

TRANSACTION BOOKS
Latin America Today series



CUBAN COMMUNISM, fourth edition

Irving Louis Horowitz, editor

ISBN: 0-87855-838-1 (paper) \$19.95 1981 690 pp.

SECRET REPORT ON THE CUBAN REVOLUTION

Carlos Alberto Montaner

ISBN: 0-87855-300-2 (cloth) \$14.95 1981 291 pp.

ISBN: 0-87855-720-2 (paper) \$ 6.95

DEMOCRACY AND CLIENTELISM IN JAMAICA

Carl Stone

ISBN: 0-87855-348-7 (cloth) \$16.95 1980 270 pp.

DOMINATION AND POWER IN GUYANA: A STUDY OF THE POLICE IN A THIRD WORLD CONTEXT

George K. Danner

ISBN: 0-87855-418-1 (cloth) \$29.95 1982 275 pp.

POLITICS OF COMPROMISE: COALITION GOVERNMENT IN COLOMBIA

Albert R. Berry, Ronald G. Hellman, and Mauricio Solaun, editors

ISBN: 0-87855-301-0 (cloth) \$29.95 1980 488 pp.

THE STRUCTURE OF BRAZILIAN DEVELOPMENT

Neuma Aguiar, editor

ISBN: 0-87855-138-7 (cloth) \$19.95 1976 193 pp.

THE PROCESS OF POLITICAL DOMINATION IN ECUADOR

Agustín Cueva

ISBN: 0-87855-338-X (cloth) \$19.95 1981 109 pp.

PERUVIAN NATIONALISM: A CORPORATIST REVOLUTION

David Chaplin, editor

ISBN: 0-87855-077-1 (cloth) \$19.95 (s) 1976 600 pp.

ISBN: 0-87855-573-0 (paper) \$ 6.95 (t)

THE POPULATION OF MEXICO: TRENDS, ISSUES, AND POLICIES

Francisco Alba

ISBN: 0-87855-359-2 (cloth) \$24.95 1981 150 pp.

URUGUAY IN TRANSITION

Edy Kaufman

ISBN: 0-87855-242-1 (cloth) \$19.95 1979 256 pp.

THE CHALLENGE OF VENEZUELAN DEMOCRACY

José Antonio Gil Yepes

ISBN: 0-87855-401-7 (cloth) \$29.95 1981 275 pp.

ROMULO BETANCOURT AND THE TRANSFORMATION OF VENEZUELA

Robert J. Alexander

ISBN: 0-87855-450-5 (cloth) \$39.95 1982 700 pp.

Order from your bookstore or prepaid from:



Transaction Books

CARTÓRIOS NA CENA POLÍTICA

Rosa Maria Barboza de Araujo

O cartório serviu de inspiração a Hélio Jaguaribe para batizar o sistema político brasileiro com o termo *Estado Cartorial*. Em suas palavras, o Estado “apresenta sensíveis semelhanças com os cartórios fiscais da época colonial, cartórios estes que arrecadavam, em troca de uma participação na arrecadação, os benefícios destinados à Coroa. A essência do Estado Cartorial consiste em que esse Estado se constitui em primeiro lugar em mantenedor ou assegurador do *status quo*”.¹

O cartório tem sido uma instituição importante para os mais diversos setores de nossa sociedade, exercendo, entre outras, funções que o definem também como um instrumento de poder. Tão velho quanto a colônia portuguesa, está sempre presente na vida brasileira, seja do lado público, seja do lado privado. Diferentemente do que ocorre na maior parte dos países, o cartório no Brasil é um serviço público exercido privatamente por pessoas escolhidas pelos governantes, que contemplam seus protegidos com uma atividade geralmente lucrativa. Não se passa um ano sem que o cartório

participe do noticiário do grande matutino ou das páginas do *Didírio Oficial*. Momentos houve em que campanhas contra os cartórios chegaram a aumentar a tiragem de jornais, atiçando a opinião pública, ávida de denúncias de corrupção ou de distribuição de benesses. E quantos não esperaram a publicação, no *Didírio Oficial*, de sua nomeação para um cartório, garantia de sobrevivência ou, quem sabe, a conquista da fortuna?

O cidadão comum, por sua vez, tem com o cartório uma forte ligação. Mesmo que não tenha muito desenvolvido o chamado “espírito público”, mesmo que pouco lhe interesse o jogo do poder, os privilégios de camadas favorecidas, o cidadão mobiliza-se na hora de reconhecer uma firma longe de casa, ou quando tem que registrar o filho dentro do prazo, sem multa. Por que todas essas andanças, esses carimbos, essas assinaturas?

A criação de cartórios justifica-se pela necessidade da existência de serviços auxiliares da Justiça. Existem hoje, no Brasil, mais de quinze mil cartórios dos mais diver-

¹ Hélio Jaguaribe, *Condições institucionais do desenvolvimento*. Rio de Janeiro, ISEB/MEC, 1958, p. 22.

sos tipos. Há, por um lado, pequenos cartórios, como por exemplo, o de Registro Civil de uma cidade do interior mineiro, instalado na própria residência de seu titular, que dele não aufera mais do que trinta mil cruzeiros por mês. Por outro, há grandes cartórios, como os ofícios de Registro de Protesto de Títulos reunidos num grande prédio da capital paulista, onde o computador registra mensalmente faturamento da ordem de milhões de cruzeiros.

A complexa burocracia brasileira, perseguida agora pelas tentativas de reformulação determinadas pelo Ministério da Desburocratização, outorga aos cartórios um acúmulo de funções imprescindíveis à vida em sociedade. Delegado do Estado para exercer uma parcela do poder Judiciário, o cartório privatiza a função pública, terminando por ter também uma função importante dentro do sistema político, sendo um vigoroso instrumento da política de clientela.

A idéia-mestra de nossa discussão é apontar o significado político dos cartórios e levantar questões sobre as vantagens e desvantagens da oficialização dos serviços. O artigo está organizado em seis partes. A parte 1 apresenta um pequeno histórico dos cartórios, procurando acompanhar sua evolução e explicar sua organização e funcionamento. A parte 2 trata de sua relação com o sistema político, mostrando a dualidade de investidura dos titulares através dos processos de premiação e barganha política. A parte 3 reúne informações sobre os critérios utilizados pelo poder Executivo federal, a partir de 1930, para efetivar as nomeações. Na parte 4 discute-se a polêmica da oficialização do sistema, seguindo-se

na parte 5 a evolução da legislação concernente aos cartórios e suas repercussões. A última parte trata da situação atual dos cartórios e suas contradições.

EVOLUÇÃO DOS CARTÓRIOS

Em nome das necessidades do exercício amplo e diversificado da Justiça surgiram os chamados Serviços Auxiliares da Justiça, exercidos pelos cartórios e ofícios de justiça, competindo a estes os serviços de foro judicial, e aos primeiros os serviços de foro extrajudicial.² A primeira função auxiliar da Justiça, provavelmente, nasceu com o Tabelião, indivíduo que tomava notas testemunhando a realização dos negócios. As anotações deram origem ao termo Notário, menos absorvido no uso da língua portuguesa, que preferiu seu equivalente, o *tabelião*, originário do latim *tabulae*, tábua revestida de cera onde os notários faziam seus registros.

Em Roma, este ofício foi convertido em função pública, passando de lá para Portugal. A historiografia sugere que o primeiro ato oficial em português, a respeito do Tabelionato, foi publicado em Santarém, em 1343, por D. Dinis. Mais tarde, nas Ordenações do Reino de 1603, encontram-se as principais disposições referentes ao tabelião, suas obrigações e regimento.³ Transportado para o Brasil, o tabelião foi tendo suas funções restrinvidas pela criação de outros ofícios auxiliares da Justiça, que foram cada vez mais se diversificando e especializando na tarefa de exercer fé pública sempre que se fazia necessário.

No mais recente Cadastro de Cartórios elaborado pelo Serviço de Estatística

do Ministério da Justiça,⁴ publicado pelo Departamento de Imprensa Nacional, pode-se constatar a existência de mais de vinte tipos de cartórios nas grandes metrópoles brasileiras, sendo os seguintes os mais comuns: Registro Civil, Tabelionato, Vara Cível, Ofício de Menores, Ofício da Fazenda Pública, Vara de Família, Vara de Órgãos e Sucessões, Ofício de Acidente de Trabalho, Ofício Criminal, Registro de Imóveis, Registro de Títulos e Documentos, Ofício de Protesto de Títulos, Ofício Distribuidor, Ofício Contador, Ofício Partidor e Registros Públicos.

Os tipos e o número de cartórios variam de acordo com as demandas regionais e locais da Justiça. Algumas vezes com nome diferente, outras constando apenas num município ou cidade, os cartórios atestam, registram, cobram ou testemunham atos os mais diversos, dos mais simples aos mais complexos, em nome do Estado. No Rio de Janeiro, por exemplo, além dos cartórios mais utilizados, como os de Registro Civil, de Notas, Registro de Imóveis ou de Vara Criminal, tem-se um cartório de Registro de Contratos Marítimos e já se teve outro exclusivamente voltado para Acidentes de Trânsito.

Organizados hierarquicamente em classes, os cartórios servem à Justiça estadual, sendo por ela regidos. Cada cartório tem como titular um servidor da justiça nomeado por ato do poder Executivo, denotando este fato um aspecto atípico de dependência da Justiça, uma vez que cabem ao Executivo amplos poderes para nomear o responsável por um serviço da área exclusiva do poder Judiciário. O titular do cartório entra para o quadro de funcionários do poder Judiciário como serventuário da justiça. Sua "carreira" tanto pode ser exerci-

da a vida toda no mesmo cartório, como pode ele ser transferido para outro da mesma categoria ou promovido a um cartório de classe superior. Sua função tem caráter vitalício, garantido pela Constituição federal. Ao completar setenta anos, o titular é aposentado como servidor público, percebendo uma pensão equivalente ao cargo de escrivão da Justiça.

O titular de um cartório não percebe salário. Sua atividade é exercida como uma espécie de concessão de serviços, cabendo-lhe todos os custos e manutenção afetos ao ofício. A receita e o lucro, por sua vez, cabem-lhe exclusivamente, não tendo o Estado nenhum tipo de participação, exceto através da Receita Federal, à qual o titular do cartório presta contas como pessoa física. Em outras palavras, o Estado cria obrigações aos cidadãos e entrega o lucro a um indivíduo, instituindo e mantendo a privatização de um serviço público.

Desde 1930, tanto a função jurídica quanto o papel dos cartórios na política vêm sofrendo modificações, assim como a legislação relativa a estes serviços. A influência do poder Judiciário, inicialmente restrita à organização das serventias, vem ocupando um espaço maior conquistado ao Executivo. Ao poder Judiciário cabia apenas a organização, divisão e fiscalização dos cartórios, ficando sua administração por conta exclusiva dos particulares que obtivessem a concessão dos serviços. Ao poder Executivo competia a escolha da maior parte dos titulares, deixando ao Judiciário a indicação de um terço, as transferências e promoções de servidores na carreira.

CARTÓRIO E POLÍTICA

Os cartórios no Brasil, dentre as di-

² O foro extrajudicial é aquele que prescinde de sentença.

³ Ver a este respeito, Zeferino Ribeiro, *O Tabelionato*, Rio de Janeiro/S. Paulo, Freitas Bastos, 1955.

⁴ Brasil, Ministério da Justiça. *Cadastro de cartórios*. Serviço de Estatística Demográfica, Moral e Política. Departamento de Imprensa Nacional, 1972.

versas funções que desempenham, são um instrumento do jogo político. Muito mais do que um "emprego" seguro, a nomeação para um cartório pode significar uma relação eterna com o poder político. Um exame da lista dos titulares de cartório aponta seu vínculo com a elite política dirigente do país. Por um lado, a entrega de um serviço público demanda a escolha de pessoas de confiança dos governantes; por outro, as possibilidades de lucro incentivam o nepotismo. Nos grandes centros, o cartório tornou-se um instrumento político para uso do poder Executivo, como provam os exemplos de que trataremos adiante.

Grosso modo, podemos distinguir dois tipos de nomeação para cartório: premiação por serviços prestados, constituindo uma espécie de nepotismo; e barganha política. A estes dois tipos corresponde a distinção entre a *prebenda*, movida por preferências afetivas do governante, e a troca que se estabelece através de uma *barganha*, para satisfazer interesses políticos, de um lado, e econômicos, de outro.

O Prêmio

O prêmio é o reconhecimento do chefe do governo a quem o serviu e apoiou. Este reconhecimento através da nomeação para um cartório faz parte da nossa prática política.

As nomeações para cargos políticos, além de seu caráter transitório, interessam muito mais pela encarnação de poder e prestígio, do que pela rentabilidade financeira. Um bom emprego público nem sempre depende exclusivamente do chefe do governo. Muitas vezes a nomeação passa

por uma instância intermediária como a concordância da direção do órgão em questão, ou é submetida às artimanhas de um "concurso". Dentre os postos de alta remuneração, o cartório se destaca como uma nomeação sem entraves burocráticos, feita com total liberdade pelo chefe do governo. O cartório é o lugar certo para colocar o servidor leal que, terminado o mandato do governante, teria que voltar para sua repartição de origem, para exercer uma tarefa burocrática inexpressiva, percebendo modesto salário. É claro que se poderia pensar num cargo vitalício, como conselheiro do Tribunal de Contas, ou numa embaixada. Mas, para tal, seria necessário reunir certos requisitos que nem todos os servidores fiéis reuniriam. Além do mais, enquanto não se pode criar embaixadas ou vagas em Tribunais de Contas à vontade, cria-se tantos cartórios quantos interessar.⁵ E para ser nomeado para um cartório, o único requisito é a ligação com o poder. Assim sendo, o cartório presta-se muito ao nepotismo.

Entretanto, se a escolha de um nome para um cartório se justifica por favoritismo, ela também pode justificar-se por um cálculo de utilidade que responda a preferências nacionais do poder Executivo. É o caso da barganha.

A Barganha

Na arena política há comumente uma complexa operação de troca entre governantes e governados. Principalmente quando vigoram os mecanismos representativos, é necessário que o grupo que exerce o poder faça concessões, não só a seus líderes, como a seus opositores.

⁵ As nomeações de magistrados e chefes de missão diplomática em caráter permanente estão condicionadas à aprovação quer do Senado, quer das Assembleias Legislativas, enquanto as nomeações de titulares de cartório dependem exclusivamente o poder Executivo. (Ver, a este respeito, a Constituição da República Federativa do Brasil, artigo 42.)

Inserido na grande diversidade de concessões feitas pelo governo, o cartório pode também se tornar um instrumento de barganha política. Surgindo, por exemplo, uma vaga para um Cartório de Notas, o governador do estado tem a opção de escolher entre os muitos pretendentes, amigos, parentes, colaboradores e o chefe político da região. Se escolhe o chefe político, certamente ganha seu apoio, ou pelo menos, sua simpatia. E essa pequena concessão pode significar muito na hora de eleições ou de decisões na Câmara.

Nas grandes cidades, o titular de cartório pode ou não ter poder político. O simples fato de ser tabelião ou responsável pelo cartório não lhe garante maior expressão na sociedade, além de projeção econômica. A complexidade do sistema eleitoral das grandes cidades, onde existem máquinas partidárias e eleitores que votam segundo princípios ideológicos, não dá ao cartório a garantia de votos. Isto não significa que o cartório fique alheio ao jogo político, mas sua participação é praticamente limitada à contribuição financeira nas campanhas eleitorais. Os grandes cartórios podem servir ao poder político, facilitando transações imobiliárias, emissões de certidões e, em certos casos, expressam sua fidelidade ao "doador" do cartório pela mobilização numa campanha eleitoral.

Já no interior, independentemente do poder econômico, goza o titular de cartório de algum poder político. Nos pequenos municípios, não é infreqüente haver apenas um cartório com muitas funções, e o cidadão precisa dele em diversas ocasiões. Como muitas vezes, em tais cidades, o cartório desempenha também algumas funções da Justiça Eleitoral, já que lá se tira o título de eleitor, seu titular pode exercer certa ordem de ascendência sobre os eleitores, indicando em quem votar, arrebanhando

novos eleitores e eventualmente dificultando a emissão do título.

O cartório que administra, dá andamento a causas cíveis, conta com admiração e apoio da população. O cartório onde se passa escritura de compra e venda, onde se registra nascimento, óbito e casamento, é procurado no dia-a-dia da comunidade. Quando o cartório tem função judicial, dá andamento aos processos, podendo acelerar a chegada à etapa final de julgamento ou empurrar algumas fases. Em todos estes casos, se o cartório funciona bem, se o cidadão é bem atendido, se o serviço é prestado de forma eficiente, o titular tem prestígio local. Num município onde domina o partido do governo, o temor de derrota nas eleições para prefeito pode resultar da possível candidatura de um tabelião pelo partido de oposição. Este, dentre outros exemplos, atesta a relação do cartório com a política, como veremos a seguir.

FAÇANHAS DO PODER

A investidura dos titulares de cartório se inclui na série de instrumentos de poder utilizados pela força do Executivo. O maior ou menor número de nomeações depende muito mais do tempo de duração do governo e do surgimento de vagas, por morte ou aposentadoria do titular, do que da mera vontade do governante favorecer seus escolhidos, embora para tal muitos tenham criado novos cartórios.

O critério de escolha, de modo geral, é muito semelhante. O governante opta por um dos candidatos considerando vários critérios: o valor dos serviços que lhe foram prestados; a força do "padrinho"; o reconhecimento de apoio de um correligionário; a necessidade de cooptar um opositor; a vantagem de ganhar adeptos ou simplesmente a possibilidade de favorecer parentes e amigos.

Se observarmos as nomeações para os cartórios da cidade do Rio de Janeiro, quando era ainda o Distrito Federal, veremos que a maior parte deveu-se à premiação e ao favoritismo. Já as nomeações para os cartórios de Brasília deram-se mais por concessão do governo Kubitschek em troca de apoio ao seu programa e à mudança da capital.

Getúlio Vargas foi o responsável pelo maior número de nomeações no Rio de Janeiro. Ao assumir a chefia do governo em 1930, Vargas destituiu dos cartórios alguns desafetos do regime, por ato de força, passando a nomear pessoas de sua *entourage* para estes postos, assim como para as vagas que surgiram ou para novos cartórios criados ao longo dos anos.

As nomeações de titulares de cartório efetuadas pelo presidente Vargas em seus dois períodos de governo podem ser distinguidas em tipos, de acordo com o motivo que propiciou a escolha. O primeiro tipo atesta a força relativa do poder Judiciário, através da nomeação de funcionários do Tribunal de Justiça, de Desembargadores etc. Pois o Executivo não pode ser insensível às demandas de um setor do qual precisa de apoio constante, especialmente quando é o poder Judiciário o primeiro a saber do surgimento de vagas nos cartórios, já que estes são serviços auxiliares da Justiça.

O segundo tipo de nomeações, talvez o de maior número, é o que favorece a classe política, sua família, servidores e protegidos. Aí se destacam o genro de João Pessoa, estopim da Revolução de 30; o tio de Juarez Távora, à época chamado "Vice-Rei do Norte"; o genro de Francisco Campos, mentor da Constituição do Estado Novo; o

cunhado de Gustavo Capanema, ministro da Educação de Vargas; o genro de Benedito Valadares, interventor de Minas Gerais; o genro de Filinto Müller, chefe de Polícia no Estado Novo etc. Além de parentes próximos de políticos renomados, Vargas atendeu a classe política, nomeando um membro da família de Nereu Ramos, outro da de Antunes Maciel, um protegido de J. J. Seabra, um parente de Melo Viana, um chefe-de-gabinete de Osvaldo Cordeiro de Farias, interventor do Rio Grande do Sul; o filho de um diretor do jornal *A Federação*, órgão oficial do Partido Republicano Rio-Grandense; um genro de Valentim Bouças, empresário destacado no grande comércio que integrou missões comerciais do governo Vargas; um protegido de Agamenon Magalhães, interventor de Pernambuco e ministro do Trabalho; o filho de Ildefonso Simões Lopes, deputado gaúcho, correligionário de Vargas, que estava preso em 1930; além de manter no cartório o irmão do Oleário Maciel, governador de Minas Gerais.⁶

O terceiro grupo de nomeações contemplou servidores diretos de Vargas e suas famílias, ainda que não tivessem destaque no cenário político. Desta forma, foram nomeados para cartórios vários chefes e oficiais-de-gabinete de Getúlio, a filha de um chefe-de-gabinete, o irmão de um delegado do DOPS, um ex-chefe de Polícia, o irmão de um ajudante de ordens, um parente do chefe da Casa Militar, um dos primeiros integrantes da Guarda Pessoal do presidente, um líder do grupo dos "quermistas", um ministro do Trabalho do segundo governo Vargas etc. Ainda no campo dos colaboradores de Vargas, encontram-se algumas nomeações de pessoas de confian-

ça do presidente, as quais, sem exercer cargo definido no palácio, serviram a Vargas como observadores de fatos e comportamentos do regime numa função de "olheiros" do Catete, semelhante ao que Carlos Magno chamava de "olhos-e-ouvidos-do-rei". Estes eram em geral seus conterrâneos, gente de São Borja que levava e trazia informações relevantes para o presidente.

Outro tipo de nomeação veio beneficiar membros de famílias que apoiaram politicamente Vargas, figurando entre estas a família Amado, de Sergipe, onde Vargas foi buscar um chefe do DIP e um embaixador, e principalmente famílias gaúchas que garantiam a "causa getulista" nas rodas políticas do Sul.

Como ocorreu nos governos subsequentes, não faltaram nomeações de parentes, nem o atendimento de pedidos de seus familiares. Assim, receberam um cartório o marido de uma sobrinha, recém-chegado no Rio de Janeiro sem meios de ganhar a vida; alguns amigos pessoais de Vargas; um primo desempregado de seu genro; amigos de seus filhos ou parentes distantes que se aproximavam na hora em que vagava um cartório na capital. Vargas também atendeu a alguns pedidos da imprensa, quando surgiu oportunidade para angariar sua simpatia, favorecendo, por exemplo, pessoas ligadas ao jornal *O Correio da Manhã*.

Os sucessores de Vargas na presidência prosseguiram nomeando titulares de cartórios da capital, sem nenhuma modificação substancial na disputa pelos cargos ou no critério de escolha dos titulares. José Linhares, ficando apenas três meses no governo, apressou-se em fazer nomeações para empregos públicos e para os cartórios. Egresso do poder Judiciário, procurou com as nomeações beneficiar o setor durante seu mandato. As vagas que surgiram para cartório foram preenchidas principalmente por

seus parentes, seguidos de amigos e de funcionários do poder Judiciário.

No governo Dutra, podemos observar, pelo menos, três tipos de nomeações cujos motivos de escolha são comuns aos de Vargas: pessoas que o serviram diretamente no governo, representantes da classe política e suas famílias, bem como funcionários do poder Judiciário. Há ainda a destacar a nomeação de alguns militares, que tinham servido ao general como ajudantes-de-ordens ou oficiais-de-gabinete. Dentro da classe política, foram beneficiadas algumas famílias de Mato Grosso, seu estado natal, o filho de um deputado pessedista por Minas Gerais (amigo pessoal de Dutra), o irmão de um senador etc.

Café Filho, em seus nove meses de governo, teve oportunidade de nomear pessoas de sua equipe para cartório sem precisar recorrer à criação de novos ofícios. Como os presidentes anteriores, beneficiou a classe política, atendendo, por exemplo, um pedido de Ettelvino Lins (ex-interventor de Pernambuco) e da UDN mineira, entre outros. Entretanto, foram seus colaboradores os maiores beneficiados com cartórios; seu chefe-de-gabinete, seu chefe-da-Casa Civil e um secretário particular.

Juscelino Kubitschek de Oliveira foi o último presidente que fez nomeações para os cartórios do Rio de Janeiro, já que, com a mudança da capital, as nomeações no Rio de Janeiro passaram a ser atribuição do governador do estado. Kubitschek teve a oportunidade ímpar de nomear para cartórios em duas capitais federais. Nos quatro primeiros anos de governo, seguiu os passos de seus antecessores, nomeando um grande número de pessoas para os cartórios do Rio de Janeiro. Posteriormente, com a fundação de Brasília e a organização da Justiça na nova capital, foi o responsável pela escolha e nomeação de titulares de

⁶ As informações sobre as nomeações foram reunidas através de depoimentos prestados à autora por titulares de cartórios e pessoas ligadas à questão. Anexamos, ao final do trabalho, a lista de entrevistados. Entretanto, não podemos divulgar a fonte de cada informação, atendendo a solicitação dos entrevistados.

seus cartórios. O critério de escolha de Kubitschek não fugiu às normas habituais.

No Rio de Janeiro, a maior série de nomeações dirigiu-se a figuras que o serviram diretamente, quer no governo de Minas, quer no governo federal. Muitas delas eram correligionários e amigos que se acumularam ao longo de sua vida pública. Um bom exemplo é o caso de um procurador do estado de Minas Gerais, que o conheceu em Diamantina, no início de sua carreira política. Nesta época, brotou da amizade a promessa de que, se um dia Kubitschek fosse presidente da República, nomearia o amigo para titular de um promissor cartório de imóveis no Rio de Janeiro. A bem-sucedida trajetória política de Juscelino trouxe oportunidade para que ele nomeasse tal procurador para outros cargos, inclusive para um cartório em Minas Gerais. O pretendente, entretanto, preferiu aguardar vaga na capital. Em 1958, aposentou-se o titular do 5º Ofício de Registro de Imóveis, que cobria vasta área na Zona Sul carioca, indo do Leme ao Jardim de Alá. O pretendente, sabendo o dia em que o cartório vagava, correu ao presidente para obter a nomeação. A esta altura, surgiram outros candidatos de forte expressão na classe política. Mas Kubitschek cumpriu a promessa e o ex-procurador passou vinte e dois anos à testa do cartório, que lhe proporcionou sólida fortuna.

Na série de nomeações de seus colaboradores e família, Kubitschek concedeu cartório a seu ministro da Fazenda, a seu ministro da Justiça, ao chefe-de-gabinete, ao sub-chefe-de-gabinete, a dois oficiais-de-gabinete (um deles um escritor, responsável por sua correspondência), ao chefe-do-cerimonial de seu governo de Minas, a seu secretário particular etc. Também recebeu cartório no Rio de Janeiro um coronel da Polícia Militar, comandante da PM durante o governo de Kubitschek em

Minas Gerais, que havia demonstrado total fidelidade ao presidente quando da ameaça de impedimento da posse, coordenando a ligação de todas as Polícias Militares estaduais para defender Kubitschek. Outro servidor agraciado com cartório foi o piloto do presidente, ex-oficial da Força Aérea Brasileira, que havia sido contratado para piloto na campanha de Kubitschek para o governo de Minas, permanecendo a seu lado desde então.

Na série de nomeações feitas dentro da classe política, destacam-se a filha de Benedito Valadares, o filho de José Maria Alkmim, um dos homens-chave do staff de Israel Pinheiro na inauguração de Brasília, um membro da família Nereu Ramos, o filho de um ex-governador de Pernambuco e o membro de uma família da UDN mineira com prestígio político.

Juntam-se a estas, concessões de cartórios à família e a amigos do presidente. Em meio a seus parentes, encontra-se um primo, um sobrinho, dois maridos de sobrinhos de sua mulher e um parente mais distante. A escolha de um dos sobrinhos afins foi tida como escandalosa e teve grande repercussão na época, gerando polêmica com a oposição do governo JK, pois o pretendente tinha pouco mais de 20 anos e estava por terminar o curso de Direito, não parecendo reunir as condições necessárias para exercer a função de titular de cartório.

Dentre seus amigos, Juscelino nomeou no Rio de Janeiro um poeta, seu oficial de gabinete no governo do estado de Minas Gerais; um colega de medicina e de partido, seu médico de família e o filho de um amigo e correligionário que o auxiliou na prefeitura de Belo Horizonte, cuja morte precoce deixou a família em má situação financeira.

Conforme ocorreu com os presidentes anteriores, Kubitschek beneficiou os se-

tores da Justiça e da imprensa. No âmbito da Justiça, temos pelo menos a nomeação de um desembargador de bem-sucedida carreira e de um vice-diretor do DASP a pedido do Tribunal de Justiça. Quanto à imprensa, atendendo a pedido do *O Correio da Manhã*, foi nomeado um jornalista que se dedicava a assuntos jurídicos no matutino e um jornalista de *O Globo* que fazia a cobertura na Câmara no tempo em que Kubitschek era deputado. Quando presidente da República, Juscelino mostrou seu reconhecimento pelas notas simpáticas ao PSD, nomeando-o para um cartório de Registro Civil.

Kubitschek foi o último presidente que pôde aproveitar as atribuições do cargo para "dar" muitos cartórios, segundo seus interesses políticos e pessoais. A partir de 1960, não se teve mais um grande número de cartórios vagos no Distrito Federal, nem se criaram muitos cartórios novos. Os cartórios passaram a servir mais como instrumento político dos governadores dos estados. Além do mais, a ideia de oficialização ganhou força, e a questão dos cartórios sofreu algumas mudanças.

A POLÊMICA DA OFICIALIZAÇÃO

Já na Revolução de 1930, como foi dito anteriormente, imaginou-se a oficialização dos cartórios. As mais freqüentes tentativas de modificação do sistema partiram de São Paulo. O programa revolucionário de 1930 não via com bons olhos a execução de serviços auxiliares da Justiça por próceres da República Velha, mas, desta feita, Vargas solucionou a questão sem mudar o sistema. Deixou nos cartórios quem lhe parecia de confiança e expulsou os demais, substituindo-os por titulares dignos de "fé pública" do novo regime.

Ao longo do tempo, promoveu-se a oficialização de alguns tipos de cartórios,

que saíram das mãos de particulares, assumindo o Estado a execução dos serviços. Em 1937, por exemplo, oficializaram-se os cartórios criminais de São Paulo. Em 1949, o secretário de Justiça de São Paulo nomeou uma comissão de juristas para estudar a oficialização, e a conclusão foi desfavorável. Em 1954, também em São Paulo, a Corregedoria Geral da Justiça encaminhou um projeto de oficialização compulsória dos cartórios, sem êxito.

Foi a partir de 1960 que se processaram as maiores modificações referentes a cartórios. Encabeçado por São Paulo e pelo então Estado da Guanabara, iniciou-se um processo de oficialização, de acordo com as normas estabelecidas no Código Judiciário de cada estado. Os decretos designaram a tomada pela administração pública da prática direta dos atos de justiça anteriormente delegados a particulares. Entretanto, manteve-se o direito de vitaliciedade dos titulares, e os cartórios passaram a obedecer a dois tipos de regime jurídico: um para os oficializados, em que todos os empregados, inclusive o titular, são funcionários públicos, e outro para os não-oficializados, que permanecem inalterados até que o titular complete setenta anos e se aposente, dando lugar à oficialização. A vigência de dois regimes jurídicos distintos para regularizar um mesmo serviço pode ser um indício do caráter de transição do sistema dos cartórios ou até da fraqueza do Estado, caso este deseje desmontar o sistema vigente e não tenha poder suficiente para fazê-lo.

A oficialização dos cartórios no Brasil é uma questão complexa, polêmica e de difícil solução. Oficializar implica enfrentar problemas de ordem ideológica, como a opção estatizante, e de ordem política, como modificar um instrumento do clientelismo. No plano econômico, desprivatizar significa neutralizar um grupo de interesses coeso; no plano jurídico, fortalecer o poder

Judiciário. Junte-se a esses fatores a implantação de ordem social, na medida em que o inter-relacionamento da sociedade com os diversos setores da vida nacional afeta o dia-a-dia do cidadão.

Quando se oficializa um cartório, seus empregados tornam-se funcionários públicos. O titular do cartório, nomeado na maior parte das vezes por força do Executivo, torna-se mais um funcionário do quadro do poder Judiciário. Entretanto, a oficialização, além de respeitar o direito adquirido de vitaliciedade dos titulares, preserva uma margem de influência do poder Executivo. Antes da oficialização automática de um cartório, o governador do estado pode efetuar permutas ou fazer transferências que beneficiem seus protegidos.

Na prática, os cartórios continuam como instrumento do jogo político. Em alguns estados, um serventuário da Justiça só é nomeado para um cartório "nobre", de primeira classe, por concurso, promoção por antigüidade ou mérito reconhecido pela Corregedoria de Justiça. Em outros, a força do poder Executivo permite que o governador nomeie um pretendente para um cartório vago, ainda que o candidato jamais tenha pisado num órgão da Justiça a não ser para ter reconhecida sua firma, quer dizer, uma pessoa sem nenhuma relação prévia com serviços da Justiça. E a carreira começa por onde todos os escreventes gostariam de terminar. Mesmo nos estados onde o poder Judiciário tem maior força e autonomia para consagrar os responsáveis pelos cartórios, nada impede que o governador transfira um titular vitalício de um cartório menor para um de maior faturamento. Este mecanismo prorroga o *status quo*, fazendo com que, de fato, os detentores de cartórios menores ascendam a postos mais lucrativos, protelando o prazo da oficialização, que vai se dando apenas nos cartórios pouco rentáveis.

A polêmica em torno da oficialização se divide em dois pólos, contra ou favorável à reformulação do sistema. O argumento em favor da oficialização se concentra na oposição ao prêmio obtido pelos privilegiados "donos de cartório", e na conquista de uma lucrativa fonte de receita para o Estado. Os contrários contrapõem que o Estado não está preparado para arcar com a administração dos serviços, que fatalmente perderão em eficiência e qualidade. Segundo alguns, a medida não deu certo na França e no Canadá, onde depois de uma experiência os governos voltaram a entregar suas serventias à iniciativa privada. Junto-se a este o argumento de que o possível lucro do Estado com os grandes cartórios seria neutralizado pelos altos custos da oficialização de cartórios menores, o que acarretaria finalmente um prejuízo para os cofres públicos. O Estado de São Paulo, por exemplo, afirma que não teria condições financeiras para assumir todos os cartórios de seu território, tendo em vista a necessidade de construção de prédios, compra de equipamentos e contratação de pessoal, para o que não há recursos suficientes. Na verdade, os interesses dos grandes cartórios impedem a modificação do sistema.

AVANÇOS E RETROCESSOS

O processo de oficialização dos cartórios nos diversos estados brasileiros, apesar do impulso da década de 1960, teve fases de retrocesso. São Paulo destaca-se como um dos estados onde a oficialização dos cartórios teve os maiores avanços e recuos. A imprensa tem desempenhado um papel ativo na questão, seja servindo à causa da oficialização, seja defendendo o sistema tradicional. Em São Paulo, experimentou-se a oficialização opcional de cartórios judiciais e extrajudiciais, mas a maior parte

dos cartórios optou pelo setor privado. Os projetos de oficialização viram-se neutralizados, em certos momentos, pela própria imprensa e pela força de setores dominantes na sociedade contrários à mudança do sistema, conforme se segue.

O jornal *O Estado de São Paulo* clamou em inúmeros editoriais contra a oficialização, comparando-a à abolição da propriedade ou da sucessão testamentária.⁷

Em 1963, inúmeros juristas, setores das classes produtoras e membros da Ordem dos Advogados, seção de São Paulo, acabaram por se definir pela não-oficialização dos cartórios. O Tribunal de Justiça de São Paulo argumentou que a medida seria desfavorável ao estado sob o aspecto financeiro, criando ônus para o Tesouro. Na Ordem dos Advogados, vingou o parecer contrário de um conselheiro que lembrou a queda da qualidade dos serviços dos cartórios oficializados, cuja burocracia entraava ainda mais a presteza da Justiça: "Não piaremos algo de bom que ainda existe em nosso Forum. Corramos, como o dia-bô da cruz, da oficialização de alguns bons cartórios ainda existentes em nossa grandiosa terra."⁸

Conquanto não disponhamos de conclusões pertinentes relativas às causas da oficialização paulista, não é possível deixar de observar que São Paulo não só tem o maior número de cartórios do Brasil, como o setor mais organizado da classe dos serventuários da Justiça. O Colégio Notarial de São Paulo, segundo depoimento do presidente da Associação dos Serventuários da

⁷ Ver a este respeito, Tabosa de Almeida. *A burocratização dos cartórios*. Pernambuco, Faculdade de Direito de Caruaru, Caderno nº 29, 1973.

⁸ Parecer de Francisco Emídio Pereira Neto, de 4/12/1961, citado por Tabosa de Almeida, *op. cit.*, p. 27.

⁹ Segundo depoimento do jornalista Hélio Fernandes à autora, os "donos dos cartórios" uniram-se e pagaram aos jornais para não publicarem matéria referente à questão.

Justiça do Estado do Rio de Janeiro, consegue que o governo atenda à maior parte das reivindicações dos tabeliães.

No Rio de Janeiro, os cartórios foram oficializados em 1964, pela Lei nº 4.089. O governador Carlos Lacerda encaminhou à Assembléia Legislativa um projeto de oficialização total dos cartórios, prevendo que o recolhimento da receita seria feito pela Corregedoria da Justiça e a despesa dos cartórios seria orçamentária. Auxiliado por uma forte campanha da imprensa, o projeto ganhou apoio de boa parte da opinião pública que incentivava os atos reformistas do governo. A campanha se baseava na denúncia do paternalismo que beneficiava os detentores de cartórios do Rio, usufrutuários de lucros fabulosos que poderiam passar ao estado. A esta campanha fortalecedora do projeto, contrapôs-se a pressão constante dos cartórios em mãos privadas. O grupo uniu-se para neutralizar a repercussão das denúncias, entrando em entendimentos com vários jornais cariocas para que não divulgassem notícias ou fizessem comentários em oposição aos cartórios.⁹ Pouco antes de terminar o governo Lacerda, o projeto foi aprovado com várias emendas que mutilaram o texto original, ainda assim mantendo privilégios dos não-oficializados, como o direito adquirido de vitaliciedade. Assim sendo, os cartórios passaram a ser oficializados quando seus titulares se aposentavam, chegando-se a uma forma conciliatória que não tocava nos interesses estabelecidos, mas garantia o domínio do poder público daí por diante.

Por outro lado, desenvolveram-se mecanismos para protelar a oficialização. Quando surge vaga para um cartório, nada impede ao governo que a mesma seja preenchida pela promoção ou transferência de um titular da mesma classe para este posto, o que, aos olhos dos defensores da oficialização, significa um crime de lesa-majestade contra o povo, já que o estado se beneficiaria com a nova fonte de receita. Em 1980, no Rio de Janeiro, a transferência de um titular de ofício de um Registro de Títulos e Documentos para um Registro de Imóveis de altíssimo faturamento, vago pela aposentadoria de seu titular, deflagrou violento protesto em parte da imprensa, mobilizando a opinião pública e despertando o ânimo parlamentar. Jornais de oposição ao governo Chagas Freitas denunciaram a transferência em questão como nepotismo do governo.¹⁰ A transferência veio não só favorecer protegidos do governador, como criar a possibilidade de uma fonte de apoio financeiro na próxima campanha eleitoral para o governo do estado, já que se diz que este cobiçado cartório garante um faturamento diário de cento e cinquenta mil cruzeiros. Pouco tempo depois da denúncia, o deputado federal José Frejat requereu, pelos mesmos motivos, uma ação popular distribuída na 4ª Vara de Fazenda Pública, na qual figuram como réus o governador, o procurador-geral do estado e oito titulares de cartórios não-oficializados, beneficiados por atos de transferência ou promoção. A ação popular teve por objetivo anular os atos do governador, alegando "prejuízo ao patrimônio público, face à ile-

galidade e a constitucionalidade das investiduras, com o consequente desvio das receitas dos cartórios em proveito pessoal dos réus".¹¹ O juiz determinou que, durante o processo, as receitas dos cartórios fossem recolhidas ao Banco do Estado e as despesas só se fizessem com sua autorização. A medida, porém, durou poucos meses. As pessoas atingidas, inconformadas, recorreram do despacho da ação popular e conseguiram impugnar o ato judicial. A alegação de que seus prejuízos patrimoniais não poderão ser reparados, caso ganhem a ação, já que nem o juiz nem o estado podem ser responsabilizados, fez com que fosse suspenso o recolhimento das receitas ao Banco do Estado. A questão está *sub-judice*, e a receita continua sendo dos titulares promovidos ou transferidos.¹²

Não só São Paulo e Rio de Janeiro tomaram medidas para oficializar os cartórios; outros estados modificaram o sistema, absorvendo, ou prevendo futura absorção de seus cartórios para o setor público; e mesmo no plano federal houve algumas tentativas de reformular a Constituição no sentido da oficialização.

No governo do marechal Castello Branco, a questão dos cartórios não ultrapassou o limite de discussões palacianas. A constituição promulgada em 1967 assegurou aos titulares de ofícios de Justiça o direito de vitaliciedade, ratificado pelas diversas emendas e atos institucionais que se seguiram.

O Tribunal de Justiça do Distrito Federal, em Brasília, em resolução administrativa, elaborou vários projetos recomen-

¹⁰ *Tribuna da Imprensa*, 9/2/1980, e *Última Hora*, 7/2/1980.

¹¹ Ver, a este respeito, *Estado do Rio de Janeiro, Poder Judiciário*. Despacho Interlocutório. Processo nº 16.177/80.

¹² Ver, a este respeito, *Estado do Rio de Janeiro, Poder Judiciário*. Decisão. Processo número 16.204/80.

dando a oficialização dos cartórios. Mas, no Distrito Federal, a organização judiciária cabe ao presidente da República, e só ele pode apresentar projeto sobre o setor e tem competência legal para criar ou extinguir cargos, diminuir ou elevar a despesa pública.

Dez anos depois, em 1977, a série de mudanças na Constituição editada pelo presidente Ernesto Geisel, conhecidas como "pacote de abril", incluiu o Artigo 206, que oficializa os cartórios e determina que a remuneração dos servidores de cartório seja feita exclusivamente pelos cofres públicos, ressalvada a situação dos titulares vitalícios ou nomeados em caráter efetivo. O presidente Geisel, entretanto, determinou que a regulamentação se daria através de lei complementar de iniciativa do presidente da República, que vedou qualquer nomeação em caráter efetivo para os cartórios não-oficiais, e estabeleceu que os vencimentos dos funcionários dos cartórios particulares continuariam a ser feitos através de custas e taxas, até que fossem fixados pelos estados e Distrito Federal.

Até agora nenhuma medida foi tomada para executar a oficialização. A lei complementar, elaborada ainda no governo Geisel, não saiu da gaveta de seu ministro da Justiça, ele próprio dono de cartório no Rio de Janeiro. O mesmo ocorreu no primeiro ano do governo Figueiredo. Em 12 de março de 1980, a lei foi finalmente enviada ao Congresso Nacional, totalmente desfigurada por emendas que impediam uma reforma estrutural do sistema de cartórios. O Congresso aprovou-a, mas o presidente vetou-a integralmente três meses depois.¹³

Chega-se, assim, a uma situação de impasse. O governo, sob o cerco dos "donos de cartórios", justifica o veto em no-

me da constitucionalidade de vários itens da lei, da invasão de campo próprio das leis de organização judiciária, da quebra da autonomia legislativa estadual e da usurpação, pelos estados, de bens dos donos de cartórios que compraram seus estabelecimentos e equipamentos. Do ponto de vista do Congresso, também os parlamentares mostraram-se descrentes da aprovação de um projeto de oficialização rigorosa, já que os interesses de defesa do cartório não podem ser desprezados, principalmente num período de articulações eleitorais nos estados.

Este breve histórico das tentativas de oficialização indica-nos a estreita ligação dos cartórios com o processo político. Con quanto a instituição dos cartórios não seja explicitamente um foco de poder político, os interesses econômicos aí presentes, por si só, encontram seus defensores nas esferas dirigentes da nação, onde o poder Executivo utiliza sua autonomia para escolher e nomear seus protegidos.

DECLÍNIO DA POLÍTICA DE NOMEAÇÕES

A fundação de Brasília estabelece um certo marco na história dos cartórios como instrumento da força política do presidente da República. Como observamos anteriormente, o presidente da República nomeia os titulares do Distrito Federal, cabendo aos governantes dos estados a nomeação para os demais cartórios.

Já se viu que na década de 60 iniciou-se um processo de oficialização dos cartórios em alguns estados, como o Rio de Janeiro, então Guanabara, e Minas Gerais. Entretanto, a medida foi parcial, resguardando o direito adquirido dos titulares em

¹³ Ver, a este respeito, o jornal *O Estado de São Paulo*, de 4 de abril de 1981.

caráter vitalício, e os governos estaduais encontraram mecanismos eficazes para proteger as oficializações, através da transferência e promoção de seus protegidos. Observa-se ainda a sobrevivência da política clientelística na nomeação dos cartórios nos estados, já que a oficialização não foi geral, continuando a se realizar nos moldes tradicionais até hoje em diversas regiões brasileiras.

No último ano do governo Kubitschek, organizou-se a Justiça da nova capital, cabendo ao presidente a nomeação dos responsáveis pelos serviços auxiliares. Inicialmente, foram criados em Brasília dezenove cartórios. Se observarmos a escolha de seus titulares, veremos que a grande maioria se originou de um processo de concessão, de barganha política de Kubitschek, em troca de apoio a seu governo e sua pretendida segunda candidatura à presidência da República. Entretanto, os cartórios da nova capital não eram uma grande fonte de renda.

As manifestações de reconhecimento de Kubitschek aos que o apoiaram não se expressaram prioritariamente através da entrega de cartórios na nova capital. Estes serviram mais como instrumento de composição política, fosse para angariar simpatia à meta "JK 65", fosse para obter apoio aos projetos que o presidente precisava aprovar até dezembro de 1960, quando se esgotava seu mandato. Por isso, foram feitas as mais diversas concessões a forças políticas estaduais e à imprensa.

As nomeações para cartório provenientes de composição com a classe política incluem o atendimento ao pedido do líder paulista Emílio Carlos, cuja projeção explosiva no cenário político despertou em Kubitschek a necessidade de angariar apoio de seu partido, o PTN. Da mesma forma, o presidente atendeu a um pedido de Mário Palmério, escritor e chefe político da região

de Uberaba, favorecido pela passagem de uma estrada de acesso a Brasília pelo Triângulo Mineiro. Um cartório veio compor com a política paranaense, atendendo o ex-governador e ex-interventor Manuel Ribas. Outro atendeu um pedido de Mauro Borges, político de Goiás, tendo o pedido sido feito por seu pai, Pedro Ludovico, ex-interventor do Estado. Também a oposição se beneficiou com cartório, pela nomeação de um membro do grupo dos Teixeiras, da UDN de Goiás, cujo apoio pareceu necessário ao governo.

O poder Judiciário foi certamente um dos setores mais transtornados pela mudança da capital. Composto em grande parte por pessoas de idade avançada, os funcionários da Justiça nem sempre viam na "dobradinha" um atrativo suficientemente forte para abandonar a estabilidade da velha capital. Talvez por isso, o governo Kubitschek tenha achado conveniente fazer algumas concessões à Justiça através de nomeações e promoções. No que se refere aos cartórios, atendeu a alguns pedidos do Tribunal de Justiça e nomeou o filho de um juiz de Direito de Goiânia.

Nos cartórios de Brasília, o serviço público foi atendido com a nomeação de um locutor da Agência Nacional, figura-chave na promoção da imagem do presidente, e a imprensa com a escolha de um protegido de Assis Chateaubriand, presidente dos Diários Associados. Dos cartórios restantes, destacam-se nomeações que favoreceram amigos de Kubitschek, como a filha de Israel Pinheiro, um comerciante de Uberlândia, amigo pessoal do presidente, e um companheiro de seresta de longos anos.

Uma vez implantados os serviços auxiliares da Justiça na nova capital, passou-se algum tempo sem que se criasse novos cartórios em Brasília. Desta feita, o presidente Jânio Quadros, no seu curíssimo

governo, não usufruiu da força do poder Executivo para favorecer seus apadrinhados com cartórios. Também João Goulart não parece ter feito nomeações de titulares de cartórios no Distrito Federal. Em seu governo não devem ter surgido vagas, e ele não aumentou o número de cartórios.

A partir de 1964, os presidentes dos governos militares vêm fazendo nomeações na medida em que surgem vagas para os cartórios de Brasília. Castello Branco não nomeou ninguém. Costa e Silva, Garrastazu Médici e Ernesto Geisel fizeram algumas nomeações. Figueiredo, com a anistia, renomeou titulares afastados de seus cartórios por cassação ou aposentadoria por motivos políticos.

IMPASSES DE UMA NOVA ORDEM

A reformulação do sistema de cartórios vigente interfere com inúmeras questões de ordem política, social, econômica e jurídica. A heterogeneidade das serventias judiciais, a elevada soma de dinheiro em jogo, a corrupção, a dicotomia interior/cidade grande, a interferência simultânea dos poderes Executivo e Judiciário e a fonte de clientelismo político são alguns fatos que dificultam a passagem dos cartórios do setor privado para o setor público. Vejamos como isto vem ocorrendo.

Ao lado dos cartórios oficializados, encontram-se, nos grandes centros, muitos outros, de receita elevada, pertencentes ao setor privado. Enquanto os cartórios oficiais obedecem ao código de Organização e Divisão Judiciária Estadual, os não-oficializados têm um regime jurídico específico para estas serventias. A participação do Estado restringe-se à fiscalização dos serviços. A heterogeneidade das custas de certidões e registros, a grande variedade de tipos de cartório, as formas distintas com que são administrados, a concorrência entre os car-

tórios não-oficiais e oficiais e a corrupção reinante tornam precária a fiscalização.

Raramente sabe-se com exatidão quanto ganham os titulares dos cartórios. Os funcionários têm por hábito fazer valer a propina para um atendimento mais rápido ao público. Não é incomum que os próprios funcionários induzam os interessados a pagar taxas de urgência ou fraudem a assinatura do titular. Pode-se ainda fazer uso da "grilagem", isto é, registrar uma propriedade sem comprovação da posse ou fraudar os livros de registros, arrancar páginas ou retirá-las do cartório. Estas práticas podem ser "normas" do cartório que vêm beneficiar prioritariamente o titular, ou são utilizadas por funcionários, à sua revelia.

A fiscalização do Estado nos cartórios não-oficializados é feita através de uma Comissão de Correição, uma espécie de auditoria composta por um advogado do cartório, um promotor do Ministério Público, um juiz e um representante dos advogados. A Comissão vai ao cartório, suspende temporariamente os trabalhos, fecha todos os livros e examina os registros por amostragem, enviando um relatório à Corregedoria de Justiça. Esta fiscalização atua como mecanismo de controle das irregularidades, podendo cobrar multa dos infratores, ou mesmo levar o titular à suspensão de suas atividades. Em princípios de 1981, por exemplo, no Distrito Federal, o Corregedor de Justiça determinou o fechamento do cartório do 3º Ofício de Notas até que o titular esclarecesse as irregularidades constatadas pela Comissão de Correição. Em 1980, três titulares de cartório do Distrito Federal foram provisoriamente afastados de seus cargos e obrigados a pagar multa para retornar à atividade. Uma das irregularidades constatadas, por exemplo, deu-se por um tabelião ter transferido ao irmão de seu oficial-substituto a função específica do titular, permitindo que as cus-

tas fossem arrecadadas e controladas por um terceiro, numa forma de "arrendamento" da função pública.¹⁴

Mas, além da coexistência de cartórios oficiais e não-oficiais, das dificuldades de fiscalização destes, da vigência da corrupção, há um outro fator de considerável importância para a reformulação do sistema. É a dicotomia interior/cidade grande.

Na totalidade dos aproximadamente quinze mil cartórios brasileiros, existe uma substancial diferença entre grandes e pequenos, diferença esta acentuada principalmente quando se tem em conta os cartórios do interior e os cartórios "nobres" das grandes cidades. Enquanto nas capitais o cartório é uma boa fonte de renda, permitindo muitas vezes que o titular faça fortuna, torne-se um empresário ou *rentier*, o do interior pode ser um meio modesto de ganhar a vida, que vem responder à aspiração de segurança da classe média. Os oficiais e tabeliães do interior muitas vezes trabalham em casa, têm despesas com aluguel, com material de consumo e com o pagamento de eventuais empregados, despesas essas que absorvem a maior parte da receita. Em época de eleição, são incumbidos de prestar serviços eleitorais, enquanto nos grandes centros há tribunais voltados especificamente para estes serviços.

No processo de modernização do Brasil, o cartório adquire um papel importante, relacionado com a questão da posse da terra. Na medida em que a economia torna-se mais capitalizada, a terra é convertida em mercadoria, acelerando-se o ritmo das transações fundiárias. A regulamentação e legitimação da posse da terra e o imposto de transmissão são realizados pelos cartórios. Oficializando-se os cartórios, o

próprio Estado passará a gerir diretamente o registro de propriedade e interferir nas questões da terra. Este fator é certamente uma das agravantes no impasse da oficialização, tendo em vista forte interesse dos "donos" de cartório em não perder uma fonte de receita que tende a ser cada vez mais lucrativa.

Desmontar a sólida estrutura dos cartórios implica enfrentar sérios custos políticos e econômicos. Os poderes Executivo e Legislativo perdem um instrumento do clientelismo, o poder Judiciário absorve a responsabilidade de um serviço público, redefinindo um ponto da "independência dos três poderes". Por outro lado, os "donos" dos grandes cartórios perdem o direito adquirido de vitaliciedade e com ele uma elevada fonte de renda.

O Estado deve indenizá-los? O faturamento dos grandes cartórios cobrirá as despesas dos cartórios pequenos? A oficialização dos cartórios afetará a eficiência dos serviços? Estas e outras questões integram o palco de debates e adiam a oficialização.

A mais recente tentativa de reformular o sistema dos cartórios no âmbito federal — isto é, as determinações do "pacote de abril" sobre a matéria — parece ser infrutífera. O governo não encontra uma solução para a oficialização capaz de atender a todos os interesses em jogo. As nomeações de Brasília estão suspensas enquanto não se regulamenta a lei e, no entanto, há distritos carentes de serventias. O Ministério da Justiça está inclinado a reinterpretar o artigo 206, acrescentado pela Emenda Constitucional nº 7, de 13 de abril de 1977, abrindo a possibilidade de nomeações em caráter precário ou transitório. En-

quanto isso, sob a pressão constante dos titulares de cartório, o governo avalia vantagens e desvantagens de absorver um ser-

viço público entregue ao setor privado desde que se instituíram os primeiros atos de justiça no país.

FONTES

Depoimentos

Alzira Vargas do Amaral Peixoto

Antonio Barsante dos Santos

Celso Ferreira

Douglas Saavedra Durão (Presidente da Associação dos Serventuários da Justiça do Rio de Janeiro)

Hélio Fernandes

Lucas Lopes

Osvaldo Penido

Ovídio de Abreu

Publicações

A Reforma Judiciária da Guanabara. Tribunal de Justiça. 1972.

Cartórios não-oficializados (Edison Josué Campos de Oliveira e Walter Gambardella Faina). Ed. Revista dos Tribunais Ltda. 1970. *Código de organização e divisão judiciária do Estado do Rio de Janeiro*. Gráfica Aurora Verde. 1979.

Corregedoria da Justiça. Provimento nº 3. 1975.

ABSTRACT

Public Notaries in the Political Realm

Public notaries are entrusted by Brazil's complex bureaucracy with the responsibility for carrying on a number of functions essential for social life. The public notary's office, which operates under governmental delegation as an auxiliary body to the courts, has also a function to perform in the political realm. Private provision of a public service is a profitable activity often used as patronage by ruling elites.

The choice of incumbents results from a reward for services rendered or from a political bargain. The reward can be bestowed in exchange for individual support for the incumbent administration whereas the bargain is part of a broader exchange between those who govern and the go-

vern. The author analyzes the relations between public notaries and the Executive, based on appointments made in Rio de Janeiro from 1930 onwards, to show that there has been a historical trend towards the public control of public notary's offices, resulting in the coexistence of two different legal systems regulating the same public service. The author argues that this duality has been perpetuated due to the existence of powerful private interests. To totally transform these private offices into public offices would imply a drastic reorganization of the patronage system and the management of ensuing economic and political costs.

RESUMÉ

Les Cartuaires sur la Scène Politique

La bureaucratie brésilienne, dans sa complexité, accorde aux cartuaires un grand nombre de fonctions indispensables à la vie en société. Délégué de l'Etat pour auxilier à l'exécution de services de Justice, les cartuaires ont aussi une fonction au sein du système politique. L'exercice privé d'un service public est, d'une façon

générale, à l'origine d'une activité lucrative; c'est pourquoi les chefs de gouvernement en accordent habituellement le privilège à leurs protégés. Le choix des titulaires de cartuaires obéit à deux critères: récompense pour services rendus et négociation politique. La récompense est, de la part du chef de gouvernement, un geste de reconnaiss-

¹⁴ Ver *Jornal de Brasília*, 14/2/1981, p. 1.

sance envers qui l'a servi et soutenu; la négociation fait partie des opérations de troc entre gouvernants et gouvernés.

L'auteur porte son observation sur les nominations de nouveaux titulaires de cartuaires faites à partir de 1930 par les chefs de gouvernement. Elle veut par là démontrer la relation qui existe historiquement entre les cartuaires et le Pouvoir Exécutif. L'évolution de la législation concernant cette question a donné lieu à l'officialisation d'une série de cartuaires.

Il en découle qu'actuellement le même service est soumis à deux régimes juridiques distincts.

Ainsi, face à la nécessité de satisfaire les puissants intérêts en jeu, l'officialisation totale du système ne peut se faire, car cela signifierait une remise en question du clientelisme ainsi qu'une acceptation des coûts politiques et économiques de l'opération.

AÇÃO COLETIVA E PARTICIPAÇÃO PÓLITICA DO PEQUENO E MÉDIO EMPRESÁRIO*

Maria Lucia Werneck Vianna
Julio Abulafia Salinas

A despeito do modelo altamente concentrador pelo qual se tem pautado o desenvolvimento industrial brasileiro, é sabido o papel que nele desempenham as chamadas pequenas e médias empresas. Em anos recentes, inclusive, face a mudanças operadas na estrutura produtiva — que, sem alterar seus fundamentos, aceleram, sem dúvida, a expansão do capitalismo nacional, ainda que acentuando seus traços oligopolizantes —, novas funções vêm diferenciando a inserção daquele setor empresarial no mercado. A este processo decerto não ficou alheio o aparato estatal que, sobretudo no pós-64, se tornou efetivamente mais intervencionista e regulador.¹

Maior preocupação governamental com o segmento das PMEs, no entanto, não se tem traduzido em programas de alcance efetivo e global, caracterizando-se basicamente por medidas de natureza isolada, desenvolvidas por algumas agências que acabam privilegiando o subconjunto das empresas de maior porte. E mesmo não sendo razão suficiente para que assim suceda, o fato é que são as demandas destas grandes empresas que freqüentam os noticiários e logram influir nas decisões, através de entidades do peso de uma FIESP.

Cabe então indagar até que ponto modificações importantes no quadro das políticas de apoio à PME virão a ser imple-

* Este artigo, escrito em março de 81, resume algumas reflexões resultantes de pesquisa realizada no Iuperj, durante o ano de 1980, em convênio com o Centro Brasileiro de Apoio à Pequena e Média Empresa (Cebrae). Agradecemos a Patrícia Tomei, assistente do projeto, que colaborou ativamente na coleta de dados e na elaboração do relatório final, divulgado com o mesmo título que o aqui indicado, em dezembro daquele ano.

¹ A partir do II PND (1974), o apoio às pequenas e médias empresas passa a figurar entre as prioridades estabelecidas, sendo, então, criado um órgão para tal: o Cebrae. Sobre PME e Estrutura Industrial Brasileira, ver *A Pequena e Média Empresa no Atual Modelo de Desenvolvimento Econômico*, Coletânea de Textos, Cebrae/Iuperj, jan. 1980, especialmente os artigos "Pequena e Média Empresa e Estrutura Industrial: Características Gerais, Desempenho e Política Econômica", de Regis Bonelli, e "Espaço, Desempenho e Futuro das PME na Estrutura Industrial Brasileira", de Rafael Bayce. Sobre políticas governamentais e PME, ver, na mesma coletânea, "Estado, Participação Política e Interesses Empresariais: A Dimensão Ausente nas Análises sobre as PMEs", de Julio Abulafia Salinas e Walmer J. Soares.