

CARTÓRIOS E FUNDAÇÕES DE APOIO¹

Introdução

Este texto trata de dados e informações referentes aos serviços notariais e de registro e às fundações de apoio, em complementação aos estudos realizados pelo Departamento de Articulação Institucional da Secretaria de Gestão sobre as OS, OSCIP e SSA, diferentes formas de relacionamento e de parceria do governo com a sociedade civil organizada.

A primeira parte é dedicada aos estabelecimentos notariais e de registro, às atividades que desempenham, legislação que regula esses serviços e dados quantitativos.

A segunda parte traz informações sobre as Fundações de Apoio, legislação, estimativa e principais problemas identificados.

A pesquisa valeu-se de dados secundários oriundos de pesquisa bibliográfica e fontes oficiais.

I Parte – Os estabelecimentos Notariais e de Registro

Os cartórios ou serventias extrajudiciais são entes de colaboração que prestam serviços de utilidade pública à sociedade e que, por seu caráter híbrido _ natureza privada da organização e utilidade pública dos serviços prestados _ equiparam-se ao que se convencionou chamar, na atualidade, terceiro setor.

A função notarial está associada à evolução dos negócios e dos contratos e seu desempenho ocorre na esfera da realização voluntária do direito. O notário molda juridicamente os negócios privados a fim de que se adequem ao sistema jurídico vigente.

Por sua vez, a função registral complementa a função notarial. No que tange aos registros, destaca-se a relevância dos registros civis, que cumprem a função de prova documental da situação jurídica dos indivíduos. Fundamenta-se na publicidade dada a terceiros e ao Estado dos fatos e atos da vida social, geradores de direitos e obrigações. Os registros de nascimento, casamento e óbito são de extrema relevância para o direito da família e das sucessões, assim como fonte de estatísticas que subsidiam a formulação de políticas públicas.

Registra-se, na literatura, a origem comunitária dos serviços notariais e registrais. O crescimento populacional, a expansão das atividades comerciais e a complexidade engendrada no tecido social ensejaram adaptações nas práticas de realização de negócios. Maiores exigências de segurança jurídica nas transações entre os indivíduos levaram à gradativa substituição do testemunho pessoal verbal por instrumentos formais. Esses documentos, inicialmente, eram elaborados por particulares que dominavam a escrita, arte então restrita a poucos. Em algumas culturas, estes profissionais, mais tarde, tornaram-se funcionários públicos destinados a dar fé pública aos atos lavrados.

De acordo com fontes históricas, as funções notariais teriam sua origem entre os egípcios, mesopotâmicos, fenícios, cretenses e hebreus, que utilizavam a escrita para registrar sua história e os atos jurídicos. Sob a influência desses povos, a profissão de notário ou tabelião,

¹ Estudo elaborado por Sheila Maria Reis Ribeiro, Técnica do Departamento de Articulação Institucional da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento.

propriamente dita, teria surgido em Roma, entre o segundo e o terceiro séculos depois de Cristo, seguindo a evolução das relações jurídicas.

No Brasil, a colonização do território foi toda documentada pelos registradores reais aos quais competia anotar em livros especiais tudo o que acontecia na nova terra para informação a Portugal. O trabalho desses profissionais era realizado de acordo com as normas vigentes na Metrópole, que perduraram até após a independência.

Com o a consolidação do direito imobiliário brasileiro por meio da Lei da Terra de 1850, em substituição às sesmarias, e com a criação do Código Comercial Brasileiro, também nesse ano, as funções notariais e registrais acompanhando a evolução do direito e das instituições no Brasil, sofreram transformações. A partir de 1851, esses serviços passaram a ser fiscalizados pelo Poder Judiciário.

Já no que diz respeito ao registro civil, inicialmente, era realizado pela Igreja_ “registro do vigário” _ e somente após a proclamação da República, com a separação oficial entre estado e igreja, passou aos cartórios.

Desde a proclamação da República, os cartórios foram matéria de competência dos Estados federados, prevista sua regulação nas respectivas leis de organização da Justiça.

Registra-se uma tentativa de estatização desses serviços sob a égide da Constituição de 1967. Por meio da Emenda Constitucional nº 7, de 13 de abril de 1977, foi instituído o concurso público e transferida à União a competência para legislar sobre os tabelionatos, além dos registros públicos já previstos. Após cinco anos sem eficácia, nova Emenda foi editada: EC nº 22 de 29 de junho de 1982, remetendo à legislação estadual, do Distrito Federal e dos territórios, as regras de provisão dos cargos, respeitada a classificação obtida em concurso público.

A Constituição Federal de 1988 mais uma vez alterou o relacionamento entre cartórios e Poder Público ao instituir a delegação desses serviços, mediante aprovação em concurso público, e ao redistribuir as competências relativas aos registros civis e serviços notariais entre União e Estados. A Carta dispõe *in verbis* :

“Art. 236. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público.

§ 1.º Lei regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, e definirá a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário.

§ 2.º Lei Federal estabelecerá normas gerais para a fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro.

§ 3.º O ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público de provas e títulos, não se permitindo que qualquer serventia fique vaga, sem abertura de concurso de provimento ou de remoção por mais de seis meses”.

O artigo 236 foi regulamentado pela Lei 8.935/1994, que disciplinou o exercício das atividades notariais e registrais: por meio da definição das atividades correspondentes; da delegação das respectivas funções pelo poder público; da realização de concurso para provimento de cargos e

da fiscalização pelo Poder Judiciário estadual e do DF; da autonomia de gestão administrativa e financeira dessas organizações, dentre outras.

De acordo com a referida Lei, esses serviços podem ser: a) de registro de notas; b) de registro de contratos marítimos; c) de protesto de títulos; d) de registro de imóveis; e) registro de títulos e documentos e civis das pessoas jurídicas; f) registro civil das pessoas naturais e de interdições e tutelas; g) de registro de distribuição.

Cartórios não tem personalidade jurídica. Os notários e registradores públicos são detentores de fé pública e executam atividades e atos, previamente estabelecidos em lei, por delegação do Estado. A relação com o Poder Público dá-se por ato unilateral da Administração, o que gera obrigações aos delegatários (obrigação extracontratual) e responsabilidade perante terceiros. Como serviço público delegado, o Estado responderá objetiva e diretamente pelos danos causados por estes. Os executores de serviços delegados, entretanto, são responsáveis por falhas na execução de seus atos, seja por omissão, seja pela inobservância das normas jurídicas e da formatação dos atos lavrados por eles ou sob sua direção, devendo, no caso de danos a terceiros, responder pelos prejuízos causados.

A criação, extinção, desmembramento, organização territorial dos escritórios notariais e de registro é de competência dos tribunais de justiça estaduais que podem fazê-lo por ato administrativo normativo.

O Cadastro de cartórios editado pelo Departamento de Imprensa Nacional, em 1972, e organizado pelo Serviço de Estatística Demográfica, Moral e Política do Ministério da Justiça, de então, registrava a existência de mais de 7000 cartórios até 1970. (QUINTANILHA: 1981). Levantamento recente realizado pela Secretaria de Gestão junto à Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça_ fonte: base de dados gerada a partir do Cadastro de Cartórios do Brasil, informações disponíveis até outubro de 2008 _ mostra que existem 23.057 estabelecimentos que prestam serviços notariais e de registro no Brasil. Esse segmento de atividade emprega 40.652 trabalhadores, conforme dados da Relação Anual de Informações Sociais –RAIS de 2007 e do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados- CAGED, setembro de 2008, do Trabalho do Ministério do Trabalho e Emprego.

O cruzamento dos dados de população e distribuição desses estabelecimentos por região mostra que há uma concentração de cartórios nas regiões mais populosas.

QUADRO I – População, nº de cartórios e participação no PIB nacional por região

Região	NORTE	NORDESTE	CENTRO OESTE	SUDESTE	SUL	Total
População	14623316	51534406	13222854	77873120	26733595	183987291
% PIB Nacional	5	13	9	57	16	100
Nº de Cartórios	1598	6231	2290	8942	3996	23057

Fontes: IBGE – PNAD 2007; Cadastro de Cartórios do Brasil- out.2008/ Ministério da Justiça.

Entretanto, esses dados desagregados por unidade da Federação demonstram que não há uma correspondência direta entre população e quantidade de estabelecimentos notariais e registrais, e

o número de atribuições que desempenham². Observa-se, também, que os maiores índices de sub-registro concentram-se nos estados menos populosos.

² As atividades de registro são reguladas pela Lei nº 8.935/1994. Em geral, os cartórios não são especializados, há uma relativa divisão de trabalho mas, em regra, acumulam atribuições. De acordo com dados do Cadastro de Cartórios do Ministério da Justiça, listam-se as seguintes atribuições : nascimentos, acidentes de trânsito, casamentos, óbitos, interdições e tutelas, distribuidor extrajudicial, notas, registro de contratos marítimos, registro de imóveis, registro de títulos e documentos, registro civil de pessoas jurídicas, escritania cível, entorpecentes, escritania criminal, contador, partidor, depositário público, distribuidor, infância e juventude, juizado especial cível, juizado especial criminal, fazenda pública, avaliador, família, execuções penais, júri, acidentes de trabalho, registros públicos, protesto de título.

QUADRO II - População por unidade da Federação, cartórios e índice de sub-registro

Unidades da Federação	População	Nº de Cartórios	Total de Atribuições	Sub-registro
DF	2.455.903	207	329	3,20%
GO	5.647.035	1173	4009	12,90%
MS	2.265.274	397	1377	10,60%
MT	2.854.642	513	1551	12,70%
AC	655.385	120	308	10,40%
AM	3.221.939	170	1307	17,40%
AP	587.311	45	254	33,30%
PA	7.065.573	523	2223	15,80%
RO	1.453.756	219	610	19,10%
RR	395.725	37	143	40,10%
TO	1.243.627	484	1518	29,10%
AL	3.037.103	374	1472	30,30%
BA	14.080.654	2161	6831	24,50%
CE	8.185.286	921	4101	20,20%
MA	6.118.995	358	2104	22,70%
PB	3.641.395	692	2210	15,80%
PE	8.485.386	849	3037	12,00%
PI	3.032.421	315	2823	33,50%
RN	3.013.740	329	1775	19,70%
SE	1.939.426	232	941	23,80%
PR	10.284.503	1738	5330	0,60%
RS	10.582.840	1394	4924	4,00%
SC	5.866.252	864	2865	-1,50%
ES	3.351.669	676	2228	14,40%
MG	19.273.506	3673	10533	17,00%
RJ	15.420.375	1391	3248	5,00%
SP	39.827.570	3202	10087	-1,40%
Total	183.987.291	23057	78138	

Fontes: IBGE – PNAD 2007; Cadastro de Cartórios do Brasil - out.2008/ Ministério da Justiça.

II Parte – Fundações de Apoio

Fundações de Apoio são instituições de direito privado, sem fins lucrativos, criadas com a finalidade de dar apoio a projetos de pesquisa, ensino e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico às instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica.

Essas entidades são regidas pelo Código Civil Brasileiro, sujeitas à legislação trabalhista e à fiscalização pelo Ministério Público.

As legislações que regulam essas entidades são: a Lei Nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, o Decreto Nº 5.205, de 14 de setembro de 2004 e a Portaria Interministerial Nº 3.185, de 14 de setembro de 2004.

A contratação dessas entidades é realizada nos termos do inciso XIII do art. 24 da Lei nº 8.666/1993, ou seja com dispensa de licitação, por prazo determinado de interesse das instituições federais contratantes.

É obrigatório o prévio registro e credenciamento no Ministério da Educação e no Ministério da Ciência e Tecnologia, podendo este ser renovável a cada dois anos.

As referidas entidades são obrigadas a observar a legislação federal que institui normas para licitações e contratos da administração pública, referentes à contratação de obras, compras e serviços; na execução de convênios, contratos, acordos e/ou ajustes que envolvam a aplicação de recursos públicos.

A prestação de contas dos recursos aplicados é devida aos órgãos públicos financiadores.

Podem contratar as fundações de apoio: •Universidades federais, faculdades, faculdades integradas, escolas superiores, centros federais de educação tecnológica vinculados ao Ministério da Educação.

Para efeito de contratação dessas entidades consideram-se atividades de apoio: **projetos** de ensino, pesquisa, extensão e desenvolvimento institucional, científico e tecnológico, **gerenciamento de projetos** de ensino, pesquisa, extensão e de desenvolvimento científico e tecnológico.

De acordo com a legislação, as fundações de apoio poderão celebrar outros contratos e convênios com entidades compatíveis com a finalidade dessa instituição expressa em seu plano de desenvolvimento institucional. No que diz respeito a pessoal, as fundações de apoio podem contratar pessoal não integrante dos quadros da instituição apoiada, em caráter complementar, sendo vedada a contratação para fins de prestação de serviços de caráter permanente;

Os membros da diretoria e dos conselhos das fundações de apoio não poderão ser remunerados. É permitido aos servidores das instituições apoiadas, sem prejuízo de suas atribuições funcionais, ocuparem cargos de diretoria.

É admitida a participação de servidores das instituições federais apoiadas a título de colaboração esporádica em projetos de sua especialidade, com a possibilidade de concessão de bolsas.

Pontos Polêmicos sobre as Fundações de Apoio- FAP podem ser resumidos no trecho do Acórdão 2731/2008 –TCU, transcrito abaixo:

“As principais Questões de Auditoria estudadas referiram-se aos instrumentos de parceria utilizados nesse relacionamento (contratos e convênios), ao controle exercido pelas IFES e pelo Ministério Público, à efetividade dos ressarcimentos às IFES pelo uso de seus recursos, à legalidade das bolsas concedidas quando da participação de servidores nos projetos de parceria, aos mecanismos alternativos para essas bolsas, às rotinas orçamentárias de transferência de recursos para a IFES e destas para as fundações e, por fim, às possibilidades oferecidas pela Lei de Inovação Tecnológica nesse cenário de relacionamento.

O conjunto de achados desta FOC revela a persistência e a vitalidade das distorções que corroem, com maior ou menor intensidade, os pilares do marco regulatório preconizado pela Lei nº 8.958/1994, que informa o relacionamento das IFES com suas fundações de apoio:

- a) a prática da contratação direta de fundações de apoio tem subvertido as hipóteses de dispensa de licitação previstas no art. 1º da lei de regência, em especial pelo uso elástico do conceito de desenvolvimento institucional;
- b) a fiscalização exercida pelas curadorias de fundações dos ministérios públicos estaduais é frágil;
- c) os achados demonstram, ainda que residualmente, a contratação de fundações de apoio não credenciadas no MEC/MCT por universidades federais;
- d) as fundações de apoio, em regra, não têm observado os procedimentos previstos na Lei nº 8.666/93 nas contratações por elas efetivadas em projetos desenvolvidos com esteio na Lei nº 8.958/1994;
- e) são frágeis, quando não inexistentes, os mecanismos de transparência e de prestação de contas dos contratos/convênios firmados pelas IFES com suas fundações de apoio;
- f) os achados evidenciaram a debilidade do controle finalístico e de gestão das fundações de apoio pelas instituições apoiadas e a ausência de regras claras de relacionamento que possibilitem a efetividade deste controle;
- g) os gestores têm desprezado as deliberações emanadas dos órgãos de controle interno e externo;
- h) os requisitos de participação dos servidores das instituições federais contratantes têm sido desvirtuados pela alocação continuada de servidores das IFES em projetos, com a percepção perene de bolsas e a caracterização de contraprestação de serviços;
- i) o pessoal contratado para os projetos tem sido muitas vezes deslocado para o exercício de atividades permanentes ou inerentes aos planos de cargos das IFES, configurando a terceirização irregular de serviços (burla à licitação) e a contratação indireta de pessoal (burla ao concurso público);
- j) o instituto do ressarcimento pelo uso de bens e serviços próprios da instituição federal contratante tem sido constantemente solapado pelo estabelecimento de percentuais fixos de remuneração e pela retenção de valores em contas privadas das fundações de apoio (fundos de apoio institucional);
- k) persiste a prática irregular de empenho de recursos para fundações de apoio, com dispensa de licitação, com o objetivo de assegurar a execução de recursos transferidos intempestivamente para as IFES ao final do exercício financeiro.”

QUADRO III – QUANTITATIVO DAS FUNDAÇÕES DE APOIO CREDENCIADAS EM NÍVEL FEDERAL - 2008

UF	Educação	Saúde	C&T	Rádio,TV	Des. Agropecuário	Artes, Cultura, Cidadania	Des. Amazônia	Meio Ambiente	Inf. Incompleta	Total UF
AC	1									1
AL	1									1
AM	2		1							3
AP	1									1
BA	7	1	1		1					10
CE	2									2
DF	4	2	3							9
ES	4	1								5
GO	1	1		1						3
MA	3		1							4
MG	20	2	6	1	1	1			4	35
MS	4		3		1					8
MT	3									3
PA	2						2			4
PB	3		1							4
PE	2									2
PI	3							1		4
PR	3		1							4
RJ	9	4	3						1	17
RN	3									3
RO	2									2
RS	10	2	3						2	17
SC	7		2							9
SE	1									1
SP	5	5	8		1					19
TO	1									1
total	104	18	33	2	4	1	2	1	7	172

Fonte:Secretaria de Educação Superior-MEC.

Nota:(1) Para efeito de classificação por área foi considerada a atividade predominante e o setor apoiado;

(2) Ensino, Pesquisa, Extensão, em geral, e CEFETS foram classificados na área de educação;

(3) Hospitais Universitários foram classificados na área de saúde.

Referências Bibliográficas

As Fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil 2005/IBGE , Gerência de Cadastro Central de Empresas. Rio de Janeiro: IBGE, 2008. 162p.

BASTOS, José Tavares. O Registro Civil na República: nascimentos, casamentos e óbitos. Rio de Janeiro: H.Garnier, Livreiro-Editor, 1909.

BENÍCIO, Hércules Alexandre da Costa. Responsabilidade Civil do Estado decorrente de atos notariais e de registro. São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 2005.

BRANDELLI, Leonardo. Atuação notarial em uma economia de mercado: a tutela do hipossuficiente. Clube Jurídico do Brasil. www.clubjus.com.br . 17/01/2008.

CARVALHO, José Murilo de. “Cidadania: tipos e percursos” IN: Estudos Históricos, Rio de Janeiro, n. 18, 1996.

ERPEN, Décio Antonio. Responsabilidade Civil, Penal e Administrativa dos Notários e Registradores – Boletim do Colégio Notarial do Brasil – Ed.1/99 (www.irib.org.br/biblio/respo_civil.asp

POISL, Carlos Luiz. Em testemunho da verdade: lições de um notário. Porto Alegre:Sérgio Antonio Fabris Ed., 2006.

PUGLIESE, Roberto J. Direito notarial brasileiro. São Paulo: Ed. Livraria e Editora de Direito Ltda, 1989.

QUINTANILHA, Waldner J. Registro Civil das pessoas naturais. Rio de Janeiro:Ed. Forense,1981.

SANTOS, Flauzilino Araújo dos. Direito Civil, Registral e Imobiliário. Biblioteca - Direito Civil, Registral e Notarial. <http://www.irib.org.br/biblio/flauzilino.asp>. 7/05/2009.

SIQUEIRA, Marli A. da Silva & SIQUEIRA, Bruno L. W. Tabeliães e oficiais de registros: da evolução histórica à responsabilidade civil e criminal. IN: Revista de Informação Legislativa. Brasília 37, n.148 out./dez. 2000.

Legislação e outros documentos

Constituição Federal de 1988

Lei Nº 8.935 de 21 de novembro de 1994.

Emenda Constitucional nº 7, de 13 de abril de 1977

Acórdão 2731/2008 –TCU

Lei Nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994

Decreto N° 5.205, de 14 de setembro de 2004

Portaria Interministerial N° 3.185, de 14 de setembro de 2004.