

ALISON CLEBER FRANCISCO

**AS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS COMO FERRAMENTA DE
PROMOÇÃO DE INCLUSÃO JURÍDICA - UMA ANÁLISE MAIS
AMPLA DE SUA FUNÇÃO E IMPACTOS NA SOCIEDADE**

Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo
São Paulo - 2022

ALISON CLEBER FRANCISCO

**AS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS COMO FERRAMENTA DE
PROMOÇÃO DE INCLUSÃO JURÍDICA - UMA ANÁLISE MAIS
AMPLA DE SUA FUNÇÃO E IMPACTOS NA SOCIEDADE**

Tese a ser apresentada ao Departamento de Filosofia e Teoria Geral do Direito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo como exigência parcial para a obtenção do Grau de Doutor, sob a orientação do Prof. Titular Celso Fernandes Campilongo.

Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo
São Paulo - 2022

FOLHA DE APROVAÇÃO
(USO EXCLUSIVO DA BANCA):

Aos meus avós, brava gente da roça.

Aos meus tios e tias.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela saúde física e mental em um momento tão complicado da vida.

Ao Ditinho e Cida, pelo amor e carinho incondicional.

Ao Jansen, parceiro de sempre, pra tudo.

Ao Professor Celso Campilongo, pela Confiança.

Ao Victor Lima e Victor Leônidas, vai Timão!

Ao Largo São Francisco, sempre.

A tantos amigos que me ajudaram ao longo do caminho.

Ao Distrito de Maresias, São Sebastião, que me testou.

A Guariba, pelo alento e oportunidades.

Às dificuldades da vida.

À vida simples.

*Justice will not be served until those who are unaffected
are as outraged as those who are.*

(Benjamin Franklin)

“O analfabeto não vence na vida
E tem a sua lida presa aos demais
O analfabeto não sabe de nada
Não lê as notícias que vêm nos jornais
O analfabeto é um papagaio
Só fala porque ouve outro falar
E em caso de assinar um documento
Ele deixa a ficha do seu polegar”

(Samba “O Analfabeto”, Moreira da Silva)

Salus populi suprema lex esto.

(Marcus Tullius Cicero)

RESUMO

A atividade extrajudicial no Brasil é uma função pública exercida por particular, profissional do direito, investido na carreira por concurso de provas e títulos. As serventias extrajudiciais, por força de lei, estão presentes em todos os municípios do país, o que confere capilaridade à instituição, e permite a presença de oficiais delegados em todo o território nacional. A estrutura do sistema extrajudicial no Brasil é *sui generis*, pois praticam atos típicos de sua função, como reconhecimento de firma, autenticação, elaboração de escrituras, registro de nascimentos e casamentos, registros de imóveis, etc., estes remunerados por emolumentos, e atos atípicos, como aconselhamento de âmbito legal e administrativo, estes gratuitos e de livre acesso a todo o público. O sistema é projetado para sua autossuficiência na distribuição de direitos de cidadania e manutenção de sua presença, mesmo quando inviável economicamente nos lugares mais distantes, através de sistema de compensação de atos, em que parte dos emolumentos é destinada à manutenção de serventias deficitárias e compensação de alguns atos gratuitos prestados à população, como registros de nascimento, de óbitos e celebração de casamentos gratuitos, além de repasses de outros percentuais a outras entidades promotoras de inclusão jurídica e proteção de direitos. Ainda, os dados coletados na prestação do serviço são informados para diversas entidades, que deles fazem uso nas suas respectivas atividades. Nesse sentido, a estrutura de serviços extrajudiciais no país realiza efetiva inclusão de indivíduos no sistema jurídico, com a conferência de direitos básicos às pessoas da forma mais abrangente, aumento do conjunto capacitário de seus usuários, manutenção de outras instituições protetoras e promotoras de direitos, informação aos governos e entidades diversas sobre dados estatísticos referentes à população em geral, o que permite a estruturação de políticas públicas com base em seus números. Como ferramenta de efetiva inclusão jurídica e promotora de bem-estar na sociedade, a estrutura do sistema extrajudicial, em razão de sua complexidade, deve ser protegida de captura por outros sistemas, em especial o econômico e o político, sob pena de seu comprometimento como um todo, e conseqüente prejuízo para o cidadão, que é o seu beneficiário final. Para isso, a desdiferenciação sistêmica deve ser evitada, com vistas à manutenção da integridade do sistema extrajudicial, como parte do sistema jurídico, através da Constituição Federal como elemento de acoplamento dos sistemas e garantidor de diferenciação funcional.

Palavras-chave:

Cartório – Notas e Registros Públicos – Inclusão – Cidadania – Teoria dos Sistemas

ABSTRACT

The notary and public registry activities in Brazil are a governmental responsibility function rendered by individuals, who attended law school, assigned in duty after public exam and titles contest. These activities are held, by force of law, in all municipalities all over the country, what confers to it a large coverage range, and allows the presence of delegate officials of such services all over the country. The structure of notary and public registry activities in Brazil is *sui generis*, since it includes typical services of the activity, such as signature notarization, authentication of copies, public agreements, birth registration, marriages, real estate registration, etc., all of those paid by emoluments, and atypical acts, such as legal and administrative counseling, these held free of charge, and to all users. The system is projected to maintain itself in order to regard civil rights and to assure its presence around, even when it is not financially feasible in the most distant places, through an act compensation system, by which part of the emoluments is destined to the maintenance of the non-profitable units, and to compensation of free acts held to the population, such as birth and death registration, celebration of free marriages, besides other destinations of emoluments percentage to entities that promote legal inclusion and rights protection. Moreover, the collected data regarding the services held are provided to several entities, which use them in their respective activities. Therefore, the structure of the notary and public registry activities in Brazil delivers effective inclusion of individuals in the legal system, allowing basic rights to people in the most embracing manners, increasing the capabilities of its users, maintenance of other institutions which protect and promote rights, information to governments and other several entities on statistic data regarding population in general, what allows the arrangement of public policies based on such data. As an effective tool of legal inclusion and of welfare promotion in society, the structure of the notary and public registry activities, because of its complexity, shall be protected of its capture by other systems, such as the economic and political systems, what may lead to the disruption of the system, and the consequential loss to the citizens, which are the final beneficiary of it. In order to do so, the system dedifferentiation shall be avoided, aiming the maintenance of the notary and public registry activities integrity, as part of the legal system, with the Federal Constitution acting as the coupling systems element and the guardian of functional differentiation.

Key words:

Notary Public – Public Registry – Inclusion – Civil Rights – System Theory

RIASSUNTO

L'attività stragiudiziale notarile e registrale in Brasile è una funzione pubblica svolta da un privato, professionista legale, investito nella sua carriera mediante esami e titoli. L'attività notarile e registrale, per forza di legge, è presente in tutti i comuni brasiliani, che conferisce all'istituzione capillarità, e consente la presenza dei delegati su tutto il territorio nazionale. La struttura del sistema dell'attività notarile e registrale in Brasile è *sui generis*, perché praticano atti tipici della loro funzione come riconoscimento della firma, autenticazioni, redazione di atti pubblici, registri di nascita e matrimoni, registri di proprietà, etc., questi remunerati da *emolumentos* (tributi qualificabili come tasse) commissioni, e atti atipici, come consulenza legale e amministrativa, questi gratuiti e aperti a tutto il pubblico. Il sistema è progettato per la sua autosufficienza nella distribuzione dei diritti relativi all'esercizio della cittadinanza e manutenzione della sua presenza, anche quando economicamente irrealizzabile nei luoghi più lontani, attraverso un sistema di compensazione degli atti, in quale parte decorrenti degli *emolumentos* che sono destinati al mantenimento dei servizi carenti ed al risarcimento per alcuni atti gratuiti forniti alla popolazione, come registrazione alla nascita, registrazione alla morte, e celebrazione di matrimoni gratuiti, oltre a trasferimenti di altre percentuali ad altri soggetti che promuovono l'inclusione giuridica e la tutela dei diritti. Inoltre, i dati raccolti dalla prestazione del servizio sono segnalati a varie entità, di cui si avvalgono nelle rispettive attività. In questo senso, la struttura dell'attività notarile e registrale brasiliana realizza un effettivo inserimento delle persone nell'ordinamento giuridico, con la conferenza dei diritti fondamentali in un modo più completo, oltre ad offrire l'aumento della capacità dei suoi utenti, il mantenimento di altre istituzioni che tutelano e promuovono i diritti, le informazioni ai governi e ai vari enti sui dati statistici relativi alla popolazione generale, che consente la strutturazione delle politiche pubbliche in base ai tuoi numeri. Come strumento per un'effettiva inclusione giuridica e promotore del benessere nella società, la struttura del sistema stragiudiziale, per la sua complessità, devono essere protetti dalla cattura da parte di altri sistemi, soprattutto i sistemi economico e politico, sotto la minaccia del suo compromesso, e conseguente danno al cittadino, che ne è il beneficiario ultimo. Per questo, la de-differenziazione sistemica dovrebbe essere evitata, al fine di mantenere l'integrità del sistema dell'attività notarile e registrale come parte del sistema giuridico, attraverso la Costituzione federale come elemento di accoppiamento dei sistemi e garante della differenziazione funzionale.

Parole chiave:

Notaio – registri pubblici – inclusione – diritti dei cittadini – Teoria dei Sistemi

LISTA DE ABREVIATURAS

ABNT	- Associação Brasileira de Normas Técnicas
ADI	- Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF	- Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
ANA	- Avaliação Nacional da Alfabetização
CNJ	- Conselho Nacional de Justiça
COAF	- Conselho de Controle de Atividades Financeiras
COVID-19	- <i>Corona Virus Disease</i> 2019
DOI	- Declaração de Operação Imobiliária
DUT	- Documento Único de Transferência
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INAF	- Indicador de Alfabetismo Funcional
INCRA	- Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INSS	- Instituto Nacional de Seguridade Social
IPTU	- Imposto Predial e Territorial Urbano
ISS	- Imposto Sobre Serviços
NEI	- Nova Economia Institucional
OAB	- Ordem dos Advogado do Brasil
OCDE	- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PISA	- <i>Programme for International Student Assessment</i>
PNA	- Política Nacional de Alfabetização
PPC	- Paridade de Poder de Compra
STF	- Supremo Tribunal Federal

TABELAS

Tabela 1 – Nível de instrução das pessoas com 25 anos ou mais de idade (Brasil - 2019)	47
Tabela 2 – Proporção de pessoas em condição de pobreza e extrema pobreza por unidade da federação.....	67

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	15
1. O sistema extrajudicial no Brasil.....	19
2. A gratuidade nas serventias extrajudiciais.....	22
3. Os emolumentos dos serviços extrajudiciais e o fomento de atividades promotoras de igualdade e justiça.....	24
4. Metodologia.....	25
CAPÍTULO 1	
O CONCEITO DA ATIVIDADE NOTARIAL E REGISTRAL.....	27
1.1. O popularmente conhecido “cartório”	27
1.2. Origens da função notarial e registral.....	30
1.3. Sistema notarial e registral e o oficial delegado.....	33
1.4. A abrangência do sistema de cartórios no Brasil.....	37
CAPÍTULO 2	
A SOCIEDADE BRASILEIRA, ESCOLARIDADE E O DIREITO.....	41
2.1. O Brasil e sua produção legal.....	44
2.2. Escolaridade e autonomia legal na sociedade.....	45
2.3. Sociedade de leis e pessoas iletradas.....	51
2.4. A internet, a ilusão de conhecimento e o julgamento equivocado ...	52
2.5. Melhor para pior.....	56
2.6. Golpes no Brasil.....	58
CAPÍTULO 3	
POBREZA E O SISTEMA EXTRAJUDICIAL NO BRASIL: INCLUSÃO IRRESTRITA NO SISTEMA JURÍDICO.....	64
3.1. A Firma e o Mecanismo de Preço: sua afetação por um sistema extrajudicial eficiente.....	71

CAPÍTULO 4

A ESTRUTURA DO SISTEMA EXTRAJUDICIAL COMO INSTRUMENTO MITIGANTE DA DESIGUALDADE.....	73
4.1. O homem e a desigualdade.....	74
4.2. Pobreza e limitação de capacidade.....	74
4.3. Conjunto capacitário do indivíduo como elemento definidor de liberdade.....	81

CAPÍTULO 5

CARTÓRIOS COMO ELEMENTO ESTRUTURAL LEGAL DA SOCIEDADE BRASILEIRA.....	90
5.1. A juridicidade local.....	92
5.2. Confiança no cartório.....	103
5.3. Os novos anseios nos cartórios e a autopoiese do sistema.....	111
5.4. Movimentos locais, regionais e nacionais: observação de primeira e de segunda ordem.....	114
5.5. A redundância no sistema autopoietico de Luhmann e o sistema extrajudicial.....	117

CAPÍTULO 6

A REAL DIMENSÃO DA FUNÇÃO EXTRAJUDICIAL: ATOS TÍPICOS (DA LEI) E ATÍPICOS (DA FUNÇÃO)	120
6.1. O cartório como coletor de informações para o Estado.....	125
6.2. O aconselhamento como função exercida em caráter gratuito	128
6.3. Manutenção de outras atividades pelo sistema extrajudicial em prol da sociedade: os emolumentos “não puros”	136
6.4. A gratuidade nas serventias extrajudiciais: qual sua medida ideal?.	139

CAPÍTULO 7	
O CONCEITO DE JUSTIÇA COMO INSERÇÃO E COMPREENSÃO MÍNIMA EFETIVA DO AMBIENTE JURÍDICO: ENRIQUECIMENTO LEGAL.....	145
7.1. Enriquecimento legal e contrastes sociais.....	150
CAPÍTULO 8	
SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS E SISTEMA JURÍDICO: INFORMANDO OUTROS SISTEMAS, MAS MANTENDO SUA ESSÊNCIA.....	154
8.1. Diferenciação funcional dos sistemas.....	154
8.2. Os sistemas político, econômico e jurídico.....	155
8.3. Os serviços extrajudiciais como serviços de caráter essencialmente jurídico.....	157
8.4. A desdiferenciação a ser evitada.....	158
8.5. A Constituição como elemento de acoplamento dos sistemas.....	164
8.6. A função notarial e registral plena como concretização da determinação constitucional.....	168
CONCLUSÃO.....	173
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	185

INTRODUÇÃO

O presente trabalho nasce a partir de reflexões sobre as atribuições e serviços prestados pelas serventias extrajudiciais à sociedade, sob uma óptica teórico-acadêmica.

O conhecimento de um determinado sistema depende muito de seu estudo e compreensão de como o mesmo funciona e se comporta, de quais são as regras que o embasam e permeiam e, muito frequentemente, de como o mesmo opera na realidade, quando posto à prova, inserido no sistema maior, que, no caso de sistemas jurídicos, é a sociedade.

Os serviços extrajudiciais têm evoluído a largos passos nos últimos anos, em razão da mudança de seu regime determinada pela Constituição de 1988, o que permitiu que o Estado, e em especial o Poder Judiciário e seus órgãos de controle, pudesse determinar regras e impor a particulares, agora os prestadores dos referidos serviços à sociedade, como deveriam ser prestados tais serviços, atendidos os usuários, quais os critérios e requisitos mínimos para o exercício da função, sua estrutura, obrigações para com o Estado, quais são as suas atribuições, sejam elas as clássicas e tradicionais, ou as novas e contemporâneas.

Com essa evolução, os popularmente conhecidos “cartórios” passaram a possuir dois clientes principais, quais sejam: a população e o Estado. De um lado possuem o dever de atender os anseios e questionamentos dos usuários com relação aos serviços de sua competência, e conferir nesses casos o máximo de segurança jurídica possível aos atos que elaboram; e ao mesmo tempo realizar a prestação de serviços e informações ao Estado delegante e outras entidades por ele determinadas, como agente de controle estatístico e fornecedor de informações estratégicas diversas¹.

¹ Como as obrigações relacionadas à prestação de informações sobre quantidades e tipos de escrituras, seus valores, números de óbitos e causas, as transferências de propriedade de imóveis e veículos, número de

Em comparação com os outros sistemas de prestação de serviços jurídicos existentes na sociedade brasileira, as serventias extrajudiciais se destacam em razão de possuírem estrutura *sui generis*. Seu pareamento com a advocacia, atividade privada típica, ou com a carreira pública típica, como as de magistrado ou promotor, não é plenamente cabível, em razão das peculiaridades da função que a marcam e a distinguem das outras. É uma carreira remunerada diretamente pelo usuário, e é muito comum que parte do valor arrecadado seja repassado para o Estado, para fomento de certas atividades; a responsabilidade sobre os atos é do oficial, o qual é escolhido para a sua função em concurso de provas e títulos, sendo a administração da serventia realizada da forma como melhor lhe aprouver, e sob sua conta e risco, e sempre dentro dos parâmetros estabelecidos pela lei.

Combinadas então a sua peculiaridade estrutural e a recente atribuição da referida função pública a particulares, além das novas atribuições que se somam à função extrajudicial a cada dia, verifica-se que as serventias extrajudiciais possuem características que reúnem dois mundos: a eficiência do serviço prestado por particular, que ainda deve observar critérios e atender requisitos na sua prestação, e a função pública atribuída ao oficial de prestação de serviço de interesse público. Ou seja: o usuário final dos serviços extrajudiciais recebe a prestação de um serviço público realizado por particular, de acordo com critérios de eficiência e produtividade ditados pelo Estado, e por este fiscalizado².

Ainda, sobre a função extrajudicial, deve-se ressaltar que não existe qualquer ônus para o Estado para a sua manutenção: como o oficial não é funcionário público, não possui salário pago pelo Estado para sua subsistência, nem recebe subsídios para a sua atuação; a manutenção de sua atividade será sempre mantida pelos emolumentos recebidos pelo serviço.

A estrutura do sistema extrajudicial, determinada pela lei brasileira de forma genérica, , em linhas gerais, não é peculiar, e se assemelha em

nascimentos, tanto dentro quanto fora de hospitais, a proporção de registros de nascimentos com relação aos nascimentos ocorridos, números de registros de nascimento tardios, informações sobre operações imobiliárias de pessoas expostas, possíveis fraudes, forma de pagamento dos negócios registrados, entre tantas outras.

diversos aspectos com tantos outros países que possuem serviços extrajudiciais prestados por particulares; contudo, possui feições que tornam o sistema brasileiro único, contidas em seus detalhes e sua finalidade, o que conduz a reflexões sobre o que é o direito no extrajudicial, o que é justiça conferida para a população do Brasil, o que é acesso à justiça, ou o que é estar inserido dentro de um sistema jurídico, ou o que é estar à margem dele; qual a forma mais eficiente de educação jurídica das pessoas, ou de promoção da participação, ou compreensão, do sistema jurídico, qual o papel do Estado – ou do agente estatal – na promoção da inserção do indivíduo na sociedade do ponto de vista jurídico, e qual a importância de sua proximidade com relação ao indivíduo, ser a ele acessível, poder com ele colaborar para sua melhor qualidade de vida “jurídica”.

A compreensão do sistema jurídico não é algo natural e simples, com a possibilidade de ser contraintuitivo em certos casos (como na venda de imóvel pessoal por pessoa casada em regime de comunhão parcial de bens), ou mesmo ser algo a ser aprendido (como no caso, por exemplo, da regulamentação de sociedades anônimas, que são organismos complexos e com regras “criadas” para seu funcionamento, e não simplesmente derivadas do ambiente natural em que as pessoas convivem). E mesmo com o fato de todos os indivíduos da sociedade praticarem atos jurídicos o tempo todo, e todos viverem sob a égide do sistema jurídico vigente no país, que se impõe a todos que no território nacional estejam, com a possibilidade de sua extensão inclusive a outros países, nos casos de extraterritorialidade da lei, muitos indivíduos não têm a plena (ou mínima) compreensão da implicação jurídica de seus mínimos atos.

Comprar bala é um contrato sinalagmático, atravessar a rua fora da faixa de pedestres poder ser excludente de responsabilidade em caso de atropelamento, vícios podem implicar na disputa pela guarda de menor: tantos são os atos corriqueiros da vida cotidiana que possuem reflexo no mundo jurídico que a compreensão de todos esses impactos só pode ser possível através da educação jurídica, do acesso ao mundo jurídico auxiliado por pessoa detentora de conhecimento técnico.

² Mais especificamente, fiscalizado pelo Estado, nos termos do art. 21 da Lei 8.935/94.

Esse acesso, quando técnico e adequado, é franqueado por pessoa com conhecimento jurídico, normalmente um profissional do mundo jurídico. Mas como em toda profissão, seus profissionais normalmente devem ser remunerados pela prestação de seus serviços (seja a remuneração feita pelo Estado, ou pelo usuário), de modo que quando se faz referência à prestação de esclarecimentos no âmbito jurídico, tal ação implica em remuneração necessária pelo esclarecimento ou auxílio – uma vez que o profissional intelectual se vale do conhecimento para geração de divisas³.

Desse modo, fica claro que existe uma relação direta e imediata entre remuneração e auxílio jurídico real prestado por profissional da área. Contudo, como já ressaltado, em algumas ocasiões a remuneração pode vir do Estado, como no caso das Defensorias Públicas, Ministério Público ou mesmo Ordem dos Advogados do Brasil, sendo que nesta situação através de convênio remunerado por fundo de assistência judiciária. Considere-se aqui como auxílio jurídico tanto a assistência especializada relacionada a casos mais complexos, que envolvem feixes de direitos relevantes no mundo cotidiano, que demandam auxílio especializado e tempo para a sua execução, e também assessoria como aconselhamento simples e solução ou explicação sobre questões já impostas pelo entorno ao indivíduo, como no caso de alteração de legislação ou lei nova, por exemplo.

Não é raro, contudo, que justamente essas questões consideradas menores sejam as que causam maior número de problemas para as pessoas, porque nem sempre recebem a adequada atenção das partes, ou então os indivíduos não têm acesso a alguém que possa assessorá-las com tais situações. Ademais, como a situações simples todas as pessoas estão expostas, há um número infinito de indivíduos com dúvidas e questionamentos de ordem jurídica que necessitam esclarecimentos no âmbito legal.

³ A própria regulamentação de custas da OAB discorre sobre tanto, impondo valores mínimos à prática de certos atos jurídicos praticados por profissional do direito.

1. O sistema extrajudicial no Brasil

O sistema extrajudicial no Brasil, em razão de sua gênese no Poder Judiciário, onde até pouco tempo atrás estava concentrado e de onde herdou a aptidão de estar aberto a todos e prestar auxílio à população em geral, e também em razão da estrutura formulada para a sua manutenção, acaba por atender, de forma suplementar, as lacunas do sistema de prestação de assessoria/esclarecimento jurídico na sociedade, de forma autossuficiente e independente, promovendo desse modo a inserção do indivíduo no sistema jurídico nacional.

Na estrutura do sistema extrajudicial, existem atos específicos que são previstos em lei, normas dos órgãos regulamentadores da atividade, com lei específica que regulamenta a cobrança de emolumentos nas serventias, sendo certos atos remunerados da forma prevista na lei. Existem, porém, diversos outros atos que são praticados na serventia extrajudicial, que não possuem previsão específica de sua prática nas normas acima mencionadas, mas sim previsão genérica como obrigação das serventias extrajudiciais, que estão ligados à função de serviços extrajudiciais.

Ocorre ainda que os “cartórios” – termo corriqueiramente utilizado para denominar os serviços extrajudiciais – são serviços antigos, clássicos, que, como já exposto, anteriormente à constituição de 1988 faziam parte da estrutura do Poder Judiciário. Por isso são serviços que são compreendidos pela sociedade brasileira como serviços “estatais”, ou seja: a população entende o cartório como parte da estrutura do Estado em sentido estrito, como um serviço prestado por servidores públicos (o que não mais o são, mas sim “agentes” públicos, atuando o particular em colaboração com o Poder Público).

Para o leigo, o usuário comum, o cartório é Estado, e como Estado, está ali para prestar serviços para a população. E a partir dessa lógica a população usa o cartório: recorre a ele para as coisas mais corriqueiras da vida – questionamentos sobre quais são os órgãos de prefeituras, do Estado ou mesmo federais, para a realização de determinadas tarefas, onde se obter certos documentos, endereços dessas entidades, telefones, com quem falar; qual a competência de um ou de outro órgão, como obter um

parecer favorável ou desfavorável, e se desfavorável, a quem recorrer; quais são os sítios de internet, taxas, formas de cobrança e pagamento.

Ainda existem as dúvidas mais sofisticadas, que realmente implicam em conhecimento jurídico específico para a sua solução e para o devido aconselhamento, e que o usuário tem essa consciência, e sabe que a serventia extrajudicial, como local apto para a realização de tais atos, também pode colaborar na solução e aconselhamento nestes casos. Alguns desses questionamentos clássicos entre os mais elaborados são:

- quero comprar uma casa, o que eu faço?
- quero passar minha casa para o nome do meu filho, como eu faço?
- morreu meu pai, o que eu faço?

No exercício de função pública, o cartório também deve obedecer aos princípios da administração pública, aos princípios de direito público, e em especial aos princípios que regem a atividade notarial e registral, entre eles o da economicidade (pelo qual deve o oficial sempre prezar pela forma de ato mais econômica para a parte); o da forma (se é ou não necessária a forma pública, que tem relação direta com o princípio da economicidade), o da eficiência (o menor número de medidas para atingir o resultado pretendido); o da eficácia (garantir que com o ato realizado se atinja a finalidade jurídica que se pretende); para citar apenas alguns dos princípios que devem ser considerados para a instrução da atividade de aconselhamento exercida nos serviços extrajudiciais.

A partir de tais questionamentos, orientados pelos princípios acima elencados, e uma vez que a população, sensibilizada pela sensação de amparo a baixo custo (ou a custo zero), tem-se a aderência à utilização da serventia sempre que houver dúvidas relacionadas a diversas situações. E como não sabem distinguir exatamente qual a competência da serventia (nem entre elas, nem o que o

extrajudicial não faz e é atribuição de outros órgãos), a serventia extrajudicial passa a ser uma saída para questionamentos de toda sorte.

Ainda, o cartório colabora com a preparação de atos que muitas vezes acabam não sendo concluídos como atos na serventia – operações de compra e venda de imóveis (que vão para bancos quando se altera a forma de pagamento e se utiliza pagamento por financiamento), usucapiões que são feitos no judiciário, divórcios e inventários que acabam, por alguma razão, sendo feito no judiciário ou então as partes desistem de sua realização, e tantas outras operações que não necessariamente são realizadas nos cartórios.

Tal uso do cartório sempre variará de região para região, de cidade para cidade, de atribuição para atribuição. Os cartórios que possuem serviços de reconhecimento de firmas e autenticação de documentos, como possuem grande fluxo de indivíduos por atenderem atos que são corriqueiros do dia a dia da população, acabam sendo mais utilizados pelos usuários para questionamentos diversos. Os cartórios de notas, que preparam atos para outros cartórios ou outras searas administrativas também têm grande apelo ao público, por ser um local natural para a preparação de atos para outros órgãos. Já os cartórios de registro de imóveis recebem público mais especializado, que normalmente tem dúvidas com relação a questões relacionadas a imóveis, desde o indivíduo que “quer passar o imóvel pro nome do filho”, até o profissional especializado que tem dúvidas sobre procedimentos específicos, documentos que instruem processos ou formas de realizar um determinado ato relacionado à atribuição imobiliária, como uma usucapião administrativa, situação relacionada a loteamento fechado ou um condomínio edilício.

Mas é importante ressaltar que tal afeição pelo aconselhamento extrajudicial não tem somente embasamento na competência técnica da serventia, ou na multiplicidade de informações que concentra, mas também pelo fato de tais informações estarem disponíveis por via de acesso simples, e por nenhum custo.

Os cartórios, como foram parte da estrutura do Poder Judiciário por anos, em sua nova organização, além da prestação de seus serviços típicos,

herdaram ainda a tarefa de prestar essa assessoria para a população em geral, e assim o tem feito desde a Constituição de 1988. Isso por duas razões principais básicas: (i) a obrigação natural de explicação da razão de certos atos a eles solicitados, de sua obrigatoriedade ou não, das possibilidades que se relacionam a ele, consequências deles advindos e a partir daí todo o desenrolar de um diálogo, que não possui limites exatos entre a competência e obrigatoriedade e o aconselhamento; e (ii) a gentileza e urbanidade no trato.

Como a serventia é local de atendimento ao público em geral, com acesso franqueado a todos os cidadãos, os quais têm contato direto com os funcionários do cartório que os atendem, é natural que, frente a um questionamento, o funcionário o responda, mesmo que extrapole qualquer competência técnica da serventia ou que não tenha relação com qualquer ato que esteja sendo preparado pelo ofício. A serventia é um centro de poder local, embasado em seu conhecimento técnico-jurídico e estrutural dos organismos de diferentes níveis federais, que conhecidamente tem parcela do poder estatal; e isso, reconhecido pelo seu público, se torna referência a todos que queiram ter informações sobre assuntos diversos relacionados a trâmites burocráticos, documentos, procedimentos, competências, etc.

Se considerar-se que o Brasil é um país em que a maioria da população possui baixo conjunto capacitário, que limita tomadas de decisão qualificadas e bem embasadas, com pequeno conhecimento do mundo jurídico e mesmo de compreensão de textos em geral, e que grande parte de sua população é pobre, no sentido estrito do termo, o sistema de serviços extrajudiciais brasileiro se encaixa perfeitamente nesse contexto.

2. A gratuidade nas serventias extrajudiciais

Mas ponto importante já ressaltado é que a serventia exerce atividade vinculada, e a atuação do oficial ou de seus colaboradores só é remunerada quando da realização de ato típico da serventia, de sua atribuição, e com base em lei específica que determina a forma de cobrança do referido ato. Qualquer outro ato que não

seja estritamente aquele a que se refere a lei não é remunerado. E esse é um aspecto importante da característica dos serviços extrajudiciais, porque a serventia acaba atuando como ferramenta mitigadora de desigualdades no acesso a informações de modo geral, e em específico de informações técnico-jurídicas, através do acesso irrestrito e gratuito de cidadãos ao cartório.

Nesse ponto, é necessário ressaltar que o cartório é administrado em regime privado, conforme determinação constitucional, regulamentada por lei federal, e como em toda atividade privada, ele auferir renda de seu trabalho, que é utilizada para a manutenção da atividade, uma vez que não recebe subsídios do Estado para a prestação dos serviços.

Os cartórios são remunerados por ato realizado, previsto em lei específica, que atende todos os critérios de legislação tributária, principalmente anterioridade e estrita legalidade. A lei especial determina uma remuneração específica por serviço, denominada “emolumento”, e a lei que o prevê elenca *numerus clausus* os atos que são passíveis de remuneração; assim, o ato previsto em lei, quando é realizado, é remunerado; e o que não é previsto em lei como ato remunerável, quando realizado, não é remunerado.

Existem atos gratuitos previstos por lei, que têm como finalidade, entre outras, a conferência de direitos básicos aos cidadãos (como registro de nascimento e de óbito, previstos constitucionalmente), ou promoção da isonomia entre órgãos e entidades diversas pela condição do indivíduo. Mas a prestação de assistência generalizada aos usuários é uma característica relacionada à função, e não possui previsão expressa de gratuidade ou pagamento em lei específica, sendo assim uma atividade que não possui contraprestação quando de sua realização.

O que parece ser algo simples e corriqueiro, como prestar informações para alguém sobre algo, é na verdade um grande ônus quando existem atendimentos desse sentido o dia todo, o que faz com que funcionários remunerados (em regime privado) se dediquem a uma atividade não remunerada (de interesse público). E como a administração da serventia é em regime privado, e a lei específica que os

emolumentos nela previstos, referentes a cada ato, são os adequados e suficientes para a sua remuneração, então concluímos que essa prestação de informações, ou assistência, pelos cartórios não é remunerada, ou seja: é gratuita. E uma vez que é gratuita, direcionada ao cidadão, e prestada pela serventia, torna-se claro o papel dos serviços extrajudiciais na sociedade como organização mitigadora de desigualdade e promotora de conhecimento jurídico e administrativo em caráter generalizado e sem custos. Somado a tanto a obrigatoriedade de existência de pelo menos uma serventia por município no país, tem-se claro o impacto do trabalho exercido pelos serviços extrajudiciais na sociedade brasileira.

3. Os emolumentos dos serviços extrajudiciais e o fomento de atividades promotoras de igualdade e justiça e bem-estar social

O sistema extrajudicial possui uma lei nacional específica, mas com determinações genéricas, para regulação dos emolumentos no país, e essa lei atribui a regulamentação da política de emolumentos aos Estados, existem outras vinte e sete leis estaduais que regulamentam emolumentos do sistema extrajudicial no país, cada uma com suas características específicas, e que deveriam refletir as diversas realidades dos Estados membros da União.

Um estudo comparativo detalhado entre tais leis estaduais de emolumentos demandaria um trabalho específico para tanto, mas existem pontos em comum entre todas elas, que devem ser ressaltados aqui: todas atribuem parte dos emolumentos previstos em seu texto aos oficiais, e parte destes a outros órgãos e entidades, que variam de Estado para Estado, e em percentuais também.

E a parte que não é atribuída ao oficial normalmente é atribuída a alguma entidade relacionada ao Poder Judiciário, ou a algum fundo administrado por alguma entidade para a compensação de certos atos “gratuitos” prestados a terceiros (comumente a compensação de registros de nascimentos e óbitos, casamentos e outros atos relacionados aos registros civis), ou ainda a órgãos estatais prestadores de serviços relacionados a justiça, entre outros.

Se considerada a lei estadual de São Paulo regulamentadora de emolumentos, temos que cerca de quarenta por cento (40%) do valor arrecadado com os serviços que não são os típicos de registro civil são repassados a outros órgãos e entidades governamentais, sendo que, conforme determina a lei estadual, parcelas de algumas dessas receitas devem ser necessariamente repassadas a outras entidades ou fundos, ou aplicadas em determinadas atividades.

Com isso, temos que no Estado de São Paulo recebem parte dos emolumentos percebidos pelas serventias extrajudiciais o Tribunal de Justiça, o Ministério Público Estadual, o Fundo de Assistência Judiciária (e por via oblíqua a Defensoria Pública e os advogados que prestam serviços gratuitos por via de Convênio da OAB), entre outros.

Fica claro então que o sistema extrajudicial, considerado em sua estrutura atual, é um sistema fomentador de inclusão jurídica e promotor de justiça e igualdade na sociedade, e atua, através de particulares em colaboração com o Estado, na promoção da inserção do indivíduo no sistema jurídico e na sociedade.

4. Metodologia

No presente trabalho é abordada, do ponto de vista crítico, a estrutura existente na atualidade das serventias extrajudiciais no Brasil. Para fins de compreensão dessa estrutura, faz-se análise histórica de seu surgimento e desenvolvimento, e sua inserção na sociedade, e a forma de utilização, pela sociedade, das serventias extrajudiciais. É abordada a estrutura de remuneração nas serventias extrajudiciais, do ponto de vista tributário, e suas gratuidades.

Ainda é apresentado perfil da sociedade brasileira, do ponto de vista educacional e financeiro.

Como parte final, discorre-se sobre a desdiferenciação de sistemas na sociedade, e a preservação do sistema jurídico em sua integridade, informado por seus valores e códigos, a importância da estrutura atual em sua integralidade para o

desenvolvimento da sociedade brasileira como um todo, e em todas as suas regiões, como elemento de inserção de indivíduos no sistema legal e como instituição fomentadora de “enriquecimento jurídico” dos indivíduos para melhores tomadas de decisões no cotidiano.

A sistemática adotada para a inserção de referências bibliográficas e de comentários prevê sua apresentação sob a forma de notas de rodapé, sendo que as referências bibliográficas são novamente apresentadas consolidadas ao final do trabalho. São aplicadas ao trabalho as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT.

As terminologias obedecem aos seguintes critérios pré-estabelecidos:

- a) A Constituição Federal de 1988 adota o termo “notarial e de registro”, mas para os fins deste trabalho “de registro” ou “registral” são termos empregados como sinônimos;
- b) As denominações “tabelião” e “notário” são utilizadas como sinônimos;
- c) A denominação “registorador” é uma variação do termo “oficial de registro”, e são utilizadas como sinônimos.
- d) A terminologia “cartório” é utilizada em razão de ser termo difundido na sociedade, e de uso popular, mas ao mesmo tempo utiliza-se também, como sinônimos, os termos “serventias extrajudiciais”, ou simplesmente “serventias”.

Foram consultados livros técnico-jurídicos e legislação correlata sobre o tema, bem como sítios de internet de órgãos e entidades diversas, bem como artigos disponíveis nos referidos sítios, os quais estão referidos ao final do trabalho, nas referências bibliográficas.

CONCLUSÃO

A atividade extrajudicial é uma função pública exercida por particular, profissional do direito, o qual é investido na carreira por concurso de provas e títulos. As serventias extrajudiciais, por força de lei, estão presentes em todos os municípios do Brasil, e nos distritos maiores, por força de lei, de modo a conferir a maior capilaridade possível à instituição, o que permite a presença de um oficial legalmente investido e tecnicamente habilitado para o atendimento da população local em todo o território nacional

As serventias extrajudiciais realizam atos típicos de sua função (como reconhecimento de firma, autenticação, elaboração de escrituras, registro de nascimentos e casamentos, registros de imóveis, etc., e todos os atos a eles correlatos), bem como outras atividades relacionadas ao atendimento do público em geral, como aconselhamento de âmbito legal e administrativo, este normalmente relacionado à organização e funcionamento de entes diversos, sejam eles estatais ou particulares, nos âmbitos federal, estadual ou municipal, o que foi aqui denominado como “ato atípico”, mas que é parte da *função* extrajudicial.

A função notarial e registral é *sui generis*, em que existe investidura de pessoa física em exercício de função pública, que apesar de poder contar com a contratação de auxiliares, o exercício dessa função é personalíssimo, e a administração da sua atividade é de cunho privado, arcando o titular da função com todos os ônus de sua atuação. Sua remuneração se dá através de emolumentos pagos por atos típicos praticados, seja pelos usuários, e em alguns casos específicos, por fundos de compensação de atos gratuitos ou de manutenção de serventias deficitárias.

Assim, o que se observa é a existência de um sistema de prestação de atos típicos das atividades notariais e registrais no país que é semelhante em alguns serviços, e idêntica em outros, aos prestados em outros ordenamentos. Mas a estrutura do sistema extrajudicial brasileiro, é única em suas características, principalmente no que tange ao atendimento da população de forma generalizada e aos atos atípicos nelas realizados, o que promove a inclusão de indivíduos no sistema

jurídico, e o enriquecimento do conhecimento dos usuários das serventias, sem necessária contraprestação financeira.

Essa característica de ser um sistema *sui generis* e que permite acesso à população em geral sem uma necessária contraprestação é extremamente conveniente para as características de sociedade e economia que vigoram no Brasil. Isso porque nosso país possui um déficit educacional e social muito acentuado, o que confere à sua população, de forma geral, um baixo conjunto capacitário para a realização de atividades que envolvam compreensão de leitura, de procedimentos, combinações de informações, assimilação de obrigações e deveres, de modo que atos do cotidiano desses indivíduos são comprometidos em razão da falta de autonomia destes para sua realização, sua pouca capacidade de autodeterminação, e de combinação dos elementos suficientes para tanto. Isso faz com que a população, em sentido genérico, necessite de alguma cooperação externa para o exato entendimento de suas obrigações e direitos, o que faz com que se direcionem normalmente aos cartórios para obtenção de apoio na solução dessas questões.

Considerando-se que o Brasil é um país de dimensões continentais, com grandes contrastes não só do ponto de vista cultural e geográfico, mas também sócio-econômicos, tal estrutura dos cartórios contribui ainda para a efetiva eliminação de assimetrias entre as diferentes regiões do país, contribuindo para a efetiva integração nacional.

Como já visto, existem regiões do país que historicamente são subdesenvolvidas, e possuem problemas crônicos sócio-econômicos, com uma educação pobre e níveis baixos de IDH. Tal situação não foi amenizada ao longo do tempo, como pensaram os constituintes de 1988, através do poder político, com a implementação da representatividade assimétrica adotada na Câmara, e com a atribuição equânime de senadores por Estado, o que faria com que as regiões que estão abaixo da linha da pobreza, conforme apresentado na tabela constante nesse trabalho, detivessem mais de 60% dos senadores do país, e mais de 42% dos deputados. Nesse sentido, é claro que o poder político não obteve sucesso na efetiva integração nacional e diminuição de assimetrias, pois elas ainda permanecem, e por essa razão todos os instrumentos que

possibilitem mitigação destas assimetrias devem ser utilizados, seja para fins imediatos, como apoio atual para os hipossuficientes, seja para o futuro, na construção de capacidades ao longo do tempo.

O “elemento humano” do atendimento aos usuários de cartórios é importante em razão de dois aspectos principais: i) os indivíduos não conseguem compreender informações e textos para construir raciocínio e realizar conclusões por si sós (como necessário no uso de sistemas automatizados); e ii) a presença de um indivíduo capacitado, além da compreensão da necessidade do indivíduo por ele explicada (como o já dito “quero passar o imóvel pro meu nome”), dá alento e conforto para a pessoa pouco letrada, que já enfrenta dificuldades diárias na sua vida, por viver em um mundo grafocêntrico, e não raramente tem vergonha de não saber ler e escrever. Nas palavras de Atkinson, a interação humana é elemento que pode fornecer a tranquilidade de que o “produto” atende às suas necessidades, e conclui que “sem dúvida, o elemento humano dos serviços agrega valor à produtividade relativa das pessoas em relação ao capital”⁴.

Cartórios estão tradicionalmente inseridos na sociedade brasileira, sendo que passaram já por fases diversas, sendo que antes do estabelecimento de seu regime de delegação na última constituição, faziam parte da estrutura do sistema judiciário, com funcionários estatutários prestando seus serviços. Na pesquisa referida neste trabalho, a tradição foi um critério que recebeu grande adesão dos entrevistados (7,8)⁵, o que confirma a importância de uma estrutura conhecida e confiável, acessível e de baixo custo para a população em geral.

E por ter sua origem como órgão da administração pública, quando da sua “privatização”, os serviços herdaram não só a tradição dos indivíduos recorrerem à sua estrutura para solução de diversas questões, como também herdou o ônus de tal prestação. Assim, no início da prestação de seus serviços, as serventias extrajudiciais deram continuidade na realização de atos atípicos, que continuam sendo prestados indiscriminadamente; note-se que atos atípicos não são obrigatoriedade da

⁴ ATKINSON, Anthony B. **op. cit.**, p. 151.

⁵Disponível em <https://www.anoreg.org.br/site/pesquisa-datafolha/>. Acesso em 10.12.2021.

serventia, tampouco são condição *sine qua non* para realização dos atos que os indivíduos pretendem praticar – estes vêm à serventia para aconselhamento porque lhes interessa, pois não têm obrigação nenhuma. Tal situação é embasada principalmente pela confiança dos usuários nos cartórios, desenvolvida ao longo de décadas de sua existência. Como afirma Stiglitz, “nenhuma economia, nem mesmo uma economia de mercado moderna, como a dos Estados Unidos, pode funcionar bem sem o mínimo de confiança”⁶.

Portanto, por não terem previsão típica, nem estarem listados na lei de emolumentos, os atos atípicos das serventias, como as atividades de aconselhamento legal e prestação de informações em geral, inclusive as relacionadas à estrutura legal, administração pública e relação da pessoa com o Estado, não são remunerados, e sua prestação, apesar de serem função típica da atividade, mas ato atípico, é gratuita à população. Somado a isso o fato de os cartórios serem uma instituição de âmbito nacional, constitui-se sem dúvida na única instituição privada do país que presta serviços gratuitos em massa ao povo de todo o país.

Ainda, considerando-se a parcela da população brasileira que estatisticamente tem capacidade de compreensão de textos mais complexos, e domínio de operações básicas de matemática, que seriam cerca de 12% da população do país, existem no Brasil cerca de 190.000.000 de pessoas com capacidade reduzida, e que dependem de terceiros para a compreensão do funcionamento do sistema jurídico, e de seus direitos básicos. Não coincidentemente, a mesma população com menor conjunto capacitário é a população que tem menor disponibilidade financeira, e que não poderia dispor de recursos para obter aconselhamento remunerado.

Essa população depende de apoio para sua inserção nos mais diversos sistemas, mas só com uma efetiva compreensão do sistema jurídico, este de base romano-germânica, com uma estrutura governamental burocrática intrincada, é que será possível o efetivo conhecimento e exercício de direitos, e a real participação no estado democrático de direito.

⁶ STIGLITZ, Joseph E. **O grande abismo: sociedades desiguais e o que podemos fazer sobre isso**, p. 200.

As serventias extrajudiciais, pela sua vocação de atendimento ao público em geral, é o primeiro agente estatal que normalmente recebe a informação sobre diversos anseios que partam de um indivíduo da sociedade. Nesse sentido, a sua irritabilidade, como sistema, à sociedade é muito grande, e ocorre sob a égide de um mesmo padrão de procedimentos em todo o país, o que permite mapeamento de comportamentos em todo o território nacional, tanto de atos típicos e atos atípicos.

Tal estrutura e abrangência devem ter sua utilização otimizadas, para fins de melhor conhecimento da sociedade, e uma maior difusão de direitos. Tendo notado tal abrangência e possibilidades da utilização da estrutura de cartórios, o CNJ em 2017 determinou que os cartórios emitissem o CPF quando do registro de um nascimento, e o inserissem nas certidões respectivas; em meados de 2020, medida complementar a essa iniciativa vou implementada, através de convênio entre a Receita Federal e os cartórios de registro civil de pessoas naturais, pelo qual todas as serventias dessa modalidade do país possam emitir CPF para indivíduos. Com isso há o aumento de pessoas cadastradas no sistema da Receita Federal, e sem aumento de custo para o Estado, além da facilidade óbvia disponibilizada ao cidadão.

As serventias extrajudiciais foram utilizadas nesse mesmo sentido em outras ocasiões para o suprimento de deficiências em outros sistemas, como no caso de emissão de cartas de sentença, medida que se tornou extremamente popular em localidades em que o sistema judicial não atende à demanda, mas pouco utilizada em comarcas mais eficientes.

Assim, as possibilidades contempladas em uma observação mais atenta da estrutura do sistema extrajudicial no país pode permitir uma ampla inclusão de indivíduos no sistema jurídico, inclusive com relação a direitos não previstos expressamente no ordenamento jurídico, mas expresso através de movimentos e anseios represados na sociedade, como o que ocorreu com as uniões homoafetivas, adoção afetiva, direito de laje, etc.

A irritabilidade do sistema permite que seja realizada a autopoiese e internalização de novas normas para sua informação, com diminuição de sua

complexidade, e sedimentação de posições com relação a essas novas demandas. O cartório atua, assim, como a “membrana” mais exposta do sistema jurídico, mais irritável que suas outras estruturas, e permite que as determinações do Poder Judiciário, atuando como poder corregedor, seja a “mão visível” operando em favor da “mão invisível” do sistema, através da internalização de norma nova.

A estrutura atual da atividade extrajudicial no Brasil, nesse sentido, é a mais adequada para a efetiva promoção de inclusão no sistema jurídico, com reflexos diretos no aumento da cidadania e conhecimento legal, ao mesmo tempo que gera impacto positivo nas contas públicas, com geração de divisas e diminuição da necessidade de aumento de funcionários públicos.

Apesar desses aspectos da estrutura dos serviços extrajudiciais, existem hoje no Brasil incontáveis projetos de alteração legislativa que dizem respeito diretamente à atividade notarial e registral. Em acompanhamento por entidade de classe paulista, existem mais de 900 textos, sendo eles os de nível nacional, os aplicáveis ao Estado de São Paulo, e os referentes ao município de São Paulo. Se for considerado que existem 27 estados na federação, com respectivas capitais, e tantos outros municípios, tem-se uma infinidade de leis sobre atividades da categoria.

Esse número demonstra mais a existência de um problema no próprio sistema político, do que na atividade de prestação de serviços extrajudiciais em si. Apesar da breve análise de parte dos projetos de lei e alterações normativas, fica clara a tentativa de captura de partes específicas do sistema extrajudicial, como atribuições e informações coletadas na prestação de serviços, ao arripio do que determina a norma jurídica constitucional sobre delegação de serviços extrajudiciais.

Com esse número de leis e normas constantemente em trâmite, por um lado a aplicação do sistema fica cada vez mais complexa, gera incertezas pelo aumento de complexidade na interação e aplicação das normas, e

“com isso, as inúmeras microrracionalidades surgidas na dinâmica dessa caótica expansão legislativa revelam-se potencialmente conflitantes entre si, sendo, portanto, incapazes de convergir em direção a uma racionalidade *macro*, com unidade lógica, coerência programática e rigor

conceitual. Desse modo, numa situação-limite de “hiperjuridicização” ou de “sobrejuridificação” (*Verrechtlichung*), o direito positivo já não mais consegue contar com uma hierarquia de instruções e pareceres normativos, portarias, decretos, leis e códigos minimamente articulada e com princípios integradores compatíveis entre si. Em face da sua pretensão de abarcar uma intrincada e complexa pluralidade de valores, interesses, situações, matérias e sujeitos, disciplinar comportamentos altamente particularísticos e balizar a ação de uma enorme multiplicidade de operadores e atores jurídicos, ele acaba assumindo a forma de um *patchwork* ou de uma *bricolage* de normas, procedimentos e sanções, o que compromete inteiramente sua organicidade programática, sua racionalidade sistêmica e sua força diretiva. Como consequência, o direito positivo não se limita a perder grande parte de seu potencial de efetividade. Acima de tudo, ele vê sua própria autonomia em risco”⁷.

De outro lado, além da falta de lógica sistêmica que aos poucos se perde, ainda atribuições específicas são objeto de diversos projetos, que visam suas transferências para entidades diversas; e a atividade é paulatinamente estrangulada, com a sobrecarga de atividades paralelas gratuitas (e que nem sempre são as mais eficazes para seus objetivos), que demandam cada vez mais empenho de pessoal e tempo na sua realização, sem qualquer contraprestação. Nesse ínterim, provavelmente o mais prejudicado é o usuário, especificamente, e o cidadão, genericamente, que vê seus legítimos interesses postos de lado – a prestação de serviços de segurança jurídica, e de inclusão jurídica.

Como já exposto por Florestan Fernandes, “a posição das classes sociais na estrutura de poder da sociedade é que determina e gradua a maneira pela qual as mudanças sociais se concretizam historicamente”⁸. Contudo, a mudança social não deve autorizar a desdiferenciação sistêmica. O sistema jurídico não pode ser capturado pelo sistema político, que é orientado pelo poder, e que normalmente age em prol de manutenção de poder, com captação de eleitores para seus propósitos, através de ações populistas⁹.

⁷ FARIA, José Eduardo. **Sociologia Jurídica: direito e conjuntura** / José Eduardo Faria. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 46-47

⁸ FERNANDES, Florestan. **Sociedade de classes e subdesenvolvimento** / Florestan Fernandes. Apresentação de Paul Singer. 5. ed. rev. São Paulo: Global, 2008, p. 147.

⁹ TIROLE, Jean. **op. cit.**, p. 481.

A captura é, em muito, refém de propaganda enganosa sobre a atividade, e que ignora todos os aspectos até aqui tratados neste trabalho. O sistema jurídico, orientado pela lei, e controlado pelo próprio sistema, deve se autopreservar, a despeito das tentativas de interferências externas, e buscar a autorreferência como parâmetro. Não se pode permitir que a lei, e o sistema jurídico como um todo, seja moldado para a proteção de interesses específicos de grupos, através de justificação de lei que no final serve para a desvirtuação do sistema, e criação de legislação específica para atendimento de seus interesses¹⁰.

Essas novas normas propostas não se dispõem à diminuição da complexidade do sistema através de seus textos, que não são criados para otimizar o funcionamento do próprio sistema dentro de uma racionalidade única, com a priorização da finalidade do sistema jurídico, e em especial do sistema de serviços extrajudiciais. A captura do sistema jurídico pelo sistema político, comandado pela mão dos detentores do poder, que controlam o sistema de acordo com o seu código específico, pode fazer com que o sistema jurídico *promova* a desigualdade, ao invés de mitigá-la, o que irá reforçar ainda mais a desigualdade já instalada¹¹.

O controle da influência do sistema político sobre o sistema jurídico é justamente o que garante que a regulação da atividade de serventias extrajudiciais se mantenha com as características atuais, e promova a segurança jurídica, além da inclusão do maior número possível de indivíduos no sistema jurídico. Como afirma Diogo R. Coutinho, não é objetivo intermediário, mas sim objetivo final da regulação a universalização, pois “regulação inteligente” é a que consegue “maximizar a equidade da forma mais eficaz e com menos ineficiências possível”¹².

Para tal maximização, dentro das possibilidades atuais oferecidas pelo sistema jurídico, é importante o conhecimento da atividade em si, e o reconhecimento de sua abrangência, o que muitas vezes não é de domínio do regulador. Nesse sentido, com a devida exceção aos Poderes Legislativo e Executivo, e às

¹⁰ PISTOR, Katharina. *The code of capital: how the law creates wealth and inequality*. Princeton University Press: New Jersey, 2019, p. 209.

¹¹ STIGLITZ, Joseph E. **O grande abismo: sociedades desiguais e o que podemos fazer sobre isso**, p. 203.

corregedorias dos Tribunais de Justiça, e permanentes das comarcas, a inclusão de um representante do sistema de serventias extrajudiciais no Conselho Nacional de Justiça, uma vez que este órgão tem realizado ao longo dos últimos anos vasta regulamentação da atividade notarial e registral. Nesse sentido, busca-se obter maior efetividade da regulamentação e maior adequação do teor das normas produzidas em gabinete à realidade fática e diversificada do país.

Ainda, para maior aproveitamento da estrutura de serventias extrajudiciais existente, e maior interação entre as serventias e os poderes, população, diversas entidades e os operadores de direito, é essencial que haja maciça difusão de conhecimento sobre sua estrutura e operação, atividades e competências. Isso seria viabilizado principalmente por cursos específicos voltados para órgãos públicos e entidades, que demonstram as interfaces entre serventias extrajudiciais e os diversos poderes e entidades, e através de inclusão de disciplina em cursos de direito, que possibilitariam a todos os acadêmicos de direito uma maior compreensão do que são as competências das serventias extrajudiciais, como operam dentro do sistema jurídico, e quais suas interfaces com o dia a dia da população em geral.

O sistema instalado de serventias extrajudiciais possui limitações, em razão principalmente de ser um sistema que depende de si para sua manutenção, por ser uma delegação conferida a particulares, para gestão privada. Isso faz com que muitas serventias não sejam minimamente atrativas do ponto de vista econômico para um profissional do direito, mesmo para alguém que seja da localidade onde a serventia se encontra instalada, e as dificuldades tanto de implementação quanto de manutenção de uma serventia extrajudicial são uma barreira também para os delegatários.

Por ser um serviço regulado pelas mesmas normas, mas espalhado por todo o país, existem barreiras relacionadas à infraestrutura para sua implementação (principalmente aquelas que dizem respeito às metas de tecnologia a serem implementadas), de mão-de-obra (nem sempre existe mão-de-obra especializada nas localidades onde existem serventias, ou mesmo para ser treinada, o que é agravado

¹² COUTINHO, Diogo. R. **Direito e economia política na regulação de serviços públicos**. p. 147

pelo baixo nível de escolaridade), e orçamento (mesmo com sistema de compensação de atos gratuitos, nem todos os Estados possuem sistemas que apresentam um rendimento mínimo suficientemente atrativo para um profissional de direito).

Para sua melhor viabilização, se faz necessário que sejam criados mecanismos que supram tais déficits, o que pode ser feito pelo legislador através do arranjo de estruturas de remuneração e compensação eficazes, que garantam essa renda mínima razoável para a subsistência do titular da serventia, e contratação de mão-de-obra para a operação das menores serventias (que são as que normalmente atendem o público mais necessitado, em todos os aspectos).

Ademais, a concorrência nos concursos, em razão da existência de serventias com possibilidade de alta renda, faz com que as notas de corte sejam muito altas, pois há candidatos que apenas miram essas grandes serventias, e que uma vez que não logram sucesso em obter tais delegações, desistem da escolha, e com isso serventias menores acabam eventualmente não sendo titularizadas, porque as pessoas que eventualmente assumiriam tais serventias não passaram nas fases anteriores.

O Estado de São Paulo estruturou interessante solução para tal questão, dividindo as serventias em grupos de acordo com sua especialidade, e os concursos são então divididos, como se fosse mais de um concurso em um mesmo momento, o que permite que grupos que têm serventias menos rentáveis tenham candidatos interessados naquelas especialidades específicas, enquanto candidatos que se interessam apenas pelas mais rentáveis inscrevem-se apenas para os grupos onde estas estão.

Diferentemente dos atos atípicos da atividade extrajudicial praticados nas serventias, os atos típicos, listados nas leis e previstos como atos remunerados pelas leis de emolumentos, eventualmente podem inibir o acesso a determinados serviços a indivíduos de menor poder aquisitivo. Por mais que sejam considerados a medida exata para a “remuneração” do serviço prestado, como prega a lei de emolumentos, é importante para a segurança jurídica no seio da sociedade que todos os indivíduos, invariavelmente, possuam a possibilidade de receber a prestação jurídica

da serventia extrajudicial pretendida. Já os atos atípicos, por não serem remunerados, a eles é franqueado pleno acesso a todas as pessoas das comunidades.

Como não há estrutura de compensação de atos típicos para certas modalidades de serviços prestados, a pessoa de menor poder aquisitivo: ou faz o ato e desembolsa o valor pelo seu pagamento, ou não o faz. Para eventual saneamento de tal situação para alguns casos, a Lei Complementar 123/2006 implementou um benefício para microempresas e empresas de pequeno porte (ME e EPP), que uma vez que optem pelo Simples, estas deixam de recolher perante os tabelionatos de protestos os emolumentos “não puros”, ou seja, o percentual de emolumentos que seria destinado a diversos órgãos da estrutura estatal e entidades diversas.

Em eventual implementação de tal benefício a pessoas pobres, poderia, para uma melhor e mais clara aplicação da referida política, para maior abrangência dos serviços, ser conferido acesso às serventias ao cadastro de indivíduos que são beneficiários de programas sociais, ou ainda o estabelecimento de critérios objetivos de determinação de pobreza, para aplicação da isenção para tais indivíduos, ou mesmo o critério atualmente utilizado para a concessão de outras gratuidades, que é a autodeclaração. Mas, como contraprestação, haveria uma queda na arrecadação de emolumentos “não puros”, com queda de repasses para as diversas entidades que recebem esses repasses, que deveriam readequar seus gastos para suprir a falta dos valores advindos de emolumentos dos cartórios.

Em suma, a estrutura de serviços extrajudiciais existente no Brasil na atualidade é algo único no mundo jurídico, com uma formatação *sui generis* que abarca a prestação de atos típicos de segurança jurídica, e que vai muito além quando se trata de sua *função* típica exercida na sociedade, com atuação literalmente em todos os municípios do país: fomenta o enriquecimento legal e a inclusão jurídica, fornece dados para o Estado e gera divisas para outras entidades de promoção de direitos na sociedade.

Contudo, a tentativa de captura de partes do sistema extrajudicial por outros sistemas é frequente, através de propostas de mudança de normas sobre a atividade extrajudicial, que acabam colocando em risco a sua integridade

sistêmica, como sistema lógico de comandos, e individualmente cada uma das serventias, que podem sofrer com dificuldade financeira, o que coloca em risco de ruir todo o sistema extrajudicial.

Nesse contexto, é possível valer-se dos ensinamentos mais rudimentares e básicos presentes nas sociedades mais antigas: a tribo massai (“maasai”), do Quênia/Tanzânia, é composta por pastores, que criam gado e cabras, eventualmente caçam e coletam vegetais. Ocorre que os massai tem uma dieta formada em sua maior parte por leite e sangue de gado, e também comem carne. Mas carne só é servida em situações muito especiais, por uma simples razão: gado é um recurso escasso, e se servirem carne diariamente a todos, não sobrarão cabeças de gado para fornecimento de leite e sangue. Ou seja: não se mata aquele que lhe serve, não se acaba com a fonte de bem-estar cotidiano, por um luxo momentâneo.

Em dois perfis de sociedade os cartórios não teriam a relevância que ressaltamos aqui: em países com alto IDH e alta taxa de escolaridade, com o consequente conjunto de capacidades elevado, combinado com alto índice de honestidade da população em geral (como o Japão), ou em países em que a autonomia da vontade é mitigada, e a propriedade não é privada (como Cuba). Ou muito gado, ou nenhum gado; no meio do caminho, o sistema de serviços extrajudiciais é essencial para a manutenção da ordem na sociedade.

Nesse sentido, através da manutenção da estrutura atual dos serviços extrajudiciais, e efetiva otimização de utilização da referida estrutura, é possível garantir o bem-estar de toda a comunidade, em todo o país, com a promoção de uma maior integração nacional, estímulo ao enriquecimento legal das pessoas, com o aumento de seu conjunto capacitário, garantia de inclusão de parcela maior de cidadãos no sistema jurídico, com consequente diminuição de desigualdades e promoção da isonomia na sociedade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ACEMOGLU, Daron. **Por que as nações fracassam: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza** / Daron Acemoglu e James A. Robinson; tradução Cristiana Serra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

AMSDEN, Alice A. **A ascensão do “resto”: os desafios ao Ocidente de economias com industrialização tardia** / Alice H Amsden; tradução de Roger Maioli dos Santos. São Paulo: Editora UNESP, 2009.

ATKINSON, Anthony B. **Desigualdade: o que pode ser feito**/ Anthony B. Atkinson; tradução de Elisa Câmara – São Paulo: LeYa, 2015.

BALBINO FILHO, Nicolau. **Registro de imóveis: doutrina, prática e jurisprudência**. 11ª ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. *Natureza de função pública exige que o Poder Público proporcione meios para o cumprimento de atividades*. In DIP, Ricardo (coord.). **Concessão de gratuidade no registro civil**. São Paulo: Quartier Latin, 2017.

BANERJEE, Abhijit V. DUFLO, Esther. **Poor economics: a radical rethinking of the way to fight global poverty**. Abhijit V. Benerjee e Esther Duflo. New York: PublicAffairs, 2012.

BENÍCIO, Hércules Alexandre da Costa. **Responsabilidade civil do estado decorrente de atos notariais e de registro**. São Paulo: Ed. RT, 2005.

BOHANNAN, Paul. *A categoria “injô” na sociedade Tiv*. In DAVIS, Shelton H. (org.). **Antropologia do direito: estudo comparativo de categorias de dívida e contrato**. Tradução de Vera Maria Cândido Pereira. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

BOURDIEU, Pierre. **O Poder Simbólico**. Editora Bertrand: 1989.

BOUSHEY, Heather. **Unbound: how inequality constricts our economy and what we can do about it**. Harvard University Press: Cambridge, 2019.

BRANDELLI, Leonardo. **Teoria Geral do Direito Notarial**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

CAMARGO NETO, Mario de Carvalho. **Registro civil das pessoas naturais parte geral e registro de nascimento**, volume 1 / Mario de Carvalho Camargo Neto, Marcelo Salaroli de Oliveira (coleção Cartórios / coordenador Christiano Cassettari) – São Paulo: Saraiva, 2014.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Direito e Diferenciação Social** / Celso Fernandes Campilongo. São Paulo: Saraiva, 2011.

_____. **Função social do notariado: eficiência, confiança e imparcialidade**. / Celso Fernandes Campilongo – São Paulo: Saraiva, 2014.

_____. **O Direito na Sociedade Complexa**, 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

CAPPELLETTI, M, GARTH, B. **Acesso à Justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Sergio Antonio Fabris, 1988.

CARR, Nicholas G. *The Shallows: what the internet is doing to our brain*. 2 ed. New York: W.W. Norton & Company, Inc. 2020.

CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de direito constitucional tributário**. 31ª ed. revista, atualizada e ampliada até a EC 95/2016. São Paulo, Malheiros Editores, 2017.

COASE, Ronald Harry. *The Nature of the Firm*. *Economica* v.4, n.16.

COUTINHO, Diogo R. **Direito, desigualdade e desenvolvimento** / Diogo R. Coutinho. – São Paulo: Saraiva, 2013.

_____. **Direito e economia política na regulação de serviços públicos** / Diogo R. Coutinho – São Paulo: Saraiva, 2014.

DIP, Ricardo Henry Marques. *Da responsabilidade civil e penal dos oficiais registradores*. In **Revista de Direito Imobiliário**. n.º 53 ano 25 Jul.-Dez. de 2002.

_____. **Prudência Notarial**. 1ª ed. São Paulo: Quinta Editorial, 2012.

FARIA, José Eduardo. **Sociologia Jurídica: direito e conjuntura** / José Eduardo Faria. São Paulo: Saraiva, 2008.

FEBBRAJO, Alberto. **Sociologia do Constitucionalismo: constituição e teoria dos sistemas**./ Alberto Febbrajo; tradução de Sandra Regina Martini./ Curitiba: Juruá, 2016.

FERNANDES, Florestan. **Sociedade de classes e subdesenvolvimento** / Florestan Fernandes. Apresentação de Paul Singer. 5. ed. rev. São Paulo: Global, 2008.

FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. **A superação do direito como norma: uma revisão descolonial da teoria do direito brasileiro** / Tércio Sampaio Ferraz Júnior, Guilherme Roman Borges. – São Paulo: Almedina Brasil, 2020.

_____. **Estudos de Filosofia do Direito: Reflexões Sobre o Poder, a Liberdade, a Justiça e o Direito**. São Paulo: Atlas, 2002.

FRANKFURT, Harry G. *On Inequality*. Princeton University Press: 2015 (ebook). p. 11.

FURUBOTN, Eirik Grundtvig & RICHTER, Rudolf. *Institutions and Economic Theory – The Contribution of the New Institutional Economics*. The University of Michigan Press, 2000.

LE ROY, Etienne. **O Lugar da juridicidade na mediação**. Meritum, Belo Horizonte- v. 7, n. 2 – p. 289-324 – jul/dez. 2012.

MARTINS, Cláudio. **Teoria e prática dos atos notariais**. Rio de Janeiro: Forense, 1979.

LUHMANN, Niklas. *Confianza*. Introducción de Darío Rodríguez. Mansilla. – Barcelona: Anthropos; México: Universidade Iberoamericana; Santiago de Chile: Instituto de Sociología. Pontificia Universidad Católica de Chile, 1996.

_____. *Law as a Social System*. Oxford Social Legal Studies, 2008.

_____. **Teoria dos Sistemas na prática: vol. II, diferenciação funcional e modernidade** / Niklas Luhmann; *editado* por Leopoldo Waizbort; tradução de Érica Gonçalves de Castro e Patrícia S. Santos; revisão de Lenin B. Bárbara – Petrópolis, RJ; Vozes, 2019 (Coleção Sociologia).

MELO JR., Regoberto M. de. **A instituição notarial no direito comparado e no direito brasileiro**. Fortaleza: Casa José de Alencar/UFC, 1998.

MOTA, Júlia Cláudia Rodrigues da Cunha. **As Serventias Extrajudiciais e as Novas Formas de Acesso à Justiça**. Porto Alegre: Fabris, 2010.

NALINI, José Renato. **Registro civil de pessoas naturais: usina de cidadania**. In: DIP, Ricardo Henry Marques (coord). *Registros públicos e segurança jurídica*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998.

NELSON, R. & WINTER, S. *An evolutionary theory of economic change*. Cambridge, Massachussets: Harvard University Press, 1982.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Manual de Direito Financeiro** / Regis Fernandes de Oliveira, Estevão Horvath. 6ª ed. rev. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI** / Thomas Piketty: tradução Monica Baumgarten de Bolle. 1. Ed. Rio de Janeiro: Intrínseca: 2014.

PISTOR, Katharina. *The code of capital: how the law creates wealth and inequality*. Princeton University Press: New Jersey, 2019.

RAWLS, John. 1921-2002. **Uma teoria da justiça** / John Rawls. Tradução Jussara Simões; revisão técnica e da tradução Álvaro de Vita. – 4ª ed. rev. – São Paulo: Martins Fontes – selo Martins, 2016.

ROCCO, Alfredo. **Princípios de Direito Comercial**. São Paulo: Saraiva, 1931.

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. Amartya Sen; tradução Laura Teixeira Motta; revisão técnica Rocardo Doniselli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

_____. **Desigualdade reexaminada** / Amartya Sen: tradução e apresentação de Ricardo Doninelli Mendes. 2ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2008.

STIGLITZ, Joseph E. *The price of inequality: how today's divided Society endangers our future* / Joseph E. Stiglitz – 1st ed. New York: Norton, 2013.

_____. **O grande abismo: sociedades desiguais e o que podemos fazer sobre isso** / Joseph E. Stiglitz. – Rio de Janeiro, RJ: Alta Books, 2016.

TIROLE, Jean. *Economics for the common good* / Jean Tirole. Tradução de Steven Rendall. Princeton University Press: New Jersey, 2019.

VICENTE, Dário Moura. **Direito comparado**. 4ª ed. rev. e atual. Lisboa: Almedina, 2018.

WILLIAMSON, Oliver E. *The Economic Institutions of Capitalism. Firms, Markets, Relational Contracting. Transaction Cost Economics*. Nova York: The Free Press.

ZOCKUN, Maurício. **Regime constitucional da atividade notarial e de registro**. São Paulo: Malheiros, 2018.

Sítios Eletrônicos:

https://www.bibliaon.com/versiculo/esdras_7_6/. Acesso em 12/09/2021.

<http://www.direitodoestado.com>. Acesso em 12.09.2021.

<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama>. Acesso em 12.09.2021.

<https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18317-educacao.html>.

Acesso em 03.10.2021.

<https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18317-educacao.html>.

Acesso em 03.10.2021.

<https://alfabetismofuncional.org.br/quem-somos/>. Acesso em 03.10.2021.

<https://alfabetismofuncional.org.br/nivel-analfabeto/>. Acesso em 03.10.2021.

<https://alfabetismofuncional.org.br/nivel-rudimentar/>. Acesso em 03.10.2021.

<https://alfabetismofuncional.org.br/nivel-elementar/>. Acesso em 03.10.2021.

<https://alfabetismofuncional.org.br/nivel-intermediario/>. Acesso em 15.10.2021.

<https://alfabetismofuncional.org.br/nivel-proficiente/>. Acesso em 15.10.2021.

chrome-

extension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfndmkaj/viewer.html?pdfurl=http%3A%2F%2Fportal.mec.gov.br%2Fimages%2Fbanners%2Fcaderno_pna_final.pdf&cflen=4765190&chunk=true. Acesso em 15.10.2021.

chrome-

extension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfndmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Fwww.oecd.org%2Fpisa%2Fpublications%2FPISA2018_CN_BRA.pdf&cflen=1280376&chunk=true. Acesso em 15.10.2021.

<https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/Default.aspx?idPagina=2868>. Acesso em 17.10.2021.

<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/sao-paulo/panorama>. Acesso em 17.10.2021.

<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/panorama>. Acesso em 17.10.2021.

<https://www.tecmundo.com.br/seguranca/228040-golpes-financeiros-400-fraudes-hora-bloqueadas-brasil.htm>. Acesso em 19.11.2021.

<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/29431-sintese-de-indicadores-sociais-em-2019-proporcao-de-pobres-cai-para-24-7-e-extrema-pobreza-se-mantem-em-6-5-da-populacao>. Acesso em 07.11.2021.

<https://www.worldbank.org/pt/news/press-release/2018/10/17/nearly-half-the-world-lives-on-less-than-.550-a-day-brazilian-portuguese>. Acesso em 07.11.2021.

https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2048:catid=28. Acesso em 07.11.2021.

<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/29431-sintese-de-indicadores-sociais-em-2019-proporcao-de-pobres-cai-para-24-7-e-extrema-pobreza-se-mantem-em-6-5-da-populacao>. Acesso em 07.11.2021.

<https://censos.ibge.gov.br/2012-agencia-de-noticias/noticias/25882-extrema-pobreza-atinge-13-5-milhoes-de-pessoas-e-chega-ao-maior-nivel-em-7-anos.html>. Acesso em 07.11.2021.

<https://www.cnnbrasil.com.br/business/governo-planeja-aumentar-em-4-milhoes-o-total-de-beneficiarios-do-bolsa-familia/> Acesso em 19.09.2021.

<https://www.anoreg.org.br/site/pesquisa-datafolha/>. Acesso em 10.12.2021.