


CRITÉRIOS E MÉTODOS DA ADMINISTRAÇÃO NA TOMADA DE DECISÃO NO PROCESSO DE REESTRUTURAÇÃO DAS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS SOB A ÓTICA DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

CRITERIA AND METHODS OF ADMINISTRATION IN DECISION MAKING IN THE PROCESS OF RESTRUCTURING EXTRAJUDICIAL SERVICES FROM THE PERSPECTIVE OF STRATEGIC PLANNING

CRITERIOS Y MÉTODOS DE GESTIÓN PARA LA TOMA DE DECISIONES EN EL PROCESO DE REESTRUCTURACIÓN DE LOS SERVICIOS EXTRAJUDICIALES DESDE LA PERSPECTIVA DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA


Larissa Prado Santana

Instituto Brasileiro de Ensino

 0000-0002-2928-5105

Felipe Lopes da Cruz

Instituto Brasileiro de Ensino

 0000-0003-4084-3064

Resumo: O presente artigo busca realizar uma análise de indicadores à luz da administração pública em relação ao tema da reestruturação das serventias extrajudiciais tratada na Orientação n. 7, de 7 de novembro de 2018, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Busca-se apresentar a importância das ferramentas do planejamento estratégico para a organização e distribuição das serventias extrajudiciais. A falta de planejamento prévio na distribuição dos cartórios extrajudiciais nos municípios brasileiros é uma realidade que demanda mudanças urgentes para viabilizar a melhor prestação dos serviços notariais e registrais. As serventias extrajudiciais denominadas cartórios ou ofícios estão espalhadas por diversas regiões brasileiras e são criadas sem planejamento estratégico ou estudo de viabilidade para sua instalação. Essa prática que ocorre até os dias atuais prejudica o desenvolvimento da atividade notarial e registral, pois exige a união de esforços nas principais esferas – como legislativa e executiva – para que seja possível avançar na mudança visando à melhoria na qualidade da prestação desse serviço público.

Palavras-chave: Reestruturação; Planejamento estratégico; Serventias extrajudiciais.

Abstract: This article seeks to carry out an analysis of indicators in the light of public administration in relation to the restructuring of extrajudicial services dealt with in Guideline No. 7, of November 7, 2018, of the National Council of Justice (CNJ). The aim is to present the importance of strategic planning tools for the

organization and distribution of extrajudicial services. The lack of prior planning in the distribution of extrajudicial registry offices in Brazilian municipalities is a reality that requires urgent changes to enable better provision of notarial and registry services. The extrajudicial offices known as cartórios or ofícios are spread across various Brazilian regions and are created without strategic planning or a feasibility study for their installation. This practice, which continues to this day, is detrimental to the development of notarial and registry activities, as it requires a joint effort from the main spheres - such as the legislative and executive - so that it is possible to move forward with changes aimed at improving the quality of this public service.

Keywords: Restructuring; Strategic planning; Extrajudicial offices.

Resumen: Este artículo pretende realizar un análisis de indicadores a la luz de la administración pública en relación con la reestructuración de los servicios extrajudiciales tratados en la Directriz nº 7, de 7 de noviembre de 2018, del Consejo Nacional de Justicia (CNJ). El objetivo es presentar la importancia de las herramientas de planificación estratégica para la organización y distribución de los servicios extrajudiciales. La falta de planificación previa en la distribución de las oficinas extrajudiciales de registro en los municipios brasileños es una realidad que urge cambiar para permitir una mejor prestación de los servicios notariales y registrales. Las oficinas extrajudiciales conocidas como cartórios u ofícios están diseminadas por diversas regiones brasileñas y se crean sin planificación estratégica ni estudio de viabilidad para su instalación. Esta práctica, que continúa hasta hoy, perjudica el desarrollo de la actividad notarial y registral, ya que exige esfuerzos conjuntos de las principales esferas - como la legislativa y la ejecutiva - para poder avanzar en los cambios destinados a mejorar la calidad de la prestación de este servicio público.

Palabras clave: Reestructuración; Planificación estratégica; Oficinas extrajudiciales.

1. INTRODUÇÃO

O descaso secular com o tema da disposição estrutural dos cartórios contribuiu para criação de várias serventias deficitárias, mal localizadas, não rentáveis, corroborando a imagem negativa que alguns têm em relação aos cartórios.

A existência de alguns problemas estruturais relacionados à criação dos ofícios cartorários pode estar atrelada à falta de planejamento estratégico inerente à heterogeneidade de cada região que deve ser levada em consideração¹. Para tanto, a realização de análises

¹ Na administração pública, o planejamento estratégico começou a ser implementado a partir da segunda metade do século XX, inicialmente no Reino Unido e, posteriormente, nos Estados Unidos, Nova Zelândia, Austrália (MINTZBERG, 1994). Em função da crise fiscal, esses países iniciaram um processo de reforma

críticas no intuito de mapear as reais necessidades para posteriormente implementar as ações do Estado na reestruturação dos cartórios torna-se etapa indispensável, pois a falta de planejamento ou planejamento inadequado pode levar ao fracasso. Afirma Chiavenato (2000b, p. 195) que:

O planejamento figura como a primeira função administrativa, por ser aquela que serve de base para as demais funções. O planejamento é a função administrativa que determina antecipadamente os objetivos que devem ser atingidos e como se fazer para alcançá-los.

O planejamento é a primeira medida a ser tomada que traça o que deve ser feito em qualquer projeto, a forma de gerenciamento, a viabilidade, os riscos, os atores, os custos, possíveis resultados etc.

Segundo Herrero Filho (2005, p. 23), é indispensável que exista uma estratégia aliada ao planejamento. Ele também afirma que a melhor estratégia vem da disposição mental correta; assim, entende-se que deve ser criteriosamente planejada. E para que sejam atingidos os resultados esperados da reestruturação, o planejamento deve abranger: organizar, influenciar e controlar (CERTO, 2003, p. 104).

Faz-se mister para o planejamento estratégico verificar quais são os setores de atuação do Estado para delinear a forma de reorganização em cada um deles. Devem ser estipulados indicadores de qualidade e produtividade para conferência dos resultados obtidos em comparação com os resultados esperados. Os indicadores enriquecem a interpretação empírica da realidade social e orientam de forma competente a análise, formulação e implementação de políticas públicas (JANNUZZI, 2006, p. 131).

Reconhecer a necessidade de reestruturação das serventias extrajudiciais já demonstra um primeiro passo, que é admitir que o sistema nesse setor precisa de mudanças. Segundo Pereira e Abreu (2013, p. 4), para que haja a mudança organizacional, é preciso

de Estado com a finalidade de tornar a alocação do recurso público mais eficiente (HOOD, 1991; MINTZBERG, 1994). Essas iniciativas transformaram o então modelo burocrático de administração pública – associado à incapacidade de os governos executarem suas atividades com eficácia, eficiência e efetividade – em modelo gerencial de administração pública, identificado internacionalmente como movimento do NPM (OTA, 2014).

que as pessoas a ela ligadas entendam que tais processos de mudança realmente são necessários para a organização.

Nesse sentido, vislumbra-se a necessidade de estipulação de critérios objetivos previamente planejados por meio de estudos estratégicos como viabilizador de demandas da população local e de correção de distorções em busca de alcançar melhor produtividade, economicidade, moralidade e proporcionalidade na prestação de serviços extrajudiciais. Portanto, almeja-se verificar se haveria contribuição nesse sentido para melhoria do sistema cartorário prestado à sociedade, visando à supremacia do interesse público. Portanto, esse artigo trata da reestruturação de oferta de um serviço, o que pode ser feito por planejamento e técnicas de administração.

2. CARTÓRIOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Os serviços notariais e registrais não possuem capacidade processual, isto é, capacidade para estar em juízo. Por outro lado, diferentemente das demais entidades, não são dotados de regulação jurídica especial que os habilite, como pessoas formais, a praticar negócios e, por via de consequência, a figurar como parte em juízo ou fora dele (SANTOS, 2013, p. 2).

Conforme Celso Antônio Bandeira de Mello (1999), os cartórios possuem natureza análoga à de órgãos públicos, sendo plexos unitários de competências administrativas que devem ter suas atribuições criadas por lei. Assim, os notários e registradores “são órgãos da fé pública instituídos pelo Estado” (RTJ 67/327, rel. Min. Djaci Falcão).

Nesse sentido, o julgado do Superior Tribunal de Justiça (STJ), ao reformar acórdão do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ), no Recurso Especial (REsp) n. 1.177.372-RJ (2010/0016191-3), dispõe:

Os cartórios ou serventias não possuem legitimidade para figurar no polo passivo de demanda indenizatória, pois são desprovidos de personalidade jurídica e judiciária, representando, apenas, o espaço físico onde é exercida a função pública delegada consistente na atividade notarial ou registral.

Ao explicar a natureza jurídica dos cartórios, Eduardo Sócrates Castanheira Sarmento Filho (2018, p. 145) afirma:

No regime anterior à atual Constituição, os cartórios eram considerados órgãos públicos, não tendo a atividade assento constitucional. Com o advento da nova ordem, privatizando a exploração dos serviços notariais e de registros, não mais existem órgãos e cargos a serem providos, consoante entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal.

Portanto, os elementos presentes nos cenários aplicados na análise de mudança organizacional nos órgãos públicos devem ser considerados por aqueles que planejam uma reestruturação no caso das serventias extrajudiciais.

A ocupação da delegação ou titularidade de uma serventia extrajudicial não se traduz em cláusulas contratuais, não se confundindo com a concessão ou permissão (ADI 4.140-1, rel. Min. Ellen Gracie, publ. 20/09/2009). O Estado em si não deixa de ser o responsável e detentor da função notarial e registral, apesar de ser tal função exercida em caráter privado (art. 236 da CF), ela não perde sua natureza de função pública.

Diante da presença dessa atipicidade, que mescla tanto características do direito público quanto do privado², no que tange à parte pública, investe as serventias extrajudiciais em parcela do poder estatal (ADI 2.415, rel. min. Ayres Britto, publ. 09/02/2012).

Em razão dessa parcela pública acima explicitada, os atos praticados por notários e registradores têm natureza de ato administrativo (SARMENTO FILHO, 2018, p. 146) e os princípios da administração, como os previstos no art. 37 da CF, aplicam-se aos notários e registradores, sendo estes considerados agentes públicos em colaboração com o poder público (STJ, 1ª T., REsp 1.186.787-MG, rel. Min. Sérgio Kukina, j. 24/04/2014, DJe 05/05/2014).

² “As serventias extrajudiciais se compõem de um feixe de competências públicas, embora exercidas em regime de delegação a pessoa privada. Competências que fazem de tais serventias uma instância de formalização de atos de criação, preservação, modificação, transformação e extinção de direitos e obrigações” (ADI 2.415, rel. min. Ayres Britto, publ. 09/02/2012).

3. A REESTRUTURAÇÃO DAS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS E AS TÉCNICAS DE PLANEJAMENTO E MÉTODOS DA ADMINISTRAÇÃO

A Constituição Federal (CF) estabelece, em seu art. 96, I, “b”, que a organização dos serviços auxiliares aos tribunais, onde se inserem os serviços cartorários, é de competência exclusiva do Poder Judiciário. A CF prevê, em seu art. 48, X, que é de competência do Congresso Nacional legislar acerca da criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas. Também está previsto na CF que cabe à União legislar acerca dos registros públicos, conforme art. 22, XXV.

À vista dos dispositivos constitucionais supracitados, o ato administrativo que remanejar serventias extrajudiciais é inconstitucional, devido à hierarquia das normas legais. Equivale dizer que só é possível pretender tal modificação mediante lei. Sendo que a competência para tal remanejamento de serventias é de cada unidade federativa estadual a que estejam vinculados os serviços notariais e registrais (ADI 865-0). Contudo, a iniciativa da lei deve ser do tribunal de justiça (arts. 96, II, e 125, § 1º, da CF).

No que tange à distribuição das serventias, é feita aleatoriamente, não havendo regras uniformes em nível nacional, sendo que a Lei n. 8.935/1994 (Lei dos Notários e Registradores – LNR) prevê exigências mínimas de estruturação, dispondo, por exemplo, que em toda sede distrital haverá ao menos um registrador civil das pessoas naturais (art. 44, § 3º). Tal disposição federal causa uma inúmera quantidade de serventias deficitárias que são abandonadas³, considerando que não há nenhuma ajuda de custo por parte do Estado para os cartórios deficitários, mas pelo contrário, parcela dos valores arrecadados nas outras serventias é repartida entre estas deficitárias e outros órgãos e entidades da justiça (SANTANA, 2019).

Outra discrepância existente entre a divisão de atribuições nas serventias notariais e registrais é a existência de vários cartórios de mesma competência em lugares que não

³ O Brasil, segundo levantamento de dados fornecidos pelo CNJ (2012), em 26 de agosto de 2011, contava com 14.964 serventias cadastradas até julho do ano de 2010. Sendo que desse total, naquela época, foram declaradas oficialmente 7.828 vagas.

comportam demasiada quantidade⁴ e, por outro lado, regiões populosas que poderiam ter mais cartórios para a desconcentração do serviço que também não são levadas em consideração no momento da criação.

A Lei n. 8.935/1994 prevê, em seu art. 44, que verificada a absoluta impossibilidade de prover, por meio de concurso público, a titularidade de serviço notarial ou de registro, por desinteresse ou inexistência de candidatos, o juízo proporá à autoridade competente a extinção do serviço e a anexação de suas atribuições ao serviço de mesma natureza mais próximo ou àquele localizado na sede do respectivo município ou de município contíguo.

Os responsáveis pela gestão das serventias extrajudiciais (denominados tabeliães ou notários e registradores ou oficiais de registro), conforme determinação do art. 236, § 3º, da CF, são escolhidos mediante a aprovação em concurso público. Contudo, o tempo se passou e não se verificou o cumprimento desse preceito constitucional em muitos estados.

As serventias, administradas pelos delegatários aprovados, são criadas previamente à outorga da delegação da atividade notarial ou registral. Caso ocorra qualquer hipótese de extinção da delegação (art. 39 da Lei n. 8.945/1994), a serventia continuará existindo, sendo trocada apenas a sua titularidade (popularmente denominado de dono do cartório) e, consoante o referido diploma constitucional (art. 236, § 3º), essas serventias não podem ficar vagas por mais de seis meses, sem abertura de concurso. Ressalta-se que a maioria dos estados não respeita esse prazo, levando anos para promoverem um novo concurso público incluindo as serventias vagas⁵.

⁴ A título de exemplo de falta de critérios para criação de cartórios extrajudiciais em cidades com número populacional equivalente, prevê o art. 215 da Lei n. 10.845/2007, que trata da organização e divisão judiciária do estado da Bahia, que: “Haverá na Comarca de Salvador **24 (vinte e quatro)** oficiais do registro civil das pessoas naturais, identificados pela numeração ordinal do respectivo ofício” (grifo nosso); ao passo que, em Fortaleza, prevê-se no art. 126 da Lei n. 16.397/2017, que trata da organização judiciária do estado do Ceará, que: “Haverá, na Comarca de Fortaleza, **5 (cinco)** ofícios do registro civil das pessoas naturais, servindo cada um deles nos limites de suas zonas, com as denominações de primeiro, segundo, terceiro, quarto e quinto” (grifo nosso). Ressalta-se que segundo último censo de dados do IBGE em 2010, as cidades de Salvador e Fortaleza possuíam número de habitantes semelhante, sendo 2.675.656 e 2.452.185, respectivamente, o que não justifica a grande diferença de quantidade de cartórios da mesma atribuição nessas cidades.

⁵ A vocação e a responsabilidade do Poder Judiciário nessa área são excepcionais e transcendem à capacidade dos notários e registradores de resolver os problemas gerados pela vacância nos respectivos serviços. A interinidade na função notarial ou registral deve ser exercida pelo espaço de tempo apenas necessário aos trâmites na delegação àquele que for aprovado no concurso público (FERREIRA, 2000).

Nada obstante, foi emanado pelo CNJ a Orientação n. 7, que dispõe sobre a reestruturação periódica das serventias extrajudiciais vagas, em consonância com a Meta Nacional n. 11/2017⁶, do Serviço Extrajudicial da Corregedoria Nacional de Justiça, que constituem o objeto de análise deste trabalho. Ambas as normas têm a finalidade de desenvolverem estudos para reestruturação dos serviços extrajudiciais, mas tais previsões ainda se distanciam da realidade.

A reestruturação deve considerar a demanda da população diante do interesse social somado ao interesse do Estado na melhoria da prestação do serviço público. A gestão passa a ser cada vez mais valorizada para o atendimento das múltiplas demandas do cidadão. Trata-se de ampliar a capacidade institucional de gestão para melhorar a capacidade estatal (LIMA; JACOBINI; ARAÚJO, 2015, p. 1509).

Nessa esteira, são crescentes as demandas da população em busca de um serviço prestado com melhor qualidade; por isso, faz-se necessário considerar a melhoria na oferta dos serviços aos cidadãos, por meio da mudança nas organizações.

Nesse contexto, o modelo de *new public management* (NPM) – nova administração pública (NAP) – envolve a eficiência em seus aspectos multidisciplinares econômicos e de gestão.

O fato é que, em matéria de reorganização do Estado, fica evidenciado que o processo de NPM influência principalmente no que tange à eficiência, como esclarecem Ricardo Carneiro e Telma Maria Gonçalves Menicucci (2011, p. 29):

A noção de NPM foi utilizada para designar um movimento abrangente de reforma na gestão da atividade governativa, iniciada nos anos 1980, que procura imprimir maior eficiência e agilidade a uma administração pública estruturada consoante os pressupostos da burocracia weberiana.

Há de se ressaltar que o processo de reestruturação também demanda análise de cenários, pontos fortes e fracos da atividade desenvolvida e identificação das oportunidades. Nesse sentido, recorreremos à matriz SWOT (*Strengths, Weaknesses,*

⁶ Meta 11^a: Desenvolver estudo para reestruturação dos serviços extrajudiciais. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/metasp/>. Acesso em: 3 maio 2020.

Oportunities, Threats) – ou FOFA – Forças, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças –, técnica que analisa as forças, fraquezas, oportunidades e ameaças de uma instituição.

A análise SWOT é considerada uma ferramenta de gestão ampla e adaptável aos tipos de organização que desejam utilizá-la. Basicamente, ela trata de levantar dados e indicadores, permitindo uma análise de cenário no tempo presente, e serve, principalmente, para a definição do posicionamento estratégico ideal e mais seguro diante do contexto instável em que se está sendo apresentado.

Segundo Maria Terezinha Angeloni e Clarissa Carneiro Mussi (2008, p. 144), os pontos fortes representam as variáveis internas do ambiente organizacional que sustentam uma condição favorável, e os pontos fracos são variáveis internas que representam uma condição desfavorável; as ameaças representam as variáveis setoriais que caracterizam tendências que podem afetar negativamente o desempenho e a rentabilidade do setor industrial, e as oportunidades representam variáveis setoriais relevantes que podem afetar positivamente o desempenho e a rentabilidade do setor em análise.

A reestruturação envolve a gestão estratégica e nela deve ser realizado cuidadosamente o processo de planejamento para posterior implementação. A administração estratégica é a “missão e os objetivos da organização no contexto de seus ambientes externo e interno” (WRIGHT; KROLL; PARNEL, 2000, p. 24).

Sobre o processo prático do planejamento estratégico, Lamenha e Patrício (2014, p. 31) abordam a importância da controladoria como um departamento na organização, que auxilia na integralização dos departamentos; sua função é fazer projeções, implementações para trazer informações operacionais. Nesse aspecto, a controladoria serve de pilar para todas as etapas do planejamento estratégico, inclusive *feedback*, avaliação e retroalimentação. Essa ferramenta também pode ser usada junto à análise SWOT em relação às forças e fraquezas, uma vez que permite aos gestores averiguar os dados da organização.

A luz da realidade acerca da distribuição dos cartórios apresentada, importante ressaltar que foram tomadas algumas iniciativas antes e após a edição da referida Orientação n. 7

do CNJ, no intuito de reestruturar serventias extrajudiciais. Um exemplo interessante de ser analisado é a privatização dos cartórios no estado do Acre, que, apesar do preceito constitucional do § 3º do art. 236, que determina o concurso público para provimento e ocupação dos cartórios vagos, apenas em 2006, por exigência do CNJ, realizou um estudo para verificar a situação das serventias extrajudiciais. Em junho de 2006, por meio da Resolução n. 9/2006, foi reduzido o número de cartórios de 97 para 30, estabelecendo quantos cartórios por município.

Outro exemplo, a Portaria n. 329/2019 do Tribunal de Justiça de Alagoas (TJAL) determinou a realização de estudos de reestruturação das serventias extrajudiciais do estado, com vista a proceder eventual anexação ou desanexação de unidades. A referida portaria decorreu do Relatório de Inspeção n. 002460-57.2018.2.00.0000, do CNJ, que determinou que o TJAL iniciasse estudos de reorganização dos cartórios, com o fim de ser promovida a reestruturação, ampliação e unificação, evitando a manutenção de serventias extrajudiciais.

No Distrito Federal, o PL n. 2.575/2019 dispõe sobre a reestruturação das serventias, alterando a Lei n. 11.697/2008, que prevê a organização judiciária do Distrito Federal e dos Territórios. A iniciativa se justifica, nos termos do referido PL, pela quantidade de serventias extrajudiciais no Distrito Federal permanecer praticamente inalterada desde 1991, afirmando ser necessária a reestruturação diante do aumento da população, que exige novas serventias extrajudiciais para atendimento, considerando ainda o surgimento de novas regiões administrativas.

4. PROPOSTAS DE INDICADORES

Superada a constatação da ausência de critérios objetivos para criação de distribuição dos cartórios extrajudiciais é possível extrairmos da própria LNR alguns critérios que norteiam uma reestruturação. Prevê o art. 38 do referido diploma legal que o juiz zelará para que os serviços sejam prestados com “rapidez, qualidade satisfatória e de modo eficiente”. E que, para tanto, poderá sugerir elaboração de planos para melhor realização

dos serviços, visando “critérios populacionais e socioeconômicos, publicados regularmente pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística”.

Verifica-se que há respaldo legal para que critérios “populacionais e socioeconômicos” sejam considerados, buscando a efetiva prestação dos serviços, o que nos conduz a alguns critérios que não podem ser dispensados em uma reestruturação.

Além disso, não há em âmbito federal normas que regulem todas as matérias atinentes à atividade notarial e registral. Pelo contrário, cada estado cria suas normas com prazos e exigências próprias, o que dificulta ainda mais a perfeita execução dos serviços.

O serviço notarial e registral é tratado como atividade única, mas para que seja possível a análise da satisfação do usuário na qualidade do serviço/tempo de atendimento/custo, é indispensável que se verifiquem as atribuições notariais e registrais separadamente. Prevê o art. 5º da Lei n. 8.935/1994 que os titulares de serviços notariais e registrais são:

- 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.

É importante considerar na análise de indicadores que a criação de novas serventias não significa o maior uso dos cartórios, pois a sua criação não implica maior demanda. O diagnóstico para criação de uma nova serventia deve considerar a demanda existente e potencial, mas não pode afirmar que a população irá consumir mais o serviço notarial e registral pela maior oferta de serviço.

Deve ser sempre considerada a eficiência na entrega do serviço, o que nos remete estar em total consonância com o modelo da nova administração ou pós-burocrático. Nesse sentido, a denominação “gerencialismo” na administração pública seria referente ao desafio de realizar programas direcionados ao aumento da eficiência e melhoria da qualidade dos serviços prestados pelo Estado (FERREIRA, 1996, p. 7).

A gestão envolve a capacidade de reinventar-se, ajustando as necessidades presentes, além de envolver valores como equidade, igualdade e probidade. Drucker (1993), que diagnosticou uma “revolução” da gestão a partir dos anos 1950, considera que gestão não se refere à hierarquia organizativa de uma administração clássica, mas à capacidade de promover a inovação sistemática do saber e tirar dela o máximo rendimento na sua aplicação à produção.

O papel do gestor envolve sua capacitação para que possa administrar de maneira eficiente e não se acomodar após o recebimento da delegação mediante concurso. A visão do modelo pós-burocrático que trata do NPM evidencia que a prestação do serviço público deve ser pautada na entrega eficiente, que decorre da reputação, relações sociais e confiança.

A proposta dos critérios deriva da análise de indicadores. Segundo Paulo de Martino Jannuzzi (2006, p. 15), conceitua-se indicadores sociais como:

Uma medida em geral quantitativa dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar, ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para formulação de políticas).

Os indicadores se prestam a subsidiar o planejamento e a formulação de estratégias, auxiliando no monitoramento das condições de vida e satisfação dos serviços prestados à população. Em seguida foram elencados e justificados a sugestão de alguns indicadores.

4.1 Indicador de capacidade governativa

É preciso verificar a capacidade governativa nos tribunais, pois se faz indispensável que uma comissão seja criada especialmente para realizar estudos sobre como proceder à reestruturação das serventias. Essas comissões devem necessariamente ter em sua composição, além de estatísticos e juristas, notários e registradores representantes da atividade cartorária para que seja entregue um PL sério e eficiente com a participação daqueles que estão à frente dos serviços, inclusive, com audiências públicas. A

padronização de critérios deve considerar a diversidade do país, incluindo a diferença entre os tribunais.

Diante da alteração dos membros da administração pública, periodicamente, surge certo desinteresse em promover um estudo de reestruturação que demandaria que o sucessor eleito continuasse o trabalho já iniciado. Talvez seja esse um contraponto da falta de iniciativa na reestruturação das serventias extrajudiciais que demandam esforços conjuntos para o êxito.

A dificuldade na reestruturação é saber qual o momento ideal para propositura de um PL que pretenda alterar toda estrutura das serventias extrajudiciais, mudando o destino, também, daquele titular que optou por tal cartório da forma em que continha suas atribuições à época da escolha pela serventia.

O reajuste das atribuições cartorárias, por exemplo, retirando alguma atribuição previamente existente para determinado cartório, pode trazer a insustentabilidade daquela serventia, levando o titular a renunciar sua delegação.

Como é de conhecimento geral, a aprovação de PL tarda certo tempo desde sua propositura até sua aprovação e, no caso da reestruturação dos cartórios, resta a dificuldade de prever acertadamente se o cenário futuro quando da aprovação do PL foi considerado quando da apresentação da proposta.

Em outras palavras, há um grande desafio em diagnosticar o cenário futuro, vez que o PL é criado para sanar a falta de organização no cenário atual. Ou seja, será possível criar parâmetros de segurança para prever o cenário futuro considerando o prazo temporal para aprovação de lei que demanda um procedimento mais complexo?

Nesse ponto, importante ressaltar que a exigência de lei para reestruturação de serventias, garante um processo mais rigoroso com a participação de muitos envolvidos. Ao passo que, em caso de se admitir a alteração das serventias por ato infralegal, seria garantida a velocidade mais rápida para racionalizar e definir procedimentos. E, nesse caso, a segurança jurídica poderia estar comprometida por ser procedimento mais simples e menos rigoroso.

4.2 Indicador de custos

Outro indicador é o valor das custas cartorárias cobradas em cada estado. A Lei n. 10.169/2000 trouxe a previsão de que compete a cada estado e ao Distrito Federal a fixação do valor dos emolumentos relativos aos atos praticados (art. 1º). No entanto, a disparidade existente entre as tabelas de custas estaduais interfere em muito no processo de reestruturação.

A criação de uma tabela nacional de emolumentos é questão delicada que envolve as esferas políticas e legislativas. O estabelecimento de uma tabela nacional de custas cartorárias traria algumas vantagens; a título de exemplo: 1) mais fidelidade dos usuários aos cartórios – que se questionam da razão de uma procuração com os mesmos poderes, por exemplo, custar até cinco vezes mais em estados diferentes; 2) possibilidade de impulsionar a dinâmica dos atos eletrônicos que não encontraria barreira da diferença de custas para emissão dos atos notariais solicitados a qualquer cartório do país; 3) acesso da população aos cartórios, pois os valores seriam uniformes em nível nacional.

Por outro lado, não é possível afastar as dificuldades da implantação de uma tabela de custas nacional, por exemplo: 1) as peculiaridades de cada região que alteram fatores como custo, densidade demográfica, demanda e viabilidade dos serviços; 2) as questões políticas e legislativas que previamente teriam que ser superadas; 3) os repasses a várias entidades em percentuais diferentes em cada estado que desequilibram. Esses exemplos mostram alguns entraves de uma tabela nacional cartorária.

Acerca da sustentabilidade da serventia, verifica-se que o barateamento das custas cartorárias, a incidência de diversas gratuidades nos serviços registrais, a ausência de subsídio para serventias deficitárias, os repasses desenfreados e as desanexações de atribuições levam à análise do equilíbrio econômico-financeiro dos cartórios.

Percebe-se que, com as medidas que são tomadas em desfavor do equilíbrio financeiro das serventias, como as gratuidades, não se pode considerar que existe garantida a subsistência da serventia no que tange ao seu fôlego financeiro.

Partindo de tal premissa, a equação deve envolver o profissionalismo na gestão do titular da serventia e o estudo prévio para reestruturação das unidades de uma forma que existam menos ameaças.

4.3 Indicador de qualidade

Partindo da afirmação de que os serviços notariais e registrais são de interesse coletivo, é dever de todos colaborar. Na visão de Paulo Motta (2006, p. 41), essa colaboração estratégica envolve a qualidade do serviço, *in verbis*:

Na concepção estratégica do processo de trabalho, devem se construir as relações entre os fornecedores, empresa e clientes como de apoio mútuo, e não como relações de adversários. A cadeia de valor é uma cadeia de qualidade, e, portanto, em nenhuma etapa do processo produtivo deve-se passar adiante má qualidade, pois o seu efeito afeta toda a cadeia.

Ao discorrer sobre a quantidade de cartórios necessária em determinada região, deve ser considerada a sua competência, para, talvez, questionar a real necessidade de criação/extinção da unidade cartorária. Isto é, pergunta-se: os serviços prestados decorrentes na atribuição de determinada serventia realmente demandam a instalação de serventias físicas administradas por vários gestores diferentes?

Pode-se mencionar, à guisa de exemplo, o fato de a Junta Comercial ser única em cada estado e cadastrar um número muito maior de empresas do que os Cartórios de Registro Civil das Pessoas Jurídicas que geralmente são vários por município e cadastram um número menor de pessoas jurídicas.

Ao tratar da satisfação dos clientes e considerando a responsabilidade pessoal dos oficiais de cartórios, vislumbra-se a possibilidade de auferir dados acerca de quantos processos contra a prestação dos serviços existem em cada cidade. Compete também à Corregedoria-Geral de Justiça receber as reclamações e instituir providências contra o comportamento funcional dos notários e registradores. No entanto, não existem em nível nacional as informações estatísticas do desempenho dos gestores cartorários, para verificar a funcionalidade dos serviços.

Os registros de imóveis são competentes por qualificar os títulos que lhes são apresentados, o que envolve as escrituras públicas realizadas por tabeliães de notas, e que não há uniformidade na análise e exigências que são solicitadas. Sugere-se a criação de um banco de notas de devolução dos títulos que são qualificados negativamente para que se aprimore a qualidade do serviço e se verifique a real necessidade de padrões objetivos de análise de título em nível nacional, extinguindo normas locais e priorizando a criação de normas nacionais.

Além disso, está vinculada a essa coleta de dados estatísticos a indispensável implantação de selos eletrônicos em todos os estados. Atualmente, usa-se em muitos cartórios o selo físico de fiscalização. A utilização do selo eletrônico deposita segurança jurídica aos atos cartorários, pois não há risco de fraude pela reutilização de um selo físico apostado em um ato. E, ainda, nos estados que possuem selo eletrônico, a comunicação dos selos utilizados é muito mais rápida do que os selos físicos. Assim, é possível mensurar pelos tribunais de justiça a quantidade dos atos praticados, tornando mais transparentes as informações.

O indicador de qualidade busca definir a avaliação de critérios diante da percepção e opinião pública, que devem considerar: a) os principais problemas nos cartórios; b) o nível de falta de transparência da destinação dos valores pagos em cartórios; e c) o nível de confiança da população nos cartórios.

4.4 Indicador de tempo

Outro aspecto da qualidade é o tempo e o controle de tempo de atendimento, por ser um dos fatores mais buscados pelo mundo hoje. Antes as pessoas eram mais livres para administração de suas vidas e para trabalhar de acordo com seus ritmos naturais ou sazonais, mas hoje precisam ser encaixadas em padrões e cumprir expectativas.

Verifica-se que toda ferramenta que se transforme em aliada ao ganho de tempo, independentemente da tarefa, consegue espaço, a exemplo da tecnologia.

Atualmente, as distâncias percorridas, o alto nível de trânsito e a morosidade para conseguir resolver determinadas demandas consomem o tempo das pessoas. No entanto, a entrega de um serviço cartorário com eficiência e presteza, que seja localizado de forma estratégica diante das necessidades dos usuários, traz conforto e satisfação à população.

O tempo de atendimento entre o momento em que o interessado solicita o serviço até quando tem sua situação resolvida parece ser um indicador de monitoramento relevante para caracterizar a qualidade do serviço.

A investigação do tempo de deslocamento da residência dos usuários até a serventia extrajudicial pode ser um indicador simples que demonstra a necessidade ou não da instalação de uma serventia física em determinada região. É possível estimar o tempo de deslocamento por uma média de pessoas e de serviços solicitados considerando o tempo de saída até a chegada ao cartório competente.

O indicador de tempo também deve considerar a quantidade de colaboradores que influenciam na agilidade da prestação dos serviços. Deve ser avaliado o número de demandas em determinado setor do cartório, o número de colaboradores, o número de pessoas atendidas e a duração temporal desses atendimentos. O atendimento cartorário, na maioria das atribuições, se divide em dois momentos: o atendimento aos interessados e o cumprimento/elaboração do serviço solicitado.

4.5 Indicador de cliente

O indicador de cliente deve considerar o perfil da população que necessita dos serviços em determinada região. Esse indicador deve perquirir quem é o cliente daquela região ou espaço digital. O meio de divulgação desses indicadores é por relatório específico de pesquisas de satisfação com opiniões públicas.

Esse indicador de cliente abrange a taxa de crescimento demográfico, que demonstra o número de usuários que demandam atendimento cartorário.

4.6 Indicador de viabilidade

Importante considerar a viabilidade da existência do cartório, que envolve seus custos e sua sobrevivência, considerando mudanças geográficas, avanço da tecnologia, tabela de emolumentos, gratuidades etc.

Acerca das gratuidades, elas são criadas sem contraprestação aos cartórios, que sobrecarregam aquelas regiões mais precárias em que as gratuidades relacionadas à condição financeira do solicitante estejam atreladas. As políticas públicas de atendimento à população de baixa renda imputam aos cartórios, sem ressarcimento, o custo dessa prestação de serviço gratuita.

O serviço notarial e registral é uma função pública delegada a um particular e a integralidade do ônus desses benefícios ofertados à população é suportada pelos gestores titulares dos cartórios.

Além disso, a Lei n. 8.935/1994 garante, no art. 29, I, o direito de o notário ou registrador exercer a opção em caso de desmembramento ou desdobramento da serventia que é titular. Esses casos corroboram a defesa de que os notários e registradores não possuem direito adquirido à imutabilidade da situação da serventia que optou na classificação do concurso.

Tanto é que na pandemia ocasionada pelo coronavírus (Covid-19), foi proferido o Provimento n. 95/2020, pelo CNJ, considerando os cartórios como atividade essencial e proibindo a paralisação dos trabalhos. Assim, verificou-se uma queda do faturamento dos cartórios⁷.

Nesse sentido, verifica-se que aquelas serventias que não conseguiram se sustentar diante da crise que assolou o mundo tiveram que inevitavelmente reduzir gastos ou renunciar à delegação.

⁷ O jornal **O Liberal**, de Belém (PA), na edição de 15 de abril de 2020, noticiou a queda no atendimento dos cartórios de 50% a 80%.

Assim, verifica-se a importância do fator viabilidade para reestruturação das serventias, mas restando claro que não há direito adquirido ao equilíbrio econômico financeiro, pois o Estado não arca com nenhum custo e não garante a perpetuidade das condições iniciais da serventia, sendo um ônus do delegatário.

4.7 Indicador de tecnologia

É indiscutível o avanço tecnológico presente em todos os setores, e em âmbito cartorário a internet é requisito indispensável. A prova disso foi a publicação do Provimento n. 74/2018 do CNJ, que dispôs sobre padrões mínimos de tecnologia que devem ser implantados pelos cartórios, mas que não consegue ser respeitado por muitas serventias brasileiras.

Há necessidade de uniformizar a manutenção de arquivos eletrônicos/mídias digitais de segurança dos livros e documentos que compõem o acervo dos serviços notariais e de registro, bem como imprimir eficiência a esse procedimento. O processo físico está sendo abandonado para se tratar apenas com ferramenta digital, em que o uso de computadores e de internet é requisito mínimo de trabalho.

Diante do maior uso de tecnologia, a mão de obra humana faz-se menos necessária, devendo tal indicador ser considerado na reestruturação, pois os impactos do serviço eletrônico no atendimento remoto sugerem um avanço na gestão dos serviços cartorários.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Verifica-se que o histórico da criação das serventias extrajudiciais demonstra a falta de critérios objetivos para criação e distribuição dos cartórios extrajudiciais. Sugere-se que se alie o planejamento estratégico com as ferramentas e técnicas da administração para que seja realizado prévio estudo com a participação de notários e registradores na definição desses critérios.

O crescimento dos municípios e o avanço das demandas da população exigem a revisão dos indicadores e a instituição de novos parâmetros de medida. Há que se encontrar um modelo de articulação que seja suficiente para aplicação e eficiência da reestruturação dos cartórios. Neste estudo, foram elencados vários indicadores que demonstram a necessidade de estabelecer critérios objetivos de mensuração para melhoria dos resultados do serviço notarial e registral.

A importância da reorganização dos cartórios extrajudiciais recebeu certa atenção com a Orientação n. 7, do CNJ, que dispôs sobre a reestruturação periódica das serventias extrajudiciais vagas, considerando o poder de fiscalização do Poder Judiciário dos atos praticados por seus órgãos (art. 103-B, § 4º, III, da CF), mas não foi totalmente implementada nos estados.

Nesse sentido, verificou-se que é possível a coleta de dados que irá auxiliar e viabilizar o estudo prévio da reestruturação, considerando a peculiaridade de cada região a ser reestruturada.

Referências

ANGELONI, Maria Terezinha; MUSSI, Clarissa Carneiro. **Estratégias**: formulação, implementação e avaliação. O desafio das organizações contemporâneas. São Paulo: Saraiva, 2008.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. A competência para criação e extinção de serviços notariais e de registros para a delegação e para o provimento desses serviços. **Revista de Direito Imobiliário**, ano 22, n. 47, p. 197-212, jul./dez. 1999. Disponível em: <https://www.irib.org.br/obras/a-competencia-para-criacao-e-extincao-de-servicos-notariais-e-de-registros-e-para-provimento-desses-servicos>. Acesso em: 28 set. 2020.

CARNEIRO, Ricardo; MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. Gestão pública no século XXI: as reformas pendentes. **1686 – Texto para Discussão**, Brasília, Ipea, dez. 2011.

CERTO, Samuel C. **Administração moderna**. 9. ed. Tradução: Maria Lúcia G. L. Rosa e Ludmilla Teixeira Lima. São Paulo: Prentice Hall, 2003.

FERREIRA, Caio M. Crise e reforma do Estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 47, v. 120, n. 3, set./dez. 1996.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**. 6. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000b.

FERREIRA, João Figueiredo. Para onde vão os cartórios? **Revista de Direito Imobiliário**, v. 48, p. 125-133, jan./jun. 2000.

HERRERO FILHO, Emílio. **Balanced scorecard e a gestão estratégica**: uma abordagem prática. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores sociais no Brasil**: conceitos, fontes de dados e aplicações. 3. ed. Campinas: Alínea, 2006.

LAMENHA, Artur Angelo Ramos; PATRÍCIO, Susana Reis Rodrigues. O planejamento estratégico utilizando a análise SWOT como recurso para a tomada de decisão: uma aplicação prática em uma empresa de saúde de pequeno porte. **Olhares Plurais**, v. 1, n. 10, 2014. Disponível em: <http://revista.seune.edu.br/index.php/op/article/view/110>. Acesso em: 28 set. 2020.

LIMA, Jean Marcel Cunto; JACOBINI, Juliana Perez Ruggiro; ARAÚJO, Maria Arlete Duarte de. Reestruturação organizacional: os principais desafios para o Ministério Público do Rio Grande do Norte. **Revista Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 6, p. 1507-1530, nov./dez. 2015.

PEREIRA, Antonio Marcos; ABREU, Andréia de. Processo de reestruturação organizacional: um estudo de caso em uma organização hospitalar. **XVI Simpósio de Administração da Produção, Logística e Operações Internacionais SIMPOI 2013**. São Paulo, FGV, 2013.

SANTANA, Larissa Prado. **Aspectos controvertidos da destinação dos valores arrecadados em cartórios extrajudiciais à luz da Constituição Federal**. 2019. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2019.

SANTOS, Gentil Domingues. Registro de empregados por tabeliães e registradores. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 2, p. 109-117, set./out. 2013.

SARMENTO FILHO, Eduardo Sócrates Castanheira. A autonomia dos delegatários de serviços notariais e de registro diante do poder fiscalizatório do Judiciário estabelecido na Constituição Federal de 1988. **Revista de Direito Imobiliário**, v. 85, p. 143-165, jul./dez. 2018.

WRIGHT, Peter; KROLL, Mark J.; PARNELL, John. **Administração estratégica**: conceitos. São Paulo: Atlas, 2000.