



A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL: ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA DAS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS NO BRASIL

MANAGERIAL PUBLIC ADMINISTRATION: ANALYSIS OF THE EXPERIENCE OF EXTRAJUDICIAL SERVICES IN BRAZIL

Gabrielle Aguirre de Arruda*

Ana Carolina Farias Almeida da Costa**

RESUMO

Objetiva-se analisar a experiência do modelo de gestão das serventias extrajudiciais e identificar possíveis aproximações com a Administração Pública Gerencial. Utiliza-se o método dedutivo e a metodologia é de natureza qualitativa e descritiva, com pesquisa bibliográfico-documental. Resultados: a atividade das serventias é flexível e ocorre sob um regime jurídico híbrido, de caráter público e privado, mas norteada pela eficiência e produtividade, uma vez que é exercida por conta e risco econômico dos titulares. Conclui-se que as características do modelo gerencial estavam presentes nas serventias desde a Constituição de 1988, antes do modelo de gestão da Administração Pública iniciado em 1995.

Palavras-chave: Gestão da Administração Pública. Modelo Burocrático. Modelo Gerencial. Descentralização e Desconcentração. Serventias Extrajudiciais.

ABSTRACT

The objective is to analyze the experience of the management model of extrajudicial services and identify possible approximations with the Managerialism. The deductive method is used and the methodology is qualitative and descriptive, with bibliographic-documentary research. Results: the activity of the civil servants is flexible and takes place under a hybrid legal regime, of a public and private nature, but guided by efficiency and productivity, since it is carried out at the economic risk of the holders. It is concluded that the characteristics of the

*Mestranda em Direito pelo Centro Universitário 7 de setembro. Pós-graduada em Direito e Processo Penal pela Universidade de Fortaleza. Pós-graduada em Direito Civil e Jurisprudência pela Escola Paulista de Direito. Pós-graduada em Direito Notarial e Registral pelo CERS. Graduada em Direito pela Universidade de Fortaleza - UNIFOR. Atualmente é Delegatária de Serviços Notariais e Registrais no Estado do Ceará (Tabeliã e Registradora). E-mail: gabrielleaguirrea@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8911-1062>.

**Doutoranda em Direito pela Universidade Federal do Ceará - UFC/PGDIR. Mestre em Planejamento e Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Ceará - UECE. Mestre em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza - UNIFOR. Graduada em Direito pela Universidade de Fortaleza - UNIFOR. Foi Advogada, Professora Universitária do Curso de Direito, Pesquisadora Visitante em Maastricht (Holanda) e Bolsista de Doutorado - UFC/CAPES. Atualmente é Delegatária de Serviços Notariais e Registrais no Estado do Ceará (Tabeliã e Registradora) e Professora de Cursos de Pós-Graduação. E-mail: carolinafarias.ac@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3365-9958>.



management model were present in the civil servants since the 1988 Constitution, before the Public Administration management model started in 1995.

Keywords: Public Administration Management. Bureaucratic Model. Management Model. Decentralization and Deconcentration. Extrajudicial Services.

1 INTRODUÇÃO

O Estado brasileiro passou por grandes reformas na Administração Pública. A primeira remonta à Era Vargas, a partir de 1930, e objetivou a implementação da administração burocrática, e a outra, iniciada em 1995 com Fernando Henrique Cardoso, visou à implementação da administração gerencial. A transição para uma administração gerencial trouxe para o centro das atenções a palavra eficiência e, com o auxílio das novas teorias sobre gestão, o Estado passou a enxergar o usuário dos serviços públicos como contribuinte, cliente, consumidor e, por fim, cidadão.

Ocorre que, antes dessa transformação do Estado burocrático para o Estado gerencial, sistemática semelhante à proposta teórica do modelo de administração gerencial já era executada dentro das serventias extrajudiciais desde, pelo menos, a promulgação da Constituição Federal de 1988. Esse serviço público delegado pelo Estado a um particular após aprovação em concurso público de provas e títulos é administrado de forma privada. A remuneração ocorre por meio do recebimento de emolumentos pagos pelos usuários do serviço — o que, por consequência, não gera qualquer oneração estatal para sua manutenção. Diante disso, considerando traços tão peculiares, questiona-se em que medida a experiência de gestão das serventias extrajudiciais se aproxima da Administração Pública Gerencial.

A importância desta pesquisa está na possibilidade de analisar acertos e erros que ocorreram ao longo dos anos com a delegação de um serviço público aos titulares das serventias extrajudiciais, e de que forma isso poderia favorecer outras experiências de gestão da coisa pública, considerando outros tipos de serviços públicos que poderiam ser executados por particulares. Com relação à coleta de dados, serão utilizadas a pesquisa bibliográfica e a documental, por meio de livros, dissertações, artigos científicos e julgados. No tocante ao método de pesquisa, será utilizado o dedutivo, partindo da análise geral acerca do modelo



gerencial da Administração Pública e da natureza jurídica das serventias extrajudiciais para, então, avaliar as semelhanças e diferenças de ambas as experiências

No primeiro tópico, serão discutidos os modelos da Administração Pública, em especial o gerencial, explorando suas diferenças em relação ao sistema burocrático. No segundo capítulo, será feita uma análise das serventias extrajudiciais no Brasil, destacando sua natureza jurídica e suas principais características de acordo com o posicionamento do Supremo Tribunal Federal – STF. E por fim, no terceiro capítulo, serão examinadas as experiências das serventias extrajudiciais e em que aspectos elas são compatíveis e podem contribuir com o novo modo de gestão da Administração Pública.

2 MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: DO PATRIMONIALISMO AO GERENCIAL

O Estado e a Administração Pública devem ser pensados não como realidades autônomas e isoladas da sociedade e do contexto em que se materializam, mas como intimamente relacionados. O modelo de organização e de funcionamento do Estado e da Administração depende, assim, de uma escolha da sociedade, que, atualmente, busca um modelo mais efetivo e eficiente para ampliar a sua governança (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Nas últimas décadas, como reflexo de um modelo de sociedade globalizada e que busca eficiência na gestão da coisa pública, percebeu-se que o modelo tradicional de Estado precisava ser reformulado. Tal fato ficou conhecido como “crise de Estado”, que mais parece ter sido, na verdade, um conjunto de crises: crise fiscal, crise do modo de intervenção na economia e crise do modelo de gestão burocrática (MATOS; NOLASCO; SILVA, 2015).

Com base em proposta sistematizada por Max Weber, a análise dos perfis de gestão pública costuma ser descrita a partir de etapas. A primeira consiste no chamado patrimonialismo, em que o público e o privado na gestão do Estado se confundem. Segundo Bresser-Pereira (1996), os resultados da sobrevivência do patrimonialismo e do enrijecimento burocrático, que, por diversas vezes, se veem misturados, foram o alto custo e a baixa qualidade da Administração Pública brasileira, por consequência, a opinião pública convergiu quanto à necessidade de mudanças nesse modelo.

A administração burocrática foi criada e adotada para substituir o modelo de administração patrimonialista, típica de monarquias absolutistas em que o patrimônio público se confundia com o privado do rei. Nessa sistemática, o Estado era uma extensão das propriedades régias, dando vazão a práticas como o nepotismo, o empreguismo e a corrupção. Ocorre que, com o passar dos séculos, o patrimonialismo deixou de ser compatível com novos modelos de organização política e econômica, pautados nas democracias parlamentares e no capitalismo industrial. Para a democracia e o capitalismo se sustentarem, a separação entre Estado e sociedade e entre Estado e mercado se tornaram necessárias (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Dessa forma, a administração pública burocrática, no momento de sua implantação, foi uma reação ao patrimonialismo. Ao tratar de uma forma de gerir o Estado em que se distinguisse mais claramente o público do privado, Max Weber descreveu a gestão pública em consonância com um momento de crescente desenvolvimento do capitalismo e da democracia liberal. Costin (2010, p. 30) explica as características dessa nova governança:

Trata-se da administração burocrática, associada ao tipo ideal de dominação racional-legal de Max Weber. Aqui, busca-se estabelecer o comportamento esperado pelo servidor ou administrador público na forma de regulamentos exaustivos, enfatizar a impessoalidade, seja na forma de acesso ao serviço público, seja na progressão na carreira (o que, no fim das contas, leva a tornar quase impossível a premiação do desempenho diferenciado) e torna o conhecimento das regras um recurso de poder (o que decorre do poder racional-legal de Weber). Esse modelo inspirou (e ainda inspira) a Administração Pública em muitos países avançados.

O resultado foi o surgimento de um modelo de Estado burocrático, cujos princípios se pautaram no formalismo (procedimentos codificados em regras exaustivas para evitar a imprevisibilidade), na impessoalidade (valorização das carreiras, pois interessa somente o cargo e a norma, e não a pessoa), na hierarquia (o administrador possui sua autonomia reduzida, pois se submete a uma cadeia de comando longa e clara) e no rígido controle de meios (os meios são constantemente monitorados para se evitar a imprevisibilidade e para introduzir ações corretivas a tempo), conforme relata Costin (2010).

Isso tudo em consonância com o crescimento do tamanho do Estado, que, a partir do início do século XX, passou a cuidar mais diretamente de uma grande quantidade de questões, sobretudo no contexto de implementação de um modelo de Estado Social, prestando serviços como educação, saúde, cultura, previdência, assistência social e pesquisa científica. Na pasta



da economia, regularam-se o sistema econômico interno, as relações econômicas internacionais, a estabilidade da moeda, o sistema financeiro e a provisão de serviços públicos e infraestrutura, com isso, passou-se a defender a necessidade de mudanças no modelo de governança estatal (BRESSER-PEREIRA, 1996).

No Brasil, esse modelo de administração pública burocrática foi se instalando progressivamente durante a República Velha, mas atingiu o seu ponto máximo durante o Governo de Getúlio Vargas (1930-1945). A racionalização da atuação do Estado, aliada à implementação progressiva de um modelo de Estado Social, materializou-se, entre outras medidas, com a criação do Departamento de Administração do Serviço Público – DASP, símbolo da burocratização do serviço público.

Durante o século XX, ao serem retratadas as insuficiências do modelo de administração burocrática, tornou-se necessária uma reflexão sobre a adequação deste modelo. O senso comum passou, então, a enxergar a administração burocrática como sinônimo de lentidão, custo e ineficiência. Diferentemente da proposta teórica original do modelo burocrático, a sua prática resultou em desvantagens como a resistência às mudanças, o apego às regras e regulamentos, a rigidez e falta de inovação, a dificuldade no atendimento ao público, o excesso de formalização, a lentidão nos processos, entre outros problemas.

A resposta foi a elaboração de um modelo de gestão gerencial. Ressalte-se que o fundamento teórico para este tipo de modelo foi a percepção de que o serviço público prestado aos cidadãos deveria ser focado na gestão de resultados, na remuneração do servidor com base em seu desempenho, com a introdução de competição entre organizações e, principalmente, com eficiência, eficácia e efetividade do aparelho estatal (MATOS; NOLASCO; SILVA, 2015).

Sob um aspecto prático, a implementação desse modelo foi iniciada no Reino Unido, com o Governo de Margareth Thatcher, em 1979, quando se defendeu fortemente um modelo de estado mínimo. Outros países adotaram esse modelo, a exemplo da Nova Zelândia, em 1984, e do Brasil, com o Governo de Fernando Henrique Cardoso, a partir de 1995. No Brasil, contudo, argumentos em defesa de uma mudança de perfil na Administração Pública remontam às décadas anteriores, precisamente à Ditadura Militar e à reforma administrativa

decorrente do Decreto-Lei n.º 200/1967; nesse processo, inclusive, já há referências ao termo “gerencial” para qualificar esse modelo (BERCOVICI, 2010).

As principais características teóricas do modelo gerencial partem de uma lógica simples: identificar as melhores práticas do setor privado para implementá-las no setor público, reduzindo custos e elevando a qualidade dos serviços públicos. Para tanto, era preciso deixar de lado o controle baseado nos processos para focar no controle sobre os resultados, visando ao interesse dos clientes-consumidores-cidadãos. Ainda do ponto de vista teórico, objetivava-se a implementação de medidas que serão analisadas no terceiro tópico deste artigo, tais como: a criação de estruturas descentralizadas com redução das atividades estatais; o aumento de parcerias com organizações do setor privado; a ênfase nos contratos de gestão; a criação de agências executivas e agências reguladoras; a possibilidade de maior autonomia gerencial e financeira; o controle “*a posteriori*” dos resultados. Essa busca por eficiência, qualidade e flexibilidade na gestão são enfatizadas por Castello Branco (2018, p. 8):

Em suma, prevalecia a ideia de maior eficiência das organizações privadas que necessitavam se desenvolver intensamente para sobreviver no ambiente competitivo. Considerando que em toda gestão, privada ou pública, existem desafios semelhantes, as técnicas e os conceitos que auxiliaram as empresas a se tornar ágeis e eficientes poderiam, então, ser utilizadas também no setor público.

Bresser-Pereira, um dos grandes defensores da reforma administrativa no Brasil na década de 1990¹, considerou a promulgação da Constituição Federal de 1988 um retrocesso do ponto de vista administrativo, por reformar um modelo burocrático que seria contrário ao que ele considerava como necessárias ao país. Ele afirma que “o serviço público se tornou mais ineficiente e mais caro e o mercado de trabalho público separou-se completamente do mercado de trabalho privado.” (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 13).

Entretanto, Bresser-Pereira (1996) reconhece que um dos grandes méritos da Constituição Federal de 1988 foi ter afastado o empreguismo público por meio da obrigatoriedade de concurso público para admissão de todo e qualquer funcionário.

¹ Não se pode esquecer que Bresser-Pereira, um dos grandes defensores da implementação do chamado “modelo gerencial” de Administração Pública, foi um dos idealizadores do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE, que distinguiu o aparelho do Estado em quatro setores, a saber, núcleo estratégico, atividades exclusivas, serviços não-exclusivos e produção de bens e serviços para o mercado. Ele também foi o titular do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) no Governo Fernando Henrique, principal encarregado da implementação do modelo gerencial no Brasil nos 1990.



Efetivamente, tratou-se de medida de enorme relevância para a modernização da Administração Pública; como se verá adiante, a prévia aprovação em concurso público de provas e títulos se tornou obrigatória também para a assunção de serventias extrajudiciais. Das 27 unidades da federação, apenas uma (estado de Alagoas) ainda não realizou concurso público para o ingresso nas serventias judiciais, gerando situação de permanência que viola frontalmente a Constituição; percebe-se claramente que a adoção de um modelo administrativo não implica necessariamente a substituição do anterior. Dito de outra forma, o caso de Alagoas mostra que ainda há resquícios de patrimonialismo, ainda que, há vários anos, formalmente predomine um modelo gerencial de administração no Brasil².

Abrucio (1997, p. 12) sistematizou em uma tabela “as três visões da administração pública inglesa que surgiram do debate sobre o *managerialism* aplicado ao governo”, ou seja, em “respostas à crise do modelo burocrático inglês (*Whitehall*)”. De modo sucinto, afirma que o modelo gerencial puro teria como objetivo a Economia/Eficiência (Produtividade) e como público-alvo os *Taxpayers* (contribuintes). O modelo *Consumerism* teria como objetivo a Efetividade/Qualidade e como público-alvo os Clientes/Consumidores. Já o modelo de *Public Service Orientation* teria como objetivo a *Accountability*/Equidade e como público-alvo os cidadãos.

Pereira (2018) aduz que, nessa nova governança, o Estado deve preocupar-se em assegurar os interesses do cliente-consumidor-cidadão, concedendo um serviço público de maior eficiência e qualidade, contrariamente ao que ocorria com o sistema burocrático, que buscava apenas cumprir a legislação em vigor. Pereira (2018, p. 7) finaliza:

A decisão de focar a sua atenção no cidadão apresenta-se, entre os princípios do modelo gerencial, como um princípio central de reorganização do Estado. Além da reestruturação na prestação de serviços, busca redirecionar e mudar as prioridades sobre todo o funcionamento do aparelho estatal, com base nas demandas entendidas como prioritárias dos cidadãos.

² Um dos principais reflexos da permanência do patrimonialismo no que se refere às serventias extrajudiciais é a PEC 471/2005, ironicamente conhecida como “trem da alegria dos cartórios”, que pretende legalizar a situação dos interinos, que exercem as suas funções de tabeliães e/ou registradores sem aprovação em concurso público. Trata-se de manifestação de práticas de clientelismo, nepotismo e corrupção que em nada têm a ver com os modelos teóricos de administração burocrática ou gerencial, consistindo muito mais uma deturpação desse sistema. Sobre o tema, cf. BILENKY, Thais. Questões republicanas. **No reino dos interinos:** como (e por que) políticos e desembargadores dominam os cartórios de Alagoas. Edição 186, Março 2022. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/no-reino-dos-interinos/>. Acesso em: 10 abr. 2022..

Soma-se a essa nova perspectiva democrática gerencial a ideia de *accountability*, palavra que existe na realidade inglesa desde o final do século XVIII e que no Brasil só mais recentemente passou a ser empregada com mais frequência. O sentido de *accountability* é fortemente ligado aos valores da Administração Pública Gerencial, pois traz em seu bojo a responsabilização pessoal pelos atos praticados, bem como a transparente prestação de contas, seja no âmbito público, seja no privado. Logo, caberá ao cliente-consumidor-cidadão o papel de fiscal dos serviços públicos prestados junto aos demais órgãos de controle interno e externo (PINHO; SACRAMENTO, 2009).

Por fim, é importante frisar que reformas não acontecem do dia para noite, elas são graduais e ocorrem em ritmos diferenciados nos seus diversos setores impactados. Portanto, a reforma administrativa de burocrática para gerencial ocorreu por meio de uma transição. Ademais, a Administração Pública burocrática não foi (e não será) extirpada por completo do Estado. Nessa perspectiva, Bresser-Pereira (1996) compreende que haverá uma combinação dos princípios gerenciais e burocráticos a variar de acordo com o setor, isto é, naqueles em que o núcleo estratégico necessita de maior segurança e efetividade (qualidades burocráticas), elas serão mantidas em conjunto com os demais princípios e valores gerenciais. Noutra giro, nos setores em que a eficiência é a base, como no caso dos cartórios, o gerencialismo deverá se sobressair sobre a burocracia.

3 AS CARACTERÍSTICAS DAS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS A PARTIR DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – STF

Não é raro, entre quem não conhece a prática da atividade notarial e registral, descrevê-la como milionária, burocrática e arcaica. Isso reflete um total ou quase nenhum conhecimento sobre a existência de milhares de cartórios deficitários (ANOREG/BR, 2021) que sequer têm verbas para custeio das despesas correntes (como energia, aquisição e manutenção de computadores e até material de escritório, por exemplo). Da mesma forma, há o desconhecimento da imensa quantidade de normas editadas quase mensalmente pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ desde a sua criação, em 14 de junho de 2005, a fim de uniformizar procedimentos nacionalmente e encurtar processos que tramitam nos cartórios. Também se desconhece a existência de plataformas nacionais de troca de dados entre



cartórios e o Judiciário, as solicitações dos usuários e, inclusive, o uso de *blockchain* para desempenho da atividade notarial, que terminam de compor um cenário complexo.

É possível afirmar que, nas últimas décadas e, em especial, durante a Pandemia do Coronavírus (covid-19), houve um incremento extraordinário de funções que não existiam quando os cartórios foram incluídos na Constituição Federal de 1988, em dispositivos como o art. 236 e o art. 32 do ADCT. Essas funções atuais, na verdade, sequer eram imaginadas quando da edição do texto da Constituição. Desde então, ocorreram sucessivos repasses de funções aos tabelionatos de notas, tais como divórcios e inventários extrajudiciais. As modificações de funções, além do seu incremento, também são visíveis nos registros de pessoas naturais, que têm absorvido, ao longo dos anos, deveres que eram típicos e exclusivos da Administração Pública Direta, tais como: a emissão de identidades civis antes emitidas somente pelas Secretarias de Segurança Pública de cada Estado, a alteração de dados dos CPFs, antes feitas apenas na Receita Federal, e o cadastro do pescador artesanal, antes feita no Ministério da Pesca, entre outros exemplos.

Em uma perspectiva mais ampla, histórica e sociológica, Dahlke (2020) comprova que os cartórios de registro civil de pessoas naturais espelham as metamorfoses da sociedade e atuam realizando as demandas da sociedade naquele dado momento temporal. Ele apresenta vários exemplos de engajamento das serventias em políticas sociais, em atos de registro que favorecem a realização plena dos direitos da personalidade (alteração de gênero, uniões homoafetivas, socioafetividade) e que efetivam direitos fundamentais, tudo de forma simples e célere, sem a necessidade de contratação de advogado e ingresso de ação no Poder Judiciário.

Desse modo, percebe-se uma discrepância entre o que se descreve como características das serventias extrajudiciais e seu regime jurídico na mídia, na doutrina generalista e nas decisões do STF e o que de fato é executado pelos cartórios na atualidade. Essa descrição equivocada contrasta diretamente com a fluidez da atividade e as constantes modificações e inovações experimentadas constantemente no âmbito extrajudicial — dependentes das demandas da sociedade junto à Administração Pública, dos tipos e

quantidades de conflitos que são levados ao Poder Judiciário e do sistema político e econômico³.

Pensar na natureza jurídica dos cartórios e nas atuais características da atividades comparando-a com sua gênese constitucional, pensada há mais de três décadas, ou comparando-a com a legislação basilar da escrituração, que é a Lei de Registros Públicos (Lei n.º 6.015/1973), com quase 50 anos, é tarefa árdua e até espinhosa, pois demandam, como já salientado, atualização constante e conhecimento aprofundado sobre inúmeros provimentos e resoluções emanados do CNJ, legislações federais e estaduais que se correlacionam com as pessoas, sua dignidade e com seus bens, além das consolidações notariais e registrais de cada estado da federação.

Tradicionalmente, e quase sem um exercício crítico feito a partir desse incremento e remanejamento de atividades que vêm ocorrendo principalmente na última década, a compreensão do que seriam os cartórios (natureza jurídica) e qual o regime jurídico a eles aplicado (público, privado ou misto) é feita basicamente a partir de dois julgados do STF, que tocaram no tema da natureza jurídica apenas de forma tangencial, quais sejam: a) ADI 2.415/SP, proposta em 21/02/2001, com decisão publicada em 04/05/2012, que teve como relator o Ministro Ayres Britto, em que se discutia a necessidade de lei em sentido estrito para reorganização dos serviços notariais e de registro (BRASIL, 2012); b) ADI 2.602/MG, proposta em 31/01/2002, com decisão publicada em 19/04/2006, que teve como relator o Ministro Joaquim Barbosa, em que se discutia a aplicação da aposentadoria compulsória a tabeliães e aos registradores aos 70 anos (BRASIL, 2006). Como se observa, o pano de fundo de cada uma destas ações se relaciona diretamente com a natureza jurídica dos cartórios e o regime jurídico a que estão submetidos.

Da leitura do inteiro teor de ambas as ações, especialmente dos debates, é possível perceber: a) a grande maioria dos ministros não discute em profundidade a natureza jurídica dos cartórios, ainda que esse tema fosse indispensável à compreensão das respectivas normas que pretendiam declarar inconstitucionais; b) há valiosas observações feitas pelo Ministro Marco Aurélio na ADI 2.415/SP, especialmente no tocante ao regime jurídico aplicável a tabeliães e registradores a partir da Constituição de 1969, inclusive com suas alterações por

³ Para interações entre cartórios, jurisdição, mercado, política e Estado, conferir: CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Função social do notariado**: eficiência, confiança e imparcialidade. São Paulo: Saraiva, 2014.



emendas, até a reestruturação realizada por meio da Constituição Federal de 1988; c) o Ministro Ayres Britto, valendo-se praticamente do mesmo voto nas duas ações, sistematiza um conjunto de características dos cartórios, buscando, segundo suas próprias palavras, mostrar que os cartórios desempenham “atividade estatal não-constitutiva de serviço público” (BRASIL, 2006, p. 15); d) a posição consolidada do STF, até então, é de que a atividade dos cartórios tem natureza jurídica de serviço público, embora não prestada diretamente pelo Estado.

De todo modo, as características expostas pelo Ministro Ayres Britto no seu voto do dia 24/11/2005 (BRASIL 2006), repetidas em sua integralidade no voto do dia 22/09/2011 (BRASIL, 2012), são utilizadas até o momento para caracterizar os cartórios. Como efeito, de 2005 até agora, este setor passou por diversas transformações quanto ao desempenho das suas atividades, visto que se aproxima ainda mais das funções que antes eram desempenhadas com exclusividade pela Administração Direta ou pelo Judiciário.

Sobre a natureza jurídica, o Ministro afirmou que estes setores executam atividades próprias do Poder Público; a Constituição faz referência expressa da delegação da atividade a particulares, portanto, é uma atividade pública exercida em caráter privado. A delegação deve ocorrer de forma obrigatória, como determina a Constituição, diferentemente do que ocorre com os demais serviços públicos, que podem ser delegados a pessoas privadas por opção de cada ente federado que titulariza o serviço.

Explica, ainda, que a delegação de serventias extrajudiciais não ocorre por meio de cláusulas contratuais, não recai sobre pessoas jurídicas, somente sobre pessoa natural e não se confunde com concessão ou permissão de serviço público. Para uma pessoa física ser delegatária desse serviço público, é necessária a prévia aprovação em concurso público de provas e títulos, o que é uma marca da Administração Pública burocrática, a fim de modificar o regime anterior, impregnado de clientelismo⁴. Atualmente, notários e registradores, para receberem a delegação, devem ser graduados em Direito ou contar com pelo menos 10 anos de exercício em serviço notarial ou de registro.

⁴ Entre a data da publicação da Constituição de 1969 e a da Emenda Constitucional n. 22, de 29/06/1982, não havia previsão constitucional de concurso público para as serventias extrajudiciais, o que só veio a ser introduzido na referida constituição, no seu art. 207 “As serventias extrajudiciais, respeitada a ressalva prevista no artigo anterior, serão providas na forma da legislação dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, observado o critério da nomeação segundo a ordem de classificação obtida em concurso público de provas e títulos.” (BRASIL, 1969, n.p.).

Característica marcante da atividade é o controle exercido em relação à exclusiva fiscalização do Poder Judiciário, diferentemente do que ocorre com as concessões e permissões de serviços públicos que são fiscalizadas por órgãos ou entidades do Poder Executivo. Portanto, o Judiciário exerce atividade atípica de fiscalização fora do contencioso.

No tocante à remuneração, os notários e os registradores não recebem valores advindos do Estado, e são remunerados por meio do pagamento dos chamados emolumentos, valores pré-fixados pelos Tribunais de Justiça de cada estado e pagos pelos particulares após a prestação do serviço. Assim, essa remuneração não onera os cofres públicos.

Apesar de todas as diferenças apontadas acima em relação aos delegatários de concessões e permissões de serviço público, os autores clássicos de Direito Administrativo, como Di Pietro (2020, p. 691), enquadram os titulares de serventias extrajudiciais na categoria “particulares em colaboração com o Poder Público”, ou seja, pessoas físicas que prestam serviço para o Estado, sem qualquer vínculo empregatício. Essa vinculação ao Estado pode ocorrer de diversas formas, encontrando-se os notários e registradores nessa categoria, sob o título de delegação do Poder Público; desse modo, a sua remuneração não se dá diretamente pelo Estado, da mesma maneira que outros particulares em colaboração com o Estado, tais como os empregados das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, os leiloeiros, os tradutores e os intérpretes públicos.

É uma característica marcante de sua posição *sui generis* e confirma o fato de que não pertencem à Administração Direta ou Indireta do Estado. Apesar de exercerem atividade estatal sob o manto da fé pública, típico poder estatal, estão presentes nas duas ADIs acima mencionadas.

Diante do exposto, torna-se claro que os titulares de serventias extrajudiciais exercem um serviço público, em caráter privado, delegado e fiscalizado pelo Poder Judiciário e são remunerados pelos seus serviços por meio de emolumentos pagos pelo usuário do serviço. Portanto, eles se diferenciam dos demais delegatários que possuem vínculo contratual com o Estado, os quais recebem concessão ou permissão do serviço público e, em virtude disso, são fiscalizados por órgãos ou entes do Poder Executivo e do Tribunais de Contas.



4 AS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS E SUA EXPERIÊNCIA COM A ADMINISTRAÇÃO GERENCIAL

Apresentadas as características da Administração Pública Gerencial e das serventias extrajudiciais, são notórias suas semelhanças. A atividade notarial e de registros é exemplo típico de descentralização administrativa por parte do Estado, feita por meio de delegação especial de serviço público para um particular, pessoa natural, com previsão constitucional — traço característico de uma administração gerencial que delega a execução de serviços públicos, embora a titularidade permaneça com o Estado.

Os aprovados em concurso público são denominados de titulares da delegação e podem assumir a função de notário (tabelião), bem como alternarem ou cumularem com a função de registrador (oficial de registro), a depender do tamanho do ofício e das regras de divisão de atribuições estabelecidas pelo Judiciário local de cada um das 27 (vinte e sete) unidades da federação. Não ocupam cargos públicos, mas exercem serviço público típico consubstanciado na venda de segurança jurídica baseada na fé pública do Estado.

A delegação de serviços públicos é prática gerencial que visa diminuir o número de atividades de responsabilidade do Estado, passando ao particular a sua execução, a fim de que este faça uma melhor gestão e preste o serviço ao cidadão sem onerar o Estado ou onerando-o da menor forma possível.

Mesmo antes da grande reforma da década de 90, os cartórios privatizados (expressão utilizada para retratar os cartórios mantidos às expensas dos próprios delegatários) já executavam suas atividades embasados nas melhores práticas do setor privado e implementando-as no setor público, reduzindo custos e elevando a qualidade dos serviços públicos. Ademais, sempre estavam pautados nos regramentos normativos de direito público que impunham limites à atuação, inclusive sob pena de perda da delegação.

O modelo burocrático weberiano e suas disfunções de ordem prática, bastante conhecidas em solo brasileiro, pautado no processo pelo processo, é deixado de lado. Era preciso abandonar o controle baseado nos processos para focar no controle sobre os resultados, visando o interesse dos clientes-consumidores-cidadãos. A finalidade dos cartórios, tal qual a da Administração Pública na visão gerencial, baseia-se na sua relação com a sociedade e na busca da satisfação do cliente-consumidor-cidadão, preferencialmente, sem

que este precise buscar a realização do seu direito no Judiciário. Para este fim, os processos foram abreviados e simplificados, assim como os seus prazos. Exemplo disso são os Provimentos do Conselho Nacional de Justiça - CNJ que estabelecem as mudanças de procedimento de retificação administrativa de nome, registro de nascimento tardio, reconhecimento de paternidade, reconhecimento voluntário de filiação socioafetiva, alteração de prenome e gênero de pessoa trans, todos feitos via preenchimento de simples formulário e juntada de documentação comprobatória. O mesmo ocorre com a retificação administrativa imobiliária do tipo intramuros ou que conta com o consenso dos confinantes.

A reforma também tem como característica a criação de estruturas descentralizadas com redução das atividades estatais. No caso dos cartórios, isso ocorreu em 1988, na própria Constituição Federal, muito antes da emblemática reforma de 1995. Diferentemente da Constituição de 1969 em seu art. 206, que previa a remuneração “de seus servidores exclusivamente pelos cofres públicos, ressalvada a situação dos atuais titulares, vitalícios ou nomeados em caráter efetivo” (BRASIL, 1969, n.p.).

Soubhia (2010) afirma que a atividade se trata, sem dúvida, de uma função pública e que o Estado está obrigado a prestá-la em conformidade com todos os princípios administrativos, como os da continuidade e da eficiência. Busca-se, por meio da delegação, que o Estado garanta aos cidadãos/administrados a prestação de um serviço público sob a ótica dos princípios de direito público e com a eficiência que se espera dos particulares.

A seleção de novos titulares por meio dos concursos públicos, atendendo ao disposto em normativo de âmbito nacional (Resolução n.º 81 de 09/06/2009, que dispõe sobre os concursos públicos de provas e títulos, para a outorga das Delegações de Notas e de Registro, e minuta de edital), contribuiu para a melhoria da qualidade da prestação dos serviços, uma vez que seus titulares, antes interinos sem qualificação e/ou atualização jurídica em sua maioria, foram paulatinamente substituídos por concursados aprovados em concursos públicos nacionalmente disputados. Os tipos e as quantidades de fases de provas e de títulos e o grau de dificuldade, similar ao concurso da magistratura nacional, aliados à ampla concorrência de candidatos, contribuíram para elevar significativamente o nível do serviço dos cartórios, uma vez que há, entre os novos titulares, uma concorrência pelos clientes da localidade no que diz respeito às funções que podem ser executadas por quaisquer deles.



Ao exercerem a função notarial ou registral, assumem uma dupla racionalidade: por vezes, comportam-se como empresa para conseguir desempenhar as demandas do mercado, atuando de modo direto nos atos que envolvam direitos de propriedade, contratos, sucessões, protestos, ou de modo indireto, quando adequam a vontade das partes ao ordenamento jurídico brasileiro por meio dos mais variados conteúdos de escrituras públicas — uma vez que a irregularidade jurídica é obstáculo à livre disposição de direitos patrimoniais e ao acesso ao mercado formal de crédito. Em outros momentos, atuam como agentes estatais típicos: ainda que não integrantes da estrutura estatal, são responsáveis pela fiscalização do recolhimento de vários tributos (o que possibilita a redução de fiscais fazendários); participam do ciclo de políticas públicas que dispõem sobre a gestão dos conflitos de interesses ou de políticas de controle de natalidade, por exemplo; e integram a rede de instituições que combatem a corrupção, a lavagem de dinheiro e o financiamento do terrorismo no Brasil.

No caso dos cartórios, não houve a criação de uma estrutura descentralizada da Administração Pública após a reforma de 1995. Ao contrário, a Constituição Federal de 1988 aproveitou a estrutura física dos cartórios e a sua desconcentração geográfica nos diversos rincões do país, uma vez que já existia norma infralegal que determinava, desde 1973, a existência de pelo menos um cartório em cada município do país, motivo pelo qual hoje existem 13.440 cartórios espalhados nos 5.570 municípios brasileiros, conforme a ANOREG/BR (2021).

A descentralização de atribuições, entretanto, só teve início em meados dos anos 2000. Temas que antes eram só eram decididos pelo Poder Judiciário — inventário e partilha, separação consensual, divórcio consensual, reconhecimento e dissolução de união estável, reconhecimento voluntário de filiação socioafetiva, usucapião extrajudicial, alteração e retificação e prenome, conciliação e mediação nos cartórios e alteração de prenome gênero de pessoa trans —, desde 2007, puderam ser solucionados nos cartórios com a permissão da Resolução n.º 35 de 24/04/2007.

O aumento de parcerias com organizações do setor privado é frequente, especialmente nos tabelionatos de protestos (bancos e entidades de crédito), no registro de títulos e documentos (empresas), no registro de pessoas jurídicas (sociedades não empresárias e entidades civis) e no registro de imóveis (corretores de imóveis, sistema financeiro, sindicato da construção civil, entre outros). As demandas desses setores foram importantes

para grandes alterações legislativas e que dizem respeito à atuação dos cartórios, como nos casos de: postergação das custas dos emolumentos nos tabelionatos de protestos; criação de centrais nacionais (plataformas informatizadas) para que empresas, sociedades não empresárias e entidades civis pudessem tramitar os serviços de títulos e documentos e pessoas jurídicas; redução dos prazos e dos procedimentos atinentes ao registro imobiliário no Brasil, o que está sendo feito por meio da MP n.º 1.805, de 27/12/2021.

A ênfase em contratos de gestão é uma das características da administração gerencial, que não tem aplicabilidade prática no caso dos cartórios, pois o contrato de gestão é um instrumento de implementação, supervisão, acompanhamento e avaliação de políticas públicas que vincula recursos públicos ao atingimento de finalidades públicas por parte de uma entidade não-estatal (pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos qualificada como organização social). Embora sejam extremamente necessárias, especialmente no caso das 2.640 serventias brasileiras deficitárias, não existem quaisquer formas de parcerias e/ou incentivos previstos em lei de caráter nacional autorizando uso de orçamento público e/ou uso de bens públicos até o presente momento.

Outro ponto importante da administração gerencial é a criação de agências executivas e agências reguladoras. Os cartórios são vinculados juridicamente ao Estado mediante uma delegação em caráter especial e, a despeito de não integrarem o Judiciário, são, de certo modo, subordinados a uma normatização, uniformização a nível federal e fiscalização central exercida pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ, fenômeno que em muito se assemelha ao existente entre as Agências Reguladoras e as entidades reguladas, assunto recorrente no âmbito da Administração Pública, mas que não encontra na literatura especializada discussão ou debate sobre a relação entre CNJ e cartórios regulados e fiscalizados.

A maior autonomia gerencial e financeira é traço diferencial no caso dos cartórios. Todas as despesas de estrutura, funcionamento e funcionários das serventias extrajudiciais são de inteira responsabilidade do delegatário do serviço, sendo este responsável por sua manutenção. Soubhia (2010, p. 6) diz que “nesse aspecto o titular da serventia assume o risco da sua atividade, e o utente dos serviços figura ao mesmo tempo como administrado, como parte e como “consumidor” dos serviços públicos prestados”.



Mesmo a renda mínima que é paga aos 2.640 cartórios deficitários (ANOREG/BR, 2021) é custeada pelos próprios titulares dos cartórios, a partir de uma espécie de quota proporcional sobre o que arrecadam em venda de selos e de demais serviços. Os titulares têm autonomia gerencial para contratar o aluguel ou comprar o espaço físico e para escolher a quantidade de empregados e de equipamentos tecnológicos, desde que atendam a requisitos mínimos estabelecidos pela Receita Federal do Brasil para a dedução de despesas, conforme art. 20, § 1º, da Lei n.º 8.935, de 18/11/1994, e em normativos do CNJ, tais como o Provimento n.º 74, de 31/07/2018, que dispõe sobre padrões mínimos de tecnologia da informação para segurança, integridade e disponibilidade de dados para a continuidade da atividade pelos serviços notariais e de registro do Brasil, respectivamente.

Desse modo, é possível falar em uma espécie de autonomia financeira limitada, pois, para decidir como empregar a diferença entre o faturamento recebido após o pagamento das despesas correntes e das despesas pontuais, há intensa fiscalização em três níveis: pelo juiz corregedor local (o juiz da primeira vara de cada comarca respectiva), pela Corregedoria Geral de Justiça, por meio do seu corregedor, e pelo CNJ, por meio do envio de informações ao “Justiça Aberta”.

Ainda tratando dos limites, desde que não existam pendências fiscais em nenhum dos níveis da federação e que o titular tenha feito o repasse da quota parte dos valores pagos pelos clientes-usuários-consumidores à Defensoria Pública, ao Ministério Público e ao Poder Judiciário — o que chega a representar, em alguns Estados, 15% em cima do preço final pago pelo usuário (ANOREG/BR, 2021) —, o titular da serventia tem autonomia financeira. Ou seja, além de não receberem qualquer incentivo fiscal direto ou indireto, de não receberem qualquer verba do orçamento público e de não terem qualquer dispensa do pagamento de tributos, os cartórios arrecadam, a partir dos seus serviços, valores que são direcionados para a Defensoria Pública, para o Ministério Público e para o Poder Judiciário — estes sim, recebidos e utilizados sem nenhum controle ou fiscalização dos Tribunais de Contas.

Como a remuneração destas serventias ocorre de forma proporcional ao trabalho realizado, e não há um subsídio implementado e pago pelo orçamento público, é necessário que o delegatário, cada vez mais, se esforce para prestar um serviço que faça o usuário retornar ao seu cartório. Devido ao seu serviço ser prestado por um particular e mediante pagamento direto, este usuário consegue se reconhecer como “consumidor” de serviços

jurídicos mais facilmente do que em outros órgãos públicos. Em outras palavras, o risco financeiro da atividade faz parte dessa delegação especial e, para tanto, o delegatário do serviço esforça-se além de suas obrigações previstas em lei.

O controle “a posteriori” dos resultados ocorre diretamente pelo Poder Judiciário, por meio de suas Corregedorias de Justiça, ou por meio dos próprios usuários e cidadãos, ao acessarem portais da transparência nos *sites* dos Tribunais de Justiça e no Conselho Nacional de Justiça. Moreira Neto (1999, p. 120-121), ao referir-se à Administração Pública gerencial, aduz que:

É preciso mudar a mentalidade dos administradores públicos, para que não mais se considerem senhores da coisa pública, olímpicamente distanciados dos administrados, como se não tivessem outra obrigação que a de meramente desempenhar as rotinas burocráticas para terem cumprido seu dever funcional, mas também, é preciso, sobretudo e concomitantemente, mudar a mentalidade do público usuário, para que este se convença de que pode e deve exigir prestação de serviços públicos tão bons, eficientes e módicos como os que tem se acostumado a exigir dos prestadores privados no regime de competitividade da economia de mercado.

Essa busca por eficiência, qualidade e flexibilidade em sua gestão é enfatizada pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ em vários normativos direcionados a regulamentar e unificar a atividade dos tabeliães e registradores em âmbito nacional. A possibilidade de a gestão das serventias extrajudiciais ser livre, nos padrões estabelecidos pelo CNJ e pelas Corregedorias Estaduais, possibilita de forma mais rápida o real princípio da eficiência que a administração gerencial perquire, qual seja, importar-se menos com os processos e focar nos resultados, para que sejam produzidos com o menor custo, no mais curto espaço de tempo e com qualidade.

Os interesses dos clientes-consumidores-cidadãos também se configuram como ponto importante para o modelo gerencial, e antes da pandemia já existiam serviços efetuados em casa (como a prova de vida para o INSS, por exemplo), entrega de serviços *delivery* e utilização de plataformas estaduais que asseguravam o trânsito dos documentos digitais preservando as principais características dos serviços dos cartórios, que são a segurança jurídica e a integridade das informações.

Com a chegada da Pandemia do Coronavírus (covid-19), várias plataformas nacionais de serviços digitais foram desenvolvidas e/ou incrementadas e liberadas para utilização em massa — embora ainda dependam de ampla divulgação nos principais veículos



de imprensa. Foram autorizadas notificações de protesto por *WhatsApp*, recebimento de documentos por e-mail para análise prévia e foi organizado o atendimento agendado dos serviços. Até mesmo a legislação civilista e de base notarial e registral passou por alterações recentes e, em que pese ser discutível se foi criada para viabilizar o bem-estar dos clientes-consumidores-cidadãos, o fato é que a MP n.º 1.805/2021 possibilitou a redução de vários prazos de serviços, reduzindo-os a menos da metade em sua grande maioria.

Por todo o exposto, verifica-se que a função notarial e registral possui um caráter híbrido ou misto, com características de regime público e de direito privado (SOUBHIA, 2010). Assim, na prática, tabeliães e registradores exercem diariamente um serviço público, com incontáveis limites de direito público que dão feição própria à atividade, mormente quando esta se combina com algumas regras de direito privado. Neste caso, a atividade é gerida por meio do modelo de Administração Pública Gerencial, visando eficiência e efetividade em todos os atos praticados, com o intuito de melhor servir o cliente-consumidor-cidadão e de buscar um resultado financeiro positivo.

5 CONCLUSÃO

A Administração Pública Gerencial tem como objetivos a economia, a eficiência, a efetividade, a qualidade, a *accountability* e a equidade. Há estímulo à produção com qualidade e as sensações de responsabilidade e de prestação de contas tornam-se latentes. O foco do serviço não é mais o processo, e sim o usuário, agora visto como cliente-consumidor-cidadão de um serviço público que tem o poder-dever de fiscalizar os prestadores de serviço, sejam eles integrantes ou não da Administração Pública.

A feição constitucional dos cartórios (serventias extrajudiciais) aliada às suas características delimitadas ao longo dos anos pela jurisprudência do STF e pelos atos emanados do CNJ (desde a sua criação, em 14 de junho de 2005), mostram que, na execução das atividades dos cartórios, deixou-se de lado o controle baseado nos processos para focar no controle sobre os resultados — o que pode ser constatado, entre outras formas, pelos 4,5 milhões de casos que deixaram de ser ajuizados no Judiciário desde a Lei n.º 11.441/07 e puderam ser resolvidos no próprio cartório, por meio de escrituras públicas, junto a um tabelião de notas (ANOREG/BR, 2021).

As serventias extrajudiciais são atividades de caráter público delegadas pelo Poder Público ao particular e fiscalizadas por este. A atividade notarial e de registros ocorre sob a ótica de um regime híbrido, ao mesmo tempo de caráter público e privado, mas sempre em busca da eficiência e da efetividade. Seus delegatários, previamente aprovados em concurso público de provas e títulos, exercem a atividade sob sua conta e risco, e sob suas próprias expensas, visando o melhor atendimento ao cidadão-cliente-usuário-consumidor que procura seus serviços —características marcantes do modelo de administração gerencial.

Esses atributos já estavam presentes nos cartórios desde a alteração de seu regime jurídico, o que ocorreu com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Ou seja, ainda que em menor grau, ou de forma não tão evidente quanto a atual, as serventias extrajudiciais já exerciam suas atividades sob o enfoque do gerencialismo, mesmo antes da transição do modelo de gestão da Administração Pública, que teve início efetivamente em 1995. Com o maior engajamento das serventias em atividades antes desempenhadas exclusivamente pela Administração Direta e pelo Judiciário, e inúmeros Provimentos e Resoluções do CNJ (anteriores e posteriores ao início da Pandemia do Coronavírus), as serventias intensificaram a qualidade dos serviços com foco no cidadão-cliente-usuário-consumidor.

São exemplos dessa aproximação entre os cartórios e o modelo de administração gerencial: e o Provimento n. 74 de 31/07/2018 (que dispõe sobre padrões mínimos de tecnologia da informação para a segurança, integridade e disponibilidade de dados para a continuidade da atividade pelos serviços notariais e de registro do Brasil) e o Provimento n. 95 de 01/04/2020 (que dispõe sobre o funcionamento dos serviços notariais e de registro durante o período de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional – ESPIN, em decorrência da infecção humana pelo novo Coronavírus – Sars-Cov-2, enquanto serviço público essencial que possui regramento próprio no art. 236 da Constituição Federal de 1988 e na Lei n.º 8.935, de 18 de novembro de 1994, além de todos os provimentos correlatos que disciplinaram o serviço dos cartórios durante a pandemia, voltados a cumprir os objetivos da administração, quais sejam, a economia, a eficiência, a efetividade, a qualidade, a *accountability* e a equidade.

REFERÊNCIAS





ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na administração pública**: Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. 52 p. (Cadernos ENAP; n. 10). Fundação Escola Nacional de Administração Pública - ENAP: Brasília, 1997. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/556/1/O%20impacto%20do%20modelo%20gerencial%20na%20Administra%C3%A7%C3%A3o%20P%C3%BAblica.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2022.

ANOREG/BR. **Cartório em Números**. Atos Eletrônicos, Desburocratização, Capilaridade, Cidadania e Confiança. Serviços Públicos que nada custam ao Estado e que beneficiam o cidadão em todos os municípios do País. ANOREG/BR: Brasília, 3. ed., 2021. Disponível em: https://www.anoreg.org.br/site/wp-content/uploads/2021/12/Anoreg_BR-Cart%C3%B3rios-em-N%C3%BAmeros-2021-3%C2%AA-Edi%C3%A7%C3%A3o.pdf. Acesso em: 01 abr. 2022.

BILENKY, Thais. Questões republicanas. **No reino dos interinos**: como (e por que) políticos e desembargadores dominam os cartórios de Alagoas. ed. 186, mar. 2022. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/no-reino-dos-interinos/>. Acesso em: 10 abr. 2022.

BERCOVICI, Gilberto. **O direito constitucional passa, o direito administrativo permanece**: a persistência da estrutura administrativa de 1967. O que resta da ditadura: a exceção brasileira. São Paulo: Boitempo, 2010.

BRANCO, Luiza Szczerbacki Castello. Administração Pública Gerencial: as metas do Conselho Nacional de Justiça. **Revista Práticas de Administração Pública**. vol. 1, nº 2. p. 04-23, set./dez. 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/pap/article/view/30645/18740>. Acesso em: 27 jul. 2021.

BRASIL. Constituição (1969). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 22 abr 2022.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 07 jul. 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994**. Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. (Lei dos cartórios). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18935.htm. Acesso em: 27 jul. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.415/SP**. Requerente: Associação dos Notários e Registradores do Brasil - ANOREG/BR. Requerido: Conselho Superior da Magistratura de São Paulo. Brasília, DF, 22 de setembro de 2011. Ementa: Ação Direta de Inconstitucionalidade. Provimentos N. 747/2000 e 750/2001, do Conselho Superior da Magistratura do Estado de São Paulo, Que Reorganizaram Os Serviços Notariais e de Registro, Mediante Acumulação, Desacumulação, Extinção e Criação de Unidades. Relator: Ayres Britto. Brasília, 04 maio 2012. Disponível em:



<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1718027>. Acesso em: 23 abr. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.602-0/MG**. Requerente: Associação dos Notários e Registradores. Requerido: Corregedor-Geral de Justiça do Estado de Minas Gerais. Brasília, DF, 24 de novembro de 2005. Ementa: Ação Direta de Inconstitucionalidade. Provimento n. 055/2001 do Corregedor-Geral de Justiça do Estado de Minas Gerais. Notários e Registradores. Regime Jurídico dos Servidores Públicos. Inaplicabilidade. Emenda Constitucional n. 20/98. Exercício da atividade em caráter privado por delegação do Poder Público. Aposentadoria compulsória aos 70 anos. Inconstitucionalidade. Relator: Joaquim Barbosa. Brasília, 19 de abril de 2006. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266859>. Acesso em: 23 abr. 2022.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**. Ano 47, vol. 121, n. I, jan-abr 1996. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/issue/view/84>. Acesso em: 27 jul. 2021.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Função social do notariado**: eficiência, confiança e imparcialidade. São Paulo: Saraiva, 2014.

COSTIN, Cláudia. **Administração Pública**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

DAHLKE, Cassia Proença. **O papel do registro civil das pessoas naturais na concretização da dignidade humana a partir da solidariedade nas novas atribuições como ofícios da cidadania**. Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado Área de Concentração em Direitos Sociais e Políticas Públicas, Linha de Pesquisa Constitucionalismo Contemporâneo, Santa Cruz do Sul, 2020. Disponível em: <https://repositorio.unisc.br/jspui/bitstream/11624/2978/1/Cassia%20Proen%C3%A7a%20Dahlke.pdf>. Acesso em: 02 abr. 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

GENTIL, Alberto. **Registro Públicos**. 2. ed. Rio de Janeiro: Método, 2021. <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1734/1/1996%20RSP%20ano.47%20v.120%20n.1%20jan-abr%20p.07-40.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2021.

MATOS, Jatene da Costa; NOLASCO, Loreci Gottschalk; SILVA, Débora dos Santos. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL. **ANAIS DO ENIC**, [S. l.], v. 1, n. 4, 2015. Disponível em: <https://anaisonline.uems.br/index.php/enic/article/view/1628>. Acesso em: 14 jul. 2022.

MENEZES, Samira Birck de. Os Princípios da Administração Pública aplicados ao Direito Registral e Notarial. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**. vol. 03, n. 03, 2008. Disponível em: <https://doaj.org/article/6e7e49bcede64d9cbd5eb1206d8989d1>. Acesso em: 27 jul.2021.



MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Administração pública gerencial. **Revista de Direito Administrativo e Constitucional**. Curitiba: Juruá, 1999, v. 2., n. 4, jul./dez. 1998.

Disponível em:

http://www.camara.rj.gov.br/setores/proc/revistaproc/revproc1998/revdireito1998B/est_adminpublica.pdf. Acesso em: 04 maio 2022.

OLIVEIRA, André Browne Ribeiro e; SILVA, Uilcleides Braga da; BRUNI, Adriano Leal. Gerencialismo e desafios contemporâneos da gestão dos custos públicos no Brasil. **Revista de Estudos Contábeis**, Londrina, v. 3, n. 5, p. 63-82, jul./dez. 2012. Disponível em:

<https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/21913/1/Gerencialismo%20e%20desafios%20contempor%C3%A2neos%20da%20gest%C3%A3o%20de%20custos%20p%C3%ABlicos%20no%20Brasil.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2022.

PEREIRA, José Matias. **Administração Pública**: foco nas instituições e ações governamentais. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

PINHO, José Antônio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. *Accountability*: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**. n. 43, dez. 2009, Rio de Janeiro, p. 1343-1368, nov./dez. 2009. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rap/a/g3xgtqkwFJS93RSnHFTsPDN/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 11 abr. 2022.

PÓ, Marcos Vinicius; ABRUCIO, Fernando Luiz. Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e *accountability* das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças.

Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro: p.679-698, jul./ago. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/kbfYjBY7wrTrB6CYF9PrRnK/?lang=pt&format=pdf>.

Acesso em: 02 abr. 2022.

SOUBHIA, Fernando Paiva. Breves considerações sobre a função notarial enquanto função pública e função privada: submissão ao regime jurídico misto. **Revista @Reópago Jurídico**. ano 3, ed.11, p. 23-40, jul./set. 2010. Disponível em:

http://uniesp.edu.br/sites/_biblioteca/revistas/20170725114003.pdf. Acesso em: 27 jul. 2021.