da real expectativa em assumir a titularidade em caso de aprovação.

A partir dos diversos encontros em concursos realizados ao longo do país, o movimento de defesa do concurso público para cartório se amplia e se torna mais coeso, os indivíduos pertencentes ao grupo “concurandos de cartório” tornam-se mais próximos e

constroem algum vínculo de amizade. Um dos principais grupos desta natureza é a Associação Nacional de Defesa dos Concursos para Cartórios (ANDECC), fundada em 2008. Seu objetivo, conforme sua página na internet, é defender “a realização de concursos públicos para a delegação de atividade notarial e de registro, conforme definido no § 3º do art. 236 da Constituição Federal, e, de forma reflexa, exercer efetiva fiscalização de atos e procedimentos que contrariem ou burlem referida regra constitucional” (ANDECC, QUEM SOMOS [s. d.]). Como se pode observar, o objetivo não se limita à defesa da realização do concurso público, mas fiscalizar a lisura do procedimento, considerando os inúmeros casos de irregularidades das mais diversas.

A análise do papel da ANDECC nos é pertinente porque sua história reflete a complexidade do processo de ruptura, sendo que a associação surge a partir das dificuldades em romper com os privilégios das mesmas famílias. Isso pode ser verificado em seu estatuto, a partir dos princípios que regem a associação:

- a) Defesa dos concursos públicos de provas e títulos para outorga de delegações de notas e registros, promovidos por todos os Tribunais de Justiça, conforme prevê a Constituição Federal;
- b) Defesa da manutenção das delegações outorgadas em razão dos concursos públicos de provas e títulos já realizados;
- c) Defesa dos concursos públicos de provas e títulos para ingresso, tanto por provimento quanto por remoção, bem como da efetiva delegação de todas as serventias vagas dentro do prazo constitucional;
- d) Defesa da equidade na valoração dos títulos;
- e) Defesa da concessão da outorga das delegações de notas e registros por todos os Tribunais de Justiça;
- f) Defesa da moralidade, transparência e ampla acessibilidade nos citados concursos públicos;
- g) Busca de transparência absoluta na identificação de serventias irregularmente preenchidas, e adoção de medidas administrativas, judiciais e políticas, nos limites da lei, para sua regularização mediante concurso.
- h) Vigilância permanente da rigorosa observância do limite de seis meses para a interinidade, bem como do cumprimento do critério legal de destinação da serventia vaga para ingresso ou para remoção;
- i) Amplo acesso às informações a respeito das serventias para os aprovados em fase de escolha, incluindo expectativas de rendimentos e motivos de serem consideradas “sub judice”.
- j) Combate a projetos de lei ou emenda constitucional que visem à perpetuação de ocupantes irregulares, ou que tenham por objetivo abolir o caráter privado dos serviços notariais e registrais ou a obrigatoriedade de concurso público (ANDECC, 2008, Art. 2º).

Além disso, suas finalidades são:

- a) Congregar os estudantes que se dedicam aos citados concursos de delegação para as atividades extrajudiciais e todos os Delegados Titulares Concursados de Serviços Notariais e de Registro de todos os Estados Brasileiros e do Distrito Federal;

- b) Promover-lhes a união em defesa de seus direitos, prerrogativas e interesses legítimos;
- c) Representar e assessorar os associados, em juízo ou fora dele, em ações coletivas e individuais, em qualquer instância ou tribunal ou outro Órgão, dentro das possibilidades materiais da Associação, visando à legalidade e ao interesse dos “concurandos” nas flagrantes desigualdades de tratamento, de critérios e de pré-requisitos restritivos.
- d) Incentivar o respeito à disciplina e à ética profissional, assegurando o prestígio e a dignidade da função e auxiliando, quando solicitada, os Tribunais de Justiça e as Corregedorias Gerais de Justiça na fiscalização dos serviços notariais e de registro;
- e) Promover o aperfeiçoamento da legislação concernente aos serviços notariais e de registro e à estruturação institucional dessas atividades, auxiliando os poderes competentes, direta ou indiretamente, na redação dos textos legislativos pertinentes;
- f) Estimular os estudos e pesquisas sobre assuntos de interesse da classe;
- g) Prestar assistência técnico-jurídica a seus associados, auxiliando-os nas suas relações com as autoridades públicas, especialmente por ocasião de correições ordinárias ou extraordinárias;
- h) Colaborar com entidades estaduais e nacionais de notários e registradores e outras entidades congêneres, quando convergentes com os interesses desta associação;
- i) Realizar e divulgar cursos, congressos, simpósios, seminários, encontros, conferências, palestras, debates e exposições sobre assuntos jurídicos, técnicos e outros de interesse geral da classe, participando de realizações dessa natureza promovidas por outras entidades;
- j) Propor sugestões e realização de consultas públicas para regulamentação legal específica para os concursos públicos;
- k) Ingressar como terceiro interessado em quaisquer causas ou procedimentos judiciais ou administrativos que visem de qualquer forma impedir, protelar ou obstar a realização de concurso público ou a outorga de delegação aos candidatos concursados, ou ainda que visem à exclusão de serventia vaga ou irregularmente provida de certame público (ANDECC, 2008, Art. 3º).

Como se pode observar no estatuto, sobretudo da parte introdutória e dos princípios e finalidades, a ANDECC surgiu a partir das percepções de irregularidades pelos interessados nas serventias que careciam de “adequada representação institucional”, já que as associações de notários e registradores até então existentes, admitiam como membros os substitutos ou interinos, ou seja, pessoas interessadas em manter o *status quo* e embaraçar a efetividade do concurso público. Assim, essas associações seriam ineficientes para tal fim, e não serviam como verdadeiros órgãos representativos da classe profissional dos notários e registradores, porque entre seus membros haveria aqueles interessados em protelar a realização do concurso, demanda oposta aos interesses dos “concurandos de cartório”.

Se observados os princípios dispostos no art. 2º do Estatuto, é possível perceber que a equidade na valoração dos títulos era uma das demandas da associação, porque em diversos concursos ocorria o favorecimento de antigos titulares pela valoração desproporcional de títulos, concedendo-se elevado valor em relação ao tempo de experiência na função. Outro motivo para dedicarem-se a essa demanda era a contagem cumulativa de títulos de pós-graduação *lato sensu*, o que favorecia a “compra” de diplomas, e chegava-se ao absurdo de obtenção de 20 títulos no mesmo ano. Um exemplo foi o concurso em Pernambuco, suspenso

pelo CNJ em 2017, diante da constatação de diversas irregularidades, dentre elas a apresentação de títulos falsos, o que ensejou até abertura de inquérito policial (PEDIDO, 2017). Um exemplo de atuação da ANDECC, neste sentido, foi o ingresso de uma ação judicial perante o STF questionando uma mudança pelo CNJ na forma de contagem dos pontos durante o andamento de um concurso, o que prejudicaria seus associados “concurandos”, uma vez que o bacharel ficaria em posição de desvantagem diante do delegatário sem formação jurídica. Diante desses argumentos, o STF determinou que fossem mantidas as regras do edital inicial (STF, MS 33.539/DF).

Outras demandas que podem ser destacadas são: 1) a busca da transparência e amplo acesso aos concursos públicos, já que muitos concursos dificultavam a fiscalização de agentes externos, sobretudo na divulgação da lista de serventias vagas naqueles Estados; 2) cobrança do limite de seis meses para realização de concurso, sendo que, em alguns Estados, como não havia interesse em sua conclusão, os concursos arrastavam-se para muito além do prazo estabelecido; 3) pleno acesso às serventias na fase de escolha, pois, na lista de vacância, algumas serventias se classificavam como “sub judice”, ficavam de fora da escolha e não havia divulgação sobre o motivo; 4) combate a projetos de leis que tivessem por objetivo favorecer a permanência dos ocupantes irregulares “ou que tenham por objetivo abolir o caráter privado dos serviços notariais e registrais ou a obrigatoriedade de concurso público”. Esta última demanda, ao defender o caráter privado dos serviços notariais, sinaliza o interesse do grupo em assumir as serventias quando vagas, ou seja, não só havia a defesa da moralidade, mas o grupo representava o próprio interesse desses indivíduos em tornarem-se serventuários.

A ANDECC, portanto, surgiu a partir de um grupo de indivíduos que dominava o conhecimento jurídico, tinha interesse no concurso, conhecia os bastidores das irregularidades, mas precisava ser legitimado para exercer alguma pressão sobre o Poder Legislativo e Judiciário. A partir desta união, o objetivo era criar um ente representativo desses interesses, principalmente para atuar nas esferas judiciais e extrajudiciais. Além disso, esta associação teria por finalidade o auxílio ao legislativo na redação dos textos legislativos referentes à matéria. Mas a finalidade mais relevante do ponto de vista prático seria ingressar como interessado nas causas judiciais que tratassem das serventias extrajudiciais, especialmente naquelas que “visem de qualquer forma impedir, protelar ou obstar a realização de concurso público ou a outorga de delegação aos candidatos concursados, ou ainda que visem à exclusão de serventia vaga ou irregularmente provida de certame público”. Isso permitiu que a associação figurasse como uma espécie de “fiscal” nessas ações. E isso foi fortalecido quando a ANDECC, entendida como

representante legítima dos interesses da categoria, passou a ser aceita como parte interessada no julgamento de diversas ações judiciais que tratavam dos cartórios.

Diante da importância desta Associação para o processo de ruptura, entrevistamos um dos membros da diretoria. Segundo ela, o grupo surge num contexto de desrespeito ao concurso público, onde havia “diversas tentativas de burlar o concurso. Se existisse qualquer possibilidade, eles usavam”. O grupo ganha força com sua atuação em diversos processos judiciais e durante alguns processos legislativos: “a ANDECC batia todos os dias no CNJ e dizia: olha, precisamos fazer concurso; olha, já se passaram mais de seis meses da vacância das serventias”. Essa persistência permitiu que a associação fosse aceita e respeitada, sendo convidada a participar de audiências públicas e contribuir com textos legislativos sobre o assunto, mesmo de maneira informal: “volta e meia nosso jurídico é contatado para sugerir uma redação, emitir um parecer [...] já chamaram ele [o advogado] para contar o histórico do concurso de cartório no Brasil”.

Conforme a entrevistada, um dos grandes momentos da Associação foi uma manifestação em frente ao Congresso Nacional durante a votação da PEC 471, em 2015. Aquele ato tomou proporções nacionais, após diversos veículos de imprensa veicularem a imagem do grupo ao lado de um caixão inflável com os dizeres: “PEC 471, enterro do concurso público para cartórios” (ÉBOLI, 2015):

Figura 4 - Membros da ANDECC durante protesto em frente ao Congresso Nacional.



Fonte: Ailton de Freitas/Agência O Globo (ÉBOLI, 2015).

Durante a votação desta PEC o grupo percorreu diversos gabinetes e distribuiu folhetos a diversos deputados com informações sobre as irregularidades até então existentes: “quando o [Eduardo] Cunha pautou para votação foi uma correria. Muitos de nós nunca havíamos entrado no Congresso, mas saímos correndo, entrando em qualquer sala que permitissem [...] teve panfleto até para o pessoal do café [risos]. Segundo ela, eram entre 60 a 70 membros do grupo, com pouco dinheiro, mas engajados em torno da causa: “a associação não tinha condições de bancar os custos, vivíamos de contribuição”. Ao final da entrevista, perguntei se haveria lugar para ANDECC agora que o concurso público ocorre com certa efetividade:

olha, essa é a pergunta que eu mais tenho respondido. Na verdade, todos os membros efetivos já são titulares de alguma serventia, mesmo que nem tão boas assim. Nem precisaríamos mais nos dedicarmos assim [...] volta e meia vamos à Brasília, gastamos com isso. Mas eu costumo responder que a causa virou uma paixão, ainda mais quando você vê o resultado, sei lá.

Sobre o papel institucional da ANDECC nos dias de hoje, continua:

não podemos descansar, qualquer cochilo e eles se aproveitam. Há muitos interinos interessados nos cartórios. Veja o exemplo de Alagoas, onde todos os Desembargadores de deram por impedidos de realizarem o concurso. Todos, sabe o que é isso? [...] é um Estado muito bem articulado politicamente. E a finalidade da ANDECC não se resume à defesa do concurso, mas busca garantir sua lisura e transparência.

A ANDECC, como vimos, é uma associação que representa o interesse dos concursandos e defende enfaticamente o concurso para cartórios. Há outras associações que, apesar de não defenderem apenas o concurso público, atuam na defesa da transparência e moralidade através de processos judiciais. Um exemplo ocorreu no Maranhão, em 2018, contra o nepotismo na nomeação de interinos, quando um recurso foi impetrado pela Associação de Titulares de Cartório do Maranhão e pela Associação dos Notários e Registradores do Estado do Maranhão (STF, SS 5260/MA). O caso dizia respeito a nomeação da filha de um Desembargador para assumir interinamente um cartório daquele Estado. Em anterior pedido semelhante, em 2017, um dos Conselheiros do CNJ havia pedido o arquivamento do recurso, por entender que as associações não teriam legitimidade para representar o interesse da suposta prejudicada com o ato, ou seja, a substituta que estaria na ordem legítima de sucessão. Mas em novo recurso da entidade, o Conselheiro atual entendeu que as associações não representariam apenas o interesse daquela substituta específica, mas de parcela significativa de seus associados. Mesmo que não fosse reconhecida a legitimidade daquelas associações, caberia ao CNJ, sem provocação de qualquer entidade, zelar pela aplicação dos princípios da legalidade, moralidade

e impessoalidade. Assim, o CNJ determinou o afastamento daquela interina após reconhecer a nomeação como caso de nepotismo.²⁵

Outro caso de Associação, com algumas peculiaridades, é a Associação dos Notários e Registradores (Anoreg/BR), que representa tanto os titulares das serventias como os substitutos e interinos. Sua finalidade, conforme o art. 2 de seu estatuto, é “congregar titulares de delegação e responsáveis pelo expediente dos serviços notariais e de registro”. Como a Anoreg/BR se volta a temas mais relacionados ao cotidiano dos serviços, como a garantia de autenticidade, segurança e eficácia a todos os atos jurídicos, e aceita como membro tanto titular concursado como substitutos ou interinos, não haveria como adotar, por questão lógica, a defesa do concurso público como uma de suas finalidades. Assim, a posição da Anoreg/BR em relação ao concurso público nunca ficou claramente definida: se defendesse, desagradaria os substitutos e interinos; se não, perderia novos membros quando aprovados em concurso público. Machado (2016), quando se referiu a Anoreg/PR, chegou a mencionar a proteção da associação em relação aos titulares irregulares:

Neste contexto, caberia considerar a participação da Associação dos Notários e Registradores do Brasil, e sua representação estadual no Paraná, como uma entidade que de certa forma “protege” os cartorários irregularmente “colocados” em suas titularidades. “interessados cuidando dos próprios interesses”. (MACHADO, 2016, p. 180)

Essa conclusão sobre a atuação da Anoreg/BR decorre não só da admissão de substitutos e interinos como membros, mas principalmente das intervenções judiciais na defesa de seus interesses, a exemplo do que ocorreu em 2013, quando a associação impetrou recursos alegando incompetência do CNJ, a partir da determinação, naquela ocasião, da realização de concurso em quinze Estados (PEDIDO, 2013).

Outros atos da Anoreg/BR podem ser identificados como favoráveis aos interinos ou substitutos. Recentemente, em 2019, apresentou ao CNJ uma proposta de alteração da Resolução 81, que trata dos concursos públicos. Dentre as sugestões, está tornar mais igualitária a disputa entre não bacharéis em direito, mas com dez anos de atividade, e os demais candidatos. Para a associação, ao exigir-se conhecimento dos vários ramos do direito ao candidato não bacharel, não haveria isonomia. Então sugere que na primeira prova as matérias contempladas sejam relacionadas exclusivamente à natureza das serventias disponibilizadas em edital, ou seja,

²⁵ A Resolução nº 80 do CNJ (CNJ, 2009), veda expressamente a designação de parentes até o terceiro grau, por consanguinidade ou afinidade, de desembargador integrante do Tribunal de Justiça da unidade da federação em que se exerce o respectivo serviço notarial ou de registro.

caso estejam concorrendo a uma serventia de registro de imóveis, as matérias deveriam ser exclusivamente sobre registro de imóveis.

O não bacharel em Direito pode não conhecer de Direito Penal, Processual Penal, Constitucional, Internacional etc, mas pode ser profundo conhecedor da matéria da natureza serventia vaga em concurso, registro civil, protesto, notas, registro de imóveis, registro de títulos ou documentos e civil da pessoa jurídica, e de registro de distribuição, que nada tem a ver com as mencionadas matérias de Direito. Portanto, as questões da prova, contemplando apenas matérias de Direito, fere de morte o direito constitucional à isonomia do não bacharel em Direito, assegurado pela Lei 8.935/94, art. 15, § 2º. (ANOREG/BR, 2019, p. 4)

Outra sugestão da Anoreg/BR é a exigência de tempo mínimo de experiência na atividade para todos os candidatos, experiência que deveria estar relacionada à modalidade de serventia a que o candidato estivesse concorrendo. Para aqueles que não tivessem essa experiência, deveria ser implementado um período de estágio probatório de, no mínimo, dois anos. Sobre a valoração de experiência na atividade, a Anoreg/BR ainda sugere:

para recrutamento dos candidatos mais experientes e com maior especialização nas respectivas especialidades das serventias vagas, teria que ser computado, como avaliação de títulos, também o tempo de serviço e de experiência em serventia notarial ou de registro. O tempo de serviço em outras atividades da carreira jurídica é importante, mas mais importante é o tempo de serviço na carreira notarial e de registro (ANOREG/BR, 2019, p. 4).

É a partir dessas intervenções que a Anoreg/BR é conhecida entre os concursandos como defensora dos interinos, sobretudo pela defesa da competição apenas com matérias relacionadas à serventia, o que, em tese, favoreceria aqueles substitutos que trabalham há anos na atividade, mas não ingressaram por concurso público.

De qualquer forma, é possível observar a atuação de algumas associações como fator positivo contra as irregularidades nos cartórios. Seja através da defesa enfática do concurso público, como ocorreu no caso da ANDECC, seja através da defesa da moralidade pública, como ocorreu com a demanda contra o nepotismo proposta pela Associação de Titulares de Cartório do Maranhão e Associação dos Notários e Registradores do Estado do Maranhão, foi relevante a influência desses grupos para o fim dos privilégios das famílias cartoriais tradicionais.

4.2 O CARTÓRIO COMO “POSSÍVEL”: O TRIUNFO DO NOVO TITULAR

Um dos grandes males do cenário antigo, onde os critérios de sangue prevaleciam sobre o mérito, foi neutralizar qualquer pretensão real de se assumir uma serventia. Como a dinâmica de nomeação e transmissão estava tão solidificada, ninguém ousaria se insurgir contra este centro de poder, até mesmo porque o batismo do cartório com o sobrenome já dava o tom de autoridade daquela família e transmitia o sentimento de posse legítima. Havia, portanto, uma certa “blindagem” do cartório, onde aquela posse se assentava em uma falsa noção de propriedade socialmente autorizada.

Diante deste cenário, tornar-se um titular de cartório era uma possibilidade inexistente para qualquer interessado em ingressar nas carreiras públicas. Tanto é assim que os concursos jurídicos mais concorridos, considerando a dificuldade da avaliação e aproveitamento dos candidatos, eram para magistrados, Promotores de Justiça e Delegados de Polícia. Isso antes da atuação do CNJ. Agora, com a chance real de ser um titular, o concurso para cartórios figura entre os mais disputados, tanto pela relação candidato/vaga, como pelo nível de formação e preparação dos interessados.

Neste ponto podemos fazer um paralelo entre os cartórios e os estudos de Bourdieu e Passeron (2014), sobre como as condições objetivas influenciam nas projeções subjetivas de futuro. Para os autores, o pertencimento social, ao longo do tempo e através da incorporação, acabaria projetando um futuro escolar como “impossível”, “possível” ou “normal”, em que o prolongamento da carreira em cursos superiores seria absorvido como caminho natural por indivíduos oriundos de classes sociais mais elevadas (BOURDIEU; PASSERON, 2014, p. 17). Os fatores subjetivos seriam reduzidos pelas condições objetivas, onde a origem social dos indivíduos acabaria sendo determinante tanto para o ingresso no ensino superior como para a escolha dos cursos, em que as chances de ingresso em cursos mais procurados seriam consideravelmente maiores para indivíduos pertencentes a classes sociais de nível elevado (BOURDIEU; PASSERON, 2014, p. 22). Em relação aos cartórios seria mais ou menos a mesma lógica: diante da possibilidade real de assumir após a determinação de concurso público pelo CNJ (fator objetivo), os interessados passaram a vislumbrar aquele cargo (fator subjetivo). Então o CNJ não só desobstruiu o acesso aos cartórios, mas criou uma massa de agentes fiscalizadores de irregularidades, o que tornaria o movimento em favor da moralização mais intenso e eficaz.

Junto a isso surgiram diversas matérias publicadas pela imprensa que destacam as vantagens da titularidade de um cartório, principalmente dos vultuosos ganhos financeiros. Essa

divulgação leva o assunto “cartório” para os diversos ambientes e passa a atrair o olhar de inúmeros candidatos, desde os calouros do curso de direito, passando por advogados e até membros das carreiras jurídicas mais consagradas. Surgem diversos cursinhos preparatórios voltados especificamente ao concurso para cartório, além de páginas eletrônicas especializadas em concurso público que passam a “vender” o sonho de se tornar um serventuário. Conforme uma dessas páginas:

Quem procura carreiras com ótimos rendimentos deve ficar atento aos concursos públicos para tabelião. No Brasil, há 13.550 cartórios, sendo que 4.692 ainda estão 'vagos', ou seja, são ocupados por profissionais interinos que não realizaram concurso público, o que contraria a Constituição de 1988. Estes cargos são ocupados por parentes que herdaram os tabelionatos ou antigos funcionários que foram nomeados por indicações políticas. [...] Para ser dono de um cartório no Brasil, o interessado deve ser bacharel em direito ou ter completado dez anos de exercício de função, além de ter nacionalidade brasileira, estar em pleno exercício dos direitos civis e políticos, estar quite com as obrigações do serviço militar (se do sexo masculino), ter aptidão física e mental para exercício das atribuições e não possuir antecedentes criminais e cíveis (FERNANDES, 2016).

Essa mudança de expectativa nos interessados pode ser observada no relato de um serventuário aprovado em um dos últimos concursos para o Rio Grande do Sul. Quando tentou seu primeiro concurso para cartório no Paraná, em 2010, assumiu a serventia sabendo que a qualquer momento poderia ser revertida a situação e o antigo titular retornar: “na época, ninguém acreditava que aqueles titulares perderiam o cartório. Eu mesmo sempre desconfiei. Quando assumi, em 2010, um cartório no Paraná, já estava preparado para sair quando o antigo titular voltasse”. Como não havia a certeza de que realmente as famílias seriam afastadas para o ingresso por concurso, a procura dos candidatos também era baixa se comparada com os concursos atuais: “os concursos sequer eram divulgados. Não sei se isso ocorria porque poucos ligavam, ou se era para favorecer os mesmos de sempre, que logicamente tentariam a prova. O concurso sempre foi difícil, mas a concorrência era menor”.

As disputas pelos cartórios tornaram-se disputas por posições no próprio campo jurídico, sendo que a possibilidade de assumir a titularidade de boas serventias despertou o interesse de candidatos até então focados em outras carreiras, como Magistratura, Ministério Público, Defensoria Pública, Polícia Civil e Polícia Federal. Além disso, os próprios integrantes dessas carreiras tornaram-se interessados nas serventias, já que os rendimentos dos titulares não estão sujeitos ao limite estabelecido pelo chamado teto constitucional. Prova disso é o alto índice de avaliação dos títulos dos candidatos, não raras as vezes com nota máxima, muitos deles com curso de pós-graduação *stricto sensu* e longa experiência na atividade jurídica.

Sendo assim, os concursos para cartórios figuram entre os mais concorridos no Brasil. Além dos “concursandos” que até então focavam em outras carreiras que exigiam bom preparo, agora os membros de outras carreiras de Estado de alto nível e com longa experiência na área jurídica entraram na disputa. É preciso considerar, ainda, os próprios substitutos interinos e membros das famílias cartoriais que, sabendo das vantagens do cargo, passaram à preparação mais intensiva.

E assim os concursos foram finalizados, aos poucos, mesmo com os entraves decorrentes de manobras e resistência das famílias cartoriais, conforme vimos em item anterior. Após a escolha das serventias pela ordem de classificação, chegava o momento mais dramático da transição, quando os aprovados assumiam a função. O constrangimento deste momento atingia os dois lados, porque o recém-aprovado ocuparia a cadeira do antigo titular que, na maior parte dos casos, estava lá por muito tempo. E nesse momento não havia como ser diferente: o novo titular batia na porta e ingressava em um ambiente desconhecido, com o antigo titular contrariado e um corpo de funcionários apreensivos. Nos casos em que havia funcionários vinculados à família do antigo titular a tensão aumentava. Conforme um dos membros da Associação Nacional de Defesa dos Concursos para Cartórios (ANDECC), não foram poucos os casos de resistência física, hostilização e sabotagens, a exemplo de troca de fechaduras e destruição de arquivos relacionados ao serviço. Em um desses casos, ocorrido em Minas Gerais, a nova titular chegou a renunciar à vaga, após sofrer diversas ameaças.

Mas os registros desses casos de resistência normalmente se referiam aos primeiros concursos públicos ocorridos após a Resolução 80 do CNJ (CNJ, 2009). Aos poucos, essa resistência foi sendo abrandada, porque a esperança de permanecer sob o comando da serventia foi substituída pela conformação e, diante da perda inevitável, seria mais vantajoso estabelecer algum vínculo de cordialidade com o novo titular para obter algumas vantagens, como a venda de equipamentos ou aluguel do prédio, por exemplo. Quando perguntado se houve alguma resistência do antigo titular, um candidato que assumiu uma serventia no Rio Grande do Sul respondeu: “não. Engraçado como isso foi mudando [...]. No primeiro concurso, em 2010, teve resistência, sabotagem, essas coisas. Em 2013, no outro concurso já melhorou, mas ainda teve. Neste último [de 2018], ele estava tão certo que ia sair que até me ligou antes para negociar a estrutura”.

Um dos antigos titulares entrevistados, de Santa Catarina, afirmou que vendeu equipamentos, mobiliário e alugou o imóvel para o novo titular: “já que teríamos que sair, melhor vender aquilo ali pra ele e alugar o imóvel do que deixar ele abrir em outro lugar. Assim,

mantive pelo menos o valor do aluguel [...] o que eu faria com aqueles armários e mobília? Tudo foi feito para a atividade, não sei se serviria para outra coisa”.

Outro desafio era manter os funcionários trabalhando com o novo titular, já que ficaria a seu critério contratá-los ou não: “eu até disse para ele: mantém esse pessoal aí, todos são bons funcionários e vão te ajudar no começo”. A preocupação do antigo titular era a possível demissão dos funcionários mais antigos, pois teriam dificuldades de se inserir no mercado de trabalho, tanto pela idade como pela experiência restrita àquele serviço: “se os mais velhos fossem demitidos, o que fariam da vida? Eles trabalharam a vida inteira nisso. Sobre isso o governo não pensa”. Tivemos a oportunidade de entrevistar o titular que assumiu a serventia, e ele disse que manteve a maior parte dos funcionários, demitiu apenas dois por motivo de redução de despesa: “mantive quase todos os funcionários [...] claro, tive que fazer alguns treinamentos e atualizações para eles se enquadrarem no meu jeito de trabalhar. Percebi que tinha gente sobrando e mandei embora, mas foram só dois”. Perguntado sobre sua recepção pelo antigo titular, ele respondeu que:

em geral não tive problemas, ele sabia que ia sair. Não teve aquelas coisas de sabotagem, nada. Já os funcionários não tem escolha, se gostam de mim ou não eles precisam trabalhar da mesma forma, senão, rua. Só não fui recebido muito bem pela cidade. Como o cara que saiu estava há anos, era amigo de todo mundo, tinha até outros negócios por aí, percebo que sou visto como um inimigo, alguém que veio roubar a titularidade. Um dia desses um conhecido empresário da cidade veio aqui e me disse na minha cara que preferia ele. Por isso vou ficar aqui só até passar em outro concurso.

Essa “rejeição” por parte de algumas pessoas seria esperada, já que as famílias cartoriais tradicionais estabeleciam vínculos com autoridades locais. Essas autoridades ocupavam cargos efetivos, a exemplo de magistrados, membros do Ministério Público, Delegados, Comandantes da Polícia, e cargos de natureza política, a exemplo de Prefeitos, Vereadores e Deputados Estaduais ou Federais. Não se pode esquecer os empresários e outras figuras de influência local. Como era através do notário que os grandes negócios se formalizavam, ele sabia de toda a movimentação econômica da cidade. Sem falar que em muitos casos ele representava a segunda, terceira e até quarta geração daquela família a frente da serventia, o que implicava fortalecimento dessa rede de relacionamentos.

A nova dinâmica de ingresso por concurso público não trouxe somente implicações para as famílias cartoriais tradicionais, que agora teriam que se afastar e procurar outras atividades para se manter, mas transformou a forma de relacionamento entre os funcionários e o novo titular. Na dinâmica antiga, o longo período de contato entre o titular e os servidores

daquela serventia formava um vínculo quase familiar, que agora seria substituído por um vínculo mais impessoal. Se antes o relacionamento era construído com base no afeto, como se fossem uma “família”, agora o relacionamento seria pautado por critérios impessoais, inspirados em estratégias de administração. Bruno Sousa (2013), pesquisou os motivos de criação tardia dos sindicatos representantes dos funcionários das serventias, e acabou identificando o contraste entre a antiga e a nova gestão. Um dos funcionários entrevistados por ele relata as diferenças nas formas de relacionamento entre o antigo e o novo titular:

A relação com os oficiais antigos era mais pessoal. Tinham alguns momentos em que isso era até ruim. No sentido de que como se envolve muito a pessoa num ambiente profissional, se você não tem uma peneira, do que é profissional ou não, sempre acaba misturando tudo. O Oficial antigo do Cartório B era muito influenciado. Com o atual não tinha nenhum tipo de influência pessoal, nunca fui na sala dele conversar sobre algum tipo de assunto. Com o outro oficial que trabalhei tinha muito. Acesso era muito fácil [...] (BRUNO SOUSA, 2013, p. 102).

Outro funcionário, entrevistado por Bruno Sousa, quando expôs as diferenças na relação empregado-patrão nos lugares em que trabalhou revelou a figura do “paiirão”:

[...] em todos os cartórios que trabalhei, sem contar o atual, o tratamento era mais próximo, mais humanitário. Tinha acesso a conversar com o chefe. Era algo mais familiar. Tratamento de pai com filho. Tanto que a amizade com os meus ex-patrões existe até hoje. Trocamos mensagens de natal, aniversário. Temos ligação até hoje. Costumávamos chamar o chefe, o oficial antigo lá do Cartório B, de “Paiirão”. Não sei, mas acho que um tratamento mais paternal é melhor, pois o ambiente familiar ajuda mais a quebrar o peso da burocracia e o rigor dos procedimentos que temos que seguir e tal [...]. Meu patrão antigo era atencioso, sempre atento aos problemas e sentimentos dos funcionários. Na verdade, sinto que aqui a rotina de trabalho é a prioridade. Todos os patrões que tive foram referências no quesito de tratamento com pessoas, sempre atenciosos com relação aos funcionários (BRUNO SOUSA, 2013, p. 105-106).

A figura do “paiirão” era a figura do protetor, do chefe atencioso e benevolente, daquele que a tudo provia. Essa figura seria um dos principais motivos da organização tardia do sindicato que representava a categoria, já que a suposta familiaridade no relacionamento entre empregado e patrão seria obstáculo, mesmo que involuntário, à percepção e reivindicação de direitos trabalhistas, pois ali tudo se resolvia com o “paiirão”, de maneira impessoal, e o funcionário satisfeito não teria do que reclamar, ainda mais de um membro da própria “família”.

Uma relação de dependência mais forte pode ser identificada na seguinte passagem, em resposta à pergunta sobre se ele mesmo, o funcionário, não teria condições de prestar concurso público:

Sim, claro. Trabalho em cartório já a uns 15 anos. Aqui no Cartório “A” já tem uns 10. Mas sabe que pensando nisso vejo que tem uma coisa engraçada aí. Na verdade, eu acho que não prestei ainda porque... parece que eu preciso da benção do Doutor. Parece que preciso da liberação dele. Acho que quando ele disser: “Vai”, aí eu vou ficar mais à vontade para fazer isso. Interessante não? (BRUNO SOUSA, 2013, p. 106).

As entrevistas de Bruno Sousa (2013), apresentam outras questões relacionadas ao nosso objeto. Uma delas é que a administração do cartório no cenário antigo envolvia vários membros da família do antigo titular, que também era visto como um pai, o “paitrão”. Essa forma de administração, que via nos funcionários a extensão da própria família, ao mesmo tempo em que tornava o ambiente mais acolhedor e oferecia algumas proteções e estabilidade, impedia que identificassem e reivindicassem seus próprios direitos. Com os novos titulares, essa forma de relacionamento mudou, agora mais centrada na produção e resultados e com menor vínculo pessoal entre titular e funcionário.

Mas essa mudança de relacionamento entre empregado e patrão também representa a mudança no perfil dos tabeliães. Os antigos titulares, nomeados por critérios alheios ao mérito técnico, tinham nas formas de relacionamento seu grande trunfo, e por isso mantinham seu grupo coeso sempre através de vínculos familiares e sentimentais. Já os novos titulares, em muitos casos pouco experimentados em relacionamentos interpessoais, buscam seu êxito na preparação técnica, nos estudos, o que acabava em dificuldade no relacionamento com seus funcionários. Bruno Sousa perguntou a um dos funcionários se percebia alguma dificuldade na relação entre titulares e trabalhadores e obteve a seguinte resposta: “No caso dos oficiais novos acredito que exista sim. Poxa! Os caras estudam a vida toda sobre leis e um monte de normativas. Vivem enfiados nos livros. Ai da noite para o dia tem que se virar com 50 pessoas, fora as partes... Claro que não vão saber lidar com gente!” (BRUNO SOUSA, 2013, p. 94).

Essa dificuldade de relacionamento tornou-se uma via de mão dupla: de um lado os funcionários que reconhecem certo avanço em relação às suas liberdades, já que os vínculos impessoais acarretariam melhor percepção e permitiriam a reivindicação de seus direitos. De outro, aqueles que entendem nos laços familiares da gestão anterior algo melhor para si, já que o “paitrão”, atencioso e benevolente, traria mais segurança e estabilidade.

4.3 O FIM DOS PRIVILÉGIOS DE SANGUE: O AFASTAMENTO DAS FAMÍLIAS CARTORIAIS

Outro momento dramático deste processo foi o afastamento dos titulares irregulares, que viam a serventia como ativo integrante do patrimônio familiar. Logicamente, esses titulares

não foram surpreendidos com a chegada do novo titular, pois sabiam há tempos sobre a vacância daquela serventia. De qualquer forma, além do apego emocional, o cartório representava a fonte dos recursos econômicos, além de conferir autoridade naquela circunscrição e certo *status* no campo jurídico. Por isso o sentimento de revolta com a perda, conforme relatos de todos os titulares afastados que entrevistamos.

Durante as entrevistas, percebemos que havia alguma preocupação com a efetivação do concurso público, mas não se imaginava que atingiria essa geração. Em outras palavras, a preocupação desses titulares era com o rompimento da transmissão a seus filhos ou familiares, mas não cogitavam o afastamento deles mesmos que, em muitos casos representava a segunda, terceira ou até quarta geração da mesma família naquela serventia. Nas famílias cartoriais tradicionais os próprios sobrenomes “batizavam” os cartórios, sendo que muitas vezes os indivíduos sequer sabiam qual era o Primeiro Ofício, Segundo Ofício ou Tabelionato de Notas, por exemplo, mas identificavam com facilidade o cartório Silva, o cartório Borges, dentre outros.²⁶

Mas as disputas pelo cartório também ocorriam em âmbito familiar. Um dos antigos titulares afastados relatou sobre a disputa ocorrida entre membros da própria família para assumir a titularidade de uma serventia, quando então foi escolhido o “mais político” entre os membros: “um dos irmãos queria por birra, acho que para contrariar os outros. O outro tinha problemas pessoais, era muito mulherengo. Então ele [o pai] escolheu o mais velho, que era o mais político”. Quando indagado sobre o que significava a expressão “mais político”, disse que não estaria relacionada a militância política, mas a certo carisma nos relacionamentos, pois era o “mais bem visto”, pela cidade dentre os irmãos. Essas disputas eram facilmente resolvidas, porque no final das contas os preteridos acabavam trabalhando na serventia ou colhendo os frutos que ela provia: “para administrar o conflito meu pai garantiu emprego para os outros irmãos no cartório [...] mas sabe como é, nunca ia dar certo, então eles iam de vez em quando só para buscar [gesto com a mão que representa dinheiro]”.

Alguns desses titulares, principalmente os mais antigos, acreditavam que alguma lei ou decisão judicial reconheceria o seu direito em permanecer na titularidade, apesar de cientes do movimento crescente em favor do concurso público. Em um dos casos em Santa Catarina, o titular afastado relatou que conversava constantemente com o Juiz daquela comarca, sendo tranquilizado por frases do tipo: “enquanto eu estiver aqui daremos um jeito e você permanece como titular”, ou “estamos juntos, fique tranquilo”. Esse titular representava a terceira geração

²⁶ Esses sobrenomes servem apenas como ilustração do raciocínio; portanto, são fictícios.

da família, sucedendo seu tio, que por sua vez sucedeu seu avô, que teria ingressado por concurso público na década de 1920. Em outro caso, de um município do Paraná, o titular afastado atribuiu sua substituição a perseguição política por fazer parte de determinado partido político que faria oposição ao atual governador: “isso foi perseguição, tanto do governo do Estado como também do Tribunal de Justiça, todos combinados para derrubar os inimigos políticos”. Nesse caso, o titular era a segunda geração da família no cartório, sendo que teria herdado de sua mãe que foi nomeada oficial maior e assumiu a titularidade com a morte do antigo titular.

Parte dos titulares afastados entrevistados, atribuía seu afastamento a perseguições políticas ou até mesmo, conforme um deles, a “inveja de muitos” sobre os rendimentos da serventia. Quando perguntados sobre sua opinião acerca do concurso público, apesar de visível constrangimento, todos concordaram de que seria o mecanismo ideal de seleção, mas sempre com a ressalva de que deveriam ter sido respeitadas as famílias que exerciam aquelas atividades há algum tempo. Para um deles, quando o cartório foi disponibilizado para concurso, em 2006: “foi um terror psicológico [...] aquela situação me acompanhava de dia, de noite, de madrugada. Para dormir só com uns remedinhos mais fortes [...] desconfiava que o concurso um dia ia acontecer, mas nunca pensei que seria afastado daquele jeito [...] lá fiz amigos, negócios, ajudei muita gente”. Disse que foi acostumando com a ideia de deixar o cartório definitivamente durante a realização do concurso, e quando o novo titular chegou, não houve nenhum problema na transição: “aos poucos fui me acostumando com a ideia. Achava que poderia ser revertida depois, aliás, tinha quase certeza disso [...], mas naquele momento precisava respeitar a lei”. Em outro trecho, afirmou que tentou ao menos deixar o cartório no mesmo local, já que o prédio era seu: “Deixei todo o equipamento e aluguei o prédio para ele [o novo titular]. Lá de dentro só saiu eu e minha roupa. O resto ficou tudo, inclusive os funcionários, tudo!”. Perguntado se impetrou algum recurso judicial para reverter a situação e ele disse respondeu que: “não, não, naquele momento achei bobagem [...] de forma individual era muito difícil, se havia alguma chance era de caráter geral, uma lei ou uma decisão a nosso favor”.

Esses titulares e seus familiares, na medida em que eram afastados da serventia, passavam a exercer atividades distintas, não necessariamente relacionadas a atividade anterior. Algumas dessas atividades, constatadas nas entrevistas, foram a advocacia, a docência em cursos de direito e a corretagem de imóveis. Um deles optou por criar uma empresa de fabricação de móveis. Nenhum dos entrevistados continuou trabalhando como funcionário do cartório que deixara: “não, não, isso é complicado, até por uma questão de autoestima. Você por anos ali como titular, como patrão, depois ser empregado [...] isso não dá. Não sei com que

cara eu poderia atender alguém”. Em geral, no momento das entrevistas, o sentimento era uma mistura de revolta com esperança de retorno. Na maior parte dos casos eram “herdeiros”, sendo que a família já detinha certa tradição cartorial. Dessa tradição decorria uma rede de relacionamentos que gerava segurança e criava a expectativa de permanência como titular.

Assim, o concurso público pode ser visto também como mecanismo de descontinuidade de uma dinâmica de reprodução desses grupos de poder. A partir da análise teórica dos capitais em Bourdieu (1996, 2014), é possível observar a ruptura a partir do enfraquecimento do capital social e, em menor medida, do capital econômico. Isso, é claro, não foi um enfraquecimento espontâneo, mas decorreu do fortalecimento das instituições, conforme vimos em tópico anterior. O capital cultural, por outro lado, adquire maior importância com tal mudança, haja vista que ele é o capital próprio aos campos burocráticos, que são pautados pela ideia de competência técnica. É com base no conhecimento, chamado por Bourdieu de “capital cultural incorporado”, demonstrado através de uma prova escrita e/ou oral e no conhecimento (“capital cultural institucionalizado”) demonstrado através de uma análise de títulos que hoje ocorre a seleção dos ocupantes das serventias. O capital cultural é o capital próprio ao processo meritocrático de seleção, enquanto o capital social é o capital relacionado ao processo tradicional de seleção. Já o capital econômico, em razão de suas próprias características, pode ser convertido com significativa facilidade tanto em capital social como em capital cultural, motivo pelo qual ele possui considerável importância em ambos modelos de seleção.

Mas, logicamente, as famílias afastadas sabiam que o cartório continuava sendo um bom negócio, e por isso a estratégia de construção de “herdeiros” teve que mudar. Diante do enfraquecimento do capital social a partir do fortalecimento das instituições, o capital cultural incorporado passou a ser o foco da transmissão. As famílias cartoriais se adaptaram às novas exigências na tentativa de manter-se no ramo, valendo-se, sempre, dos mecanismos de reprodução disponíveis em cada contexto social. Se antes o capital social definia a transmissão, através de redes de relacionamentos firmadas com autoridades das mais diversas, agora o capital cultural ganha maior relevo.

E essa mudança de perspectiva pode ser visualizada a partir do relato de uma cartorária que prestou concurso e incentiva os filhos a seguirem o mesmo caminho, apesar de seu pai ter ingressado por indicação política. Ambos, pai e filha, foram entrevistados. Conforme prometido, foram preservadas suas identidades, sendo que o nome “Maria” e “Antônio”, são fictícios:

Hoje titular do Cartório de Registro de um pequeno Município de Santa Catarina, Maria teve na família a inspiração de trabalhar como cartorária. Seu pai, Antônio, iniciou na

atividade notarial e registral em 1960, em uma Escrivania de Paz também de um pequeno município de SC, e permanece até hoje como titular. O caso do pai de Maria representa a antiga forma de nomeação para cargos dessa natureza. Seu avô, além de agricultor, exercia atividades comerciais. Tinha um alambique e um moinho em que produzia cachaça e farinha. Era uma liderança local que em épocas de eleições, segundo Antônio, “gostava de uma política”. Apesar de não ter se dedicado à política de forma exclusiva, a influência do avô junto às autoridades era notável. Antônio afirmou que não há dúvidas de que foi nomeado tabelião devido a posição de seu pai na política local: “Como meu pai era uma liderança política local, e no momento em que o cartório vagou após a morte do antigo titular, o governo do Estado estava alinhado politicamente, meu pai conseguiu me nomear tabelião”. Antônio ainda conta que não tinha formação jurídica nem qualquer experiência quando foi nomeado, sendo que houve o deslocamento de um dos funcionários do cartório do município vizinho para acompanhá-lo e orientá-lo nos primeiros meses: “nem vinte e um anos eu tinha quando fui nomeado, então tive que aguardar alguns meses até que completasse a idade permitida para assumir”.

Sobre a perspectiva de transmissão do cartório, quando indagada sobre o motivo de não querer trabalhar no mesmo cartório do pai e aguardar a transmissão de forma hereditária, como naquela época ocorria, Maria respondeu que o cartório era do pai, e não dos filhos, sendo que a educação dada pelos pais ensinava a batalharem por seus próprio sustento. Foi então que ela fez seu primeiro concurso para o cartório de um município próximo ao do pai, e ficou em segundo lugar. Como não pôde assumir, começou o ofício de magistério, sua outra paixão: “quando eu tive que optar entre dar aula ou cartório, optei pelo cartório já que o salário era melhor, mas não foi uma escolha fácil”. A opção de Maria, à época, foi para trabalhar como funcionária de um cartório no município vizinho, onde ficou até prestar seu primeiro concurso para cartório depois de formada, em 2000, concurso em que foi aprovada e permitiu a escolha do cartório em que é titular, que assumiu em 2005: “nunca tive nada fácil. Apesar do meu pai ter condições, sempre tivemos que trabalhar. Eu gostava de ser professora, mas quando fui convidada para trabalhar no cartório o salário era melhor, então aceitei. Então fui me especializar, fiz faculdade de Direito. Fiz meu primeiro concurso em 2000 e, pela ordem de classificação, tive que escolher o cartório em que estou”. Maria disse que não teve nenhum problema na transmissão da serventia que assumiu: “não [tive problemas] porque o anterior ficou com o tabelionato de notas. Antes era acumulado. Então não teve problema porque ele não “perdeu” apenas foi desmembrado e ele ficou com um deles”.

A trajetória familiar de Maria ilustra o processo de transformação das dinâmicas de ingresso como titular de cartório. Seu avô, liderança local e politicamente influente; seu pai,

nomeado através da rede de relacionamentos estabelecida pelo avô; Maria, tendo observado as vantagens do exercício da atividade, dedicou-se ao concurso público e obteve êxito. Sua filha segue o mesmo caminho: “minha filha hoje é funcionária do meu cartório e está cursando direito. Já fez inscrição para o concurso de cartório do Paraná, que está aberto”.

Maria faz parte de uma nova geração de interessados nas serventias após a Constituição de 1988, que, diante das incertezas e derrotas sobre a transmissão hereditária, acaba reconhecendo o concurso público como meio legítimo de recrutamento e seleção para cargos públicos. Quando indagada sobre sua opinião acerca do concurso público para cartório, disse que foi uma ótima escolha da ANC/87-88, já que o concurso representa a igualdade para todos e, caso contrário, “ocorreria a perpetuação [da transmissão] de pai para filho”. Sobre a persistência de irregularidades mesmo após a previsão constitucional de concurso público, acredita que essas irregularidades decorrem da resistência dos antigos titulares que veem o concurso público como uma “ameaça”, e pela conivência das autoridades. Mas acredita que o concurso, para ter plenitude, depende do amadurecimento da sociedade: “Mesmo com a regulamentação, há que se ter certo amadurecimento da sociedade para cumprir o que há na lei”.

Analisando essa nova geração e as novas estratégias de transmissão de capitais, é possível perceber que há o reconhecimento e legitimação de algumas características incorporadas ao longo do tempo, sejam elas conscientemente transmitidas ou não. A partir daí, podemos considerar a família e o processo de escolarização como fatores diretamente relacionados à reprodução de condições sociais. Da família decorre a aquisição, através do convívio familiar e desde os primeiros anos de vida, de características que acabam sendo interiorizadas pelos indivíduos e influenciam seu futuro escolar e profissional. Os diversos capitais, como o capital cultural, econômico e social, são transmitidos pela origem familiar. Apesar de o capital econômico não ser o único fator determinante, ele é passível de conversão em outros capitais, como o cultural e o social. Bonamino *et al* (2010, p. 489), destaca dois ângulos possíveis de abordagem do capital social com base na família: o primeiro no interior das redes familiares; o segundo no papel das famílias na construção de redes fora do lar. A família seria um dos fatores com maior influência na trajetória do indivíduo, uma vez que os membros a ela pertencentes formariam uma “rede” de relacionamentos tanto interna quanto externa e, no caso das famílias cartoriais, em ambas as perspectivas o indivíduo obteria vantagens.

Assim, a herança familiar pode ser observada não só no sentido de bens econômicos, mas de outros capitais que implicam em diferenciação entre classes. Todo esse capital herdado

resulta na reprodução de privilégios e influencia positivamente na trajetória dos indivíduos ao longo da vida. A incorporação de certos hábitos ocorre de forma lenta e durante o convívio familiar, quase por osmose, e não necessariamente de forma consciente. Conforme Bourdieu:

na realidade, cada família transmite a seus filhos, mais por vias indiretas que diretas, um certo capital cultural e um certo ethos, sistema de valores implícitos e profundamente interiorizados, que contribui para definir, entre coisas, as atitudes face ao capital cultural e à instituição escolar (BOURDIEU, 2014, p. 46).

Diante disso, um indivíduo que nasce em uma família onde os pais exercem alguma profissão do campo jurídico, como é o caso dos cartórios, terá incorporado ao longo dos anos diversos hábitos característicos, como, por exemplo, a forma de se vestir, de se comportar nas variadas situações, a postura, as leituras e o jogo de linguagem, tanto em relação ao vocabulário como em relação a outros símbolos e gestos corporais. Isso não significa, contudo, que essa herança seja um fator determinante absoluto para a escolha da profissão. No entanto, caso ele opte por seguir a profissão dos pais, essa familiaridade com os meios será o diferencial entre o sucesso e o fracasso, tanto no ambiente escolar quanto no meio profissional.

E toda essa transformação na dinâmica de transmissão de capitais pôde ser observado no caso de Maria, diante de notável esforço para reprodução dos genes cartoriais. Mesmo que a serventia não seja transmitida ao filho, de forma direta, a estratégia é criar o interesse pela atividade e torná-lo um potencial candidato. São estratégias e mecanismos, portanto, adaptados às novas exigências constitucionais a partir de 1988.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A dificuldade na extinção de privilégios analisada neste trabalho serve como exemplo da persistência de características tradicionais em meio a ideais republicanos modernos. Ao contrário de outros países onde a modernização ocorreu de forma mais célere, no Brasil houve elevada dificuldade na transposição dos laços familiares e da estrutura patriarcal para a formação de um Estado autônomo, livre de ingerência externa e alheio a interesses particulares de determinados grupos. Diante disso, os problemas não poderiam ser diferentes, uma vez que as diversas estruturas construídas ao longo do desenvolvimento nacional seriam contraditórias entre si. Partindo da sociedade tradicional, baseada no poder patriarcal e na agricultura de subsistência, que tornava os súditos dependentes do dono das terras, e esses, por sua vez, do poder dos governantes, avançando para um sistema de administração racional-legal imposto de cima para baixo, tudo isso atrelado a um poder estamental patrimonialista, só poderia ter resultado em um Estado provedor de benesses, tendo sua história marcada pelas mais diversas formas de apropriação de recursos públicos. Seja na forma de corrupção, empreguismo e outros desvios funcionais, o Estado brasileiro sempre serviu como fonte de privilégios para determinados indivíduos ou grupos.

Mas, como vimos, essa ideia de atraso não é nova. Os conceitos que se tornaram recorrentes na literatura dos diversos intérpretes do Brasil, como patrimonialismo, clientelismo, cordialidade e, com as devidas ressalvas, coronelismo, nos serviram para explicar as recorrentes práticas de apropriação da coisa pública. De forma mais ampla, esses conceitos são fontes interpretativas das dificuldades enfrentadas no processo de modernização brasileira, que seriam, aos poucos, substituídos por padrões de racionalidade característicos de burocracias modernas, onde o homem cordial de Holanda, personagem central na história política brasileira, já não teria espaço diante dos avanços republicanos.

A partir do desenvolvimento da burocracia estatal, a impessoalidade e a especialidade das funções tornariam o concurso público o mecanismo ideal para recrutamento e seleção de candidatos ao exercício das carreiras públicas. No Brasil, o movimento de racionalização da administração pública, iniciado durante a década de 1930, passou a adotar a rigidez burocrática para afastar critérios pessoais na atuação do Estado. Mas esse rigor do modelo burocrático seria amenizado pelo modelo gerencial, com sua primeira tentativa em 1967, e implementação definitiva em 1998, que passou a observar mais os fins da administração que o rigor dos meios. Apesar da mudança em diversos aspectos, o concurso público para ingresso nas funções públicas continuou a regra.

Em relação aos cartórios, a passagem do tradicional para o moderno encontrou uma forma de resistência peculiar, mais intensa, diante da tensão estabelecida entre os avanços sociais e institucionais, e o interesse das famílias cartoriais, que fizeram uso de variados subterfúgios para manutenção de privilégios. A exploração dos serviços notariais e registrais em caráter privado, em si, já é algo para se questionar, pois o Estado concede a um indivíduo a exploração vitalícia de um serviço de natureza pública. Mas diante da notável incapacidade do Estado em gerir esses serviços, onde a incompetência e os vícios estruturais como empreguismo, apadrinhamento e corrupção sempre caminham juntos, o caráter privado ainda parece a melhor opção. Essa ideia é referendada pelos alarmantes e vergonhosos exemplos dos últimos cartórios estatais brasileiros no Estado da Bahia abordados no trabalho.

Mas as famílias cartoriais não se contentavam apenas com os benefícios concedidos a uma geração: incorporavam o cartório a seu patrimônio e o transmitiam de forma hereditária, a seus filhos ou apadrinhados, a partir da construção de uma ideia de “genética cartorial”. A titularidade da serventia não significava apenas um cargo público, mas um negócio familiar, do qual não só se beneficiaria o titular, mas todos os membros daquela família. Por isso o processo de ruptura foi lento, gradual, e dependeu de inúmeros fatores que, sem essa pretensão, acabaram ligados entre si e assim a viabilizaram.

E para o exame desta ruptura, a divisão entre cenário antigo e moderno serviu como meio para observação dos pontos de saída e de chegada. O cenário antigo foi caracterizado pela nomeação de titulares entre amigos, parentes e aliados políticos, em uma dinâmica que via o cartório como patrimônio da autoridade, a partir da visão patrimonialista, sendo um objeto disponível para retribuição por favores ou agraciamento por qualquer motivo de ordem pessoal, em típicas relações clientelistas. A estrutura de privilégios estava tão solidificada que, mesmo diante da previsão normativa de concurso para ingresso desde 1885, as famílias cartoriais mantiveram as serventias para si, como patrimônio privado. Como explicação para manutenção deste cenário, além da ineficiência da estrutura burocrática e das normas omissas ou contraditórias, é preciso considerar a incorporação dessas práticas como “normais” em um Estado formado em meio a diversos vícios decorrentes do patrimonialismo, tranquilamente aceitos por indivíduos desprovidos do espírito cívico necessário ao cumprimento das leis e à fiscalização de atos irregulares.

O cenário moderno, por outro lado, caracterizou-se pelo ingresso através de concurso, público e universal, com capacidade medida através de critérios objetivos. A efetividade deste meio de seleção despertou interesse em inúmeros candidatos do campo jurídico, sobretudo por tornar possível a titularidade de alguma serventia com bons rendimentos de forma vitalícia. A

transição entre os cenários, conforme vimos, não ocorreu de forma tranquila, já que permeada por manobras daqueles que detinham a serventia de forma irregular. São vários os fatos que evidenciam a resistência dos detentores de cartórios em renunciarem a seus negócios. Se o leitor não achar suficiente os dados apresentados neste trabalho, pode, ele mesmo, através de simples pesquisa nas páginas do CNJ e STF, encontrar inúmeras ações judiciais, manobras políticas e atos protelatórios nos concursos em andamento.

Mas a construção de uma nova ordem política teria que passar, necessariamente, pela formalização das vontades em uma carta de intenções como garantia de universalidade e continuidade. Mesmo no viés prescritivo, as normas jurídicas, como objetivação de vontades, servem como meio de neutralizar interesses corporativos e, em seu sentido formal e material, são imprescindíveis à ordem social. Tendo a igualdade como um de seus principais fundamentos, aplicam-se de forma universal, sem distinção de qualquer natureza, salvo exceções previstas na própria norma. E assim ocorreu com a nova Constituição, que reduziu a texto os anseios políticos e sociais naquele momento e iniciou o período de transição entre o cenário antigo e o cenário moderno.

A Constituição de 1988 significou muito mais do que a inscrição de um rol de direitos e garantias individuais e sociais. Significou, acima de tudo, a previsão de instituições capazes de garantir esses direitos. Apesar de seu caráter maximizador quando absorveu as inúmeras demandas sociais do momento de sua construção, mostrou-se resiliente ao longo do tempo, mantendo-se firme em sua estrutura mais elementar. Sobre os cartórios, o concurso público ficou estabelecido como forma de ingresso, além de vinculação da administração pública à obediência dos princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência. Com essa estrutura de regras e princípios, formou o substrato para decisões posteriores do CNJ e do Poder Judiciário a favor do interesse público.

E para a construção dessa Constituição promissora, é preciso considerar como fundamental a participação popular durante o processo constituinte, através de diversas sugestões que indicavam a supervisão dos atos públicos e o descontentamento diante das irregularidades, num intenso apelo por moralidade na administração pública. Isso ficou evidente alguns anos mais tarde, durante o processo de impeachment do ex-presidente Fernando Collor de Mello: a população foi às ruas, e contribuiu decisivamente para seu afastamento pelas vias institucionais, sinalizando intolerância aos desvios éticos na política e comprovando a robustez da recém-promulgada Constituição.

Com a Emenda Constitucional nº 45, de 2004, na chamada “Reforma do Judiciário”, foi criado o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que teve papel fundamental na fiscalização e

efetivação das normas direcionadas aos cartórios. Com algumas exceções, foi somente a partir da Resolução 80 do CNJ, que o concurso público para cartório, previsto tanto na Constituição de 1988 como na Lei 8.935/94, passou a produzir efeito no plano prático. No momento da edição da Resolução, havia dúvidas acerca de sua efetividade, sobretudo pela persistência de irregularidades até tanto tempo depois da previsão constitucional e infraconstitucional em sentido contrário. No entanto, a Resolução 80 do CNJ representou o resultado de um longo trabalho de fiscalização e constatação de irregularidades, ao mesmo tempo em que reiteradas decisões de tribunais superiores ocorriam em desfavor dos privilégios.

Mas esses marcos normativo-institucionais, apesar de determinantes, não foram capazes, por si só, de garantir a eficácia do concurso. Seriam necessários outros fatores para sua concretização. E assim ocorreu, através do ânimo generalizado em defesa da moralidade pública que envolveu a população e as instituições, junto ao interesse crescente de novos candidatos e da defesa organizada do concurso pelas associações representativas dos “concurandos de cartório”.

Por tudo isso, é preciso considerar o fim dos privilégios das famílias cartoriais tradicionais um avanço social e institucional sem precedentes. Afastar grupos com elevado poder econômico e político do poder não é tarefa fácil, principalmente se consideradas suas posições nos campos jurídico, econômico e social. Seria necessário, assim como foi, um movimento lento e gradual, com diversos atores, instituições e interesses, como decorrência da trajetória institucional, política e social construída a partir da transição da década de 1980, quando as instituições foram remodeladas e fortalecidas e as liberdades individuais asseguradas. Tudo isso, é claro, sob o olhar atento daqueles interessados em assumir os cartórios. Foi um caminho sem volta.

REFERÊNCIAS

- ALEXY, Robert. **Derecho e razão prática**. México: Fontamara, 1993.
- ALMEIDA JÚNIOR, João Mendes de. **Órgãos da fé pública**. São Paulo: Saraiva, 1963.
- ALMEIDA, Acir; LOPEZ, Felix. Legisladores, captadores e assistencialistas: a representação política no nível local. **Rev. Sociol. Polit.** [online]. Vol.25, n.62, pp.157-181. 2017.
- AMARAL, José Marcio Antunes. **Sugestões da população para a Assembleia Nacional Constituinte de 1988 (SAIC)**. 1986. Disponível em: <http://www.senado.leg.br/atividade/baseshist/asp/detalheDocumento.asp?codBase=1&codDocumento=12889&sgBase=SAIC&q=Jos%C3%A9+Marcio+Antunes+Amaral>. Acesso em: 19 ago. 2020.
- ANDECC. **Estatuto da ANDECC**. 2008. Disponível em: http://www.andecc.org.br/novo/archives/quemSomos/ESTATUTO_ANDECC_2014.pdf. Acesso em: 22 ago. 2020.
- ANDECC. **Quem Somos** [ca. 2015]. Disponível em: <http://www.andecc.org.br/novo/?page=a-andecc>. Acesso em: 22 ago. 2020.
- ANDREWS, Christina W.; KOUZMIN, Alexander. O discurso da nova administração pública. **Lua Nova** [online]. n.45, pp. 97-129. 1998.
- ANOREG/BR. (2010). **OAB saúda concurso obrigatório para Cartórios**: “é o fim da era do sangue”. Disponível em: <https://www.anoreg.org.br/site/2010/07/14/oab-sauda-concurso-obrigatorio-para-cartorios-qe-o-fim-da-era-do-sanguem/>. Acesso em: 15 ago. 2020.
- ANOREG/BR. **Anoreg/BR apresenta proposta de alteração da Resolução 81 do CNJ referente aos concursos públicos**. Disponível em: <https://www.anoreg.org.br/site/2019/05/23/anoreg-br-apresenta-proposta-de-alteracao-da-resolucao-81-do-cnj-referente-aos-concursos-publicos/>. Acesso em: 26 maio 2020.
- ANTEPROJETO, Constitucional elaborado pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais (Afonso Arinos), em 1986. Disponível em: <https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/AfonsoArinos.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2020.
- AQUINO, Pedro Fernandes de. Sugestões da população para a Assembleia Nacional Constituinte de 1988 (SAIC). 1986. Disponível em: <http://www.senado.leg.br/atividade/baseshist/asp/detalheDocumento.asp?codBase=1&codDocumento=24933&sgBase=SAIC&q=os+cart%C3%B3rios+n%C3%A3o+devem+ser+propriedade+particular>. Acesso em: 19 ago. 2020.
- ARANTES, Rogério Bastos. Direito e política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. **Rev. bras. Ci. Soc**, São Paulo, vol. 14 n. 39, fev. 1999.
- ASSUMPTÃO, Leticia Franco Maculan. **Função Notarial e de Registro**: Concurso Público, Regime Jurídico e Responsabilidade Civil. Porto Alegre: Núria Fabris Editora, 2011.

AVELINO FILHO, George. Clientelismo e política no Brasil. Revisitando velhos problemas. **Novos Estudos Cebrap**, n. 38, p. 225-240, 1994.

AZEVEDO, Denizart Vicente. Sugestões da população para a Assembleia Nacional Constituinte de 1988 (**SAIC**). 1986. Disponível em: <http://www.senado.leg.br/atividade/baseshist/asp/detalheDocumento.asp?codBase=1&codDocumento=13200&sgBase=SAIC&q=Denizart>. Acesso em: 19 ago. 2020.

BAETA, Hermann Assis. **Estudos sobre controle externo do judiciário**. Brasília, DF: OAB, 1999.

BAHIA, Luiz Henrique Nunes. **O poder do clientelismo**: raízes e fundamentos da troca política. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BALISTA, Carlos Alberto. **Denunciada caixinha do lobby dos cartórios**. Folha de São Paulo, 13 dez. 1987. Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/133872/Dezembro_1987%20-%2000165.pdf?sequence=3. Acesso em: 28 jul. 2020.

BARQUERO, Marcello. Eleições e capital social: uma análise das eleições presidenciais no Brasil (2002-2006). **Opinião Pública**, vol.13, n. 2, pp. 231-259, 2007.

BARROSO, Luís Roberto. Dez anos da Constituição de 1988 (Foi bom para você também?). In: CAMARGO, Margarida Maria Lacombe (org.). **1988 – 1998: Uma década de Constituição**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, pp. 37-73.

BATISTA, Eurico. **Juízes não podem deixar de cumprir resoluções do CNJ**. Entrevista publicada na revista CONJUR em 1 de mar. de 2010. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2010-mar-01/entrevista-marcelo-nobre-conselheiro-conselho-nacional-justica>. Acesso em: 21 ago. 2020.

BENDIX, Reinhard. **Max Weber: um perfil intelectual**. Brasília: Unb, 1986.

BEZERRA, Denis. **Biografia**. 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/deputados/204542/biografia>. Acesso em: 21 ago. 2020.

BONAMINO, Alice *et al.* Os efeitos das diferentes formas de capital no desempenho escolar: um estudo à luz de Bourdieu e de Coleman. **Revista Brasileira de Educação**, 15(45), 487-499, 2010.

BOTELHO, André; SCHWARCZ, Lilia Moritz (orgs.). **Um enigma chamado Brasil**: 29 intérpretes e um país. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

BOTELHO, André. Passado e futuro das interpretações do país. **Tempo Social**. São Paulo, v. 22, p. 47-66, 2010.

BOURDIEU, Pierre. A escola conservadora: as desigualdades frente à escola e à cultura. In: CATANI, A.; NOGUEIRA, M. A. (Orgs). **Escritos da educação**. 15 ed., Rio de Janeiro: Vozes, 2014, p. 43-72.

BOURDIEU, Pierre; PASSERON, Jean-Claude. **Os herdeiros**: os estudantes e a cultura. Florianópolis: Ed. da UFSC, 2014.

BOURDIEU, Pierre. **Razões Práticas**: Sobre a teoria da ação. Campinas: Papyrus Editora, 1996.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0200.htm. Acesso em: 12 maio 2020.

BRASIL. **Lei 5.869, de 11 de janeiro de 1973**. Institui o Código de Processo Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15869impressao.htm. Acesso em: 22 ago. 2020.

BRASIL. **Lei 6,938 de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6938.htm. Acesso em: 22 ago. 2020.

BRASIL. **Lei 7.347, de 24 de julho de 1985**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17347orig.htm. Acesso em: 22 ago. 2020.

BRASIL. **Proposta de Emenda Constitucional 471 de 2005**. Dá nova redação ao parágrafo 3º do art. 236 da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=304008>. Acesso em: 06 nov. 2019.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 10 jul. 2020.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em: 10 jul. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm. Acesso em: 12 ago. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 28 maio 2020.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil 1937**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm. Acesso em: 10 jul. 2020.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm. Acesso em: 20 ago. 2020.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil de 1824**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm. Acesso em: 15 ago. 2020.

BRASIL. **Decreto 19.408 de 18 de novembro de 1930**. Reorganiza a Corte de Apelação, e dá outras providências [Revogado pelo Decreto nº 11, de 1991]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVil_03/decreto/1930-1949/D19408.htm. Acesso em: 22 ago. 2020.

BRASIL. **Decreto n. 3.322, de 14 de julho de 1887**. Determina que os officios de Justiça sejam providos nas Provincias pelos respectivos Presidentes mediante concurso. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-3322-14-julho-1887-542932-publicacaooriginal-52604-pl.html>. Acesso em: 18 jul. 2020.

BRASIL. **Decreto n. 9.420, de 28 de abril de 1885**. Consolida a legislação relativa aos empregos e officios de Justiça, provê aos casos omissos e elimina algumas disposições antinomicas, obsoletas ou inconvenientes ao serviço publico. Disponível em: <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=53055&norma=68895>. Acesso em: 03 ago. 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional 45 de 2004**. Altera diversos dispositivos da CRFB/88, trata da Reforma do Judiciário. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm. Acesso em: 19/08/2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 19 de 04 de junho de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm. Acesso em: 23 jun. 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 26 de 1985**. Convoca Assembleia Nacional Constituinte e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc26-85.htm. Acesso em: 14 ago. 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 07, de 13 de abril de 1977**. Incorpora ao texto da Constituição Federal disposições relativas ao Poder Judiciário. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc07-7.htm. Acesso em: 17 ago. 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 07, de 13 de abril de 1977**. Incorpora ao texto da Constituição Federal disposições relativas ao Poder Judiciário. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc07-7.htm. Acesso em: 02 ago. 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 1 de 17 de outubro de 1969**. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em: 24 jun. 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 22, de 29 de junho de 1982**. Altera e acrescenta dispositivos à Constituição Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc22-82.htm. Acesso em: 10 ago. 2020.

BRASIL. **Lei 10.506 de 9 de julho de 2002**. Altera o art. 16 da Lei no 8.935, de 18 de novembro de 1994, que regulamenta o art. 236 da Constituição Federal. Disponível em: [planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10506.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10506.htm). Acesso em: 20 ago. 2020.

BRASIL. **Lei 13.489, de 6 de outubro de 2017**. Altera a Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994 - Lei dos Cartórios, que regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13489.htm. Acesso em: 14 ago. 2020.

BRASIL. **Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm. Acesso em: 22 ago. 2020.

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/L6015compilada.htm. Acesso em: 10 jul. 2020.

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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8935.htm. Acesso em: 17 ago. 2020.

BRASIL. **Ordenações Filipinas de 1603**. Disponível em: <http://www1.ci.uc.pt/ihti/proj/filipinas/11p179.htm>. Acesso em: 20 jul. 2020.

BRASIL. **Projeto de Decreto Legislativo n 204 de 2019**. Susta os efeitos do Provimento nº 77, de 07 de novembro de 2018, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que dispõe sobre a designação de responsável interino pelo expediente das serventias extrajudiciais vagas, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2198984>. Acesso em: 21 ago. 2020.

BRASIL. **Projeto de lei 727, de 2015**. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=ABEE185996FB5BA784F0FB7791F74E2F.proposicoesWebExterno2?codteor=1309034&filename=Tramitacao-PL+727/2015. Acesso em: 22 ago. 2020.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição 255 de 2016**. Acrescenta Seção V - Das funções da fé pública notarial e de registro, ao capítulo IV - das funções essenciais à justiça,

do Título IV da Constituição. Disponível em:
<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2092228>.
Acesso em: 21 ago. 2020.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo estado. *In*: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Orgs.). **Reforma do estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 1998. p. 21-38.

CAMPANTE, Rubens Goyatá. O Patrimonialismo em Faoro e Weber e a Sociologia Brasileira. **Dados** [online], vol. 46, n.1, p.153-193, 2003.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Autoritarismo e democratização**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

CARNEIRO, Nelson. Assembleia Nacional Constituinte de 1987. **Ata da 29ª Sessão, em 16 de junho de 1988**, p. 481. Disponível em:
<http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/N019.pdf>. Acesso em: 08 ago. 2020.

CARTÓRIOS COM VOCÊ. 73,04% é o total de repasses e custos dos serviços notariais e registrais no Estado da São Paulo. N. 8, ano 2, maio/jul. 2017. Disponível em:
<https://www.anoreg.org.br/site/revistas/cartorios/Cartorios-Com-Voce-08.pdf>. Acesso em: 27 maio 2019.

CARTÓRIOS COM VOCÊ. Bolha imobiliária e a fragilidade do registro bancário nos Estados Unidos. N. 16, ano 4, jan./mar. 2019. Disponível em:
<https://www.anoreg.org.br/site/revistas/cartorios/Cartorios-Com-Voce-16.pdf>. Acesso em: 21 maio 2019.

CARTÓRIOS COM VOCÊ [b]. N. 10, ano 2, nov./dez. 2017. Disponível em:
<https://www.anoreg.org.br/site/revistas/cartorios/Cartorios-Com-Voce-10.pdf>. Acesso em: 27 maio 2020.

CARTÓRIOS COM VOCÊ [a]. N. 8, ano 2. Maio/jul. 2017. Disponível em:
<https://www.anoreg.org.br/site/revistas/cartorios/Cartorios-Com-Voce-08.pdf>. Acesso em: 27 maio 2020.

CARVALHO, Ernani; LEITÃO, Natália. O novo desenho institucional do Ministério Público e o processo de judicialização da política. **Rev. direito GV**, São Paulo, vol. 6 n. 2, dez. 2010.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 22. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, nº 2, p. 229-250, 1997.

CASARÕES, Guilherme S. Paixão. SALLUM Jr., Brasílio. O impeachment do presidente Collor: a literatura e o processo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 82, p. 163-200, 2011.

CASTOR, Belmiro Valverde Jobim. **O Brasil não é para amadores: estado, governo e burocracia na terra do jeitinho**. 2. ed. Curitiba: Travessa dos Editores, 2004.

CAVALCANTI, Jesualdo. Assembleia Nacional Constituinte de 1987. **Ata da 148ª Sessão Extraordinária matutina**. 22 de agosto de 1987, p. 370. Disponível em: <http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituante/N008.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2020.

CAVALCANTI, Sandra. **Diário do Congresso Nacional**. 25 fev. 1994, p. 2436. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD25FEV1994.pdf#page=128>. Acesso em: 10 ago. 2020.

CÉSAR JÚNIOR, Dimas de Albuquerque. Sugestões da população para a Assembleia Nacional Constituinte de 1988 (SAIC). 1986. Disponível em: <http://www.senado.leg.br/atividade/baseshist/asp/detalheDocumento.asp?codBase=1&codDocumento=11964&sgBase=SAIC&q=Dimas+de+Albuquerque+C%C3%A9sar+J%C3%BAnior>. Acesso em: 19 ago. 2020.

CNJ. **CNJ estabelece teto para interinos**. 2010. Disponível em: <http://www.anoreg.org.br/site/2013/06/12/cnj-estabelece-teto-para-interinos/>. Acesso em: 22 ago. 2020.

CNJ. **Justiça aberta**. Consulta sobre o 11º Ofício de Registro de Imóveis de São Paulo. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/corregedoria/justica_aberta/. Acesso em: 19 ago. 2020.

CNJ. **Controle Administrativo n.º 0005918-48.2019.2.00.0000**. 2019. Disponível em: <https://dhg1h5j42swfq.cloudfront.net/2020/01/22171759/reaberturaconcursoSC2020.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2020.

CNJ. **Provimento 45 de 13 maio 2015**. Revoga o Provimento 34 de 09/07/2013 e a Orientação 6 de 25/11/2013 e consolida as normas relativas à manutenção e escrituração dos livros Diário Auxiliar, Visitas e Correições e Controle de Depósito Prévio pelos titulares de delegações e responsáveis interinos do serviço extrajudicial de notas e registros públicos, e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=2508>. Acesso em: 14 ago. 2020.

CNJ. **Provimento 77, de 07 de novembro de 2018**. Dispõe sobre a designação de responsável interino pelo expediente. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=3622>. Acesso em: 14 ago. 2020.

CNJ. **Provimento 81 de 2018**. Dispõe sobre a Renda Mínima do Registrador Civil de Pessoas Naturais. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=2773>. Acesso em: 27 maio 2019.

CNJ. **Provimento n.º 77, de 07 de novembro de 2018**. Dispõe sobre a designação de responsável interino pelo expediente. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=3622>. Acesso em: 21 ago. 2020.

CNJ. **Resolução 7 de 2005**. Disciplina o exercício de cargos, empregos e funções por parentes, cônjuges e companheiros de magistrados e de servidores investidos em cargos de direção e assessoramento, no âmbito dos órgãos do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/187>. Acesso em: 21 ago. 2020.

CNJ. **Resolução nº 80, de 09 de junho de 2009**. Declara a vacância dos serviços notariais e de registro ocupados em desacordo com as normas constitucionais pertinentes à matéria, estabelecendo regras para a preservação da ampla defesa dos interessados, para o período de transição e para a organização das vagas do serviço de notas e registro que serão submetidas a concurso público. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/105>. Acesso em: 28 jul. 2020.

CNJ. **Resolução nº 81, de 09 de junho de 2009**. Dispõe sobre os concursos públicos de provas e títulos, para a outorga das Delegações de Notas e de Registro, e minuta de edital. Disponível em: http://www.cnj.jus.br/images/stories/docs_cnj/resolucao/rescnj_81.pdf. Acesso em: 28 jul. 2020.

COLÉGIO NOTARIAL DO BRASIL. **Informativo 2018**. Disponível em: <https://www.cnbsp.org.br/Documentos/Uploads/TODOS.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2020.

COMBES, Hélène; VOMMARO, Gabriel. **Sociologie du clientélisme**. La Découverte, 2015.

CONJUR. **Revista Consultor Jurídico**. Antigos donos de cartório entram no STF para não prestar concurso. 28 de set. de 2006. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2006-set-28/antigos_donos_cartorio_nao_prestar_concurso. Acesso em: 20 ago. 2020.

COPETTI, Jairo Danilo. Sugestões da população para a Assembleia Nacional Constituinte de 1988 (SAIC). 1986. Disponível em: <http://www.senado.leg.br/atividade/baseshist/asp/detalheDocumento.asp?codBase=1&codDocumento=44689&sgBase=SAIC&q=Jairo+Danilo+Copetti>. Acesso em: 19 ago. 2020.

CORPORAÇÕES é que mandam na Constituinte. **Correio Braziliense**. 2 ago. 1987. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/134436/Agosto%2087_%20-%200011.pdf?sequence=3. Acesso em: 12 ago. 2020.

CORREA, Onofre. Assembleia Nacional Constituinte de 1987. **Ata da 12ª Sessão**. 13 de fevereiro de 1987, p. 273. Disponível em: <http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituante/N001.pdf>. Acesso em: 06 ago. 2020.

COSTA, Ady Maria da. Sugestões da população para a Assembleia Nacional Constituinte de 1988 (SAIC). 1986. Disponível em: <http://www.senado.leg.br/atividade/baseshist/asp/detalheDocumento.asp?codBase=1&codDocumento=3308&sgBase=SAIC&q=Ady+Maria+da+Costa>. Acesso em: 19 ago. 2020.

COSTA, Emília Viotti da. **Da Monarquia à República**. 6. ed. São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 1999.

COSTA, Tito. Assembleia Nacional Constituinte de 1987. **Ata da 29ª Sessão**. 16 de junho de 1988, p. 482. Disponível em: <http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituante/N019.pdf>. Acesso em: 08 ago. 2020.

DALLARI, Adilson de Abreu. **Regime constitucional dos servidores públicos**. 2. Ed. Revista dos Tribunais, São Paulo: 1990.

DELGADO, Lúcia de Almeida Neves (2007). Diretas-Já: vozes das cidades. *In*: FERREIRA, Jorge, REIS, Daniel Aarão (orgs.). **Revolução e democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 409-427.

DESEMBARGADOR de São Paulo presidirá concurso para cartórios em Alagoas. Disponível em: <https://www.anoreg.org.br/site/2019/03/22/cnj-desembargador-de-sao-paulo-presidira-concurso-para-cartorios-em-alagoas/>. Acesso em: 15 jul. 2020.

DiMaggio, Paul J.; Powell, Walter W. A Gaiola de Ferro Revisitada: Isomorfismo Institucional e Racionalidade Coletiva nos Campos Organizacionais. **Revista de Administração de Empresas**, vol. 45, n. 2, 2005.

DUTKA, Joel. As elites jurídicas e os cartórios: manobras e resistência na transmissão. **Anais III Semana de Ciência Política**, 2015. Disponível em: <http://www.semecip.ufscar.br/wp-content/uploads/2014/12/Joel-Dutka.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2020.

DWORKIN, Ronald. The model of rules. Faculty scholarship series. **Paper 3609**, 1967. Disponível em: http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/3609. Acesso em: 6 out. 2019.

ÉBOLI, Evandro. Titulares e ‘concurseiros’ de cartórios protestam contra PEC que efetiva interinos, 2015. Disponível em: <https://extra.globo.com/noticias/brasil/titulares-concurseiros-de-cartorios-protestam-contrapec-que-efetiva-interinos-17370133.html?versao=amp>. Acesso em: 12 maio 2020.

EDITAL, Djalma Raymundo. Sugestões da população para a Assembleia Nacional Constituinte de 1988 (SAIC). 1986. Disponível em: <http://www.senado.leg.br/atividade/baseshist/asp/detalheDocumento.asp?codBase=1&codDocumento=57212&sgBase=SAIC&q=Djalma+Raymundo+Edital>. Acesso em: 19 ago. 2020.

ENGELMANN, Fabiano. **Sociologia do campo jurídico**: juristas e usos do direito. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2006.

FAORO, Raimundo. [1958]. **Os donos do poder**. 5. ed. Porto Alegre: Globo, 2012.

FASSÒ, Guido. Jusnaturalismo. *In*: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 11. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

FEITOSA, Gustavo Raposo Pereira; PASSOS, Daniela Veloso Souza. O Concurso Público e as Novas Competências para o Exercício da Magistratura: uma análise do atual modelo de seleção. **Sequência**, Florianópolis, n. 76, maio/ago. 2017.

FERNANDES, Mariana. **Já pensou em ser tabelião?**: Cartórios do DF arrecadam mais de R\$ 218 milhões anuais. Disponível em: <http://concursos.correioweb.com.br/app/noticias/2016/04/05/noticiasinterna,36154/ja-pensou-em-ser-tabeliao-cartorios-do-df-arrecadam-mais-de-r-218-mi.shtml>. Acesso em: 22 ago. 2020.

FERREIRA, Pinto. **Comentários à Constituição Brasileira**. 7º ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

FILGUEIRAS, Fernando; AVRITZER, Leonardo. Corrupção e controles democráticos no Brasil. *In*: CARDOSO JR., José Celso; BERCOVICI, Gilberto (orgs.). **República**,

democracia e desenvolvimento: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo. Brasília: IPEA, 2013.

FOLHA DE SÃO PAULO. **O lugar dos cartórios.** São Paulo, p. a2, 20 jun. 1988. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/121703>. Acesso em: 05 nov. 2020.

FORMULÁRIO distribuído aos cidadãos durante a Assembleia Nacional Constituinte de 1987. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/sugestoes-dos-constituintes/arquivos/Sugestao_Cidadao.pdf. Acesso em: 28 jul. 2020.

FRANCO, Itamar. **Mensagem de veto à Lei 8935/94.** 1994. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1994/lei-8935-18-novembro-1994-349616-veto-24223-pl.html>. Acesso em: 12 ago. 2020.

FREIRE, Tatiane. **Em 10 anos, CNJ consolida sua atuação como órgão de controle do Judiciário.** 2015. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/79627-em-10-anos-cnj-consolida-sua-atuacao-como-orgao-de-controle-do-judiciario>. Acesso em: 20 ago. 2020.

GENES NOTARIAIS. **Jornal do Notário.** Ano XVII, n. 167, maio/jun, 2015. Disponível em: http://www.cnbsp.org.br/_Documentos/Upload_Conteudo/revistas/84.pdf. Acesso em 11 ago. 2019.

GRAHAM, Richard. Clientelismo na cultura política brasileira: toma lá dá cá. Braudel Center Papers n. 15, p. 3-13, 1997. Disponível em: http://pt.braudel.org.br/publicacoes/braudel-papers/downloads/portugues/bp15_pt.pdf. Acesso em: 20 ago. 2020.

HALL, Peter. A.; TAYLOR, Rosemary. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 58, p. 194-223, 2003.

HISTÓRIA da OAB (s.d). Disponível em https://www.oab.org.br/historiaoab/index_menu.htm. Acesso em: 10 jul. 2020.

HOCHMAN, Gilberto. Aprendizado e difusão na constituição de políticas: a Previdência Social e seus técnicos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, vol. 3, n. 7, p. 84-98, jun. 1988.

HOLANDA, Sergio Buarque de [1936]. **Raízes do Brasil.** 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito.** trad. João Batista Machado. 8ª ed. São Paulo, WMF Martins Fontes, 2009.

KERBAUY, Maria Teresa Miceli. As câmaras municipais brasileiras: perfil de carreira e percepção sobre o processo decisório local. **Opinião Pública**, Campinas, vol. 11 n. 2, p.337-365, out. 2005.

KERCHE, Fábio. O Ministério Público e a Constituinte de 1987/88. *In*: SADEK, Maria Tereza (org.). **O sistema de Justiça.** São Paulo: IDESP/Sumaré, 1999.

KINZO, Maria D'Alva G. A democratização brasileira: um balanço do processo político desde a transição. **Perspec.**, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 3-12, dez. 2001.

LEAL, Victor Nunes [1948]. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LENARDÃO, Elsieo. Gênese do clientelismo na organização política brasileira. **Lutas Sociais**, São Paulo, n.11, p. 109-120, 2004.

LOPEZ, Felix G. A política cotidiana dos vereadores e as relações entre executivo e legislativo em âmbito municipal: o caso do município de Araruama. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, n. 22, p. 153-177, jun. 2004.

MACEDO, Deoclécio Leite de. **Tabeliões do Rio de Janeiro do 1º ao 4º Ofício de Notas: 1565-1822**. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2007.

MACHADO, Vanderlei Hermes. **Do Berço ao Túmulo**: família e cartórios no Paraná. Tese de doutorado (Doutorado em Sociologia). Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016.

MAINARDI, Ivo. Assembleia Nacional Constituinte de 1987. **Ata da 128ª Sessão Extraordinária, Matutina**. 8 de agosto de 1987, p. 340. Disponível em: <http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/N007.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2020.

MARTINS, Humberto Falcão. Burocracia e a revolução gerencial: a persistência da dicotomia entre política e administração. **Revista do Serviço Público**, ano 48, n. 1, 1997.

MARTINS, Luciano. **Estado capitalista e burocracia no Brasil pós 64**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

MASTROPAOLO, Alfio. Clientelismo. *In*: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 11. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. Do modelo racional-legal ao paradigma pós-burocrático: reflexões sobre a burocracia estatal. **Organ. Soc.** Salvador, vol.13, n. 37, abr./jun. 2006.

MENDES, Antonio M. Teixeira; MUSZYNSKI, Judith. Democratização e opinião pública no Brasil. *In*: LAMOUNIER, Bolivar (org.). **De Geisel a Collor**: o balanço da transição. São Paulo: IDESP, 1990.

MENDONÇA, Peninha. **Recurso contra o PL nº 727, de 2015**. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1353615&filename=Tramitacao-PL+727/2015. Acesso em: 05 set. 2019.

MÉRITI SOUZA. **A experiência da lei e a lei da experiência**: ensaios sobre práticas sociais e subjetividades no Brasil. Florianópolis: Ed. da UFSC, 2016.

MEYER, John. W.; ROWAN, Brian. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. **American Journal of Sociology**. v. 83, n. 2, 1977.

MIRANDA, Roberto de Sousa. Uma revisão de literatura sobre o neoinstitucionalismo e a avaliação do desempenho de instituições sociais. **Estação Científica (UNIFAP)**, [S.l.], v. 7, n. 2, p. 59-75, set. 2017.

MONCLAIRE, Stéphane. **A constituição desejada**: SAIC: as 72.719 sugestões enviadas pelos cidadãos brasileiros à Assembléia Nacional Constituinte. Brasília: Senado Federal, 1991.

MONTEIRO, Brandão. Assembleia Nacional Constituinte de 1987. **Ata da 156ª Sessão**. 23 de setembro de 1987, p. 234. Disponível em: <http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituante/N009.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2020.

MOTTA, Fernando C. Prestes; PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Introdução à Organização Burocrática**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1981.

NÃO IDENTIFICADO. Sugestões da população para a Assembleia Nacional Constituinte de 1988 (**SAIC**). 1986. Disponível em: <http://www.senado.leg.br/atividade/baseshist/asp/detalheDocumento.asp?codBase=1&codDocumento=33063&sgBase=SAIC&q=A+vitaliciedade+de+cart%C3%B3rios+deve+ser+extinta.+Em+Juiz+de+Fora>. Acesso em: 19 ago. 2020.

NONATO, Mario Lucio. Sugestões da população para a Assembleia Nacional Constituinte de 1988 (**SAIC**). 1986. Disponível em: <http://www.senado.leg.br/atividade/baseshist/asp/detalheDocumento.asp?codBase=1&codDocumento=48791&sgBase=SAIC&q=Mario+Lucio+Nonato>. Acesso em: 19 ago. 2020.

NORTH, Douglass C. Instituições. **Journal of Economic Perspectives**, 5 (1): 97-112, 1991.

NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil**: Clientelismo e Insulamento Burocrático. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2017.

OLIVEIRA, Nelson. Véus da intransparência nas transições brasileiras. In. SANTOS, Reginaldo Souza. **Políticas sociais e transição democrática**: análises comparativas de Brasil, Espanha e Portugal. São Paulo: Cetead, 2001.

PARAÍBA. **Lei nº 6.402/1996**. Explicita dispositivos da lei federal que regulamentou o art. 236 da Constituição da República, sobre os serviços notariais e de registro no estado da Paraíba. Disponível em: http://sapl.al.pb.leg.br/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/6139_texto_integral. Acesso em: 22 ago. 2020.

PARANÁ. **Lei nº 14.351, de 10 de março de 2004**. Dispõe sobre o Código de Organização e Divisão judiciária do Estado do Paraná. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/pr/lei-ordinaria-n-14351-2004-parana-dispoe-sobre-o-codigo-de-organizacao-e-divisao-judiciaria-do-estado-do-parana>. Acesso em: 22 ago.

PAUL, Gustavo. **FHC defende política econômica e reforma do Judiciário**. Disponível em: <https://www.folhadelondrina.com.br/geral/fhc-defende-politica-economica-e-reforma-do-judiciario-161842.html>. Acesso em: 20 ago. 2020.

PEDIDO. **Pedido de Providências 00001228-54.2011.2.00.0000**. 2013. Disponível em: <http://www.andecc.org.br/uploads/Decis%C3%A3o%20Corregedor%2008-11%20ANDECC.pdf>. Acesso em: 24 ago. 2020.

PEDIDO. **Pedido de Providências 0005767-53.2017.2.00.0000**. 2017. Disponível em: http://www.concursosfcc.com.br/concursos/tjupe212/cnj_decisao_suspensao_concurso_16ago2017.pdf. Acesso em: 14 jun. 2020.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. In: PETRUCCI, Vera L.; SCHWARZ, Leticia. **Administração pública gerencial: a reforma de 1995**. Brasília, DF: Ed. da UnB, 1999.

PGR: concurso de títulos para remoção de notários e registradores é inconstitucional. 2008. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/pgr-lei-que-determina-concurso-de-titulos-para-remocao-de-notarios-e-registradores-e-inconstitucional>. Acesso em: 22 ago. 2020.

PIAUÍ. **Lei Complementar Nº 184 de 30 maio 2013**. Altera a lei nº 3.716, de 12 de dezembro de 1979, criando novos Cartórios no Município de Teresina, modificando as circunscrições territoriais, e dá outras providências. Disponível em: <http://legislacao.pi.gov.br/legislacao/default/detalhe/15207>. Acesso em: 22 ago. 2020.

PILATTI, Adriano. **A Constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2008.

PINTO, Danilo César Souza. **A Burocracia vista do cartório: uma análise antropológica da burocracia estatal**. 2007. 118 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas) - Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2007.

PLANO Diretor da Reforma do Aparelho do Estado de 1995. Disponível em: <http://www.anped11.uerj.br/planodiretor1995.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2020.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 27 ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

REIS, Tiago Siqueira. Expropriação do funcionalismo público: o gerencialismo como projeto. **Rev. katálysis**, vol.22, n.1, p.80-89, 2019.

RIBEIRO, Luís P. Aliende. **Regulação da Função Pública Notarial e de Registro**. São Paulo: Saraiva, 2009.

RIO DE JANEIRO. **Constituição Estadual de 1989**. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/constest.nsf/PageConsEst?OpenPage>. Acesso em: 14 ago. 2020.

RIO DE JANEIRO. **Lei 2891 de 09 jan. 1998**. Estabelece normas para a realização do concurso de remoção das atividades notariais e de registro no estado do Rio de Janeiro e dá outras providências. Disponível em:

<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/f25edae7e64db53b032564fe005262ef/6f4e1c7f5912ba720325658c007a901c?OpenDocument>. Acesso em: 14 ago. 2020.

RIO DE JANEIRO. LIX concurso público de provas e títulos para outorga das delegações das atividades notariais e/ou registrais do estado do Rio de Janeiro. 2016. Disponível em: <http://cgj.tjrj.jus.br/web/guest/concursos/delegatario/delegatario/lix>. Acesso em: 12 ago. 2020.

RIO GRANDE DO NORTE. **Lei Complementar nº 165 de 28 abril de 1999**. Regula a Divisão e a Organização Judiciárias do Estado do Rio Grande do Norte. Disponível em: http://www.al.rn.leg.br/portal/_ups/legislacao/2019/07/16/fb3a15314b8a06e2f329ed7df14c8d47.pdf. Acesso em: 22 ago. 2020.

RONDÔNIA. **Constituição Estadual de 1989**. Disponível em: <https://www.tjro.jus.br/constituicao-estadual>. Acesso em: 14 ago. 2020.

ROUSSEFF, Dilma. **Mensagem de veto nº 286**, de 24 de setembro de 2014. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3372506&disposition=inline>. Acesso em: 01 set. 2019.

SADEK, Maria Tereza (a). Poder Judiciário: Perspectivas de Reforma. **Opinião Pública**, Campinas, Vol. X, n. 1, maio, 2004.

SADEK, Maria Tereza. Controle externo do Poder Judiciário. *In.* SADEK, Maria Tereza. **Reforma do judiciário**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001, p. 91-180.

SADEK, Maria Tereza (b). Judiciário: mudanças e reformas. **Estud. av.**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 79-101, ago., 2004.

SAIC. Sistema de Apoio Informático à Constituinte. Disponível em: [http://www.senado.leg.br/atividade/baseshist/bh.asp#/.](http://www.senado.leg.br/atividade/baseshist/bh.asp#/) Acesso em: 28 jul. 2018

SALLUM JR., Brasílio. **O impeachment do presidente Collor**: sociologia de uma crise. São Paulo: Editora 34, 2015.

SANTA CATARINA. **Constituição do Estado de Santa Catarina de 1989**. Disponível em: http://leis.alesc.sc.gov.br/html/constituicao_estadual_1989.html. Acesso em: 14 ago. 2020.

SANTA CATARINA. **Emenda Constitucional nº 10 de 1996**. Disponível em: http://download.alesc.sc.gov.br/documentacao/EC/EC_010_1996.html. Acesso em: 14 ago. 2020.

SANTA CATARINA. **Lei Complementar estadual nº 183 de 24 de setembro de 1999**. Dispõe sobre a competência para outorga das delegações, sobre os concursos de remoção e ingresso previstos na Lei federal nº 8.935, de 18 de novembro de 1994 e adota outras providências. Disponível em: http://leis.alesc.sc.gov.br/html/1999/183_1999_Lei_complementar_promulgada.html. Acesso em: 14 ago. 2020.

SANTA CATARINA. **Lei nº 14.083, de 16 de agosto de 2007**. Dispõe sobre as regras gerais concernentes aos concursos públicos para ingresso e remoção na atividade notarial e de

registro no Estado de Santa Catarina e estabelece outras providências. Disponível em: http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2007/14083_2007_Lei.html. Acesso em: 22 ago. 2020.

SANTA CATARINA. **Lei nº 14.083, de 16 de agosto de 2007**. Dispõe sobre as regras gerais concernentes aos concursos públicos para ingresso e remoção na atividade notarial e de registro no Estado de Santa Catarina e estabelece outras providências. Disponível em: http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2007/14083_2007_Lei.html. Acesso em: 14 ago. 2020.

SANTANA, José. Assembleia Nacional Constituinte de 1987. **Ata da 38.ª Sessão**. 24 de março de 1987, p. 269. Disponível em: <http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/N002.pdf>. Acesso em: 08 ago. 2020.

SANTANA, Paulo Soares. Sugestões da população para a Assembleia Nacional Constituinte de 1988 (SAIC). 1986. Disponível em: <http://www.senado.leg.br/atividade/baseshist/asp/detalheDocumento.asp?codBase=1&codDocumento=6354&sgBase=SAIC&q=genero+ou+neto>. Acesso em: 19 ago. 2020.

SANTOS, Luiz Alberto. Burocracia profissional e a livre nomeação para cargos de confiança no Brasil e nos EUA. **Revista do Serviço Público**, Brasília, n. 60, p. 5-28, jan./mar. 2009.

SCHWARTZ, Stuart B. **Burocracia e sociedade no Brasil colonial**: a suprema corte da Bahia e seus juizes: 1609-1751. São Paulo: Perspectiva, 1979.

SCHWARTZMAN, Simon [1975]. **Bases do autoritarismo brasileiro**. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1982.

SCHWARZ, Roberto [1977]. **Ao vencedor as batatas**. São Paulo: Duas cidades, Editora 34, 2000.

SEJÓPOLES, João. Sugestões da população para a Assembleia Nacional Constituinte de 1988 (SAIC). 1986. Disponível em: <http://www.senado.leg.br/atividade/baseshist/asp/detalheDocumento.asp?codBase=1&codDocumento=10499&sgBase=SAIC&q=Sej%C3%B3poles>. Acesso em: 19 ago. 2020.

SERRAGLIO, Osmar. Relatório da Comissão de Constituição e Justiça e de redação sobre o Projeto de Lei nº 1.698, de 1999. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=4761&filename=Tramitacao-PL+1698/1999. Acesso em: 18 ago. 2020.

SHALDERS, André. Em meio a crise, cartórios arrecadam R\$ 14 bilhões em 2017. **BBC News**. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-42913273>. Acesso em: 24 junho 2020.

SILVA, José Afonso. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**. 5. Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

SILVA, Luiz Inácio Lula. **Discurso**. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2003-abr-22/lula_defende_reforma_judiciario_controle_externo. Acesso em: 20 ago. 2020.

SOUSA, Bruno Fonseca de. **Sonata Dos Mundos Dissonantes: O Pai, o Patrão e o Sindicalista** no universo dos Cartórios de Registro de Imóveis da Grande Florianópolis/SC. TCC (graduação) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Curso de Ciências Sociais, 2013.

SOUZA, Jessé. **A Modernização Seletiva: uma reinterpretação do dilema brasileiro**. Brasília: Ed. UnB, 2000.

SOUZA, Jessé. **A ralé brasileira: quem é e como vive**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2009.

STF. **ADC 12/DF**. Relator. Min. Carlos Britto. Julgado em: 20 ago. 2008. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=606840>. Acesso em: 20 ago. 2020.

STF. **ADC 14/DF**. Relator Min. Rosa Weber. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2415705>. Acesso em: 22 ago. 2020.

STF. **ADC 14/DF**. Relator Min. Rosa Weber. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2415705>. Acesso em: 22 ago. 2020.

STF. **ADI 126-RO**. Relator Min. Octavio Gallotti. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1492045>. Acesso em: 22 ago. 2020.

STF. **ADI 1855/RJ**. Relator Min. Nelson Jobim. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1718886>. Acesso em: 22 ago. 2020.

STF. **ADI 3.367/DF**, Relator. Min. Cezar Peluso. Julgado em: 13 abril 2005. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2260590>. Acesso em: 20 ago. 2020.

STF. **ADI 3248/PR**. Relator Min. Ricardo Lewandowski. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2227253>. Acesso em: 22 ago. 2020.

STF. **ADI 3519/RN**. Relator Min. Edson Fachin. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2303103>. Acesso em: 22 ago. 2020.

STF. **ADI 363/SC**. Relator Min. Sydney Sanches. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1504568>. Acesso em: 22 ago. 2020.

STF. **ADI 3878/PA**. Relator Min. Eros Grau. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2502375>. Acesso em: 22 ago. 2020.

STF. **ADI 3978/SC**. Relator Min. Eros Grau. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2569588>. Acesso em: 22 ago. 2020.

STF. **ADI 417/ES**. Relator Min. Maurício Corrêa. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1511670>. Acesso em: 22 ago. 2020.

STF. **ADI 4178/GO**. Relator Min. Gilmar Mendes. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2656154>. Acesso em: 22 ago. 2020.

STF. **ADI 4300/DF**. Relator Min. Luiz Fux. Julgado em: 26 ago. 2013. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=3756338>. Acesso em: 30 ago. 2020.

STF. **ADI 4942/PI**. Relator Min. Gilmar Mendes. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4395172>. Acesso em: 22 ago. 2020.

STF. **ADI 552/RJ**. Relator Min. Sydney Sanches. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1522367>. Acesso em: 22 ago. 2020.

STF. **ADI 5535/PB**. Relator Min. Roberto Barroso. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4990276>. Acesso em: 22 ago. 2020.

STF. **ADI 690/GO**. Relator Min. Sydney Sanches. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1532460>. Acesso em: 22 ago. 2020.

STF. **MS 28279/DF**. Relator Min. Ellen Gracie. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=3766866>. Acesso em: 22 ago. 2020.

STF. **MS 28440/DF**. Relator Min. Teori Zavascki. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=3797757>. Acesso em: 22 ago. 2020.

STF. **MS 28839/DF**. Relator Min. Cármen Lúcia. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=3887626>. Acesso em: 22 ago. 2020.

STF. **MS 28950/DF**. Relator Min. Rosa Weber. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=3923207>. Acesso em: 22 ago. 2020.

STF. **MS 29311/DF**. Relator Min. Teori Zavascki. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=3961056>. Acesso em: 22 ago. 2020.

STF. **MS 29414/DF**. Relator Min. Joaquim Barbosa. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=3972363>. Acesso em: 22 ago. 2020.

STF. **MS 29557/DF**. Relator Min. Teori Zavascki. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=3980320>. Acesso em: 22 ago. 2020.

STF. **MS 33.539/DF**. Relator Min. Marco Aurélio. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4744021>. Acesso em: 22 ago. 2020.

STF. **RCL 39721/SC**. Relator Min. Alexandre de Mores. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5877792>. Acesso em: 22 ago. 2020.

STF. **RE 182.641-0/SP**. Relator Ministro Octavio Gallotti. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo120.htm>. Acesso em: 22 ago. 2020.

STF. **SS 5260/MA**. Relator Min. Dias Toffoli. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5571978>. Acesso em: 22 ago. 2020.

STF. **Súmula Vinculante 13**. Aprovada em 09 dez. 2015. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menusumario.asp?sumula=1227>. Acesso em: 20 ago. 2020.

STJ. **RMS 19123/MT**. Relator Min. Humberto Martins. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp>. Acesso em: 22 ago. 2020.

STRECK, Lenio Luiz. **Precisamos falar sobre direito e moral**: os problemas da interpretação e da decisão judicial [livro eletrônico]. Florianópolis: Tirant lo Blanch, 2018.

SUGESTÃO, dos Cidadãos (1.987?). Disponível em: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/sugestao-dos-cidadaos. Acesso em: 28 jul. 2020.

TEMER, Michel. **Mensagem de veto nº 381**, de 6 de outubro de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Msg/VEP-381.htm. Acesso em: 02 set. 2019.

TOMIO, Fabrício R. L.; ROBL FILHO, Ilton N. Accountability e independência judiciais: uma análise da competência do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Rev. Sociol. Polit.** [online]. vol. 21, n. 45, p. 29-46, 2013.

TRANSPARÊNCIA, CNJ mantém acesso irrestrito a informações sobre receita de cartórios. 2018. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/86636-transparencia-cnj-mantem-acesso-irrestrito-a-informacoes-sobre-receita-de-cartorios>. Acesso em: 21 AGO. 2020.

TST. **Súmula 363**. 2003. Disponível em: http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_351_400.html#SUM-363. Acesso em: 22 ago. 2020.

UNIÃO INTERNACIONAL DO NOTARIADO. Disponível em: <https://www.notariado.org.br/notariado/uinl/>. Acesso em: 04 set. 2018.

URICOECHEA, Fernando. **O minotauro imperial**: a burocratização do estado patrimonial brasileiro no século XIX. Rio de Janeiro: DIFEL, 1978.

VASCONCELOS, Frederico. **Conselho veta blindagem a faturamento de cartórios**. 2018. Disponível em: <https://www.bemparana.com.br/noticia/conselho-veta-blindagem-a-faturamento-de-cartorios#.Xz8k59xKjIU>. Acesso: 21 ago. 2020.

VAZ, Lúcio. De pai para filho: documentos revelam como funcionava a permuta de cartórios. **Gazeta do Povo**, 22 set. 2017. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/blogs/lucio-vaz/2017/09/22/de-pai-para-filho-documentos-revelam-como-funcionava-permuta-de-cartorios/>. Acesso em: 20 nov. 2019.

VILAR, Natália Ribeiro Machado. Concurso público e cartórios na constituição: análise da atuação da Advocacia-geral da União perante o Supremo Tribunal Federal. **Publicações da Escola da AGU**, p. 205-220, 2018. Disponível em: <file:///C:/Users/Elo/Downloads/2347-Texto%20do%20artigo-5860-1-10-20181009.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2020.

WEBER, Max. **A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo**. Companhia das Letras, 2004.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos de sociologia compreensiva. v. 2. Brasília: UnB, 1999.

WEBER, Max. **Ensaio de Sociologia**. *In*: GERTH, H. H.; MILLS, W. (org.). Rio de Janeiro: Guanabara, 1981.

ANEXO 1 – ANDAMENTO DO CONCURSO PÚBLICO DO RIO DE JANEIRO

* Itens em negrito representam impugnações ou requerimentos por parte dos candidatos.

- 1 - 21/03/2016 Resolução CM nº 02/2016 - Regulamento do Concurso
- 2 - 12/07/2016 Portaria nº 1375/2016 - Comissão do Concurso
- 3 - 10/01/2017 Edital - Abertura de inscrições
- 4 - 10/01/2017 Ata da 1ª Reunião da Comissão do Concurso
- 5 - 11/01/2017 Republicação da Ata da 1ª Reunião da Comissão do Concurso
- 6 - 11/01/2017 Republicação do Edital - Abertura de inscrições
- 7 - 12/01/2017 2ª Publicação do Edital - Abertura de inscrições - Nos termos do art.4º, da Resolução nº 81/2009, do Conselho Nacional de Justiça
- 8 - 13/01/2017 3ª Publicação do Edital - Abertura de inscrições - nos termos do art.4º, da Resolução nº 81/2009, do Conselho Nacional de Justiça
- 9 - 18/01/2017 Aviso TJ nº 01/2017 - Avisa sobre a realização de Sorteio dos Serviços a serem reservados aos candidatos com deficiência
- 10 - 27/01/2017 Audiência Pública de Sorteio dos Serviços Extrajudiciais a serem reservados para a escolha pelos candidatos com deficiência
- 11 - 06/02/2017 Ata da 2ª Reunião da Comissão do LIX Concurso
- 12 - 06/02/2017 **Processo nº 2017-12034 - Impugnação ao Edital - Aparecida Siqueira Marques**
- 13 - 06/02/2017 **Processo nº 2017-8254 - Impugnação ao Edital - Eduardo Simões Vieira**
- 14 - 06/02/2017 **Processo nº 2017-7543 - Impugnação ao Edital - Luiz Carlos de Souza**
- 15 - 06/02/2017 **Processo nº 2017 - 10876 - Impugnação ao Edital - Victor Pina Bastos**
- 16 - 06/02/2017 **Processo nº 2017 - 9393 - Impugnação ao Edital - José Antônio Teixeira Marcondes**
- 17 - 06/02/2017 **Processo nº 2017 - 11056 - Impugnação ao Edital - José Expedito Moreira da Cunha**
- 18 - 06/02/2017 **Processo nº 2017 - 10968 - Impugnação ao Edital - Júlio Martins de Carvalho**
- 19 - 06/02/2017 **Processo nº 2017 - 11145 - Impugnação ao Edital - Breno Roland Baptista de Oliveira e Outros**
- 20 - 06/02/2017 **Processo nº 2017 - 12033 - Impugnação ao Edital - Ricardo Rage Ferro**
- 21 - 06/02/2017 **Processo nº 2017 - 11896 - Impugnação ao Edital - Claudio Roberto Dib Ferreira**
- 22 - 06/02/2017 **Processo nº 2017 - 14066 - Impugnação ao Edital - Luciene Francisca de Souza Jesus**
- 23 - 06/02/2017 **Processo nº 2017 - 11211 - Impugnação ao Edital - José Mario Gimenes de Oliveira**
- 24 - 06/02/2017 **Processo nº 2017 - 11292 - Impugnação ao Edital - Igor Marcellus Araujo Rosa**
- 25 - 06/02/2017 Ata da 3ª Reunião da Comissão do LIX Concurso
- 26 - 06/02/2017 **Processo nº 2017 - 11213 - Impugnação ao Edital - Gustavo Sebastião Lessa Ráfare**
- 27 - 06/02/2017 **Processo nº 2017 - 11847 - Impugnação ao Edital - Virginia Viana Arrais**
- 28 - 06/02/2017 **Processo nº 2017 - 15110 - Impugnação ao Edital - Andre Zampieri Alves**

- 29 - 14/02/2017 **Processo nº 2016 - 208846 - Requerimento - Gustavo de Moraes Azeredo**
- 30 - 14/02/2017 Ata da 4ª Reunião da Comissão do LIX Concurso
- 31 - 14/02/2017 **Processo nº 2017 - 015820 - Impugnação ao Edital - Andre Arruda Lobato Rodrigues Carmo**
- 32 - 14/02/2017 **Processo nº 2017 - 016773 - Impugnação ao Edital - Sergio Ávila Doria Martins**
- 33 - 14/02/2017 **Processo nº 2017 - 009393 - Recurso Hierárquico - Jose Antonio Teixeira Marcondes**
- 34 - 16/02/2017 Aviso TJ nº 08/2017 - Altera o Anexo III do Edital do LIX Concurso Público
- 35 - 21/02/2017 Aviso TJ nº 10/2017 - Avisa sobre o Deferimento e o Indeferimento do Pedido de Isenção do Pagamento do Valor da Inscrição
- 36 - 08/03/2017 **Processo nº 2017-011213 - Recurso Administrativo com Pedido de Reconsideração - Gustavo Sebastião Lessa Ráfare**
- 37 - 08/03/2017 **Processo nº 2017-011211 - Recurso Administrativo com Pedido de Reconsideração - José Mario Gimenes de Oliveira**
- 38 - 08/03/2017 **Processo nº 2017- 008254 - Recurso Hierárquico Administrativo - Eduardo Simões Vieira**
- 39 - 08/03/2017 **Processo nº 2017- 011896 - Recurso Administrativo - Claudio Roberto Dib Ferreira**
- 40 - 08/03/2017 **Processo nº 2017- 015820 - Pedido de Reconsideração - Andre Arruda Lobato Rodrigues Carmo**
- 41 - 09/03/2017 Aviso TJ nº 12/2017 - Avisa sobre o Resultado dos Recursos contra o Indeferimento dos Pedidos de Isenção do Pagamento do Valor da Inscrição
- 42 - 16/03/2017 Aviso TJ nº 15/2017 - Avisa sobre a Prorrogação do Prazo para Pagamento do Valor da Inscrição
- 43 - 05/04/2017 Aviso TJ nº 20/2017 - Relação dos Inscritos e das Inscrições Indeferidas e Decisão proferida pela Presidente da Comissão
- 44 - 10/04/2017 **Processo nº 2017-015820 - Impugnação ao Edital - Andre Arruda Lobato Rodrigues Carmo**
- 45 - 07/04/2017 Decisão da Presidente da Comissão - Determina republicação dos Anexos I, II, III e IV do Aviso TJ 20/2017.
- 46 - 28/04/2017 Ata da 5ª Reunião da Comissão do LIX Concurso
- 47 - 28/04/2017 **Processo nº 2017 - 061005 - FABIANO PEREIRA ALMEIDA DO AMARAL**
- 48 - 28/04/2017 **Processo nº 2017 - 061076 - FABIANO PEREIRA ALMEIDA DO AMARAL**
- 49 - 28/04/2017 **Processo nº 2017 - 057514 - RICARDO RAGE FERRO**
- 50 - 28/04/2017 **Processo nº 2017 - 057513 - BENJAMIM MEDEIROS DA SILVA**
- 51 - 28/04/2017 **Processo nº 2017 - 057515 - BENJAMIM MEDEIROS DA SILVA**
- 52 - 28/04/2017 **Processo nº 2017 - 057516 - ANA CAROLINE DE MELO TAVARES**
- 53 - 28/04/2017 **Processo nº 2017 - 057521 - IGOR BORHER**
- 54 - 28/04/2017 **Processo nº 2017 - 057522 - DANIEL BENEDITO DA SILVA**
- 55 - 28/04/2017 **Processo nº 2017 - 057519 - PAULA CECILIA DA LUZ RODRIGUES**
- 56 - 28/04/2017 **Processo nº 2017 - 057520 - ELIELSON ALLAN MAIA PEREIRA**
- 57 - 28/04/2017 Aviso TJ nº 27/2017 - Relação Nominal Definitiva dos Candidatos Inscritos e das Inscrições Indeferidas, após análise dos Recursos interpostos, nos critérios de Admissão e Remoção, por meio dos Anexos I, II, III, IV, V, VI e VII.

- 58 - 10/05/2017** **Processo nº 2017-071339 - Requerimento - Fabiano Pereira Almeida do Amaral**
- 59 - 10/05/2017 Aviso TJ nº 30/2017 - Convocação para as Provas Objetivas de Seleção - critérios de Admissão e Remoção.
- 60 - 11/05/2017 Processo nº 2016-057445 - Despacho - Edição de Portaria para tornar pública nova composição da Comissão do Concurso.
- 61 - 11/05/2017 Portaria 1875/2017 - Dispensa e designação de membro para a Comissão do LIX Concurso Público de Provas e Títulos para a Outorga das Delegações das Atividades Notariais e/ou Registrais do Estado do Rio de Janeiro.
- 62 - 24/05/2017 Aviso TJ nº 33/2017 - Torna Públicas Questões de Provas e Gabaritos Preliminares - Provas Objetivas de Seleção
- 63 - 26/05/2017 Aviso TJ nº 35/2017 - Torna Pública Decisões proferidas pelo CNJ e pelo Órgão Especial do TJRJ
- 64 - 30/05/2017** **Processo nº 2017- 008254 - Recurso Adm. Hierárquico - Impugnação ao Edital - Eduardo Simões Vieira**
- 65 - 21/06/2017** **Processo nº 2017-011211 - Recurso Hierárquico - José Mario Gimenes de Oliveira**
- 66 - 21/06/2017** **Processo nº 2017-011213 - Recurso Hierárquico - Gustavo Sebastião Lessa Rafare**
- 67 - 12/07/2017 Ata da 6ª Reunião da Comissão do LIX Concurso
- 68 - 12/07/2017 Despacho Presidente da Comissão - Proc. 2017-114850 - alteração em Edital conforme Decisão do CNJ
- 69 - 12/07/2017 Edital - alterado conforme Decisão do CNJ
- 70 - 18/07/2017 Aviso TJ nº 49/2017 - torna público as decisões do Supremo Tribunal Federal nos MS 35003 e 35011
- 71 - 09/08/2017** **Processo nº 2017-009393 - Recurso Hierárquico - José Antonio Teixeira Marcondes**
- 72 - 22/08/2017** **Processo nº 2017-057514 - Recurso Hierárquico - Ricardo Rage Ferro**
- 73 - 28/08/2017** **Processo nº 2017-061005 - Recurso Hierárquico - Fabiano Pereira Almeida do Amaral**
- 75 - 29/08/2017** **Processo nº 2017-061076 - Recurso Hierárquico - Fabiano Pereira Almeida do Amaral**
- 74 - 29/08/2017** **Processo nº 2017-057513 - Recurso Hierárquico - Benjamin Medeiros da Silva**
- 76 - 16/10/2017** **Processo nº 2017-011896 - Recurso Hierárquico - Claudio Roberto Dib Ferreira**
- 77 - 17/01/2018** **Processo nº 2017-057520 - Recurso Hierárquico - Elielson Allan Maia Pereira**
- 78 - 05/03/2018** **Processo nº 2017-057516 - Recurso Hierárquico - Ana Caroline de Melo Tavares**
- 79 - 27/04/2018** **Processo nº 2018-064141 - Alexandre Castro Guachalla e outros**
- 80 - 27/04/2018 Edital alterado de acordo com as decisões do Supremo Tribunal Federal nos MS 35003 e 35011
- 81 - 27/04/2018 Processo nº 2016-57445 - Despacho da Presidente da Comissão - Alteração do Edital conforme decisões do Supremo Tribunal Federal nos MS 35003 e 35011
- 82 - 15/05/2018 Aviso TJ nº 33/2018 - Novo Cronograma
- 83 - 08/06/2018 Ata da 7ª Reunião da Comissão do LIX Concurso
- 84 - 11/07/2018 Anexo IX - Candidatos que tiveram suas inscrições indeferidas pelo critério de Remoção

- 85 - 11-07-2018 Anexo VIII - Gabarito Definitivo
- 86 - 11-07-2018 Anexo VII - Candidatos Inabilitados na Prova Objetiva de Seleção - Critério de Remoção - Ampla Concorrência
- 87 - 11-07-2018 Anexo VI - Candidatos Habilitados na Prova Objetiva de Seleção - Critério de Remoção - Candidatos com Deficiência
- 88 - 11-07-2018 Anexo V - Candidatos Habilitados na Prova Objetiva de Seleção - Critério de Remoção - Ampla Concorrência
- 89 - 11-07-2018 Anexo IV - Candidatos Inabilitados na Prova Objetiva de Seleção - Critério de Admissão - Candidatos com Deficiência
- 90 - 11-07-2018 Anexo III - Candidatos Inabilitados na Prova Objetiva de Seleção - Critério de Admissão - Ampla Concorrência
- 91 - 11-07-2018 Anexo II - Candidatos Habilitados na Prova Objetiva de Seleção - Critério de Admissão - Candidatos com Deficiência
- 92 - 11-07-2018 Anexo I - Candidatos Habilitados na Prova Objetiva de Seleção - Critério de Admissão - Ampla Concorrência
- 93 - 11-07-2018 Aviso TJ nº 50-2018 - Resultado Preliminar da Prova Objetiva de Seleção, Gabarito Definitivo, dos Recursos e Correção de Erro Material
- 94 - 17-08-2018 Processo nº 2018-146273 – Desistência do LIX Concurso Público – Candidato Rodrigo da Costa Dantas
- 95 - 23-08-2018 Ata da 8ª Reunião da Comissão do LIX Concurso Público
- 96 - 03-09-2018 Processo nº 2018-140048 – Maximillian Pereira**
- 97 - 06-09-2018 Processo nº 2018-155099 – Vanderlei Jerônimo de Araújo**
- 98 - 25-09-2018 Aviso TJ nº 68/2018 – Reabertura de Prazo para Interposição de Recurso de Correção de Erro Material
- 99 - 25-09-2018 Aviso TJ nº 67/2018 – Novo Cronograma
- 100 - 25-09-2018 Ata da 9ª Reunião da Comissão do LIX Concurso Público
- 101 - 23-10-2018 Ata da 10ª Reunião da Comissão do LIX Concurso Público
- 102 - 05-11-2018 Aviso TJ nº 84-2018 – Banca Examinadora da Prova Escrita e Prática
- 103 - 06-11-2018 Ata da 11ª Reunião da Comissão do LIX Concurso Público
- 104 - 09-11-2018 Anexo VIII – Candidatos que tiveram suas inscrições indeferidas pelo critério de Remoção
- 105 - 09-11-2018 Anexo VII - Candidatos Inabilitados na Prova Objetiva de Seleção – Critério de Remoção – Ampla Concorrência
- 106 - 09-11-2018 Anexo VI – Candidatos Habilitados na Prova Objetiva de Seleção – Critério de Remoção – Candidato com Deficiência
- 107 - 09-11-2018 Anexo V – Candidatos Habilitados na Prova Objetiva de Seleção – Critério de Remoção – Ampla Concorrência
- 108 - 09-11-2018 Anexo IV - Candidatos Inabilitados na Prova Objetiva de Seleção – Critério de Admissão – Candidatos com Deficiência
- 109 - 09-11-2018 Anexo III - Candidatos Inabilitados na Prova Objetiva de Seleção – Critério de Admissão – Ampla Concorrência
- 110 - 09-11-2018 Anexo II - Candidatos Habilitados na Prova Objetiva de Seleção – Critério de Admissão – Candidatos com Deficiência
- 111 - 09-11-2018 Anexo I – Candidatos Habilitados na Prova Objetiva de Seleção – Critério de Admissão – Ampla Concorrência
- 112 - 09-11-2018 Aviso TJ nº 89-2018 – Resultado Definitivo da Prova Objetiva de Seleção
- 113 - 09-11-2018 Aviso TJ nº 88-2018 – Resultado dos Recursos de Correção de Erro Material**
- 114 - 13-11-2018 Ata da 12ª Reunião da Comissão do LIX Concurso Público

- 115 - 13-11-2018** **Processo nº 2018-186740 – Alexandre da Silva Rezende**
- 116 - 14-11-2018** **Processo nº 2018-218067 – Ticiana Gonçalves Pereira Pires**
- 117 - 14-11-2018 Anexos I e II Alocação dos candidatos – Critérios de Admissão e de Remoção
- 118 - 14-11-2018 Aviso TJ nº 90-2018 – Convocação para a Prova Escrita e Prática
- 119 - 27-11-2018 Ata de entrega das mídias digitais/ impressão dos cadernos de prova/fechamento dos envelopes.
- 120 - 05-12-2018 Prova Escrita e Prática de Remoção
- 121 - 05-12-2018 Capa da Prova de Remoção
- 122 - 05-12-2018 Prova Escrita e Prática de Admissão
- 123 - 05-12-2018 Capa da Prova de Admissão
- 124 - 05-12-2018 Aviso TJ nº 95/2018
- 125 - 11-02-2019 Aviso TJ nº 10-2019 – Novo Cronograma
- 126 - 11-02-2019 Ata da 13ª Reunião da Comissão do LIX Concurso Público
- 127 - 15-02-2019** **Processo nº 2018-024849 - Francisco de Assis Mariano dos Santos**
- 128 - 18-02-2019 Aviso TJ nº 11/2019 – Convoca para a Sessão Pública de abertura dos envelopes, elaboração das médias e identificação dos candidatos que prestaram a Prova Escrita e Prática nos critérios de Admissão e Remoção
- 129 - 28-02-2019 Aviso TJ nº 15-2019 – Adiamento da Sessão Pública de abertura de envelopes, elaboração das médias e identificação dos candidatos que prestaram a Prova Escrita e Prática nos critérios de Admissão e Remoção
- 130 - 14-03-2019 Aviso TJ nº 19/2019 – Suplente como terceiro membro da Banca Examinadora do Concurso.
- 131 - 14-03-2019 Ata da 14ª Reunião da Comissão do LIX Concurso Público
- 132 - 07-05-2019 Aviso TJ nº 33/2019 – Convoca para a Sessão Pública de abertura dos envelopes, elaboração das médias e identificação dos candidatos que prestaram a Prova Escrita e Prática nos critérios de Admissão e Remoção.
- 133 - 08-05-2019 Aviso TJ nº 32/2019 – Novo Cronograma
- 134 - 15-05-2019 Aviso TJ nº 34/2019 – Retificação do Anexo III do Edital
- 136 - 23-05-2019 Ata de Adiamento da Sessão Pública de abertura dos envelopes, elaboração das médias e identificação 135 - dos candidatos que prestaram a Prova Escrita e Prática nos critérios de Admissão e Remoção
- 137 - 23-05-2019 Aviso TJ nº 37/2019 – Convoca para a Sessão Pública de abertura dos envelopes, elaboração das médias e identificação dos candidatos que prestaram a Prova Escrita e Prática nos critérios de Admissão e Remoção
- 138 - 23-05-2019 Aviso TJ nº 38/2019 – Novo Cronograma
- 139 - 28-05-2019 Ata da Sessão Pública de abertura dos envelopes, elaboração das médias e identificação dos candidatos que prestaram a Prova Escrita e Prática nos critérios de Admissão e Remoção
- 140 - 03/06/2019 Anexo VIII – Candidata considerada Habilitada Sub Judice na Prova Escrita e Prática pelo Critério de Admissão
- 141 - 03/06/2019 Anexo VII – Candidatos Inabilitados na Prova Escrita e Prática – Critério de Remoção – Ampla Concorrência
- 142 - 03/06/2019 Anexo VI – Candidato Habilitado na Prova Escrita e Prática – Critério de Remoção – Candidato com Deficiência
- 143 - 03/06/2019 Anexo V - Candidatos Habilitados na Prova Escrita e Prática – Critério de Remoção – Ampla Concorrência
- 144 - 03/06/2019 Anexo IV - Candidatos Inabilitados na Prova Escrita e Prática – Critério de Admissão – Candidatos com Deficiência

- 145 - 03/06/2019 Anexo III - Candidatos Inabilitados na Prova Escrita e Prática – Critério de Admissão – Ampla Concorrência
- 146 - 03/06/2019 Anexo II - Candidatos Habilitados na Prova Escrita e Prática – Critério de Admissão – Candidatos com Deficiência
- 147 - 03/06/2019 Anexo I - Candidatos Habilitados na Prova Escrita e Prática – Critério de Admissão – Ampla Concorrência
- 148 - 03/06/2019 Aviso TJ nº 39/2019 – Resultado Preliminar da Prova Escrita e Prática
- 149 - 03/06/2019 Ata da 15ª Reunião da Comissão do LIX Concurso Público
- 150 - 06/06/2019 Aviso TJ nº 41/2019 – Retificação do Anexo II do Resultado Preliminar da Prova Escrita e Prática divulgado através do Aviso TJ nº 39/2019.
- 151 - 06/06/2019 Aviso TJ nº 42/2019 – Prorrogação do período de vista da Prova Escrita e Prática e do espelho de correção e modificação do período de interposição de recurso.
- 152 - 07-06-2019 Ata da 16ª Reunião da Comissão do LIX Concurso Público
- 153 - 14-06-2019 Aviso TJ nº 45/2019 – Ciência aos candidatos das decisões
- 154 - 14-06-2019 Processo nº 2019-110926 – Christiana Bastos Rangel de Araújo
- 155 - 17-06-2019 Processo nº 2019-106276 – Exclusão do LIX Concurso Público – Carlos Augusto Macedo Silva
- 156 - 19-06-2019 Aviso TJ nº 49/2019 - Convoca os interessados para a Sessão Pública de abertura dos envelopes, elaboração das médias e identificação dos candidatos que prestaram a Prova Escrita e Prática no critério de Remoção
- 157 - 19-06-2019 Aviso TJ nº 48/2019 – Novo Cronograma
- 158 - 19-06-2019 Processo nº 2019-115495 – Raquel Vieira Abrão Rezende**
- 159 - 19-06-2019 Processo nº 2019-116784 – Marcos Aurélio Ribeiro Ramos**
- 160 - 26-06-2019 Aviso TJ nº 50-2019 – Retificação dos Anexos I e III do Aviso TJ nº 39/2019
- 161 - 26-06-2019 Aviso TJ nº 51-2019 – Ciência aos candidatos das decisões
- 162 - 27-06-2019 Ata da 17ª Reunião da Comissão do LIX Concurso Público
- 163 - 27-06-2019 Ata da Sessão Pública de abertura dos envelopes, elaboração das médias e identificação dos candidatos que prestaram a Prova Escrita e Prática no critério de Remoção.
- 164 - 28-06-2019 Republicação da Ata da 17ª Reunião da Comissão do LIX Concurso Público.
- 165 - 01-07-2019 Anexo VII – Candidatos Inabilitados na Prova Escrita e Prática – Critério de Remoção – Ampla Concorrência
- 166 - 01-07-2019 Anexo VI – Candidatos Habilitados na Prova Escrita e Prática – Critério de Remoção – Candidatos com Deficiência
- 167 - 01-07-2019 Anexo V – Candidatos Habilitados na Prova Escrita e Prática – Critério de Remoção – Ampla Concorrência
- 168 - 01-07-2019 Aviso TJ nº 53/2019 – Republicação do Resultado Preliminar da Prova Escrita e Prática – Critério de Remoção
- 169 - 02-09-2019 Anexo IX – Candidatos Inabilitados na Prova Escrita e Prática – Critério de Remoção – Ampla Concorrência
- 170 - 02-09-2019 Anexo VIII – Candidato Habilitado na Prova Escrita e Prática – Critério de Remoção – Candidato com Deficiência
- 171 - 02-09-2019 Anexo VII – Candidatos Habilitados na Prova Escrita e Prática – Critério de Remoção – Ampla Concorrência
- 172 - 02-09-2019 Anexo VI - Candidatos Inabilitados na Prova Escrita e Prática – Critério de Admissão – Candidatos com Deficiência
- 173 - 02-09-2019 Anexo V - Candidatos Inabilitados na Prova Escrita e Prática – Critério de Admissão – Ampla Concorrência

- 174 - 02-09-2019 Anexo IV – Candidatos Habilitados na Prova Escrita e Prática – Critério de Admissão – Candidatos com Deficiência
- 175 - 02-09-2019 Anexo III – Candidatos Habilitados na Prova Escrita e Prática – Critério de Admissão – Ampla Concorrência
- 176 - 02-09-2019 Anexo II – Resultado dos Recursos – Critério de Remoção
- 177 - 02-09-2019 Anexo I – Resultado dos Recursos – Critério de Admissão
- 178 - 02-09-2019 Aviso TJ nº 67/2019 – Resultado Definitivo da Prova Escrita e Prática
- 179 - 12-09-2019 Aviso TJ nº 72/2019 – Suspensão da publicação do resultado definitivo da prova escrita e prática
- 180 - 12-09-2019 Ata da 18ª Reunião da Comissão do LIX Concurso Público
- 181 - 17-09-2019 Processo nº 2019- 183812- Marcelo Maurício Barbosa Arsenio**
- 182 - 17-09-2019 Processo nº 2019-181929 - Sergio Ávila Doria Martins**
- 183 - 17-09-2019 Processo nº 2019-183595 - Frederico de Souza Moreno**
- 184 - 17-09-2019 Processo nº 2019-182003 - Maria Aparecida Alves de Melo Miranda**
- 185 - 09/10/2019 Decisão – Requerimento nº 2019-177.784 - Fernando Cesar de Souza Melgaço**
- 186 - 09/10/2019 Decisão - Requerimento nº 2019-179.616 – Rubens Medeiros**
- 187 - 09/10/2019 Ata da 19ª Reunião da Comissão do LIX Concurso Público
- 188 - 14/10/2019 Anexo IX – Candidatos Inabilitados na Prova Escrita e Prática – Critério de Remoção – Ampla Concorrência
- 189 - 14/10/2019 Anexo VIII – Candidatos Habilitados na Prova Escrita e Prática – Critério de Remoção – Candidato com Deficiência
- 190 - 14/10/2019 Anexo VII – Candidatos Habilitados na Prova Escrita e Prática – Critério de Remoção – Ampla Concorrência
- 191 - 14/10/2019 Anexo VI – Candidatos Inabilitados na Prova Escrita e Prática – Critério de Admissão – Candidatos com Deficiência
- 192 - 14/10/2019 Anexo V – Candidatos Inabilitados na Prova Escrita e Prática – Critério de Admissão – Ampla Concorrência
- 193 - 14/10/2019 Anexo IV - Candidatos Habilitados na Prova Escrita e Prática – Critério de Admissão – Candidatos com Deficiência
- 194 - 14/10/2019 Anexo III – Candidatos Habilitados na Prova Escrita e Prática – Critério de Admissão – Ampla Concorrência
- 195 - 14/10/2019 Anexo II – Resultado dos Recursos – Critério de Remoção
- 196 - 14/10/2019 Anexo I – Resultado dos Recursos – Critério de Admissão
- 197 - 14/10/2019 Aviso TJ nº 83/2019- Republicação do Resultado Definitivo da Prova Escrita e Prática
- 198 - 15/10/2019 Aviso TJ nº 79/2019 – Novo Cronograma
- 199 - 15/10/2019 Ata da 20ª Reunião da Comissão do LIX Concurso Público
- 200 - 16/10/2019 Aviso TJ nº 78/2019 – Normas da Prova Oral
- 201 - 21/10/2019 Declaração - Endereço
- 202 - 21/10/2019 Declaração – Penalidades
- 203 - 21/10/2019 Declaração – Vínculo
- 204 - 21/10/2019 FRM-DGPES-062-02 – Check list – Critério de Remoção
- 205 - 21/10/2019 FRM- DGPES-062-01 - Check list – Critério de Admissão
- 206 - 21/10/2019 Aviso TJ Nº 86/2019 – Convocação para apresentação de documentos e realização de exames médicos
- 207 - 07-11-2019 Ata da 21ª Reunião da Comissão do LIX Concurso Público
- 208 - 29-11-2019 Aviso TJ nº 92/2019 – Retificação dos Anexos I e III do Aviso TJ nº 83/2019

| | |
|-------------------------|---|
| 209 - 29-11-2019 | Ata da 22ª Reunião da Comissão do LIX Concurso Público com a Cetros Concursos |
| 210 - 29-11-2019 | Ata da 22ª Reunião da Comissão do LIX Concurso Público |
| 211 - 02-12-2019 | Republicação da Ata da 22ª Reunião da Comissão do LIX Concurso Público com a Cetros Concursos |
| 212 - 13-12-2019 | Processo nº 2019-0229411 – Soraya Pina Bastos |
| 213 - 07/01/2020 | Processo nº 2019-239079 – Luis Ricardo Bykowski dos Santos |
| 214 - 07/01/2020 | Aviso TJ nº 01/2020 – Eliminação dos candidatos do concurso |
| 215 - 07/01/2020 | Ata da 23ª Reunião da Comissão do LIX Concurso Público |
| 216 - 11/02/2020 | Processo nº 2019-216563 – Vitor Storch de Moraes |
| 217 - 11/02/2020 | Ata da 24ª Reunião da Comissão do LIX Concurso Público |
| 218 - 13-03-2020 | Aviso TJ nº 22/2020 – Suspensão do LIX Concurso Público |
| 219 - 18-03-2020 | Aviso TJ nº 22/2020 – Republicação do Aviso TJ nº 22/2020 |
| 220 - 04-08-2020 | Ata da 25ª Reunião da Comissão do LIX Concurso Público |
| 221 - 04-08-2020 | Ata da 26ª Reunião da Comissão do LIX Concurso Público |