



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS
ESCOLA DE DIREITO E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
NÚCLEO DE PRÁTICA JURÍDICA
COORDENAÇÃO ADJUNTA DE TRABALHO DE CURSO
MONOGRAFIA JURÍDICA

**O EXERCÍCIO DO DIREITO FUNDAMENTAL DE ACESSO À JUSTIÇA
SOB A PERSPECTIVA DA IMPLANTAÇÃO DO “SISTEMA
MULTIPORTAS” NAS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS**

ORIENTANDO: THIAGO MAGALHÃES DE SOUZA

ORIENTADORA: PROFA. MA. KENIA CRISTINA F. DE DEUS LUCENA

GOIÂNIA (GO)
2020

THIAGO MAGALHÃES DE SOUZA

**O EXERCÍCIO DO DIREITO FUNDAMENTAL DE ACESSO À JUSTIÇA
SOB A PERSPECTIVA DA IMPLANTAÇÃO DO “SISTEMA
MULTIPORTAS” NAS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS**

Monografia Jurídica apresentada à disciplina de Trabalho de Curso II, da Escola de Direito e Relações Internacionais, Curso de Direito, da Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC GOIÁS).

Prof.^a Orientadora: Ma. Kenia Cristina F. de Deus Lucena.

GOIÂNIA (GO)
2020

THIAGO MAGALHÃES DE SOUZA

**O EXERCÍCIO DO DIREITO FUNDAMENTAL DE ACESSO À JUSTIÇA
SOB A PERSPECTIVA DA IMPLANTAÇÃO DO “SISTEMA
MULTIPORTAS” NAS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS**

Data da Defesa: ____ de _____ de _____

BANCA EXAMINADORA

Orientadora: Prof.^a Ma. Kenia Cristina F. de Deus Lucena Nota

Examinador Convidado: Prof.^a Esp. Juliana Lourenço de Oliveira Nota

Inicialmente, devo inteiramente a Deus o sucesso deste trabalho. Concluí-lo somente foi possível graças à força diária que Ele me deu (e me dá) para seguir em frente e evoluir todos os dias. “Tudo posso naquele que me fortalece” (Filipenses 4:13).

Em seguida, dedico-o às professoras Nuria Cabral e Kenia Lucena, minhas orientadoras, por toda sua atenção, incentivo e dedicação ao longo de toda a produção de meu trabalho de conclusão de curso.

Por fim, e não menos importantes, dedico esta monografia à minha família, de um modo geral, mas, em especial, aos meus pais Vilmar (in memoriam) e Rosana, pilares da minha formação como ser humano e os maiores incentivadores das realizações dos meus sonhos. A conclusão deste trabalho é a prova de que toda a confiança depositada em mim ao longo de toda minha vida valeu a pena.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Deus, nosso Criador, pela minha vida, e por me permitir enfrentar e superar todos os obstáculos encontrados no decorrer da realização deste trabalho, que, infelizmente, se deu no meio de uma das piores pandemias já enfrentadas pela humanidade: a do Coronavírus (COVID-19). Registro aqui meus sentimentos a todos aqueles que perderam seus entes queridos durante esse triste período no Brasil e no mundo.

Também agradeço às minhas orientadoras, professoras Nuria Cabral e Kenia Lucena, por terem me abraçado ao longo desse ano, cada uma em um semestre, como um de seus orientandos e me dado conselhos, sugestões, broncas e muita força e confiança para escrever esta monografia, sempre desempenhado com maestria sua missão como educadoras, como mães e como amigas. Sou grato por tudo que me proporcionaram até aqui.

Aproveito a oportunidade para agradecer, ainda, à Universidade, a todo seu corpo docente, e prestar homenagens a alguns professores que tive ao longo de minha graduação, os quais foram fundamentais para ter um sentimento de que estou me formando com excelência na PUC Goiás: Adriana Vieira, Ana Flávia Borges, Ana Paula Félix, Carlos Vinícius, Cassiano Peliz, Clodoaldo Moreira, Eliana Curado, Evelyn Cintra, Fernanda Borges, Gaspar Alexandre, José Cristiano, José Eduardo Barbieri, Juliana Lourenço, Larissa Machado, Marcos César, Maria Nívia, Marina Zava, Millene Braga, Návia Costa, Paula Ramos, Rodrigo Caldas, Rosângela Magalhães e Sérgio Luís. Obrigado a todos vocês, mestres!

Agradeço, ainda, a toda minha família, em especial aos meus avós maternos Raimundo e Elenice, aos meus tios Valdeci e Cida, aos meus irmãos Pedro e Isabella, e, sobretudo, aos meus pais Vilmar (*in memoriam*) e Rosana, todas pessoas que presenciaram minha jornada como estudante e, sem dúvidas, foram essenciais nessa caminhada árdua, mas gratificante, sempre me apoiando e incentivando a buscar meus objetivos.

Aqui, gostaria de registrar um agradecimento especial ao meu pai, que, infelizmente, faleceu no dia 29 de setembro do presente ano, e está fazendo muita falta no convívio de minha família. Trata-se de uma pessoa que tenho muita admiração nessa vida por tudo o que fez por mim, pela minha mãe e pelos meus irmãos no tempo

em que conviveu conosco. Queria ter tido a oportunidade de dizer a você, pai, que sem a sua garra e a sua luta diária para dar à nossa família o mínimo necessário para viver com dignidade e, principalmente, possibilitar que os seus filhos tivessem uma educação de qualidade, eu não estaria aqui concluindo essa monografia e nem me formando em Direito pela PUC Goiás. Você, com certeza, é a pessoa que mais merece meu reconhecimento nesse momento tão especial. O meu mais sincero muito obrigado! Te amo *ad aeternum*. Saudades...

Também agradeço a todos(as) os(as) amigos(as) que o curso de Direito me deu nesses cinco anos de caminhada, os quais, ao longo desse período na Universidade, sempre estiveram ao meu lado, me apoiando, fazendo companhia e compartilhando conhecimentos, angústias e conquistas.

Por fim, também registro aqui meu agradecimento a todos aqueles que, apesar de não terem sido mencionados, de alguma forma, participaram e contribuíram para o desenvolvimento deste trabalho, enriquecendo meu processo de aprendizado.

SUMÁRIO

RESUMO.....	8
INTRODUÇÃO	9
CAPÍTULO I - O ACESSO À JUSTIÇA NA ÓTICA FILOSÓFICO- JURÍDICA E SUAS IMPLICAÇÕES NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO BRASILEIRO.....	12
1.1 PONDERAÇÕES SOBRE O ACESSO À JUSTIÇA NAS CONCEPÇÕES DE IHERING, CAPPELLETTI E GARTH.....	12
1.2 CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988, ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E ACESSO À JUSTIÇA: EXPECTATIVA X REALIDADE.....	20
CAPÍTULO II - A ATUAÇÃO DAS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS NO PROCESSO DE DESAFOGAMENTO DO PODER JUDICIÁRIO	28
2.1 BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE A ATIVIDADE NOTARIAL E REGISTRAL NO BRASIL	29
2.2 O ATUAL CENÁRIO DO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO E AS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS: PORQUE FORAM VISTAS COMO "SAÍDA" PARA O DESAFOGAMENTO DA JUSTIÇA NO PAÍS?	42
2.3 A IMPORTÂNCIA DOS TABELIÃES E OFICIAIS DE REGISTRO NA PREVENÇÃO DA JUDICIALIZAÇÃO DOS LITÍGIOS.....	50
CAPÍTULO III - A CONCILIAÇÃO E A MEDIAÇÃO APLICADAS ÀS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS.....	53

3.1 A RESOLUÇÃO Nº 125/2010 DO CNJ E O CPC/2015 COMO MARCOS LEGISLATIVOS DO SISTEMA MULTIPORTAS NO BRASIL: A MUDANÇA DE PARADIGMA NA SOLUÇÃO PACÍFICA DE CONFLITOS	54
3.2 A LEI FEDERAL Nº 13.140/2015 E O PROVIMENTO Nº 67/2018 DO CNJ COMO MARCOS DA IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA MULTIPORTAS NAS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS	60
3.3 A BUSCA DA PACIFICAÇÃO SOCIAL E DESJUDICIALIZAÇÃO DOS CONFLITOS PELA CONCILIAÇÃO E MEDIAÇÃO EXTRAJUDICIAIS LEVADAS À TERMO NAS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS	69
CONCLUSÃO	73
REFERÊNCIAS.....	76

RESUMO

O presente trabalho se propôs a analisar as implicações que a adoção de alguns dos meios alternativos de resolução dos conflitos integrantes do chamado Sistema Multiportas, em especial a mediação e a conciliação, trouxeram às serventias extrajudiciais (cartórios), bem como a importância destes na consolidação do direito fundamental de acesso à justiça. O tema abordado, relativamente novo na seara jurídica brasileira, visto que é fruto do corrente fenômeno da desjudicialização, ganhou estimada relevância nos últimos anos, principalmente com a edição de atos normativos que atribuíram competências aos cartórios para que pudessem tratar de questões que, inicialmente, seriam objeto de apreciação apenas no Poder Judiciário. Diante desta tendência, que, a cada ano, tornou-se mais concreta, face ao crescente e infindo número de demandas, buscou-se obter conclusões no sentido de constatar se, com a implementação do Sistema Multiportas nos serviços notariais e registrais, de fato tratou-se de uma tentativa eficaz para conter a cultura do litígio no Brasil, e, ao mesmo tempo, não prejudicou a prestação de uma justiça eficiente e completa aos jurisdicionados.

Palavras-chave: Sistema Multiportas; serventias extrajudiciais; acesso à justiça; desjudicialização; Poder Judiciário.

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 (CF/88), em seu artigo 5º, inciso XXXV, consagra o chamado princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional, segundo o qual é vedada a toda e qualquer lei excluir da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça à direito. Desse postulado constitucional, é possível, em uma análise preliminar, denotar que o constituinte originário quis, em outras palavras, dispor que a todos os cidadãos brasileiros lhes é garantido o livre acesso à justiça para buscar a solução para as suas demandas.

Enquanto direito fundamental, o direito de acesso à justiça está associado intimamente aos demais direitos fundamentais, visto que é a partir da possibilidade dada a cada indivíduo de que estes levem ao Judiciário seus litígios, que se pode exercer e consagrar todas aquelas prerrogativas que lhes foram conferidas pela Magna Carta e detalhadas pela legislação infraconstitucional. Tudo isso, inclusive, reflete um dos principais fundamentos da República Federativa do Brasil, qual seja, a dignidade da pessoa humana (artigo 1º, inciso III, CF/88).

Entretanto, é nesta perspectiva que, atualmente, tem se notado, na prática, uma verdadeira dificuldade do jurisdicionado em exercer sua cidadania para fins de concretizar plena e satisfatoriamente seu direito de acesso à justiça. Uma dessas barreiras impeditivas a esse acesso efetivo está na numerosa carga de processos em trâmite no Poder Judiciário brasileiro, fato que acaba tolhendo e muito a intenção de um indivíduo em buscar a justiça para seus direitos mais simples.

À esteira de dados publicados pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) no ano de 2019, se vê que, no ano anterior (2018), existiam quase 80 (oitenta) milhões de processos em andamento nas mais variadas esferas da justiça brasileira. Dada a cultura enraizada no país de judicialização dos conflitos, é possível que, nos próximos anos, esse número provavelmente chegue a 100 (cem) milhões, caso não sejam adotadas ou colocadas em prática medidas que visem a sua contenção.

Diante deste cenário, o próprio Poder Judiciário, através do fenômeno da desjudicialização, vislumbra como possível “saída” ao desafogamento de seu aparelho as serventias extrajudiciais, mais conhecidas popularmente como cartórios. Os primeiros passos dados nesse sentido ocorreram através de precedentes que serviram como base para a edição de atos normativos que ampliaram as matérias de com-

petência do serviço extrajudicial, tais como inventário e partilha, usucapião, divórcio, reconhecimento de filiação socioafetiva, dentre outros.

Nesse viés, surgiu também, há pouco mais de dois anos, através do Provimento nº 67, de 26 de março de 2018, do CNJ, a possibilidade de se implantar mecanismos alternativos de solução dos conflitos já presentes na esfera judicial, como é o caso da mediação e da conciliação, elementos estes que compõem, junto com a arbitragem e a negociação, o chamado “Sistema Multiportas”.

Tendo em vista a aplicação relativamente recente desses meios na esfera extrajudicial, mas que, na prática, já eram, indiretamente, executadas, observa-se que existe ainda um certo desconhecimento e muitas dúvidas das pessoas a respeito da competência dos cartórios para prevenir e solucionar conflitos, sem a necessidade de provocação do aparelho judicial, já sobrecarregado com tamanha carga processual pendente, o que acaba obstando à efetiva promoção do princípio da duração razoável do processo, consagrado no artigo 5º, inciso LXXVIII, da CF/88.

Nesse sentido, o presente trabalho aborda como o exercício do direito fundamental de acesso à justiça está sendo garantido e consagrado com a extensão do Sistema Multiportas aos serviços notariais e registrais. Este estudo visa promover uma reflexão tanto no campo jurídico quanto no social sobre a constante necessidade de se incentivar tais mecanismos no intuito de desafogar a justiça, mas sem deixar de promover o acesso a esta, além de investigar o papel e a atuação dos cartórios nesse processo tão importante de desjudicialização.

Portanto, o objetivo geral é compreender como os mecanismos que integram o chamado “Sistema Multiportas”, especialmente a mediação e a conciliação, se comportam dentro dos serviços notariais e registrais e porque são fundamentais ao exercício do direito de acesso à justiça. Especificamente, busca-se investigar a cultura do litígio e dependência do processo judicial no Brasil, identificar a eficácia do processo judicial no cumprimento da celeridade da prestação de justiça, relacionar a atuação dos tabeliães e registradores nas serventias extrajudiciais à desjudicialização das demandas, bem como promover a mediação e a conciliação extrajudiciais, com vistas à sua efetivação como instrumentos mais adequados à prevenção da judicialização dos conflitos.

No primeiro capítulo, é feita uma investigação filosófico-jurídica acerca do direito fundamental de acesso à justiça, correlacionando as visões de alguns pensadores clássicos do direito a nível mundial, tais como Rudolf Von Ihering, Mauro Cap-

pelletti e Bryant Garth, à atual perspectiva da temática dentro do Estado Democrático de Direito brasileiro.

No segundo capítulo, aborda-se como o Poder Judiciário chegou à conclusão de que atribuir competências às serventias extrajudiciais seria uma alternativa para o enfrentamento e a prevenção da cultura de judicialização dos conflitos no Brasil, que, a qualquer momento, poderia significar um colapso de seu sistema. Aqui, também são feitas breves considerações sobre o ramo dos serviços notariais e registrais, que, apesar de pouco trabalhado dentro dos estudos jurídicos no Brasil, é um campo importante, que repercute em várias esferas do direito, bem como se fará uma análise da importância da atuação de notários e registradores na desburocratização do acesso à justiça e na defesa da segurança jurídica no país.

Por fim, no terceiro capítulo do presente estudo, pormenoriza-se as implicações da adoção pelo Judiciário dos meios alternativos de solução dos conflitos, trazidos com o Sistema Multiportas, destacando a extensão da aplicação deste aos serviços extrajudiciais, principalmente após a edição do Provimento nº 67/2018 do CNJ, ato normativo responsável por permitir e regular os procedimentos de conciliação e de mediação nos serviços notariais e de registro do Brasil. Dessa forma, são analisados os efeitos que a promoção de tais institutos no viés extrajudicial trará à justiça pátria e até que ponto podem ser vistos como instrumento de pacificação social.

A metodologia utilizada para o desenvolvimento desta pesquisa foi a bibliográfica, onde se fez uma leitura apropriada e, para tanto, se utilizou o método hipotético-dedutivo, por meio do qual os problemas foram testados e confrontados bibliograficamente.

CAPÍTULO I

O ACESSO À JUSTIÇA NA ÓTICA FILOSÓFICO-JURÍDICA E SUAS IMPLICAÇÕES NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO BRASILEIRO

O direito, enquanto um dos ramos do conhecimento, configura um conjunto de normas jurídicas aplicadas pelo Estado ao homem para regular o comportamento deste em sociedade, de modo que tais instrumentos o force a agir corretamente para, posteriormente, não vir a sofrer sanções, em sentido *lato sensu*, por má conduta.

As leis sob as quais todos os indivíduos estão subordinados são as próprias normas jurídicas, que existem tanto para ampará-los e defendê-los, quanto para acusá-los e condená-los. Diante disso, nota-se que o direito existe para ser aplicado, independente de quem seja, na defesa do interesse de cada um que se vê prejudicado e/ou injustiçado perante determinados abusos praticados por terceiros.

Contudo, apesar do esforço do ser humano na busca e manutenção de seu direito, este somente será alcançado se existir, ao mesmo tempo, mecanismos hábeis a proporcionar a satisfação desses direitos, que estão intimamente ligados à garantia que todos possuem de acesso ao Poder Judiciário, este muitas vezes visto como solução para todo conflito de interesse que surja entre dois ou mais sujeitos de direito.

Ocorre que, hodiernamente, observa-se, especialmente no Brasil, que o exercício desse direito de acesso à justiça vem sendo prejudicado, muito em razão, dentre outras barreiras, da numerosa quantidade de processos existentes no âmbito judicial à espera de apreciação. Conforme será visto a seguir, da análise da real dimensão do problema que esse cenário traz aos jurisdicionados, notar-se-á o quanto é necessária uma mudança de perspectiva com vistas a buscar uma justiça mais célere, eficiente e que não obste ao acesso dos cidadãos à sua esfera.

1.1 PONDERAÇÕES SOBRE O ACESSO À JUSTIÇA NAS CONCEPÇÕES DE IHERING, CAPPELLETTI E GARTH

Como explanado inicialmente, tem-se que a consagração do direito de acesso à justiça, embora, na prática, esteja sujeita muitas vezes a dificuldades, so-

mente foi possível de ser efetivada graças à um emaranhado de meios previstos pela legislação capazes de garanti-lo, os quais, em tese, seriam proporcionados pelo Poder Judiciário. Todavia, o fato de existir hoje como direito fundamental do cidadão está atrelado intrinsecamente a um contexto preliminar de um grande esforço do ser humano para conquistar, além daquele, outros tantos direitos.

Tal cenário, inclusive, tem uma íntima relação com o que o jurista alemão Rudolf Von Ihering definiu como “luta” em sua clássica obra “A Luta pelo Direito” (1872). Através deste título, ele procurou demonstrar as características do direito de seu tempo e suas implicações nos campos jurídico e social. O termo “luta” foi empregado ao longo de toda sua produção como sendo a base do direito, pois representa o empenho do homem na busca e manutenção de suas prerrogativas enquanto sujeito de direitos. O direito, portanto, seria o único meio capaz de garantir a ele a justiça, a qual deveria ser defendida bravamente por cada um, independente das dificuldades:

O fim do direito é a paz, o meio de que se serve para consegui-lo é a luta. Enquanto o direito estiver sujeito às ameaças da injustiça – e isso perdurará enquanto o mundo for mundo –, ele não poderá prescindir da luta. À vida do direito é a luta: luta dos povos, dos governos, das classes sociais, dos indivíduos. (IHERING, 2005, p. 27).

A obra de Ihering busca enfatizar a aplicação do direito como a luta dos indivíduos por seus interesses. Se não fosse por essa luta, que pode ser encarada como árdua e penosa, não seria possível que o direito tivesse se consolidado como um conjunto de leis eficientes a nível mundial, visto que muitas delas não foram – e ainda não são –, aceitas tão facilmente pela sociedade.

O direito existe para julgar os mais variados conflitos entre duas ou mais partes de maneira justa e válida, de forma a medir tanto aquilo que for ofertado pela acusação, como pela defesa, e, a partir de tais pressupostos, aplicar uma sanção judicial. Diante disso, torna-se claro o porquê do direito ser simbolizado por uma pessoa de olhos vendados que segura, em uma das mãos, a balança e, na outra, a espada. Só é feita a justiça quando o direito é medido e imposto pela imparcialidade:

Todos os direitos da humanidade foram conquistados pela luta; seus princípios mais importantes tiveram de enfrentar os ataques daqueles que a ele se opunham; todo e qualquer direito, seja o direito de um povo, seja o direito do indivíduo, só se afirma por uma disposição ininterrupta para a luta. O direito não é uma simples ideia, é uma força viva. Por isso a justiça sustenta numa das mãos a balança com que pesa o direito, enquanto na outra segura a espada por meio da qual o defende. A espada sem a balança é a força bruta, a

balança sem a espada, a impotência do direito. Uma completa a outra, e o verdadeiro estado de direito só pode existir quando a justiça sabe brandir a espada com a mesma habilidade com que manipula a balança. (IHERING, 2005, p. 27).

Todo esse processo de luta dos indivíduos na busca pelos seus direitos mais básicos permitiu que Ihering (2005, p. 39) formulasse dois juízos: um na esfera individual e outro na social. O primeiro diz respeito sobre a luta pelo direito como dever do homem para consigo mesmo. Este juízo incentiva que o ser busque a sua autopreservação moral diante de injustiças e resista quando seu direito for violado por outrem. Nesse viés, ao defender algo que lhe pertence, indiretamente, o indivíduo estaria também defendendo a si mesmo, a sua moral:

A luta pelo direito subjetivo é um dever do titular para consigo mesmo. A defesa da própria existência é a lei suprema de toda a vida: manifesta-se em todas as criaturas por meio do instituto de autoconservação. No homem, porém, trata-se não apenas da vida física, mas também da existência moral; e uma das condições desta é a defesa do direito. No direito, o homem encontra e defende suas condições de subsistência moral; sem o direito, regride à condição animalésca [...]. Portanto, a defesa do direito é um dever de autoconservação moral; o abandono total do direito, hoje impossível, mas que já foi admitido, representa o suicídio moral. E o direito nada mais é do que a soma dos seus institutos. Cada um destes tem um pressuposto peculiar, físico ou moral, que condiciona sua existência. [...]. A renúncia a um desses pressupostos é impossível, tanto quanto é a renúncia à totalidade do direito. Mas possível é a agressão de outrem a um desses pressupostos, e o sujeito do direito tem o dever de repelir essa agressão. Não basta a concessão abstrata dessas condições de existência por parte do direito objetivo: necessário se torna que o sujeito do direito as defenda em cada caso concreto. E a oportunidade dessa defesa surge com o ato de arbítrio que pretenda investir contra as condições de existência do direito. (IHERING, 2005, p. 41-42).

Sendo assim, em havendo conflitos de interesses entre duas ou mais pessoas, a ação se trataria, portanto, do melhor caminho a ser utilizado com vistas a demonstrar como o direito do indivíduo é válido. Porém, ela apenas tornar-se-ia necessária quando determinados casos não são resolvidos pessoalmente entre acusador e acusado sem a presença de um magistrado, isto é, sem que haja um acordo, o qual, na própria visão de Ihering (2005, p. 43), constituiria não somente uma solução plausível, mas a melhor possível para se resolver uma contenda. Caso não utilizasse tal recurso legal, o acusador estaria se submetendo à injustiça e, além disso, abandonando o seu direito e negando-o totalmente.

O segundo juízo criado pelo jurista alemão está relacionado com o fato de a defesa do direito ser designada como dever do homem à sociedade. Essa proposi-

ção está baseada na relação existente entre o direito objetivo (ordenamento jurídico vigente) e o direito subjetivo (aplicação da norma de fato sob o direito de cada indivíduo), na qual diz-se que aquele é condição para que este possa existir, ou seja, o direito concreto recebe e devolve, concomitantemente, a vida e força doadas pelo abstrato. Portanto, a participação de cada um na realização da ideia do direito, buscando, alcançando e defendendo seus direitos, seria essencial com vistas a alcançar o bem comum de toda a sociedade:

[...] a relação entre o direito em sentido objetivo e o direito em sentido subjetivo [...] consiste no fato de que o direito objetivo constitui pressuposto do direito subjetivo. Um direito concreto só pode constituir-se quando se achem presentes os pressupostos de que o direito abstrato deriva sua existência. Segundo a doutrina dominante, esse vínculo encerra todas as relações entre os dois tipos de direito. Mas essa concepção inteiramente unilateral, pois realça tão somente a dependência do direito concreto em relação ao abstrato; omite o fato de que essa relação de dependência se estabelece com igual intensidade em sentido inverso. O direito concreto não só recebe vida e a energia do direito abstrato, mas também a ele as devolve. A essência do direito consiste na sua realização prática. Uma norma jurídica que nunca tenha alcançado essa realização, ou que a tenha perdido, já não faz jus esse nome. Transformou-se numa mola entevada do mecanismo do direito, numa mola que não contribui para o funcionamento do conjunto e por isso mesmo pode ser eliminada sem que isso resulte a menor alteração. (...) A relação entre o direito objetivo ou abstrato e o direito subjetivo ou concreto pode ser equiparada à circulação do sangue, que parte do coração e para ele reflui. (IHERING, 2005, p. 58-59).

Com isso, se considerado, ainda, o que é o direito atualmente, é possível inferir que Ihering postula corretamente ao dizer que a essência do direito está em sua efetivação prática pelo ser humano, pois, com ela, o direito subjetivo presente em seu íntimo, parte integrante de seu patrimônio moral, está condicionado para o questionamento frente ao Estado, de modo a utilizá-lo no interesse em defender-se de alguma injustiça que o infringiu, baseando-se na lei. Sendo assim, a busca pelo cumprimento da lei também envolve a luta pelo direito.

Apesar de produzida no final do século XIX, a obra de Ihering se mostra inteiramente atual e aplicável ao direito hodierno. Sua produção deixa evidente que, embora o direito apresente alguns problemas estruturais, a “luta” tem que ser um dos meios para alcançá-lo. Caso, em algum momento, os indivíduos percam sua capacidade de lutar, o direito estaria abandonado a si mesmo. Para que exista e proporcione aos seus beneficiários todas as prerrogativas que lhes são inerentes, é preciso que aqueles busquem a todo momento estas, de modo a concretizá-las no plano fático, independente do contexto em que vivam.

Tais preceitos firmados por Ihering em seu pensamento jurídico servem como parâmetro para que seja traçado um paralelo entre as noções básicas que se tem do processo de obtenção e legitimação dos direitos do ser humano e o que se entende por direito de acesso à justiça, bem como as dificuldades que o meio jurídico sempre encontrou – e ainda encontra – para consagrá-lo efetivamente.

Uma das obras jurídicas existentes que retratam esse impasse no que diz respeito à temática é “Acesso à Justiça” (1978), cuja autoria é atribuída aos juristas Mauro Cappelletti, da Itália, e Bryant Garth, dos Estados Unidos. Esse título, produzido na década de 1970, é resultante do chamado “Projeto de Florença”, que consistiu em um estudo voltado ao campo do direito processual cujo intuito maior era promover uma onda renovatória, um novo paradigma a respeito das barreiras que existiam para o efetivo acesso à justiça, buscando, além de um conceito repensado dessa garantia, possíveis soluções para que aquelas fossem superadas.

Inicialmente, Cappelletti e Garth procuraram destacar que, apesar de ser um termo bastante difundido, as pessoas costumam entender “acesso à justiça”, de uma forma geral, como o direito a uma solução justa para suas demandas, a ser promovida pelo próprio Estado, via Poder Judiciário. Todavia, apesar de, no todo, não estar equivocada tal interpretação, pode ser enxergada, no mínimo, como errônea, uma vez que não esgota todos os sentidos que permeiam a expressão aduzida:

A expressão "acesso à Justiça" é reconhecidamente de difícil definição, mas serve para determinar duas finalidades básicas do sistema jurídico – o sistema pelo qual as pessoas podem reivindicar seus direitos e/ou resolver seus litígios sob os auspícios do Estado. Primeiro, o sistema deve ser igualmente acessível a todos; segundo, ele deve produzir resultados que sejam individual e socialmente justos. (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 08).

Deve ser esclarecido que, por trás do conceito de “acesso à justiça”, não só está a interpretação no sentido formal do termo, relacionada à garantia de acesso ao Judiciário. É preciso que seja encarado também, conforme pontua Sardinha (2019, p. 18), como “garantia efetiva de acesso à uma ordem jurídica justa, efetiva, tempestiva e adequada”, prerrogativas inerentes, inclusive, ao atual modelo de processo civil adotado por grande parte das nações, inclusive o Brasil.

Superada a problemática conceitual, os juristas supracitados entendem que, no geral, a consagração do direito de acesso à justiça, ligado à intenção de se tornar efetivos os direitos de cada cidadão, passaria, a princípio, por uma ruptura das

instituições jurídicas, muitas vezes engessadas e burocráticas, e que acabam, ainda que desprovidas de intenção, obstando a tal realização.

Tal cenário estaria relacionado ao não acompanhamento simultâneo das mudanças sociojurídicas que vêm ocorrendo desde o século XVIII. A evolução das sociedades, que passa por seu crescimento significativo, está condicionada também a uma alteração na esfera jurídica, que precisa avançar em harmonia com a social. Destaca-se que até o século XIX, o direito tinha um cunho natural, individualista e formal, e, sob essa perspectiva, o acesso à justiça tinha aplicação restrita, voltada tão somente para aqueles que poderiam arcar com os custos, num verdadeiro ideal de igualdade formal, ausente de qualquer efetividade prática.

Com o advento do século XX, ocorreu o crescimento das sociedades e, conseqüentemente, uma mudança no conceito de direitos humanos. Passou a se ter uma visão mais coletiva, sobretudo voltada a uma preocupação com os direitos e deveres sociais, buscando torná-los efetivos, isto é, acessíveis a todos. Através desse contexto, foi possível ver uma mudança significativa na visão que se tinha do acesso à justiça, encarado, aqui, como o mais fundamental dos direitos humanos:

De fato, o direito ao acesso efetivo tem sido progressivamente reconhecido como sendo de importância capital entre os novos direitos individuais e sociais, uma vez que a titularidade de direitos é destituída de sentido, na ausência de mecanismos para sua efetiva reivindicação. O acesso à justiça pode, portanto, ser encarado como o requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos – de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos. (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 11-12).

Diante de tal panorama, Cappelletti e Garth (1988, p. 12) observaram que o direito, em especial na esfera do processo civil, já não satisfazia ao novo enfoque assumido pelo direito de acesso à justiça. Havia a necessidade da adoção de novas práticas com vistas a possibilitar uma melhor forma de efetivação dos direitos do homem comum, que passavam, em um primeiro momento, pela identificação dos obstáculos, para, em seguida, se levantar sugestões voltadas à criação de mecanismos capazes de solucionar os problemas do acesso à justiça.

Em seus estudos, os juristas identificaram como principais entraves ao acesso à justiça as custas judiciais (encaradas como o maior sinônimo de “justiça inacessível”), as possibilidades das partes (ligado à capacidade jurídica pessoal destas, que encontram três principais barreiras à reivindicação de seus direitos na justiça,

quais sejam, dificuldades em reconhecer um direito como exigível, em como propor uma demanda e na aptidão psicológica para defesa) e questões relacionadas aos interesses difusos (sobretudo, quanto à ausência de representação adequada para a postulação desses direitos, com destaque para consumeristas e ambientais). Dentre as possíveis soluções a tais obstáculos, estariam a criação de programas de assistência jurídica aos mais pobres e a representação dos interesses coletivos.

Não obstante a essas sugestões, que já vinham sendo colocadas em prática por vários países (ainda que em estágio inicial), Cappelletti e Garth (1988, p. 67), salientaram que, em que pese tenham promovido um melhor acesso à justiça, haja vista terem atingido enfoques antes deixados de lado, elas têm suas limitações. Era preciso, para que se tivesse uma reforma mais ampla no âmbito jurídico, ir além dessa ideia tão somente de representação, mas sem deixá-la de lado, uma vez que deve ser levado em consideração tudo o que já foi produzido, de modo a ser encarada como uma das várias possibilidades de melhoria do acesso à justiça.

Conforme denominaram, essa visão abrangente representa “o enfoque do acesso à justiça”. Esse olhar direcionado envolve principalmente alterações procedimentais, mudanças estruturais no Judiciário, inserção de novas abordagens sobre juízes e defensores, alterações legislativas (sobretudo no direito substantivo) e criação de mecanismos que propiciem uma redução nos litígios, facilitação de suas soluções e possibilidade serem realizados por outras vias. Aqui, o viés reformador passaria, portanto, pelo abandono da visão de que os tribunais seriam o único instrumento qualificado e capaz de resolver litígios, uma vez que seria possível estimular novas alternativas ao Judiciário:

[...] esse enfoque encoraja a exploração de uma ampla variedade de reformas, incluindo alterações nas formas de procedimento, mudanças na estrutura dos tribunais ou a criação de novos tribunais, o uso de pessoas leigas ou paraprofissionais, tanto como juízes quanto como defensores, modificações no direito substantivo destinadas a evitar litígios ou facilitar sua solução e a utilização de mecanismos privados ou informais de solução dos litígios. Esse enfoque, em suma, não receia inovações radicais e compreensivas, que vão muito além da esfera de representação judicial. [...] É necessário, em suma, verificar o papel e importância dos diversos fatores e barreiras envolvidos, de modo a desenvolver instituições efetivas para enfrentá-los. O enfoque de acesso à justiça pretende levar em conta todos esses fatores. Há um crescente reconhecimento da utilidade e mesmo da necessidade de tal enfoque no mundo atual. (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 71,73).

Desde logo, incumbe frisar que o fato de a aplicação de vias alternativas à solução dos conflitos entre os indivíduos pelo Estado, na figura do Poder Judiciário, não implica em um total abandono do aparelho judicial. Ademais, essa “engrenagem” judiciária deve ser naturalmente encarada como essencial e vital à resolução de importantes matérias de direito, incluindo questões de ordem constitucional, bem como ao julgamento de casos relevantes e substanciais que afetem interesses da mesma categoria (JACOB *apud* CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 76)

Um dos possíveis métodos alternativos para a resolução das demandas sem a necessidade de julgamento pelas cortes de justiça seria a conciliação. Para os referidos juristas, esse mecanismo, pautado no acordo entre as partes, deve ser visto como um dos meios mais adequados à obtenção de uma resposta para a controvérsia suscitada pelos litigantes, que visa, além de evitar a sobrecarga desnecessária dos tribunais, a diminuição das despesas judiciais e a promoção da manutenção dos vínculos até então existentes entre os demandantes, muitas vezes duradouros e saudáveis, mas que com uma disputa judicial poderiam ficar abalados:

Existem vantagens óbvias tanto para as partes quanto para o sistema jurídico, se o litígio é resolvido sem necessidade de julgamento. A sobrecarga dos tribunais e as despesas excessivamente altas com os litígios podem tornar particularmente benéficas para as partes as soluções rápidas e mediadas, tais como o juízo arbitral. Ademais, parece que tais decisões são mais facilmente aceitas do que decretos judiciais unilaterais, uma vez que eles se fundam em acordo já estabelecido entre as partes. [...] A conciliação é extremamente útil para muitos tipos de demandas e partes, especialmente quando consideramos a importância de restaurar relacionamentos prolongados, em vez de simplesmente julgar as partes vencedoras ou vencidas. Mas, embora a conciliação se destine, principalmente, a reduzir o congestionamento do judiciário, devemos certificar-nos de que os resultados representam verdadeiros êxitos, não apenas remédios para problemas do judiciário, que poderiam ter outras soluções. (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 83-84,87).

Como se nota, desde meados da segunda metade do século XX, a tendência no que tange à busca por um direito de acesso à justiça mais efetivo passa pelo incentivo gradual à criação de mecanismos que visem a desburocratização judicial e, conseqüentemente, a desjudicialização dos conflitos. O olhar mais simples e prático do direito, sem comprometer sua base principiológica já consolidada, buscado por Cappelletti e Garth na década de 1970, continua refletindo no presente cenário jurídico, que está em constante evolução no intuito de se promover a acessibilidade não só em sua perspectiva formal, voltada ao acesso ao Judiciário, mas também na ma-

terial, com vistas a se promover uma igualdade no sentido de assegurar ao cidadão todas garantias que estão atreladas ao direito de acesso à justiça.

Nosso Direito é frequentemente complicado e, se não em todas, pelo menos na maior parte das áreas, ainda permanecerá assim. Precisamos reconhecer, porém, que ainda subsistem amplos setores nos quais a simplificação é tanto desejável quanto possível. Se a lei é mais compreensível, ela se torna mais acessível às pessoas comuns. No contexto do movimento de acesso à justiça, a simplificação também diz respeito à tentativa de tornar mais fácil que as pessoas satisfaçam as exigências para a utilização de determinado remédio jurídico. [...] A operacionalização de reformas cuidadosas, atentas aos perigos envolvidos, com uma plena consciência dos limites e potencialidades dos tribunais regulares, do procedimento comum e dos procuradores é o que realmente se pretende com esse enfoque de acesso à justiça. A finalidade não é fazer uma justiça “mais pobre”, mas torná-la acessível a todos, inclusive aos pobres. E, se é verdade que a igualdade de todos perante a lei, igualdade efetiva – não apenas formal – é o ideal básico de nossa época, o enfoque de acesso à justiça só poderá conduzir a um produto jurídico de muito maior “beleza” – ou melhor qualidade – do que aquele de que dispomos atualmente. (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 156,165).

É possível dizer, portanto, que a busca por um direito de acesso à justiça está intimamente relacionada à uma constante luta dos jurisdicionados em tornar efetivos seus direitos já conquistados, a qual pode ser vista através das possibilidades hoje existentes de o cidadão buscar a solução de seus conflitos por outros meios sem necessariamente ser o Poder Judiciário, ponto este que reflete a forte tendência de desjudicialização que vem se consagrando ao longo dos anos.

Essa evolução, apesar de significativa, não pode ser encarada como a única capaz de resolver todas as barreiras que o acesso à justiça possui. Se faz necessário o acompanhamento dos contornos que a temática ganha para que, além de se evitar um retrocesso quanto aquilo que foi conquistado até então, sejam sugeridas novas formas de se superar tais entraves, com vistas a um constante aperfeiçoamento do direito e uma completa efetivação dos direitos de cada pessoa.

1.2 CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988, ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E ACESSO À JUSTIÇA: EXPECTATIVA X REALIDADE

O direito de acesso à justiça, enquanto via de mão-dupla, uma vez que designa aos seus destinatários tanto o acesso ao Judiciário (aspecto formal) quanto o acesso a uma ordem jurídica justa (aspecto material), é considerado como uma das

principais garantias que os cidadãos têm para lutar pelos seus direitos, quando estes encontram-se violados ou ameaçados de violação.

Essa garantia é fruto da chamada segunda dimensão/geração de direitos fundamentais, a qual foi voltada, sobretudo, à prestação, pelo Estado, de políticas públicas capazes de promover efetivamente os direitos constitucionalmente previstos, principalmente aqueles de cunho social, cultural e econômico (NUNES JÚNIOR, 2019, p. 818). Destaca-se que, no plano brasileiro, ela está consagrada no inciso XXXV do artigo 5º da Constituição Federal de 1988 (CF/88), o qual dispõe que, em havendo lesão ou ameaça de lesão a qualquer direito no caso concreto, a lei não poderá excluí-lo da apreciação pelo Poder Judiciário.

O direito de acesso à justiça, encarado como princípio e que, atualmente, é analisado pelos constitucionalistas sob o termo “acesso à Jurisdição”, para que verdadeiramente traduza uma prestação jurisdicional eficiente, deve estar atrelado aos também princípios do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, LV, CF/88) e do devido processo legal (art. 5º, LIV, CF/88), do qual é corolário, assim como os dois anteriores. Segundo Fernandes (2019, p. 594), juntos, tais princípios legitimariam uma composição de conflito ideal entre particulares ou entre estes e o Estado:

[...] falar em acesso à jurisdição não é concepção que se esgota com a oportunidade de propositura (postulação) da demanda perante o Judiciário, mas requer a observância irrestrita dos princípios do contraditório e da ampla defesa, como consectários do princípio do devido processo, como condição de legitimidade da decisão jurisdicional – e só assim podemos falar (legitimamente) em composição do conflito.

Como é sabido, o artigo 5º da Carta Magna de 1988 consagra os direitos e garantias individuais e coletivas daqueles que estão submetidos à jurisdição brasileira. Apesar de seu §2º expressamente informar que o rol contido no *caput* do aludido dispositivo não exclui outros direitos e garantias esparsos pelo próprio texto constitucional, cumpre enfatizar que todos estes são concebidos igualmente como fundamentais, inclusive, como mencionado anteriormente, o acesso à justiça.

Todavia, antes de ser compreendido como fundamental, é preciso postular que se trata de um direito humano, que recebe aquela classificação, muitas vezes, após passar por um processo de positivação, como ocorre no Brasil, que para considerar um direito humano como fundamental, é preciso que seja ratificado pelo Congresso Nacional, nos moldes do rito previsto no §3º do artigo 5º da CF/88. Tratadas

por muitos juristas como sinônimas, tais expressões guardam suas peculiaridades se abordadas individualmente, e por isso devem ser esclarecidas.

O termo “direitos humanos” está relacionado com uma perspectiva mais abrangente, universalizada, haja vista que designa aqueles direitos reconhecidos e assegurados a qualquer indivíduo no plano internacional, positivados no âmbito do Direito Internacional, sobretudo através de tratados e convenções Internacionais. Em contrapartida, os “direitos fundamentais” seriam aqueles produtos do processo de constitucionalização dos direitos humanos em cada Estado, que estão em constante (re)construção e que se prestam a condicionar o exercício dos demais direitos previstos no ordenamento jurídico de cada nação (FERNANDES, 2019, p. 346-348).

No que tange ao direito de acesso à justiça, como pôde ser observado já na abordagem a respeito dos estudos de Cappelletti e Garth sobre o tema, se trata de um dos principais direitos humanos existentes no mundo, uma vez que tem papel fundamental na consolidação e preservação de tantos outros direitos igualmente assim classificados e aqueles previstos pelas legislações específicas de cada país.

Segundo Aquino e Diehl (2013, p. 02), na busca por uma melhor efetividade dos direitos humanos, viu-se a necessidade de positivá-los em Tratados Internacionais. Sob a ótica do acesso à justiça, este direito, primeiramente, fez-se presente na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), que tem aplicabilidade a nível mundial, e, posteriormente, a nível regional, manifestou-se em vários acordos, dentre eles, no Pacto de São José da Costa Rica, no plano da Organização dos Estados Americanos (OEA).

A DUDH, adotada e proclamada pelos Países-Membros da ONU em 10 de dezembro de 1948, estabeleceu pela primeira vez a nível internacional a proteção universal dos direitos humanos, e trouxe em seu artigo X a seguinte premissa acerca do direito de acesso à justiça:

Todo ser humano tem direito, em plena igualdade, a uma justa e pública audiência por parte de um tribunal independente e imparcial, para decidir sobre seus direitos e deveres ou do fundamento de qualquer acusação criminal contra ele.

Por sua vez, o Pacto de São José da Costa Rica, também conhecido como Convenção Americana sobre Direitos Humanos, assinado em 22 de novembro de 1969 na cidade de San José, Costa Rica, pelos países signatários da OEA, e ratificado

pelo Brasil através do Decreto nº 678, de 06 de novembro de 1992, dispõe em seu artigo 8º, item 1, a garantia judicial do acesso à justiça:

Toda pessoa tem direito a ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei, na apuração de qualquer acusação penal formulada contra ela, ou para que se determinem seus direitos ou obrigações de natureza civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza.

Em ambos documentos internacionais, o reconhecimento do direito de todo indivíduo ter uma prestação jurisdicional eficaz e efetiva é tratado com rigor, posto aqueles o encararem como um direito essencial, básico na vida do ser humano, que ao se sentir injustiçado, não pode ser impedido de ter acesso à uma ordem jurídica que lhe ampare, papel esse atrelado substancialmente ao Poder Judiciário, que tem a importante missão de assegurar a observância da lei e, por conseguinte, de todos os direitos e deveres garantidos aos seus jurisdicionados.

Desse modo, é indubitável a renomada importância que o acesso à justiça tem dentro do plano jurídico-social de qualquer nação. Não é diferente com o Brasil, cujo direito, além de ser classificado pelo constituinte originário como fundamental, pode ser enxergado como um dos principais sustentáculos do Estado Democrático de Direito, que tem como um de seus principais fundamentos, nos termos do disposto no *caput* do artigo 1º da CF/88, a dignidade da pessoa humana.

Este parâmetro pode ser considerado como princípio, uma vez que tem o condão de influenciar não somente a tomada de decisões jurídicas, mas também o de integrar a aplicação das normas, eliminando aquelas que não se adequam ao ordenamento jurídico ou que sejam conflitantes entre si, com vistas à sua execução sistêmica (CAVALCANTE; CAVALCANTE JÚNIOR, 2016, p. 91).

Nesse viés, é possível notar o patamar que o princípio da dignidade da pessoa humana assume dentro de uma perspectiva de Estado Democrático de Direito, à medida que desempenha importante papel na garantia de justiça e liberdade individual aos seus cidadãos:

A dignidade da pessoa humana concede unidade aos direitos e garantias fundamentais, sendo inerente às personalidades humanas. Esse fundamento afasta a ideia de predomínio das concepções transpessoalistas de Estado e Nação, em detrimento da liberdade individual. A dignidade é um valor espiritual e moral inerente à pessoa, que se manifesta singularmente na autodeterminação consciente e responsável da própria vida e que traz consigo a pretensão ao respeito por parte das demais pessoas, constituindo-se um mí-

nimo invulnerável que todo estatuto jurídico deve assegurar, de modo que, somente excepcionalmente, possam ser feitas limitações ao exercício dos direitos fundamentais, mas sempre sem menosprezar a necessária estima que merecem todas as pessoas enquanto seres humanos [...]. (MORAES, 2014, p. 18).

Como visto, o fundamento da dignidade da pessoa humana é um dos principais meios responsáveis pela concretização dos direitos fundamentais. Entretanto, tais designações não podem ser confundidas, dado que, conforme enfatizam Cavalcante e Cavalcante Júnior (*apud* SARLET, 2016, p. 94), “a implementação dos direitos fundamentais, seja ampliando-os ou restringindo-os, tem como norte o alcance da dignidade da pessoa humana”.

À esteira dessa consideração, cumpre destacar que há a necessidade do Estado, enquanto principal tutor dos direitos fundamentais, em sua relação com os particulares, à medida que tem o dever de garantir a estes a efetivação daqueles na prática (eficácia vertical dos direitos fundamentais), sem interferir na esfera privada de seus subordinados, implementar a proteção da dignidade da pessoa humana através de condutas positivas, tais como, por exemplo, a de garantir o direito fundamental de acesso à justiça (CAVALCANTE; CAVALCANTE JÚNIOR, 2016, p. 94).

Entretanto, em que pese essa seja a expectativa, o Poder Público nem sempre consegue garantir satisfatoriamente os direitos fundamentais de cada indivíduo, e um dos mais atingidos por isso é o direito de acesso à justiça. No plano nacional, há múltiplos fatores que dificultam esta concretização por completo, fato que acaba proporcionando um cenário de desnivelamento entre as camadas sociais quando o assunto é a busca pela justiça. Sardinha (2019, p. 26), por exemplo, elenca como principais barreiras à efetivação plena do acesso à justiça no Brasil as relacionadas às ordens econômica, educacional, psicológica e jurídica.

Primeiramente, os fatores econômicos podem ser vistos como o principal entrave ao acesso à justiça, uma vez que, no país, grande parte da população sobrevive às custas de um salário mínimo. Se este já é insuficiente para garantir o mínimo essencial para se viver (que engloba despesas como alimentação, educação, moradia e saúde), é inviável seu uso para fins de busca pela resolução de demandas no Judiciário, que, na maioria dos casos, necessita da representação de um advogado, exige pagamento de taxas para prática de determinados atos, e, em caso de insucesso naquela, ter que arcar com honorários sucumbenciais.

O problema econômico tem sido colocado pela grande maioria dos estudiosos dessa área como o principal entrave ao acesso à justiça. O direito processual pode buscar instrumentos de amenização dessa situação visando permitir aos mais pobres o acesso ao Judiciário. No entanto, esse é um problema que, em sentido amplo, se coloca em nível do político e não do jurídico. Apenas a erradicação da miséria resolveria o problema; não se pode fazer isso exclusivamente pela via jurídica – a legislação é apenas a exteriorização das decisões do poder estatal. São necessárias políticas social, econômica e cultural adequadas, aliadas a uma vontade efetiva de implementá-las e à disponibilidade de recursos materiais que permitam a sua concretização. (SARDINHA *apud* RODRIGUES, 2019, p. 26-27).

Apesar de a Constituição Federal, em seu artigo 134, assegurar a possibilidade daqueles que não conseguem pagar um advogado para tais fins buscar a Defensoria Pública para a prestação de assistência jurídica gratuita, em muitos estados da federação não há um mínimo aparato estrutural e funcional, bem como número suficiente de defensores que deem conta da elevada demanda que se tem dentro desse órgão, que assim como os advogados, representam uma função essencial à justiça nacional (SARDINHA, 2019, p. 29-30).

Sob a perspectiva educacional, também existe um cenário desfavorável à concretização do direito de acesso à justiça. Para Sardinha (2019, p. 31), as limitações nessa esfera estão ligadas, sobretudo, ao analfabetismo, à ignorância jurídica e à falta de informação. Muitas pessoas não têm o conhecimento básico de seus direitos, e algumas, inclusive, sequer sabem que existem. Todavia, não é por não querer saber, e sim por lhes faltar desde seu desenvolvimento como cidadão, na própria escola, noções de civilidade, bem como de direitos fundamentais basilares e essenciais.

Em síntese, não há suporte teórico capaz de promover essa noção para que os indivíduos possam efetivamente lutar pelos seus direitos. O simples conhecimento de direitos “por ouvir dizer” remeteria tão somente à ideia pregada pelo popular mito filosófico da “Alegoria da Caverna” de Platão, descrita em sua obra “A República” (380 a.C), onde os prisioneiros enxergavam as sombras mundanas que refletiam na parede da caverna em que estavam como verdades absolutas. Ou seja, é insuficiente se conhecer algo por meio de declarações de terceiros. Munir a população de conhecimento jurídico básico para postular seus direitos é preciso. A ausência deste acaba ensejando à não participação do cidadão na busca por seus direitos e de sua comunidade (SARDINHA, 2019, p. 33-34).

O direito à informação é um pressuposto básico para o efetivo acesso à justiça. É necessário se conhecer os direitos para poder reivindicá-los. No entanto, essa não é uma questão a ser resolvida no âmbito do direito proces-

sual. Depende de uma decisão política de investir em educação e exercer um controle efetivo sobre os meios de comunicação, em especial a televisão, que é concessão do Estado. (SARDINHA *apud* RODRIGUES, 2019, p. 31). [...] São vários os ensinamentos apreendidos pela interpretação do mito filosófico exposto, sendo notório que somente através do conhecimento e da tentativa de compreender-se a realidade, que o sujeito poderá assumir uma postura individual e social de maneira consciente. (SARDINHA *apud* SARDINHA, 2019, p. 34).

Outra barreira ao direito fundamental de acesso à justiça que merece destaque está relacionada à disposição psicológica das pessoas na busca pela resolução de suas demandas, principalmente quando estas adentram no âmbito do Poder Judiciário. Tais dificuldades estão ligadas principalmente à demora no julgamento, burocracias e formalidades exacerbadas, ambientes incompatíveis realidade vivida por muitos litigantes e intimidadores (no sentido de pouco acolhedores), as figuras “opressoras” de tribunais, juízes, promotores e advogados, sem contar ainda históricos recentes de corrupção de magistrados. Todos esses obstáculos acabam proporcionando um descrédito da justiça brasileira, que passa uma imagem de pouca eficiência, e levam a um afastamento do interesse das pessoas em buscar a justiça.

Por fim, mas não menos importante, o último óbice ao efetivo acesso à justiça no Brasil está diretamente ligado aos fatores psicológicos, haja vista muitos dos motivos que acarretam a pouca atração pela resolução dos conflitos pelo Poder Judiciário dizer respeito ao próprio procedimento que ele adota para tanto: a barreira jurídica. Dentre tantos, os principais elementos que podem ser considerados como motivadores do desestímulo ao direito de acesso à justiça são formalismo exagerado e excesso de demandas para julgamento, os quais, juntos, acabam, conseqüentemente, impedindo a promoção de uma duração razoável do processo, que, inclusive, também é direito fundamental assegurado pela CF/88 (artigo 5º, inciso LXXVIII).

Quanto ao primeiro elemento aduzido, Sardinha (2019, p. 36) postula que

o formalismo exagerado, quase sempre, é fruto de costumes arcaicos e não compatíveis com a realidade atual, servindo apenas como contribuinte para o desestímulo ao direito de acesso à justiça. Contudo, não se pode de forma alguma confundir-se o mencionado formalismo vazio com a necessária burocracia que é detentora do papel fundamental de organizar e capacitar a atividade estatal, sendo voltada a um padrão formal de eficiência.

Uma vez que o mundo jurídico é um campo no qual prevalece a solenidade, o formalismo não pode ser deixado de lado. Entretanto, se faz prudente adaptá-lo para que possa ser acessível a todos, sem dificultar o entendimento daqueles que não tem

o costume de recorrer à sua esfera. Afinal, a justiça tem que ser para todos, sem quaisquer digressões, e não apenas àqueles que diariamente nela atuam.

No presente estudo, será dado um destaque maior ao segundo elemento que prejudica a promoção do efetivo acesso à justiça na esfera judicial: a demora na prestação jurisdicional por parte do Estado. Como se verá adiante, tal fator está diretamente relacionado à crescente carga processual com a qual lida o Judiciário, que é um dos entraves mais observados quando o assunto é “acesso à justiça”.

Este cenário preocupa tanto aqueles que trabalham com a justiça no dia-a-dia quanto os que nela buscam a satisfação de seus direitos, justamente porque, conforme aduzido por Sardinha (2019, p. 34), uma “justiça exacerbadamente tardia, como regra, não satisfaz o espírito de quem se sentiu lesado, nada mais sendo do que uma forma de injustiça burocratizada, gerando desestabilização social”.

Na tentativa de melhorar esse quadro preocupante, que tende a aumentar diariamente caso nenhuma medida concreta adotada, o Poder Judiciário tem buscado alternativas para superá-lo, dado que é necessário que seja observado pelo Estado o direito fundamental de acesso à justiça, de modo a garanti-lo efetivamente a seus cidadãos. Uma dessas medidas diz respeito à atribuição de competências às Serventias Extrajudiciais, popularmente conhecidas como “Cartórios”, para conhecer e executar determinadas prestações que, a princípio, seriam feitas unicamente pelo Judiciário, bem como para promover mecanismos que evitem a cultura da judicialização no país, cujas implicações serão analisadas nos capítulos seguintes.

CAPÍTULO II

A ATUAÇÃO DAS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS NO PROCESSO DE DESAFOGAMENTO DO PODER JUDICIÁRIO

Como se viu no capítulo anterior, o termo “acesso à justiça” não é de fácil conceituação, mas, em uma interpretação abrangente, implica na tutela, pelo Estado, na figura do Poder Judiciário, em assegurar aos seus cidadãos, ora jurisdicionados, uma efetiva e eficaz prestação jurisdicional, capaz de atender aos anseios daqueles, e, conseqüentemente, promover a satisfação de seus direitos garantidos pela lei, pois que é o mínimo necessário, enquanto direito fundamental, sob o prisma jurídico, dentro de um Estado Democrático de Direito, haja vista ser um instrumento, inclusive, da luta pela busca e consagração de novos direitos de toda ordem.

Ainda que, na teoria, seja valorizado por todos aqueles que vivenciam o mundo jurídico, o direito de acesso à justiça, na prática, encontra barreiras, as quais acabam impedindo os indivíduos de procurarem o Poder Judiciário com vistas a resolverem suas demandas. No Brasil, dentre esses entraves, se destaca a numerosa quantidade de processos pendentes de julgamento e/ou cumprimento na maior parte das esferas do Judiciário nacional (Justiça Comum e Especial), contexto esse que corrobora, consideravelmente, à lentidão na entrega da prestação jurisdicional.

Esse cenário, presente há algum tempo no dia-a-dia forense, instigou o próprio Judiciário a criar mecanismos e buscar alternativas à crescente judicialização no país, sob o risco dessa “cultura do litígio”, enraizada na sociedade brasileira, lhe trazer futuros problemas, como, por exemplo, um colapso no sistema de justiça. Nesse viés, surge o fenômeno da desjudicialização, e, como uma de suas vastas conseqüências, a atribuição de competências às serventias extrajudiciais (cartórios) para conhecer de temáticas concretas que antes só seriam tratadas no âmbito judicial.

Conhecidos por prestarem serviços essenciais tipicamente públicos em caráter privado, os cartórios estão em franca expansão de suas atribuições e, a cada dia, ganham maior destaque no cenário jurídico brasileiro, haja vista se traduzirem em um local de exercício da cidadania (característica que, inclusive, favorece à tendência em se buscar promover o acesso à justiça na esfera extrajudicial), por estarem interligados a vários ramos do Direito e serem essenciais à justiça na medida que garantem segurança jurídica à prática e concretização de atos importantes da vida civil humana.

A importância do serviço extrajudicial dentro do Direito se nota a partir do momento em que este é estudado de forma aprofundada pelo Direito Notarial e Registral, que será destacado neste capítulo e brevemente analisado, uma vez que essencial à contextualização do presente estudo.

2.1 BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE A ATIVIDADE NOTARIAL E REGISTRAL NO BRASIL

Ainda nos dias atuais, não é difícil se ouvir dizer, especialmente por quem não têm um conhecimento básico do cenário jurídico brasileiro, que os “cartórios” são locais cuja titularidade é adquirida por hereditariedade, isto é, para ser um “dono de cartório”, seria preciso nascer em uma família que possuísse uma serventia para que, quando seu constituidor falecer, um herdeiro assumisse. De fato, tal visão não estaria de todo errada se fosse arguida até a promulgação da Constituição Federal de 1988. No entanto, desde a sua edição, a manutenção deste pensamento é equivocada.

Desde o Brasil Colônia, a atividade notarial e registral foi marcada por um forte cunho de vitaliciedade (que permanece até os dias hodiernos), e, até mesmo, de sucessoriedade. Essa feição pode ser notada com a edição da Lei Imperial de 11 de outubro de 1827, a qual previa como era feito o provimento nos chamados “ofícios de Justiça e Fazenda”, convindo destacar o artigo 2º desta norma, *in verbis*:

Art 2º Todos os officios de justiça, ou Fazenda, serão conferidos, por titulos de serventias vitalicias, ás pessoas, que para elles tenham a necessaria idoneidade, e que os sirvam pessoalmente; salvo o acesso regular, que lhes compe dir por escala nas repartições, em que o houver.

Indo ao encontro do que dispõe o artigo citado acima, Ribeiro (2009, p. 28) esclarece que “os cargos de tabelião eram providos por doação, com investidura vitalícia, podendo ser obtidos por compra e venda ou de sucessão *causa mortis*, sem preocupação com preparo ou aptidão para o exercício da função”. Se considerada a natureza e relevância das atividades desempenhadas pelas serventias extrajudiciais, esse cenário se mostrava inconcebível, haja vista que não seria rara a prestação de tais serviços por agentes que sequer teriam o mínimo de competências técnica e jurídica exigidas para a seriedade da prática notarial e registral.

Uma mudança de visão começou a ser ensaiada durante o Regime Militar, na vigência da Constituição de 1967, especialmente após a promulgação das Emendas Constitucionais nº 7, de 1977, e nº 22, de 1982. A primeira inseriu no texto constitucional, dentre outros dispositivos, o artigo 206, o qual representou uma tentativa de estatização das atividades notariais e registras no país:

Art. 206. Ficam oficializadas as serventias do foro judicial e extrajudicial, mediante remuneração de seus servidores exclusivamente pelos cofres públicos, ressalvada a situação dos atuais titulares, vitalícios ou nomeados em caráter efetivo.

§ 1º Lei complementar, de iniciativa do Presidente da República, disporá sobre normas gerais a serem observadas pelos Estados e pelo Distrito Federal na oficialização dessas serventias.

§ 2º Fica vedada, até a entrada em vigor da lei complementar a que alude o parágrafo anterior, qualquer nomeação em caráter efetivo para as serventias não remuneradas pelos cofres públicos.

§ 3º Enquanto não fixados pelos Estados e pelo Distrito Federal os vencimentos dos funcionários das mencionadas serventias, continuarão eles a perceber as custas e emolumentos estabelecidos nos respectivos regimentos.

Já a segunda Emenda, dentre outras modificações, alterou a redação do referido artigo e do seguinte, o 207, que trouxe expressamente que, a partir de então, a forma de provimento dar-se-ia por meio de concurso público de provas e títulos, observada a legislação de cada Estado-Membro, Distrito Federal e Territórios:

Art. 206. Ficam oficializadas as serventias do foro judicial mediante remuneração de seus servidores exclusivamente pelos cofres públicos, ressalvada a situação dos atuais titulares, vitalícios ou nomeados em caráter efetivo ou que tenham sido revertidos a titulares.

Art. 207. As serventias extrajudiciais, respeitada a ressalva prevista no artigo anterior, serão providas na forma da legislação dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, observado o critério da nomeação segundo a ordem de classificação obtida em concurso público de provas e títulos.

Quanto à ideia de estatização dos serviços notariais e registras, Brandelli (*apud* Silva Filho 2007, p. 19), ao comentar os dispositivos constitucionais aludidos, demonstra a inconveniência dessa atitude por parte do Estado, sobretudo se considerado que, por algumas vezes, cogitou-se a estatização, mas, por vários fatores, esta não prosperou. Foram citados como exemplos a inviabilidade para os cofres públicos do aumento de despesa para a manutenção dos cartórios e a diminuição da qualidade dos serviços prestados, fatos que, por si só, já prejudicariam em demasia os usuários.

Pode-se dizer que uma verdadeira alteração de perspectiva ocorreu com o advento da Constituição de 1988, que trouxe em seu texto significativas mudanças à atividade notarial e de registro no Brasil, as quais podem ser notadas na redação de seu artigo 236, *in verbis*:

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

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

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

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

Este dispositivo, que traz algumas das principais características do serviço notarial e registral, é regulamentado pela Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994, conhecida como Lei (ou Estatuto, para alguns autores) dos Notários e Registradores, a qual, em conjunto com a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos) e a Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997 (Lei de Protestos), forma a principal base legislativa dos Direitos Notarial e Registral, ramos autônomos do Direito que regem as atividades prestadas nas serventias extrajudiciais.

Ressalta-se, ainda, que o regramento constitucional-federal também se ocupou em trazer no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) um dispositivo que abrange a matéria tratada. Nos termos de seu artigo 32, “o disposto no artigo 236 não se aplica aos serviços notariais e de registro que já tenham sido oficializados pelo poder público, respeitando-se o direito de seus servidores”. Com isso, até a data de promulgação da Constituição (05/10/1988), o regime jurídico fixado por esta aos serviços notariais e de registro (exercício destes em caráter privado) só seria aplicável aos titulares que assumissem uma serventia a partir de tal marco, sendo que aqueles oficializados pelo Poder Público na vigência do regramento anterior não se submeteriam ao previsto no artigo 236.

Preliminarmente, antes de se discorrer acerca das principais características da atividade notarial e de registro advindas da CF/88, é fundamental estabelecer uma diferenciação conceitual entre o direito notarial e o direito registral. Embora estejam

associados na pronúncia – o que faz com que se pense erroneamente que se trate de um só direito – e possuam as mesmas finalidades e natureza jurídica definidas por lei, são campos de estudo distintos, cada qual com suas peculiaridades.

Nos dizeres de Loureiro (2017, p. 48),

[...] podemos definir o direito notarial como o conjunto de normas e princípios que regulam a função do notário, a organização do notariado e os documentos ou instrumentos redigidos por este profissional do direito que, a título privado, exerce uma função pública por delegação do Estado. O conceito do direito registral é similar: trata-se do conjunto de normas e princípios que regulam a atividade do registrador, o órgão do Registro, os procedimentos registraes e os efeitos da publicidade registral, bem como o estatuto jurídico aplicável a este profissional do direito. Mas a única similitude entre um e outro direito é a finalidade precípua de ambos os microssistemas, que é a segurança jurídica preventiva, e o estatuto legal aplicável aos respectivos agentes e profissionais do direito, ou seja, os modos de acesso às atividades próprias, os direitos, os deveres, os impedimentos e as responsabilidades. No que concerne ao modo de atuação, às competências e atribuições, há diferenças consideráveis nas normas que formam os direitos notarial e de registro. O notário – não só em decorrência das normas acima citadas, mas também de seu surgimento espontâneo por razões de necessidade e utilidade individual e social, é o jurista do cotidiano da pessoa comum, responsável pela aplicação e aperfeiçoamento do direito privado –, é o conselheiro imparcial dos particulares na realização dos atos e negócios mais importantes nas esferas patrimonial e pessoal de suas vidas. Ele é o profissional do direito que está presente no momento mesmo da celebração dos negócios jurídicos, que atende as partes diversas antes da concretização do negócio, ouve as respectivas vontades, cientifica-se dos bens da vida por essas pretendidos, aconselha-as sobre os riscos, benefícios, aspectos fiscais e efeitos jurídicos do ato desejado e, finalmente, cria e autoriza o negócio jurídico solene, adotando os cuidados e cautelas legais para a sua perfeição, validade e eficácia. Trata-se, portanto, de um jurista de confiança das partes, de livre escolha das mesmas, observadas algumas limitações territoriais. Já o registrador é o agente de um órgão ou instituição pensada e criada para tornar cognoscível de todos os membros da comunidade determinados fatos e situações jurídicas de especial relevância. Seja por repercutirem nas esferas jurídicas de todos, seja por serem essenciais para a segurança e o progresso do tráfico jurídico e econômico, tais situações subjetivas devem ser acessíveis ao conhecimento de todos os cidadãos.

Somado a isso, convém pontuar que embora os direitos notarial e registral sejam considerados direitos adjetivos (processuais), pois que estão estruturados por princípios e regras que se ocupam da aplicação do direito substantivo (material) – precipuamente os direitos civil e empresarial –, possuem fundamentos diferentes. O direito notarial tem como instrumento a forma jurídica, a qual impõe ao notário a obediência às solenidades legais para a lavratura do instrumento público perante as partes de um negócio jurídico, pois só assim é possível se chegar ao resultado pretendido com o seu ato, sob pena deste ser nulo. Por outro lado, o direito registral encontra na

publicidade jurídica seu instrumento, que deve ser manifesta, inclusive, nos procedimentos atinentes à sua concretização (LOUREIRO, 2017, p. 46-47).

Sendo assim, é possível inferir que o direito registral pode ser encarado como um ramo do direito público, pois que só é permitido ao oficial de registro, ou registador, praticar atos que estejam previstos legalmente (Lei nº 6.015/1973), enquanto o direito notarial trata-se de um ramo do direito privado, uma vez que está diretamente relacionado aos negócios jurídicos firmados pelos particulares, conduzido pelo mesmo ideal que rege as relações entre aqueles, qual seja, tudo aquilo que não é proibido pode ser praticado e/ou reconhecido pelos notários, ou tabeliães, que têm o encargo de ajustar o almejado pelos indivíduos nos termos da lei (art. 6º da Lei nº 8.935/1994), atuando como um verdadeiro jurista na prática de seus atos.

Uma vez superada a distinção conceitual entre tais ramos do direito, passa-se à abordagem sobre os principais aspectos que caracterizam os serviços notariais e de registro no país.

Como visto, com o advento da Constituição Federal de 1988, a atividade notarial e registral ganhou novos contornos, se comparado com o cenário que se tinha até então. A primeira inovação que o constituinte originário trouxe foi o seu exercício em caráter privado, isto é, por um particular. Com esta previsão, presume-se que a estatização desses serviços (prevista na Constituição de 1967), ainda que tenham natureza público-administrativa (tipicamente estatais), seria, de fato, onerosa em demasia para o Poder Público, que já tem grandes gastos para manter o Judiciário operando, e uma possível manutenção dos ofícios extrajudiciais poderia lhe custar o investimento em outras áreas igualmente essenciais à população.

Uma vez que não exercidas diretamente pelo Estado e sendo elas funções públicas, a sua execução obrigatória em caráter privado por um particular é possível através de delegação (e não de concessão ou permissão), a qual é feita por concurso público de provas e títulos (art. 236, §3º, CF/88). A atividade notarial e de registro, é, portanto, serviço público, que designa a “atividade prestada [...] sob regime de direito público, com vistas à satisfação de necessidades essenciais e secundárias da coletividade” (CARVALHO FILHO *apud* CARVALHO, 2019, p. 646), mas que não é desempenhado pelo Poder Público em si, e sim por particulares em colaboração com este – agentes públicos, no sentido amplo, pois que, nos dizeres de Sardinha (2019, p. 61), “atuam como representantes da vontade estatal”.

Convém pontuar que os particulares em colaboração com o Poder Público seriam, segundo Carvalho (2019, p. 787),

aqueles que, sem perderem a qualidade de particulares, atuam, em situações excepcionais, em nome do Estado, mesmo em caráter temporário ou ocasional, independentemente do vínculo jurídico estabelecido, exercendo função pública. Além de manifestar a vontade do Estado, este os habilita e dá força jurídica para tanto. Estes agentes não integram a estrutura da Administração Pública, executando atividades públicas em situações específicas.

Tendo em vista que, por via da delegação, o Estado mantém a titularidade do serviço público e transfere tão somente o poder de prestar o serviço (EL DEBS, 2020, p. 18), tem-se que os notários e registradores não estão vinculados à estrutura do funcionalismo público, e, portanto, não podem ser classificados como servidores públicos (ou agentes administrativos). Todavia, assim como estes, aqueles sujeitam-se aos princípios constitucionais que regem o direito administrativo, previstos no *caput* do artigo 37 da Carta Magna (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência), sobretudo se considerado que as serventias extrajudiciais integram a Administração Pública como atividade jurídica (EL DEBS, 2020, p. 53).

Numa frase, então, serviços notariais e de registro são típicas atividades estatais, mas não são serviços públicos, propriamente. Categorizam-se como função pública, a exemplo das funções de legislação, justiça, diplomacia, defesa nacional, segurança pública, trânsito, controle externo e tantos outros cometimentos que, nem por ser de exclusivo senhorio estatal, passam a se confundir com serviço público. Quero dizer: cometimentos que se traduzem em atividades jurídicas do Estado, sem adentrar as fronteiras da prestação material em que os serviços públicos consistem. [...] Em palavras outras, assim como o inquérito policial não é processo judicial nem processo administrativo investigatório, mas inquérito policial mesmo (logo, um *tertium genus*); assim como o Distrito Federal não é um Estado nem um Município, mas tão somente o próprio Distrito Federal; assim como os serviços forenses não são mais uma entre tantas outras modalidades de serviço público, mas apenas serviços forenses em sua peculiar ontologia, ou autonomia entitativa, também assim os serviços notariais e de registro são serviços notariais e de registro, simplesmente, e não qualquer outra atividade estatal. (STF, ADI 3089, Relator(a): Min. Carlos Ayres Britto, Relator(a) p/ Acórdão: Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, j. 13/02/2008, publicado em 01/08/2008, p. 278-279)

Em observância ao artigo 236, §3º, da Constituição Federal, o ingresso nas serventias extrajudiciais se dá por concurso público de provas e títulos, seja para provimento (modalidade para quem pretende ingressar na carreira notarial e registral pela primeira vez ou, no caso daqueles que já são delegatários em unidade da federação diversa da qual o certame ocorra, que queira mudar de localidade), seja para remoção

(prestado por quem já é titular de serventia e almeja mudar para outra, dentro da mesma unidade da federação em que exerça a função). Tal preceito encontra complemento na Lei n° 8.935/1994, especificamente em seus artigos 14 a 19, que dispõem sobre aspectos gerais para o ingresso na atividade notarial e registral, e também nas Resoluções n° 80/2019 e 81/2009 do CNJ, que tratam mais detalhadamente os procedimentos relativos aos concursos de outorga das delegações notariais e de registro.

Consoante o Estatuto dos Notários e Registradores, quem almeja a delegação de serventia extrajudicial, além de ser aprovado em concurso público, também deve ter nacionalidade brasileira, capacidade para os atos da vida civil, estar em dia com as obrigações eleitorais e militares, possuir conduta condigna para o exercício da profissão e ser bacharel em Direito, ou no caso, dos não bacharéis em Direito, ter no mínimo dez anos completos de exercício em serviço notarial ou de registro, até o dia da primeira publicação do instrumento editalício do concurso de provas e títulos (SARDINHA, 2019, p. 65)

Dos requisitos para a delegação da atividade notarial e de registro previstos no artigo 14 da Lei n° 8.935/1994 e mencionados acima, nota-se uma diferença elementar no tocante à distinção entre esta e a concessão e permissão de serviços públicos. Enquanto na concessão e na permissão (formas de delegação contratual de serviços públicos), regidas pelo artigo 175 da Constituição Federal, é possível a execução da atividade por pessoas físicas, jurídicas ou consórcios de empresas, bem como há a prestação atividades de cunho material, na delegação da atividade notarial e registral, que não é contratual, os serviços têm cunho jurídico e somente pessoas físicas podem receber a sua outorga, uma vez que este ato é de caráter estritamente personalíssimo, pois que “perante o Estado compete ao delegatário do serviço extrajudicial realizar a atividade pessoalmente, ainda que em companhia de colaboradores por ele contratados” (GENTIL *et al.*, 2020, p. 01).

De encontro a essa comparação, está trecho do voto proferido pelo Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) Carlos Ayres Brito em 20/09/2006, ao julgar no Plenário da Corte Suprema a ADI n° 3.089/DF, que era de sua relatoria, *in verbis*:

I – serviços notariais e de registro são atividades próprias do Poder Público (logo, atividades de natureza pública), porém obrigatoriamente exercidas em caráter privado (CF, art. 236, caput). Não facultativamente, como se dá, agora sim, com a prestação dos serviços públicos, desde que a opção pela via estatal (que é uma via direta) ou então pela via privada (que é uma via indireta) se dê por força de lei de cada pessoa federada que titularizar tais serviços; II – cuida-se de atividades estatais cuja prestação é traspassada para os particulares mediante delegação. Não por conduto dos mecanismos da concessão ou da permissão, normados pelo caput do art. 175 da Constituição como instrumentos contratuais de privatização do exercício dos serviços públicos;

III – a delegação que lhes timbra a funcionalidade não se traduz, por nenhuma forma, em cláusulas contratuais. Ao revés, exprime-se em estipulações totalmente fixadas por lei. Mais ainda, trata-se de delegação que somente pode recair sobre pessoa natural, e não sobre uma “empresa” ou pessoa mercantil, visto que de empresa ou pessoa mercantil é que versa a Magna Carta Federal em tema de concessão ou permissão de serviço público; IV – para se tornar delegatária do Poder Público, tal pessoa natural há de ganhar habilitação em concurso público de provas e títulos. Não por adjudicação em processo licitatório, regrado pela Constituição como antecedente necessário do contrato de concessão ou de permissão para o desempenho de serviço público.

Uma vez possuindo caráter privado, o exercício da atividade notarial e de registro se dá em nome do tabelião ou do oficial de registro, não se confundindo com a entidade “serventia extrajudicial”, a qual, em que pese tenha inscrição própria no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ), não detém personalidade jurídica, pois não possui direitos e obrigações dentro da órbita jurídica, já que quem os têm é o titular do cartório (SARDINHA, 2019, p. 67). Ademais, do teor do artigo 21 da Lei nº 8.935/1994, observa-se que o titular da serventia extrajudicial atua como um gestor, um administrador de entidade, logo, é inteiramente sua a responsabilidade por todos os encargos decorrentes da função, inclusive os de ordem administrativa e financeira:

Art. 21. O gerenciamento administrativo e financeiro dos serviços notariais e de registro é da responsabilidade exclusiva do respectivo titular, inclusive no que diz respeito às despesas de custeio, investimento e pessoal, cabendo-lhe estabelecer normas, condições e obrigações relativas à atribuição de funções e de remuneração de seus prepostos de modo a obter a melhor qualidade na prestação dos serviços.

A respeito desse ponto, El Debs (2020, p. 120) esclarece que

o tabelião, ou notário, ou oficial de registro não é a entidade, não se confunde com a entidade, não é a pessoa jurídica, apenas administra, gerencia a entidade. O Cartório, não tendo personalidade jurídica, é apenas uma instituição administrativa, sem qualquer capacidade para ser demandado em juízo, sendo ente despersonalizado e desprovido de patrimônio próprio, enquanto tal situação não se aplica à pessoa do notário ou registrador, verdadeiro particular em colaboração com o Poder Público. Portanto, a personalidade jurídica é do próprio Oficial, e não da serventia que lhe foi outorgada pelo Poder Público, vez que [...] a delegação se dá direta e pessoalmente para o tabelião ou registrador, não sendo sequer necessária a existência de uma pessoa jurídica para que o titular exerça sua atividade. [...] Existem alguns poucos entendimentos jurisprudenciais no sentido de que, embora de fato não haja personalidade jurídica dos Cartórios, mas tão-somente dos Oficiais, as serventias teriam personalidade judiciária, isto é, seriam competentes para figurar no polo passivo de demandas judiciais, como o espólio, a massa falida, e o condomínio. Tal corrente é minoritária e não prevalece.

Acrescentando a esse entendimento, convém destacar que o Colendo Su-

perior Tribunal de Justiça (STJ), em maio de 2017, através da edição nº 80 da chamada “Jurisprudência em Teses” – publicação periódica que traz um conjunto de teses firmadas pela Corte acerca de determinada matéria, acompanhadas de seus julgados mais recentes sobre a questão até certa data – apresentou, sobre a temática de Registros Públicos, a Tese 1, segundo a qual “os serviços de registros públicos, cartorários e notariais, não detêm personalidade jurídica, de modo que o titular do cartório à época dos fatos é o responsável pelos atos decorrentes da atividade desempenhada”. Ou seja, o próprio STJ é pacífico em entender que as serventias extrajudiciais são desprovidas de personalidade jurídica, a qual recai única e exclusivamente ao delegatário dos serviços notariais e registrais.

Dessa exposição, e indo de encontro ao que dispõe o §1º do artigo 236 da Constituição Federal, tendo em vista que o exercício do serviço notarial e de registro se dá por um particular em colaboração com o Estado, os tabeliães e registradores se responsabilizam pelos atos que praticam no desempenho de seu ofício. Logo, de um modo geral, podem ser demandados pessoalmente não só civil (art. 28 da Lei nº 6.015/73, art. 22 da Lei nº 8.935/94 e art. 38 da Lei nº 9.492/97) e penalmente (art. 24 da Lei nº 8.935/94) – aqui, destaca-se que, para fins penais, eles são equiparados a funcionários públicos –, como também nas searas administrativa (art. 31 da Lei nº 8.935/94), tributária (art. 289 da Lei nº 6.015/73, arts. 30 e 31 da Lei nº 8.935/94 e art. 134, inciso VI, da Lei nº 5.172/66) e trabalhista, cada qual com suas peculiaridades.

Quanto à remuneração dos titulares das serventias extrajudiciais, cabe aqui suscitar mais um comparativo com as atividades prestadas pelos concessionários e permissionários de serviço público. Diferentemente destes, que são remunerados, em regra, por tarifa (ou preço público), a qual tem natureza contratual, os delegatários dos serviços notariais e de registro, pela prática de seus atos, remuneram-se por meio da cobrança de seus usuários dos chamados emolumentos, os quais, por sua vez, têm natureza tributária de taxa (LOUREIRO, 2017, p. 74).

Há alguns anos, discutia-se na doutrina e na jurisprudência pátria a respeito da natureza jurídica dos emolumentos. No entanto, por diversas vezes, o STF, pacificando o debate sobre o assunto, posicionou-se no sentido de afirmar que os emolumentos oriundos das atividades notariais e registrais têm natureza tributária, especificamente tidos como taxas de serviço, posto que, à luz do disposto no artigo 145, inciso II, da Constituição Federal, visam retribuir a utilização efetiva ou potencial de um serviço público específico (o usuário sabe por qual serviço está pagando pelo uso) e

divisível (é possível a identificação, pelo Estado, dos usuários que utilizam o serviço) que é prestado ao contribuinte (EL DEBS *apud* SARDINHA, 2019, p. 62).

Desse modo, nos dizeres de Loureiro (2017, p. 97),

[...] os emolumentos concernentes aos serviços notariais e registrais possuem natureza tributária, qualificando-se como taxas remuneratórias de serviços públicos, e por isso sujeitam-se, quer no que concerne à sua instituição e majoração, quer no que se refere à sua exigibilidade, ao regime jurídico-constitucional pertinente a essa modalidade de tributo vinculado, notadamente aos princípios fundamentais que proclamam, dentre outras, as garantias da reserva de competência impositiva, da legalidade, da isonomia e da anterioridade.

Sob o ponto de vista do princípio da legalidade tributária, frisa-se que o próprio artigo 236 da Carta Magna, em seu §2º, tratou da necessidade de se ter uma legislação específica, feita pela União, com o intuito de estabelecer normas gerais à fixação dos emolumentos devidos aos tabeliães e registradores pela prática de seus serviços. Este mandamento constitucional foi cumprido no ano de 2000, através da edição da Lei nº 10.169, que, como dito alhures, serve apenas de parâmetro à fixação de emolumentos em todo o país, já que, do teor de seu próprio artigo 1º, fica claro que é incumbência dos Estados e do Distrito Federal estabelecer o valor dos emolumentos, o qual “deverá corresponder ao efetivo custo e à adequada e suficiente remuneração dos serviços prestados”, levando em consideração, inclusive, a natureza pública e o caráter social destes, consoante preceitua o *caput* do artigo 2º.

Ainda no que concerne aos emolumentos, convém destacar, por fim, que essa contraprestação pela prestação dos serviços notariais e de registro não tem o objetivo de ser cobrada do usuário tão somente para fins de remunerar o titular do cartório. Além disso, “os emolumentos se prestam para o custeio material da serventia, ao custeio do pessoal da serventia, [...] bem como remunerar/compensar a responsabilidade civil” (EL DEBS, 2020, p. 1997).

Feita essa análise constitucional das atividades notariais e registrais, mister também tecer outros comentários a respeito delas na órbita infraconstitucional, destacando outros pontos relevantes acerca desses serviços, previstos, sobretudo, nas Leis nº 6.015/1973, nº 8.935/1994 e nº 9.492/1997, que passam a ser percorridos a seguir.

Em uma leitura preliminar dos primeiros dispositivos das normas federais citadas acima, especialmente o *caput* do artigo 1º da Lei nº 6.015/1973, o artigo 1º da Lei nº 8.935/1994, e o artigo 2º da Lei nº 9.492/1997, é possível extrair a principal

finalidade dos serviços de registrais, notariais e de protesto (no geral, chamados de Registros Públicos), que, inclusive, representa diretamente a importância que estes têm no cenário jurídico brasileiro. Os Registros Públicos têm como finalidade precípua garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos e fatos jurídicos, sejam eles públicos ou privados, atributos estes que, segundo Rodrigues (*apud* El Debs, 2020, p. 21), “apontam o norte, distinguem os fins e põem em relevo os objetivos de toda legislação concernente aos Registro Públicos”.

A publicidade é o atributo que tem por objetivo principal dar segurança às relações jurídicas, haja vista ser por meio dela que se assegura a qualquer interessado a possibilidade de tomar ciência do teor do acervo existente nas serventias extrajudiciais (dos atos que ali são registrados), bem como garante sua oponibilidade perante terceiros. No direito brasileiro, a publicidade nos registros públicos é efetivada por meio da expedição de certidão (publicidade formal ou indireta), pois, em regra, é vedada a publicidade através da exibição dos livros de registro. Ressalta-se que a publicidade não é absoluta, pois que em alguns cartórios (sobretudo os de Registro Civil das Pessoas Naturais e de Protesto), há serviços que sofrem restrições quanto à sua inteira publicidade (EL DEBS, 2020, p. 18-19).

A garantia da publicidade nas atividades notariais e de registro por meio da expedição de certidão está prevista no artigo 17 da Lei nº 6.015/1973, segundo o qual “qualquer pessoa pode requerer certidão do registro sem informar ao oficial ou ao funcionário o motivo ou interesse do pedido”, disposição que, inclusive, encontra-se em consonância com o disposto no artigo 5º, inciso XXXVI, alínea b, da Constituição Federal, que prevê que “são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: (...) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal”.

Por sua vez, o atributo da autenticidade, segundo El Debs (2020, p. 20-21), diz respeito à “qualidade, condição ou caráter de autêntico”, que tem por escopo “estabelecer uma presunção relativa de verdade sobre o conteúdo do ato notarial ou registral, ou seja, diz respeito ao próprio registro, não ao negócio causal”. Pontua-se que, sob a ótica dos registros públicos, a autenticidade deriva intrinsecamente da fé pública que tabeliães e registradores possuem, haja vista que, quando estes praticam um ato notarial ou registral, conferem a determinado fato credibilidade e presunção de legitimidade, e não veracidade, pois que o registro não sana vícios que maculam a relação jurídica (MALUF *apud* EL DEBS, 2020, p. 20).

Já o atributo da segurança nos atos praticados por um tabelião ou registrador visa revestir de estabilidade as relações jurídicas que lhes são submetidas, bem como proporcionar às partes confiança em relação àqueles, promovendo uma certeza quanto ao ato que está sendo realizado e a eficácia que ele produz na seara jurídica, libertando os que buscam tais serviços de eventuais riscos (EL DEBS, 2020, p. 21).

Por fim, diretamente ligado aos demais atributos, em especial a segurança, a eficácia nada mais é do que dar a algo, em decorrência de ter sido reconhecido por um ato notarial ou registral, aptidão para produzir efeitos no mundo jurídico. Nos dizeres de Loureiro (2017, p. 61), eficácia “é a produção dos efeitos preconizados pelo ordenamento aos atos e negócios jurídicos não viciados por nulidade, além de outros decorrentes do documento notarial e da publicidade registral”.

Das finalidades da atividade notarial e registral, decorrem os efeitos do registro, que, segundo El Debs (2020, p. 22), se resumem a três, quais sejam: constitutivo, comprobatório e publicitário. Constitutivo pois caso o registro não tenha sido efetivado, determinado direito não se constitui, como, por exemplo, a emancipação voluntária (art. 5º, inciso I, 1ª parte, do Código Civil), que exige registro no Registro Civil de Pessoas Naturais da prova da emancipação (escritura pública lavrada em Tabelionato de Notas) para produzir seus efeitos. Comprobatório pois é através do registro que se prova que determinado ato existe e é verídico, como é o caso do registro de nascimento, que comprova que uma pessoa existe. Publicitário, pois, salvo algumas exceções, qualquer pessoa pode ter acesso a um ato registrado.

A título de conhecimento, é importante mencionar as especialidades (tipos) de serventias extrajudiciais existentes no Brasil, bem como quais as suas atribuições (competências). Da redação do artigo 5º da Lei nº 8.935/1994, que dispõe sobre a quem incumbe a titularidade dos serviços notariais e de registro, se extrai as seguintes modalidades de cartórios, os quais se dividem em tabelionatos (cujo titular é o tabelião/notário) e em registros públicos (cujo titular é o oficial de registro/registrator):

- a)** Tabelionato de Notas (atribuições: artigo 7º da Lei nº 8.935/1994);
- b)** Tabelionato de Notas e Registro de Contratos Marítimos (atribuições: artigo 10 da Lei nº 8.935/1994);
- c)** Tabelionato de Protesto de Títulos (atribuições: artigo 11 da Lei nº 8.935/1994);

- d)** Registro Civil das Pessoas Naturais (atribuições: artigo 29 da Lei nº 6.015/1973, artigo 9º do Código Civil, entre outras nestes não previstas);
- e)** Registro Civil das Pessoas Jurídicas (atribuições: artigo 114 da Lei nº 6.015/1973);
- f)** Registro de Imóveis (atribuições: artigo 167 da Lei nº 6.015/1973);
- g)** Registro de Títulos e Documentos (atribuições: artigo 127 da Lei nº 6.015/1973); e
- h)** Registro de Distribuição (atribuições: artigo 13 da Lei nº 8.935/1994).

Todos os titulares dessas serventias possuem autonomia (independência funcional) para praticarem seus atos, sejam eles de cunho jurídico ou administrativo. Porém, assim como ocorre com os concessionários e permissionários de serviços públicos, os tabeliães e oficiais de registro têm suas atividades fiscalizadas pelo Poder Público. Diferentemente daqueles, que são inspecionados pelo Poder Executivo, estes são fiscalizados pelo Poder Judiciário, nos termos do artigo 236, §1º, da Constituição Federal, e dos artigos 37, *caput*, e 38 da Lei nº 8.935/1994:

Art. 37. A fiscalização judiciária dos atos notariais e de registro, mencionados nos arts. 6º a 13, será exercida pelo juízo competente, assim definido na órbita estadual e do Distrito Federal, sempre que necessário, ou mediante representação de qualquer interessado, quando da inobservância de obrigação legal por parte de notário ou de oficial de registro, ou de seus prepostos.

[...]

Art. 38. O juízo competente zelará para que os serviços notariais e de registro sejam prestados com rapidez, qualidade satisfatória e de modo eficiente, podendo sugerir à autoridade competente a elaboração de planos de adequada e melhor prestação desses serviços, observados, também, critérios populacionais e sócio-econômicos, publicados regularmente pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

A fiscalização é feita, majoritariamente, pelas Corregedorias-Gerais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal em que os titulares dos cartórios atuam, que se dá por meio das correições. Também é possível a fiscalização das serventias pelo CNJ, anualmente, nos termos do artigo 103-B, §4º, inciso IV, da Carta Magna:

Art. 103-B. [...] § 4º Compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura: [...] III - receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, inclusive contra seus serviços

auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializados, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional dos tribunais, podendo avocar processos disciplinares em curso, determinar a remoção ou a disponibilidade e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa.

Sobre a temática, El Debs (2020, p. 1928) esclarece que

a função do Poder Judiciário é de fiscalização dos atos notariais e de registros, sendo-lhe vedado atuar como órgão de consulta do de autorizador. O juiz não tem ingerência sobre aspectos de gestão, pois os notários e registradores possuem independência funcional. Assim, o Poder Judiciário deve atuar no que se refere aos aspectos estruturais dos serviços, observando sempre a esfera privada e a laboração do tabelião e do registrador como profissionais do direito, dotados de fé pública, a quem é delegado o exercício da atividade notarial e de registro e que possui liberdade e competência para a qualificação do registro.

Por derradeiro, incumbe destacar como ocorre a extinção da delegação da atividade notarial e registral. Uma vez aprovado em concurso público de provas e títulos e investido na função, o particular titular de uma serventia extrajudicial adquire vitaliciedade, só perdendo a função que ocupa com a ocorrência de alguma das causas de extinção da delegação previstas no *caput* do artigo 39 da Lei nº 8.935/1994. São elas: morte, aposentadoria facultativa (não é possível a compulsória), invalidez, renúncia, perda (por sentença judicial transitada em julgado ou decisão decorrente de processo administrativo instaurado pelo juízo competente) e descumprimento comprovado da gratuidade dos atos necessários ao exercício da cidadania prevista na Lei nº 9.534/1997 (se opera após a reincidência na desobediência, posterior à aplicação das penalidades previstas nos arts. 32 e 33 da Lei nº 8.935/1994).

2.2 O ATUAL CENÁRIO DO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO E AS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS: PORQUE FORAM VISTAS COMO "SAÍDA" PARA O DESAFOGAMENTO DA JUSTIÇA NO PAÍS?

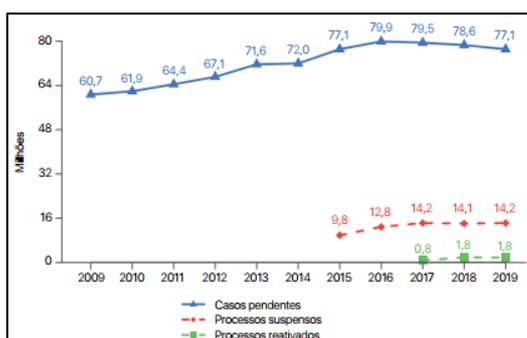
Recentemente, foi apresentado pelo CNJ o relatório “Justiça em Números 2020”, cujo ano-referência é 2019. Em linhas gerais, a elaboração desse documento visa o cumprimento do preceito contido no inciso VII do §4º do artigo 103-B da Constituição Federal, o qual dispõe que, dentre outras competências referentes ao controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário, cabe ao CNJ, que não

detém função jurisdicional (apenas administrativa), “elaborar relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias, sobre a situação do Poder Judiciário no País e as atividades do Conselho”. Por ele, portanto, é possível ter um panorama do atual cenário do Judiciário brasileiro, já que traz dados importantes relativos a número de casos novos, pendentes ou baixados, força de trabalho disponível, tempo médio de duração dos processos, entre outros, em todas as esferas da justiça.

No presente estudo, enfatizar-se-á os três pontos citados apenas no 1º grau de jurisdição da Justiça Comum (Estadual e Federal), os quais serão essenciais à demonstração de quão necessário é o desafogamento do Judiciário brasileiro e como as serventias extrajudiciais foram (e são, pode-se dizer) importantes nesse processo.

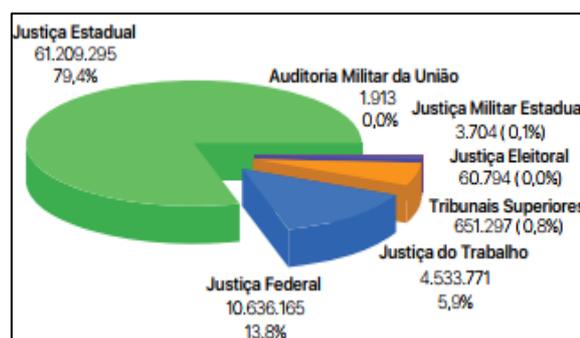
Segundo os dados constantes no relatório, ao final do ano de 2019, tramitavam no país, à espera de alguma solução definitiva, 77,1 milhões de processos (Gráfico 1), sendo 61,7 milhões na Justiça Comum Estadual e 10,6 milhões na Justiça Comum Federal (Gráfico 2). Desses, 14,2 milhões (que representam 18,5% do total em tramitação) estavam suspensos, sobrestados ou em arquivo provisório, aguardando a ocorrência determinada situação jurídica futura. Sendo assim, desprezando estes, existiam, portanto, 62,9 milhões feitos judiciais em curso (BRASIL, 2020, p. 93).

Gráfico 1 – Série histórica dos casos pendentes



Fonte: Relatório “Justiça em Números 2020”, do Conselho Nacional de Justiça (2020, p. 95).

Gráfico 2 – Casos pendentes, por ramos de justiça



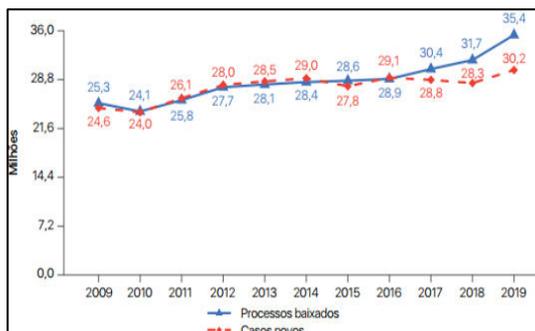
Fonte: Relatório “Justiça em Números 2020”, do Conselho Nacional de Justiça (2020, p. 95).

Como se nota no Gráfico 1, se comparado com o início da série histórica, em 2009, houve um aumento de 16,4 milhões de processos pendentes, mas, tendo por base o ano de 2018, quando se registrou o maior número da contagem (79,9 mi-

lhões), houve uma diminuição de 2,8 milhões de casos em trâmite, a qual, embora não seja significativa, representa evolução, pois que é o 3º ano consecutivo de queda.

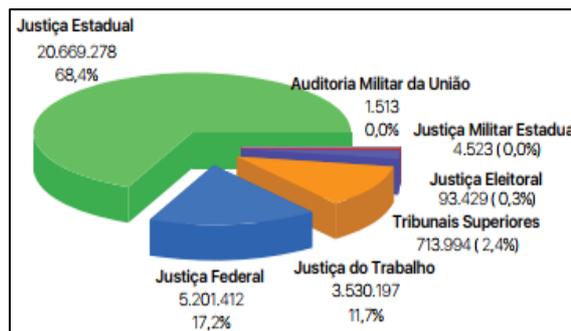
Quanto ao número de processos novos, observou-se que, no ano de 2019, ingressaram 30,2 milhões de processos em todas as esferas do Judiciário (Gráfico 3), sendo 20,6 milhões na Justiça Estadual e 5,2 milhões na Justiça Federal (Gráfico 4), ao passo que foram baixados (solucionados) no país 35,4 milhões de feitos (Gráfico 3), ambos valores os maiores já registrados desde o início da série histórica. Em porcentagens, se comparado com o ano de 2018, conclui-se que houve crescimento dos casos novos em 6,8% (1,9 milhões), bem como aumento dos casos solucionados em 11,6% (3,7 milhões). Além disso, também se verificou um aumento de 3,3% no número de ações originárias (aquelas que efetivamente foram ajuizadas pela primeira vez) em relação a 2018, sendo tal quantia de 20,2 milhões (BRASIL, 2020, p. 93).

Gráfico 3 – Série histórica de casos novos e processos baixados



Fonte: Relatório “Justiça em Números 2020”, do Conselho Nacional de Justiça (2020, p. 94).

Gráfico 4 – Casos novos, por ramos de justiça



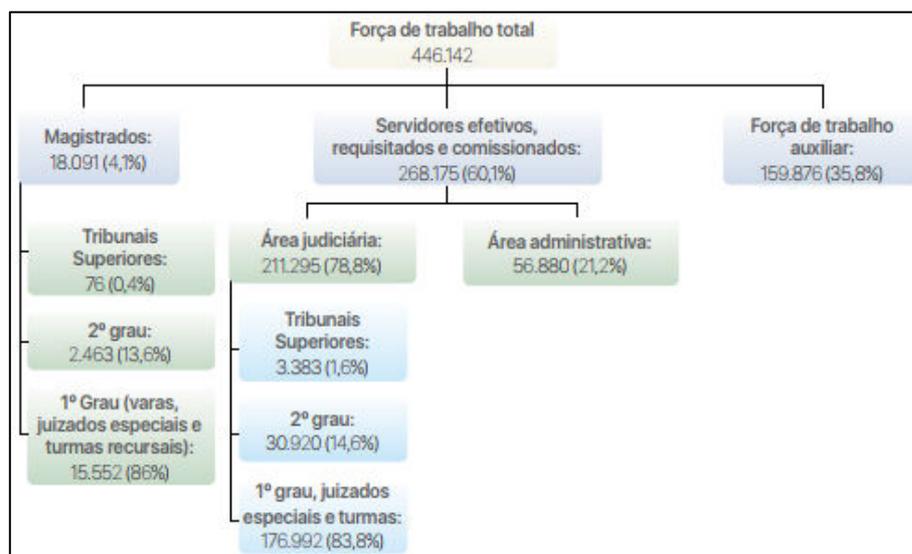
Fonte: Relatório “Justiça em Números 2020”, do Conselho Nacional de Justiça (2020, p. 95).

Da análise dos gráficos, ganha destaque a grande diferença entre o volume de feitos pendentes e o dos que ingressam a cada ano. Na Justiça Estadual, o estoque existente equivale a três vezes a demanda atual, enquanto que na Justiça Federal essa equivalência chega a duas vezes. Tal cenário é diferente para os demais segmentos do Judiciário, nos quais a quantidade de processos em trâmite é mais próxima do número de casos novos (BRASIL, 2020, p. 93). Isso demonstra o quão mais exigida é a Justiça Comum frente às Justiças Especializadas e aos Tribunais Superiores.

Não obstante à essa exigência, há de se dizer que a força de trabalho em ambas as esferas não é proporcional à carga processual existente no país, o que obsta ainda mais à promoção de uma prestação jurisdicional célere e efetiva. Atual-

mente, o Poder Judiciário conta com um quadro de pessoal de mais de 446 mil pessoas, dentre elas magistrados, servidores e trabalhadores auxiliares. A título de exemplo, a nível de 1º grau, existem 15.552 magistrados e 176.992 servidores da área judiciária, como é possível notar no diagrama abaixo:

Diagrama da força de trabalho

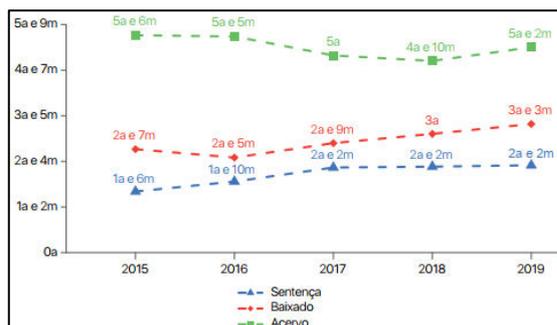


Fonte: Relatório “Justiça em Números 2020”, do Conselho Nacional de Justiça (2020, p. 86).

A grande quantidade de processos em trâmite, somada ao déficit de pessoal para cuidar daqueles de modo satisfatório, enseja um acontecimento que proporciona uma das maiores frustrações que quem busca o Poder Judiciário pode ter: a demora excessiva na resolução do litígio. Consoante os números trazidos pelo relatório analisado, observa-se que, nos últimos três anos, o tempo médio da inicial até a sentença está em 2 anos e 2 meses (Gráfico 5), sendo 2 anos e 5 meses na Justiça Estadual (Gráfico 6) e 2 anos na Justiça Federal (Gráfico 7).

Destaca-se, ainda, que o tempo médio dos processos que estão pendentes (acervo) é bem maior dos que estão com baixa, o qual ainda aumentou, se comparado com o ano anterior (2018), ficando, no geral, em 5 anos e 2 meses (Gráfico 7), sendo 5 anos e 4 meses tanto na Justiça Estadual (Gráfico 6) quanto na Justiça Federal (Gráfico 7). Isso se deve, principalmente, em função de processos de execução, os quais são os que mais levam tempo para serem resolvidos (BRASIL, 2020, p. 178).

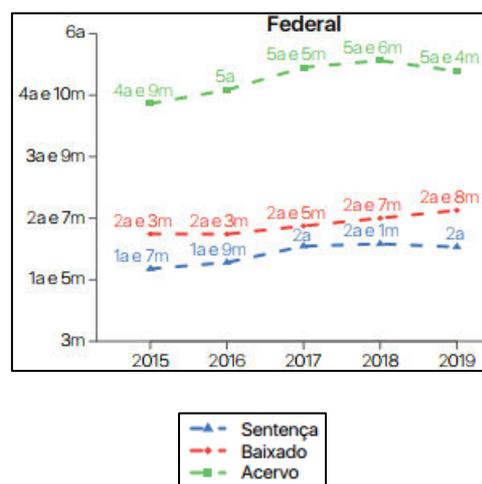
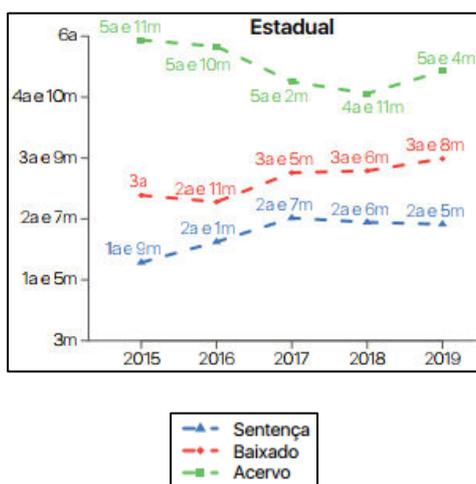
Gráfico 5 – Série histórica do tempo médio de duração de processos



Fonte: Relatório “Justiça em Números 2020”, do Conselho Nacional de Justiça (2020, p. 181).

Gráfico 6 – Série histórica do tempo médio de duração de processos na Justiça Estadual

Gráfico 7 – Série histórica do tempo médio de duração de processos na Justiça Federal



Fonte: Relatório “Justiça em Números 2020”, do Conselho Nacional de Justiça (2020, p. 182).

Fonte: Relatório “Justiça em Números 2020”, do Conselho Nacional de Justiça (2020, p. 182).

Com tais dados, conclui-se que embora o Poder Judiciário venha reduzindo timidamente no último triênio a quantidade de ações em trâmite no Brasil, a cultura da litigiosidade continua crescendo, principalmente na Justiça Comum, com destaque para a Estadual, cujos números são alarmantes, sendo esse cenário um fator que preocupa a todos aqueles que estão envolvidos com a justiça no país, desde as partes de um processo, passando pelos serventuários da justiça, até chegar ao magistrado.

As causas do aumento da litigiosidade e seu impacto no aparelho judicial são diversas: o surgimento das relações de consumo e dos contratos de adesão com cláusulas predispostas por uma das partes – o fornecedor de produtos ou serviços; o estabelecimento de um conceito mais amplo de direito “subjetivo”, que passou a abarcar direitos sociais, direitos à prestação de serviços estatais; direitos difusos e coletivos; dentre outros fatores sociais e econômicos. Outro fator que impactou esse fenômeno é o subsídio estatal às demandas judiciais. [...] É obvio que a isenção de custas judiciais e a diluição dos

riscos de arcar com os ônus de sucumbência constituem um poderoso estímulo à litigiosidade, até mesmo possibilitando o abuso do direito de litigar, raramente sancionado por nossos magistrados não obstante sua ilicitude. Se, por um lado, o princípio de livre acesso ao Judiciário e a assistência judiciária às pessoas mais necessitadas trouxeram avanços inestimáveis à cidadania, por outro, carrearam imenso volume de litígios e, conseqüentemente, exigiram um aumento exponencial dos orçamentos dos tribunais. E por maior que seja o orçamento destinado ao Judiciário, as mazelas amplamente conhecidas continuam presentes. (LOUREIRO, 2020, p. 254-255).

Todavia, não é de hoje que a saturação do Poder Judiciário se faz presente, dada a volumosa carga processual que por ele é gerida. Com a intenção de amenizar esse problema, o próprio Judiciário vem adotando medidas para diminuir a quantidade de feitos sob a sua responsabilidade, sem prejudicar o cidadão de ir até ele pleitear seus direitos assegurados por lei. Dentre essas medidas, ganha destaque a promoção do fenômeno da “desjudicialização” (ou “extrajudicialização”).

Nos dizeres de Loureiro (2020, p. 257-258),

a desjudicialização é um neologismo e significa a retirada ou diminuição de causas e atribuições da esfera de ação do Judiciário, sem prejudicar o princípio constitucional do livre acesso do cidadão a esse poder para a efetivação de seus direitos subjetivos. Além dos modos alternativos de solução dos litígios, tal objetivo pode ser obtido por meio da transferência de competências dos juízos para outros profissionais, como os notários [extensível também aos tabeliães de protesto e oficiais de registro], quanto se tratar de casos em que inexistente litígio entre as partes. Portanto, [...] a desjudicialização permite, em tese, a diminuição ou atenuação da demanda judiciária, liberando o magistrado para se ocupar das soluções de litígios de maior importância social e proporcionando-lhe mais tempo para o necessário estudo do processo.

Pode-se dizer, portanto, que a desjudicialização cumpre um importante papel dentro do sistema jurídico de países que possuem um excessivo número de ações para serem julgadas (como é o caso do Brasil), pois que é um importante meio de evitar a protocolização de feitos que, muitas vezes, sequer necessitariam de apreciação por um juiz, em razão da possibilidade das próprias partes, em consenso, buscarem uma solução pacífica à demanda, ou, até mesmo, em função de sequer haver o litígio propriamente dito. Logo, o objetivo da desjudicialização estaria na promoção de uma desoneração do Judiciário, com vistas a permitir que este concentre suas atenções em sua principal função, qual seja, a jurisdição contenciosa, feitos em que existe, de fato, um conflito de interesses entre as partes (LOUREIRO, 2020, p. 258).

Desta feita, tem-se que tal fenômeno, forçosamente, recai sobre causas, procedimentos ou atos que se caracterizam pela ausência de litigiosidade entre os interessados, isto é, há interesses comuns envolvidos entre estes, que, muito embora

exijam a presença da figura do Estado-Juiz, poderiam ser examinados por outros agentes, diversos de um magistrado, sem que isso trouxesse qualquer prejuízo aos envolvidos, tendo em vista a atividade judicial aqui envolvida ter um viés mais administrativo, e não jurisdicional. Trata-se, aqui, da chamada jurisdição voluntária.

A jurisdição voluntária, também conhecida como jurisdição graciosa ou administrativa, é aquela exercida *inter volentes*, isto é, entre pessoas que não estão litigando, mas que têm interesses comuns. Segundo a doutrina majoritária, que se filia à teoria clássica ou administrativista, a jurisdição voluntária não é jurisdição, mas apenas uma administração judicial de interesses privados, já que a autoridade judicial intervém não para compor um litígio, pois que este nem sequer existe, mas, sim, para dar validade, cancelar, homologar um ato ou negócio jurídico firmado pelas partes. (ARAÚJO, 2020, p. 31)

Além disso, importante salientar também que, diferentemente da jurisdição contenciosa (ou, para alguns doutrinadores de “verdadeira jurisdição”), que objetiva restaurar (ou, eventualmente, reparar) um direito subjetivo ou interesse privado que se encontra lesado por conduta de outrem ou pela própria lei (tutela estatal prestada *a posteriori* à lesão), a jurisdição voluntária visa um acautelamento ou prevenção, por parte do Estado-Juiz, de direitos ou interesses que ainda não se encontram lesados e que não podem ser geridos pelos seus titulares sem a intervenção daquele. O intuito da jurisdição voluntária repousaria, portanto, na prevenção de futuros litígios, graças à segurança jurídica que proporciona aos interessados (LOUREIRO, 2020, p. 266).

Com isso, é possível dizer que a importância das serventias extrajudiciais no processo de desjudicialização encontra lugar ao verificar-se que se assemelham à jurisdição voluntária, à medida que, assim como esta, também desempenham, com a prática de seus atos, o importante papel de promover a segurança jurídica preventiva, a qual pôde ser percebida quando do estudo, no tópico anterior, das finalidades (ou atributos) da atividade notarial e registral. Essa característica pode ser vista como uma das mais relevantes para que o Poder Judiciário, ante à morosidade processual existente, vislumbrasse a possibilidade de atribuir competências aos titulares dos ofícios extrajudiciais (que, assim como um juiz, são dotados de fé pública) para que praticassem alguns procedimentos que, a princípio, tenham natureza essencialmente judicial.

A viabilidade da transferência de atribuições para a prática de atos típicos de jurisdição voluntária pelos tabeliães e registradores também encontra fundamento em, pelo menos, outros dois importantes fatores. O primeiro repousa no fato destes profissionais, por determinação constitucional, serem fiscalizados pelo próprio Poder

Judiciário, e não por outro poder, o que, indiretamente, facilita o deslocamento de competências. O segundo diz respeito à abrangência no território nacional (capilaridade), pois que, diferente do Judiciário, que nem sempre está fisicamente presente em um Município (não há Fórum), por este não ser comarca, em cada cidade do país há, ao menos, uma serventia extrajudicial, que acumula diversas competências.

Esses fatores, em conjunto, demonstram que os cartórios, de fato, contribuiriam significativamente com o processo de desjudicialização, visto esta que, hoje em dia, encontra-se praticamente consolidada, já que estes locais são vistos como os mais adequados à promoção desse fenômeno. A extrajudicialização, inclusive, pode ser encarada como uma forma de promoção do acesso à justiça, pois que, ao contrário do que muitos pensam, não retira do Poder Judiciário a competência para conhecer de algumas matérias, mas sim a estende para os cartórios, caracterizados por serem mais acessíveis a todos e promoverem a cidadania (função social destes), aumentando a possibilidade dos indivíduos buscarem satisfazer seus interesses de modo mais célere e seguro, sem necessariamente “baterem às portas” do Judiciário.

A desjudicialização/extrajudicialização é uma tendência moderna [...] [no] ordenamento jurídico [brasileiro]. Os legisladores optaram por deslocar a competência de alguns procedimentos que tinham natureza essencialmente judicial para via extrajudicial, a principal razão para essa transição é a morosidade processual. O grande marco da desjudicialização foi a entrada em vigor do CPC/15, que trouxe novas figuras e possibilidades para o direito brasileiro. [...] A desjudicialização em sua essência não extingue a via judicial, apenas torna o acesso à justiça plural, em muitos casos concede a faculdade ao cidadão de optar pela alternativa que julgar melhor, extrajudicial ou judicial. O CPC/15 firmou ainda o prestígio às serventias extrajudiciais como o local adequado a promoção da extrajudicialização. (CÉSAR, 2019, p. 10-11)

No Brasil, a desjudicialização já é uma realidade há alguns anos, e, para os próximos, é a tendência, especialmente após o advento da Lei nº 13.105/2015, que trouxe ao ordenamento jurídico pátrio o Novo Código de Processo Civil (CPC), o qual possui um forte traço desse fenômeno. Essa conclusão se tira ao notar que ele incorporou em seu texto as primeiras mudanças oriundas do processo de extrajudicialização no país – cujo marco inicial está na Lei nº 11.441/2007, que inovou ao admitir o inventário, a partilha, a separação consensual e o divórcio consensual pela via administrativa –, bem como possibilitou que outros procedimentos pudessem ser realizados extrajudicialmente, como a usucapião administrativa.

A tendência de desjudicialização pós-CPC/2015 é evidente ao se notar que o CNJ vem editando Provimentos (atos normativos que têm, dentre outros objetivos,

promover o aperfeiçoamento dos serviços notariais e de registro) que ampliam as atribuições das serventias extrajudiciais, e, por consequência, corroboram com a desobstrução gradativa do Judiciário. Dentre eles, destacam-se os Provimentos nº 63/2017, que trata do reconhecimento da filiação socioafetiva e do registro de filhos havidos por reprodução assistida sem necessidade de homologação judicial; nº 67/2018, que dispõe sobre a mediação e conciliação extrajudicial (que será objeto de estudo no capítulo seguinte); e o nº 73/2018, que se refere à possibilidade de alteração de prenome e sexo nos registros de nascimento e casamento de pessoas transgêneros.

2.3 A IMPORTÂNCIA DOS TABELIÃES E OFICIAIS DE REGISTRO NA PREVENÇÃO DA JUDICIALIZAÇÃO DOS LITÍGIOS

Como foi visto, as serventias extrajudiciais vêm, a cada dia, ganhando mais relevância no cenário jurídico brasileiro ao passar a ter novas competências graças à desjudicialização, processo no qual desempenham importante papel ao permitir que o Poder Judiciário concentre seus esforços tão somente em ações que realmente envolvam litígios, promovendo, assim, o seu gradativo desafogamento. No entanto, essa contribuição só é materializada em função da atuação daqueles profissionais do direito, dotados de fé pública, a quem o exercício da atividade notarial e registral foi delegado pelo Estado, os quais, nos termos do artigo 3º da Lei nº 8.935/1994, são os tabeliães, ou notários, e os oficiais de registro, ou registradores.

A respeito deles, Loureiro (2017, p. 53) enfatiza que

[...] tratam-se de agentes públicos, especializados na área do direito privado, encarregados pela segurança preventiva dos atos e negócios jurídicos. Como profissionais do Direito têm a missão de assessorar a todos que reclamam seu ministério a fim de constituir ou transferir direitos, torná-los eficazes perante os demais membros da comunidade e evitar vícios que possam afetar as relações jurídicas e a segurança do tráfico. Como agentes estatais, os notários e registradores exercem a fé pública que lhes é delegada pelo Estado e que possui um duplo aspecto: a) na esfera dos fatos, o efeito de presunção de veracidade dos atos praticados e, conseqüentemente, de seu valor probatório; b) na esfera do Direito, a autenticidade e legitimidade dos atos e negócios documentados ou levados à publicidade registral.

A atuação desses particulares, portanto, é fundamental no processo de extrajudicialização, pois que a sua principal missão está na prevenção de litígios. Tal conclusão se tira na medida em que a finalidade da atividade notarial e registral é

garantir publicidade, autenticidade, segurança e eficácia aos atos e fatos, atuando o titular de uma serventia imparcialmente ao atender os interessados em seus serviços.

O notário e o registrador são profissionais imparciais que têm o dever de defender igualmente os interesses de ambas as partes, sem privilegiar qualquer delas, independentemente de pressões ou influências de qualquer natureza. Por tal motivo, o art. 28 da Lei n. 8.935/94, garante a independência destes agentes [...] A imparcialidade protege não apenas os intervenientes ou interessados no ato notarial e registral, como também os terceiros e está em sintonia com as exigências do moderno direito contratual que se caracteriza pela busca do equilíbrio entre as partes e pela proteção daquela considerada hipossuficiente. É justamente esta característica que diferencia o tabelião e o oficial de registro de outros profissionais liberais do direito e os converte no operador jurídico ideal para intervir na prevenção e resolução extrajudicial das controvérsias [...]. (LOUREIRO, 2017, p. 62-63).

Cada um dos titulares das serventias extrajudiciais contribui de forma diferente na prevenção dos litígios, variável de acordo com a competência que lhes foi atribuída por lei. Os registradores, por exemplo, por terem sua atividade ligada mais à publicidade, previnem litígios à medida que, ao tornar conhecido algo (que pode ser um fato, uma situação ou uma relação jurídica) por meio do registro (como a existência de alguém ou a propriedade de um imóvel), acabam assegurando direitos aos envolvidos, sem a necessidade de qualquer demanda judicial para tanto.

Embora a contribuição dos oficiais de registro seja de fundada relevância, quem ganha maior destaque na prevenção de litígios no âmbito extrajudicial são os notários, especialmente se considerado que a própria legislação expressamente prevê suas competências gerais, dispostas no artigo 6º da Lei nº 8.935/1994, *in verbis*:

Art. 6º Aos notários compete:

- I - formalizar juridicamente a vontade das partes;
- II - intervir nos atos e negócios jurídicos a que as partes devam ou queiram dar forma legal ou autenticidade, autorizando a redação ou redigindo os instrumentos adequados, conservando os originais e expedindo cópias fidedignas de seu conteúdo;
- III - autenticar fatos.

Da interpretação do dispositivo acima, a doutrina notarial extrai as principais funções exercidas pelo notário no desempenho de suas funções. Segundo El Debs (2020, p. 1699), estas se resumem a três, as quais se encontram diretamente interligadas. São elas: consultor jurídico (presta um assessoramento imparcial às partes no sentido de possibilitar que a pretensão destas se consubstancie em uma pos-

sibilidade jurídica), polícia jurídica (ao aconselhar as partes, está prevenindo litígios) e redator qualificado (formaliza a vontade das partes jurídica e adequadamente).

Portanto, ao ter o dever legal de captar a vontade dos interessados e encontrar no ordenamento jurídico a solução mais apropriada ao caso que lhe foi submetido, o notário presta orientações àquelas no que tange ao negócio jurídico que pretendem concretizar, as quais proporcionam uma maior segurança jurídica, e, em consequência, ajudam na diminuição da litigiosidade (EL DEBS, 2020, p. 1698).

Nos dizeres de Alvarenga (*apud* EL DEBS, 2020, p. 1698),

o caráter consultivo do notário está diretamente relacionado a uma diminuição de conflitos oriundos dos negócios jurídicos privados nos quais intervêm. Na atuação do notário, existe uma atividade de prevenção de lides, posto que antes da formalização do ato pretendido pelas partes, há uma adequação de suas vontades ao ordenamento, bem como um esclarecimento a cada um dos interessados sobre a extensão e os limites do direito a que cada um fará jus após a celebração do ato. Desta maneira, o tabelião promove verdadeira conciliação prévia ao conflito, estabelecendo às partes os possíveis litígios que podem surgir daquele negócio jurídico, para que elas encontrem em uma solução jurídica para evitá-los, e depois elabora cláusula prevendo esta situação fática conflituosa, adequando-a ao ordenamento e declarando o conhecimento das partes e a concordância das mesmas em solucionar previamente a lide naquele mesmo ato.

Portanto, é inconteste que tanto tabeliães quanto registradores são profissionais que assumem um relevante papel no processo de desjudicialização ao prevenir futuros litígios com a prática de seus atos, em função, sobretudo, do dever comum a ambos de assessoramento às partes. A expressão “magistrado da Justiça preventiva”, utilizada por autores de direito notarial e registral para se referir à atuação dos titulares das serventias, se amolda perfeitamente no contexto em que estão inseridos.

Considerando essa perspectiva, ao terem a missão de aproximarem os interessados para chegarem, juridicamente, ao melhor resultado antes de conferir aos fatos e negócios levados a seu conhecimento os atributos inerentes ao ato notarial e registral, tais profissionais acabam atuando como verdadeiros conciliadores e mediadores. Tendo em vista que a conciliação e a mediação são importantes meios alternativos de resolução de conflitos e estão diretamente relacionados ao fenômeno da desjudicialização, é tendência a incorporação aos cartórios da prática da mediação e conciliação extrajudicial, as quais tendem a favorecer ainda mais a prevenção dos litígios e, ao mesmo tempo, promover o acesso à justiça pela via extrajudicial, temática esta que passa a ser estudada no capítulo seguinte.

CAPÍTULO III

A CONCILIAÇÃO E A MEDIAÇÃO APLICADAS ÀS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS

Como visto no capítulo anterior, nos últimos anos houve um crescimento significativo das demandas judiciais no Brasil, fator decorrente, sobretudo, da enraizada “cultura do litígio” no país, a qual demonstra diretamente uma certa imaturidade (carência de diálogo) por parte da sociedade no que diz respeito à solução dos conflitos que surgem entre seus integrantes. O aumento da litigiosidade ocasionou uma sobrecarga do sistema judiciário, o que contribuiu para que este se tornasse moroso em demasia e, conseqüentemente, carente de efetividade.

Observado este cenário, o Poder Judiciário começou, juntamente com o Legislativo, a buscar formas de simplificar a tramitação de processos e agilizar ações cujo objeto não pressupõe o litígio entre os envolvidos, que resultou no processo de desjudicialização. A primeira inovação proporcionada por este veio com o advento da Lei nº 11.441/2007, que passou a permitir que procedimentos como o inventário, a partilha, a separação e o divórcio, se houver concordância/consenso entre as partes, fossem realizados administrativamente, isto é, nas serventias extrajudiciais (cartórios).

Desde o início dessa mudança de paradigma (a necessidade da prestação jurisdicional para resolver uma demanda passou a ser mitigada), a transferência de competências aos órgãos extrajudiciais para conhecer de serviços que antes eram de responsabilidade típica do Judiciário tem crescido a cada dia, e, com a edição do Código de Processo Civil de 2015, essa é tendência, uma vez que este trouxe novas atribuições às serventias, consubstanciando-se em uma codificação que preza pela diminuição de conflitos e, à vista disso, desafogar gradativamente o sistema de justiça.

Com o Novo CPC, o legislador promoveu, ainda, o abandono da visão tradicional de solução dos conflitos, voltada unicamente à imposição unilateral da resposta àqueles através do Estado-juiz, passando a prestigiar outros mecanismos capazes de pôr fim a uma demanda e/ou obstar sua propositura, os quais, em que pese já existissem no ordenamento, eram pouco estimulados e utilizados. São eles: a mediação, a conciliação e a arbitragem.

Aqui, dar-se-á ênfase à mediação e à conciliação, as quais ganharam destaque no cenário jurídico brasileiro com a edição da Resolução nº 125, de 29 de no-

vembro de 2010, do CNJ, que diz respeito à Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no Poder Judiciário, a qual, inclusive, representou o início da implementação no país da ideia de solução de litígios por meio do chamado “Sistema Multiportas”, consagrado, posteriormente, com a promulgação do CPC/2015 e da Lei da Mediação (Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015).

Também será feita uma abordagem acerca da possibilidade de promoção daqueles institutos no âmbito dos cartórios, que encontra respaldo, sobretudo, no Provimento nº 67/2018 do CNJ, considerando, para tanto, tudo o que fora exposto nos capítulos anteriores, relacionando, assim, o acesso à justiça nas serventias extrajudiciais com a implantação do Sistema Multiportas nestes locais.

3.1 A RESOLUÇÃO Nº 125/2010 DO CNJ E O CPC/2015 COMO MARCOS LEGISLATIVOS DO SISTEMA MULTIPORTAS NO BRASIL: A MUDANÇA DE PARADIGMA NA SOLUÇÃO PACÍFICA DE CONFLITOS

O elevado grau de litigiosidade existente no Brasil exigiu do Poder Judiciário atitudes no sentido de promover mecanismos que objetivassem uma redução da “cultura do litígio”, sob pena daquele estar, futuramente, fadado ao insucesso na resolução dos conflitos que lhes são submetidos, dada a considerável quantidade de processos tramitando no país e a falta de material humano para gerir satisfatoriamente todos estes, o que acabaria afetando notadamente o acesso à justiça dos cidadãos.

Nesse sentido, o Conselho Nacional de Justiça, no uso de suas atribuições constitucionalmente definidas, editou a Resolução nº 125/2010, a qual dispõe sobre a “Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário”, que objetiva, sobretudo, nos dizeres de El Debs (2020, p. 26), “consolidar, no âmbito judicial, uma política permanente de incentivo e aperfeiçoamento dos mecanismos consensuais de solução de litígios”, especialmente a mediação e a conciliação, que passaram a ser vistas como formas de tratamento de conflitos não mais alternativas, e sim adequadas.

Sucintamente, a Resolução em comento criou uma “rede” integrada para o tratamento adequado dos conflitos, abrangendo desde todos os órgãos do Judiciário, até entidades públicas e privadas parceiras, universidades e instituições de ensino, os

quais atuariam visando a implementação do programa proposto (art. 5º). Uma de suas etapas de efetivação consiste na criação dos chamados “Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos” (NUPEMECs) e dos “Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania” (CEJUSCs), os quais surgiram com o papel de promover no âmbito do Poder Judiciário, sob a fiscalização deste, a utilização por todos os operadores do direito e das próprias partes dos métodos consensuais de solução de conflitos, sobretudo a conciliação e a mediação (BRASIL, 2010).

Os NUPEMECs estariam presentes na estrutura interna de cada Tribunal, sendo compostos por magistrados (da ativa ou aposentados) e servidores, que seriam os responsáveis, dentre outras atribuições, pela implantação e gerenciamento do programa dentro do Tribunal, bem como pela instalação dos CEJUSCs (art. 7º). Estes, por sua vez, dizem respeito a unidades destacadas da atual estrutura dos Tribunais, compostas por um juiz coordenador (pode haver também um adjunto) e servidores, a quem competiria a administração dos procedimentos de conciliação e mediação nos processos pendentes, viabilizando as sessões que neles, preferencialmente, deverão ser realizadas (pré-processuais e processuais, cumprindo ressaltar que as sessões de conciliação e mediação processuais, conforme dispõe o §1º do art. 8º da Resolução nº 125/2010, só excepcionalmente seriam realizadas nos próprios juízos, juizados ou varas), além de prestar atendimento pré-processual e orientação ao cidadão (art. 8º).

Com esse ato normativo, o Poder Judiciário buscou proporcionar aos seus jurisdicionados um maior acesso à justiça, e, conseqüentemente, à uma ordem jurídica justa, uma vez que é de sua incumbência (mas não somente dele), enquanto prestador de um serviço público essencial à coletividade, garantir àqueles o referido direito fundamental, intimamente ligado ao princípio da dignidade da pessoa humana, que também é assegurado por meios diversos de um processo judicial, haja vista colaborar com a distribuição da justiça:

O princípio do acesso à justiça, inscrito no inciso XXXV do art. 5º da CF, não assegura apenas o acesso formal aos órgãos judiciários, e sim um acesso qualificado que propicie aos indivíduos o acesso à ordem jurídica justa, no sentido de que cabe a todos que tenham qualquer problema jurídico, não necessariamente um conflito de interesses, uma atenção por parte do Poder Público, em especial do Poder Judiciário. Assim, cabe ao Judiciário não somente organizar os serviços que são prestados por meio de processos judiciais, como também aqueles que socorram os cidadãos de modo mais abrangente, de solução por vezes de simples problemas jurídicos, como a obtenção de documentos essenciais para o exercício da cidadania, e até mesmo de simples palavras de orientação jurídica. Mas é, certamente, na solução dos conflitos de interesses que reside a sua função primordial, e para desempe-

nhá-la cabe-lhe organizar não apenas os serviços processuais como também, e com grande ênfase, os serviços de solução dos conflitos pelos mecanismos alternativos à solução adjudicada por meio de sentença, em especial dos meios consensuais, isto é, da mediação e da conciliação. (WATANABE *apud* CAHALI, 2018, p. 66).

Com a Resolução nº 125/2010 do CNJ, implantou-se no país a ideia de “Sistema”, “Tribunal” ou “Justiça Multiportas”. Também conhecida como “Centro Abrangente de Justiça”, a Justiça Multiportas designa a implementação, aplicação e promoção, pelo Estado, de meios alternativos (ou integrativos) para se resolver as controvérsias, estimulando, sobretudo, que elas sejam buscadas pela via consensual. Desse modo, são apresentadas às partes litigantes várias opções (chamadas, metaforicamente, de “portas”) – tais como mediação, conciliação, arbitragem, negociação, e, em último caso, a própria ação judicial –, cabendo à elas decidir, frente ao conflito existente no caso concreto, a mais apropriada, isto é, a que melhor irá satisfazer aos anseios de cada envolvido (EL DEBS, M.; EL DEBS, R.; SILVEIRA, 2020, p. 115).

Costumam-se chamar de “meios alternativos de resolução de conflitos” a mediação, a conciliação e a arbitragem (Alternative Dispute Resolution – ADR). Estudos mais recentes demonstram que tais meios não seriam “alternativos”: mas sim integrados, formando um modelo de sistema de justiça multiportas. Para cada tipo de controvérsia, seria adequada uma forma de solução, de modo que há casos em que a melhor solução há de ser obtida pela mediação, enquanto outros, pela conciliação, outros, pela arbitragem e, finalmente, os que se resolveriam pela decisão do juiz estatal. Há casos, então, em que o meio alternativo é que seria o da justiça estatal. A expressão multiportas decorre de uma metáfora: seria como se houvesse, no átrio do fórum, várias portas; a depender do problema apresentado, as partes seriam encaminhadas para a porta da mediação, ou da conciliação, ou da arbitragem, ou da própria justiça estatal. O direito brasileiro, a partir da Resolução nº 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça [...], caminha para a construção de um processo civil e sistema de justiça multiportas, com cada caso sendo indicado para o método ou técnica mais adequada para a solução do conflito. O Judiciário deixa de ser um lugar de julgamento apenas para ser um local de resolução de disputas. Trata-se de uma importante mudança paradigmática. Não basta que o caso seja julgado; é preciso que seja conferida uma solução adequada que faça com que as partes saiam satisfeitas com o resultado. (CUNHA *apud* EL DEBS, 2020, p. 24-25).

Observa-se, com isso, que a inserção do Sistema Multiportas no cenário jurídico brasileiro representa uma verdadeira política pública, pois traz consigo múltiplos benefícios à sociedade ao objetivar/incentivar o tratamento adequado dos conflitos nela emergentes. Dentre suas vantagens, destacam-se as seguintes, conforme elenca Almeida *et al.* (*apud* EL DEBS, M.; EL DEBS, R.; SILVEIRA, 2020, p. 116):

- a) o cidadão assumiria o protagonismo da solução de seu problema, com maior comprometimento e responsabilidade acerca dos resultados;
- b) estímulo à autocomposição;
- c) maior eficiência do Poder Judiciário, porquanto caberia à solução jurisdicional apenas os casos mais complexos, quando inviável a solução por outros meios ou quando as partes assim o desejassem; e
- d) transparência, ante o conhecimento prévio pelas partes acerca dos procedimentos disponíveis para a solução do conflito.

Ao fazer-se o uso da autocomposição para solucionar uma divergência, os próprios envolvidos estariam buscando, seja com a presença (casos da mediação e da conciliação) ou não (caso da negociação) de um terceiro intermediador (cuja missão é facilitar a aproximação e a comunicação entre as partes), voluntariamente, uma decisão razoável e justa à problemática existente na relação jurídica construída, diferentemente da heterocomposição, na qual um terceiro (árbitro ou juiz) diretamente decide a controvérsia que lhe fora submetida pelas partes. Com isso, a autocomposição estaria, indiretamente, atraindo os demais benefícios da Justiça Multiportas, e, portanto, é possível dizer que o estímulo a ela seria a principal característica da mudança de perspectiva na resolução dos conflitos no Brasil.

A Resolução nº 125/2010 do CNJ, ao trazer a ideia do Tribunal Multiportas, deu à autocomposição posição de destaque, pois que ela seria o ponto de partida para a diminuição gradativa da “cultura do litígio” no país. Tendo em vista a nova dinâmica de solução de conflitos introduzida pela referida resolução, há autores (como é o caso de Francisco José Cahali, Martha El Debs, entre outros) que a veem como fonte de inspiração à edição de legislações posteriores, estas responsáveis por aperfeiçoar e consolidar essa mudança judiciária – e, conseqüentemente, social –, como é o caso do Novo Código de Processo Civil (Lei nº 13.105), o qual será abordado a seguir, e da Lei de Mediação (Lei nº 13.140), ambas editadas em 2015.

Conforme aduzido por El Debs (2020, p. 26), “a publicação do Novo Código de Processo Civil Brasileiro [...] elevou a conciliação e a mediação à norma fundamental do Processo Civil”. Tal afirmação é verossímil, pois, se comparado com o CPC de 1973 (Lei nº 5.869), que trazia breves disposições relativas à conciliação, mas não dava a ela uma maior relevância dentro do procedimento cível, o CPC de 2015 é marcado por prezar pela desjudicialização, a qual passa pela própria promoção da ideia de Justiça Multiportas trazida pela Resolução nº 125/2015 do CNJ, já que um de seus principais fundamentos é o incentivo à adesão das formas de autocomposição pelas partes litigantes. Essa tendência pode ser notada já na redação de seu artigo 3º:

Art. 3º Não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito.

§ 1º É permitida a arbitragem, na forma da lei.

§ 2º O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos.

§ 3º A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial.

A valorização dos mecanismos autocompositivos de resolução dos litígios atualmente, com destaque à conciliação e à mediação, pode ser observada no CPC ao notar que este tratou dos mesmos em uma Seção própria dentro do Capítulo que dispõe sobre os auxiliares da justiça (Seção V do Capítulo III do Título IV do Livro III da Parte Geral – arts. 165 a 175), o que representou a inserção de mediadores e conciliadores na sistemática processual e na estrutura do Poder Judiciário (CAHALI, 2020, p. 67). Dentre os dispositivos que a compõem, merece destaque o artigo 165, que aborda, em linhas gerais, o funcionamento dos institutos em questão, e confirma, como previsto na Resolução nº 125/2010 do CNJ, a criação de uma estrutura própria dentro do Judiciário visando oferecer às partes a mediação e a conciliação:

Art. 165. Os tribunais criarão centros judiciários de solução consensual de conflitos, responsáveis pela realização de sessões e audiências de conciliação e mediação e pelo desenvolvimento de programas destinados a auxiliar, orientar e estimular a autocomposição.

§ 1º A composição e a organização dos centros serão definidas pelo respectivo tribunal, observadas as normas do Conselho Nacional de Justiça.

§ 2º O conciliador, que atuará preferencialmente nos casos em que não houver vínculo anterior entre as partes, poderá sugerir soluções para o litígio, sendo vedada a utilização de qualquer tipo de constrangimento ou intimidação para que as partes conciliem.

§ 3º O mediador, que atuará preferencialmente nos casos em que houver vínculo anterior entre as partes, auxiliará aos interessados a compreender as questões e os interesses em conflito, de modo que eles possam, pelo restabelecimento da comunicação, identificar, por si próprios, soluções consensuais que gerem benefícios mútuos.

Os §§ 2º e 3º do artigo 165 do CPC/2015 merecem ser frisados, pois dizem respeito a algumas características fundamentais à distinção entre os institutos da mediação e da conciliação, os quais, ao contrário do que muitos imaginam, não são a mesma coisa. Em que pese ambos sejam espécies da autocomposição de conflitos, possuem distinções conceituais importantes.

Como visto anteriormente, tanto a mediação quanto a conciliação designam formas alternativas de solução de litígios em que cabe às próprias partes buscarem, juntas, uma resposta para o conflito existente entre si, porém, com o auxílio e estímulo de um terceiro (mediador ou conciliador), imparcial e equidistante a elas (CAHALI, 2018, p. 48). Importante frisar que para serem submetidos a elas, os conflitos devem versar sobre direitos disponíveis (aqueles que podem ser abdicados pelo seu detentor, sem qualquer ingerência externa) ou direitos indisponíveis que admitam transação, devendo, no caso destes últimos, o acordo celebrado ser homologado judicialmente, ouvido o Ministério Público (EL DEBS, M.; EL DEBS, R.; SILVEIRA, 2020, p. 122).

Os pontos de divergência entre ambos institutos repousam, sobretudo, na existência ou não de vínculo anterior entre os envolvidos, na proposição de soluções pelo terceiro às partes, e nas espécies de litígios mais adequados à atuação do mediador e do conciliador. No tocante a tais diferenças, convém esclarecer que

o mediador auxilia as partes a compreender as questões e os interesses em conflito, de modo que eles possam, pelo restabelecimento da comunicação, identificar, por si próprios, soluções consensuais que gerem benefícios mútuos. O mediador não propõe soluções para os litigantes. Pode-se dizer de outra maneira, que o mediador propicia o encontro, atua de forma mais passiva, aproxima o litigante e promove o diálogo, para que eles encontrem a solução do conflito por autocomposição. Percebe-se assim, que o foco aqui é na desconstrução do litígio, na restauração da convivência pacífica. Nota-se também que na mediação, a atuação se dá preferencialmente nos casos em que exista algum vínculo anterior entre os envolvidos. Em outras palavras, para conflitos subjetivos, no qual exista relação entre os envolvidos ou desejo de que tal relacionamento perdure, indica-se a mediação. Dessa forma, a mediação é a técnica mais adequada para relações continuadas, como as de família, vizinhança, condomínio, associações, sociedade, franquia, entre outros. [...] [Já] o conciliador atua de forma mais ativa, em conflitos pontuais, sugerindo soluções e possíveis acordos. Nota-se que dessa forma, o conciliador fomenta o encontro. O foco aqui é no acordo, na solução pontual de determinado conflito, tendo feição negocial. E é por isso, que a conciliação é mais apropriada para casos nos quais não exista qualquer relacionamento anterior entre as partes, ou seja, para conflitos objetivos, mais superficiais, nos quais não existe relacionamento duradouro entre os envolvidos [...]. Consequentemente, a conciliação é a técnica mais adequada para vínculos circunstanciais de casos de consumo em geral, casos de indenização, violação de marca ou patente entre outros. [...] Assim, na conciliação, o terceiro facilitador da conversa interfere de forma mais direta no litígio e pode chegar a sugerir opções de solução para o conflito (art. 165, §2º). Já na mediação, o mediador facilita o diálogo entre as pessoas para que elas mesmas proponham soluções (art. 165, §3º). (EL DEBS, M.; EL DEBS, R.; SILVEIRA, 2020, p. 116-117).

Nota-se, assim, que a atuação de mediadores e conciliadores dentro de um litígio tem o intuito, sobretudo, de promover a pacificação entre os envolvidos, para que estes consigam retomar o diálogo – que, em boa parte dos casos, se perde com

a instauração do conflito –, para que, conseqüentemente, cheguem à melhor solução ao caso. Ressalta-se que essa missão intrínseca à figura do mediador e do conciliador permitiu que o legislador, na esfera judicial, diante do novo cenário jurídico do país no que tange à resolução das controvérsias, colocasse a mediação e a conciliação em lugar de destaque no procedimento comum cível, pois que as partes já são instigadas desde as etapas iniciais do processo a conciliar/mediar, conforme pode ser notado na redação do artigo 334 do CPC/2015 (CAHALI, 2020, p. 81).

Cumprido destacar, por fim, que a mediação e a conciliação podem ocorrer dentro ou fora do processo, isto é, judicial ou extrajudicialmente. As disposições que constam no NCPC sobre mediadores e conciliadores visam, sobretudo, regulamentar tais institutos no âmbito judicial. Todavia, a legislação processual, na mesma Seção que aborda tais sujeitos, trouxe um dispositivo que trata a respeito da conciliação e mediação extrajudicial, temática que é o foco do presente estudo:

Art. 175. As disposições desta Seção não excluem outras formas de conciliação e mediação extrajudiciais vinculadas a órgãos institucionais ou realizadas por intermédio de profissionais independentes, que poderão ser regulamentadas por lei específica.

Parágrafo único. Os dispositivos desta Seção aplicam-se, no que couber, às câmaras privadas de conciliação e mediação.

Nota-se que o legislador previu expressamente a possibilidade de promoção da conciliação e da mediação fora dos Tribunais, as quais seriam realizadas por órgãos institucionais, profissionais independentes ou câmaras privadas de conciliação e mediação, sendo estas últimas as únicas que poderiam ter as regras do CPC sobre o assunto aplicadas a si, no que couber. Porém, o CPC, propriamente, não regulamentou tais formas extrajudiciais de solução de conflitos, deixando a cargo de lei específica, que veio no mesmo ano de sua edição: a Lei nº 13.140/2015.

3.2 A LEI FEDERAL Nº 13.140/2015 E O PROVIMENTO Nº 67/2018 DO CNJ COMO MARCOS DA IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA MULTIPORTAS NAS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS

O ano de 2015 pode ser encarado como uma referência para o processo civil brasileiro quanto à mudança de perspectiva em relação à resolução dos conflitos

no país. Além da Lei nº 13.105, que consagrou o Novo Código de Processo Civil, também representou essa evolução a edição da Lei nº 13.140, mais conhecida como “Marco Legal da Mediação” ou, simplesmente, “Lei da Mediação”, responsável por regulamentar os procedimentos de mediação judicial e extrajudicial e sua aplicação.

A Lei da Mediação, juntamente com o CPC de 2015, surgiu com a missão de consolidar a política judiciária de desjudicialização e consensualização que vinha sendo estimulada desde o início da década com a Resolução nº 125/2010 do CNJ, visando contribuir, assim, na formação de uma cultura que estimule e difunda o uso da autocomposição na solução de controvérsias (SILVA, 2016, p. 97). Além disso, com o advento da lei, foi possível se ter uma noção de como seriam as práticas de mediação fora do plano judicial, isto é, do ambiente dos Tribunais, as quais não tinham, até então, uma previsão legislativa de como seria realizada.

Em que pese promova a autocomposição, a Lei nº 13.140/2015 não abordou expressamente o procedimento de conciliação (especialmente o extrajudicial, já que o judicial está presente no Novo CPC), o que pode gerar a indagação do porquê que a Lei de Mediação não dispôs também sobre tal mecanismo, já que ambos institutos são utilizados para lides que envolvam direitos disponíveis ou direitos indisponíveis que admitam transação. Acerca disso, Cahali (2018, p. 52) conclui que

[...] a atenção maior é relativa à mediação, pois a incidência de conciliação extrajudicial é mínima, sendo, como antes referido, mais aproveitada como instituto endoprocessual (conciliação judicial). Neste aspecto, é curioso observar indiferença cultural à conciliação extrajudicial, não só pela insignificante prática, como até mesmo por ter sido ela ignorada pelo Marco Legal da Mediação (Lei 13.140/2015). Parece não se ter vislumbrado a sua relevância em diversas questões, como no amplo ambiente das relações de consumo, diversas questões trabalhistas e até em algumas relações comerciais. Nota-se, ademais, a oferta em algumas instituições respeitadas do nome “conciliação e mediação”, mas tanto na cláusula sugerida, como nos regulamentos, o que aparece é apenas mediação. Nesta linha, ao que tudo indica, no ambiente extrajudicial, certo ou errado, o quanto existe é a entidade, sob a roupagem de mediação, e com mediadores, utilizar, se o caso, da conciliação para solucionar determinado conflito se esta técnica for mais adequada à questão.

Porém, pode-se dizer que embora não tenha tratado da conciliação, seja ela judicial ou extrajudicial, as disposições da Lei nº 13.140/2015 são tidas como referência tanto para tal instituto (dadas as características em comum com a mediação), como para a mediação (sobretudo ela, já que seu objeto é, propriamente, a mediação). Essa conclusão encontra fundamento principalmente por se tratarem de mecanismos do Sistema Multiportas que são norteados pelos mesmos princípios, os quais estão

registrados tanto no artigo 2º da Lei da Mediação quanto no *caput* do artigo 166 do NCP: independência, imparcialidade do mediador/conciliador, isonomia entre as partes, oralidade, informalidade, autonomia da vontade das partes, busca do consenso, confidencialidade, boa-fé e decisão informada.

Posto isso, convém esclarecer a diferença entre a mediação extrajudicial, que é a espécie de autocomposição que será enfatizada no presente estudo, e a mediação judicial. Sobre esse ponto, Cahali (2018, p. 53) esclarece que

a mediação “clássica”, “privada” ou “extrajudicial” é modalidade de autocomposição voluntária, estabelecida pelos interessados em previsão contratual ou ao menos provocada por um e acolhida pelo outro, através de profissional (ou instituição) por eles escolhido de comum acordo. [...] Já na mediação judicial, incidente nos processos em curso, na forma apresentada na Res. CNJ 125/2010, esta via é instigada pelo juiz, e no Código de Processo Civil de 2015, ela será “automática” no início de praticamente todos os processos, pois o primeiro ato do magistrado, após o recebimento da petição inicial, será a designação da audiência de composição conforme previsto no art. 334, que poderá, todavia, não ocorrer por conta do previsto no §4º do referido artigo (“A audiência não será realizada: I – se ambas as partes manifestarem, expressamente, desinteresse na composição consensual; II – quando não se admitir a autocomposição”). Ou seja, em uma e outra previsões, a instauração não se faz por iniciativa acordada entre as partes, que apenas são agentes passivos na submissão ou procedimento.

Nota-se que a mediação extrajudicial, diferentemente da judicial, não exige a propositura de uma ação no Poder Judiciário para ser promovida. Basta que quaisquer das partes de uma relação jurídica designem um mediador específico ou instituição que deseje realizar o procedimento, regulado na Lei de Mediação entre os artigos 14 a 23, especificamente nos artigos 21, 22 e 23. A respeito do profissional competente para conduzir a mediação extrajudicial, a Lei nº 13.140/2015 trouxe em seu texto quem pode desempenhar as funções de mediador extrajudicial. Tal disposição encontra-se prevista no artigo 9º, que assim encontra-se redigido, *in verbis*:

Art. 9º Poderá funcionar como mediador extrajudicial qualquer pessoa capaz que tenha a confiança das partes e seja capacitada para fazer mediação, independentemente de integrar qualquer tipo de conselho, entidade de classe ou associação, ou nele inscrever-se.

Portanto, para que um indivíduo seja mediador extrajudicial, basta tão somente que, além da capacidade civil plena (artigo 5º do Código Civil), da capacitação técnica para executar a função e da imparcialidade (intrínseca), as partes depositem nele sua confiança (eis que, nos termos do *caput* do art. 4º da Lei de Mediação, estas

têm a liberdade de o escolher). Desse modo, qualquer pessoa que preencha tais requisitos pode ser mediadora extrajudicial, já que não precisa de qualquer registro e/ou vinculação com entidade que promova a mediação extrajudicial, tampouco precisa de formação especializada em qualquer curso superior ou disciplina, ou, ainda a frequência ou aprovação em curso de treinamento técnico (LOUREIRO, 2020, p. 514).

Dada a tendência de desjudicialização no Brasil, crescente no território nacional desde 2007 (ocasião do advento da Lei n° 11.441), a conseqüente transferência de competências às serventias extrajudiciais (Tabelionatos e Offícios de Registro), e a inserção do Sistema Multiportas na política judiciária de resolução de conflitos do país, iniciada com a Resolução n° 125/2010 do CNJ e difundida pelas Leis n° 13.105/2015 (NCPD) e 13.140/2015 (Lei da Mediação), que também resulta do processo de desjudicialização, nada mais coerente do que o legislador possibilitar também que tabeliães e oficiais de registro pudessem atuar como mediadores (e, porque não, conciliadores) extrajudiciais no exercício da atividade notarial e registral.

Ao dispor sobre quem pode ser mediador extrajudicial (termo que, apesar de o nome tender a referir-se aos cartórios, a princípio, não seria), o artigo 9° do Marco Legal da Mediação, em tese, já daria margens para conclusão no sentido de que essa função pudesse ser igualmente desempenhada pelos delegatários de serviços notariais e de registro. Se considerados os requisitos contidos no dispositivo,

[...] é por essa razão que podemos perceber a vocação dos delegatários para o exercício dessa atividade. A função de mediador de conflitos, de preventor de litígios, é inerente à atividade. Em outras palavras, pode-se afirmar com certeza que a mediação e a conciliação estão no gene, na identidade, no DNA da atividade notarial e registral. (EL DEBS, M.; EL DEBS, R.; SILVEIRA, 2020, p. 125).

Somando-se a isso, Loureiro (2020, p. 514-515) enfatiza que, indubitavelmente, “o notário é um agente capaz (pois a perda da capacidade é causa de extinção da delegação – art. 39, III, da LNR) e tem ampla capacitação técnica e prática para o exercício da mediação na área do direito privado”, estendendo-se o mesmo raciocínio ao oficial registrador e demais tabeliães. Portanto, seria totalmente possível de os delegatários da atividade notarial e registral atuarem como mediadores extrajudiciais.

Todavia, ainda que o artigo 9° não aborde expressamente essa possibilidade de tabeliães e registradores atuarem na mediação extrajudicial, ela encontra-se prevista no artigo 42, *caput*, da mesma legislação, que assim dispõe, *in verbis*:

Art. 42. Aplica-se esta Lei, no que couber, às outras formas consensuais de resolução de conflitos, tais como mediações comunitárias e escolares, e àquelas levadas a efeito nas serventias extrajudiciais, desde que no âmbito de suas competências.

Sendo assim, ficou consignado pela Lei de Mediação que as serventias extrajudiciais poderiam realizar a mediação, desde que o objeto dos conflitos que lhes fossem submetidos estivessem ligados às suas atribuições legais específicas, ora definidas, precipuamente, pelas Leis nº 6.015/1973, nº 8.935/1994 e nº 9.492/1997. Ao trazer essa possibilidade, a Lei nº 13.140/2015, de um modo geral, cumpre o papel de dar continuidade ao processo de desjudicialização no país, pois, diretamente, os meios autocompositivos de resolução de conflitos representam um dos pilares desse fenômeno, e, sobretudo, promove o acesso à justiça, que, como visto, não necessariamente passa tão somente pelo Poder Judiciário.

Nesse sentido, conforme aduz Silva (2016, p. 100),

[...] insta apontar a mediação como consectário lógico do presente processo de desjudicialização. Não é difícil perceber a necessidade de colocação de tal instituto como um dos pilares do citado movimento. Quando o art. 42 da Lei nº 13.140/2015 cita a mediação levada a efeito nas serventias extrajudiciais, está tão somente corroborando a tese apontada pelo presente, pois que a resolução mediática visaria não somente desafogar o judiciário, mas também [...] efetivar a satisfação dos indivíduos de forma mais célere e amigável, o que não se tem verificado nos meandros do Poder Judiciário.

Como pôde ser notado, a mediação extrajudicial prevista no Marco Legal da Mediação, embora se trate da realizada fora da seara judicial, não é a levada à efeito nas serventias extrajudiciais, mas sim por outros meios privados, tais como órgãos institucionais e profissionais independentes. A executada pelos Tabelionatos ou Ofícios de Registros é regida por um ato normativo próprio, consubstanciado no Provimento nº 67, de 26 de março de 2018, do Conselho Nacional de Justiça, cujo objeto também abrange a conciliação.

Da leitura do teor do referido Provimento, observa-se logo de início, em sua exposição de motivos, que a edição do ato normativo pelo CNJ encontrou fundamento na nova perspectiva de resolução de conflitos advinda da implantação e promoção da ideia de Sistema Multiportas no país, que vem sendo aperfeiçoada pelo legislador e pelo Poder Judiciário desde a edição da Resolução nº 125/2010, bem como no próprio interesse de alguns delegatários dos serviços notariais e de registro em oferecer os procedimentos de mediação e conciliação nas serventias.

Dentre as várias justificativas para a edição do Provimento, destacam-se:

- A) A incumbência do Conselho Nacional de Justiça de consolidar uma política pública permanente de incentivo e aperfeiçoamento dos mecanismos consensuais de solução de litígios (Resolução CNJ n. 125, de 29 de novembro de 2010);
- B) A efetividade da conciliação e da mediação como instrumentos de pacificação social, solução e prevenção de litígios;
- C) A necessidade de organização e uniformização de normas e procedimentos afetos aos serviços de conciliação, mediação e a outros métodos consensuais de solução de conflitos, a serem prestados, de forma facultativa, pelos serviços notariais e de registro;
- D) As disposições do Código de Processo Civil, da Lei n. 13.140, de 26 de junho de 2015, as sugestões e aquiescência da Comissão de Acesso à Justiça e Cidadania (CAJC), do Conselho Nacional de Justiça; e
- E) A decisão proferida nos autos do Pedido de Providências n. 0005163-92.2017.2.00.0000. Trata-se de antigo anseio dos notários e registradores, que já vinham se estruturando para o oferecimento dos referidos serviços. Neste sentido, ocorreu uma consulta no Conselho Nacional de Justiça (0003416-44.2016.2.00.0000) sobre dois temas: a possibilidade de os notários e registradores realizarem conciliações e mediações voluntariamente no âmbito judicial; e a viabilidade de os cartórios extrajudiciais prestarem serviços de conciliação e de mediação no âmbito extrajudicial. (EL DEBS, M.; EL DEBS, R.; SILVEIRA, 2020, p. 169-170).

Desde logo, é importante frisar que as práticas de mediação e conciliação extrajudicial nos serviços notariais e de registro são facultativas, nos termos do artigo 2º do Provimento n° 67/2018 do CNJ. Isso quer dizer tais procedimentos somente serão oferecidos pelas serventias extrajudiciais que manifestarem o interesse nesse sentido, as quais, uma vez autorizadas a promovê-los, deverão observar os requisitos contidos no Provimento, além das disposições apostas na Lei de Mediação, com destaque para os princípios que regem tais institutos (art. 7º).

A autorização e a fiscalização dos procedimentos de conciliação e mediação levados à efeito nos Tabelionatos e Ofícios de Registro do país serão realizadas na forma do disposto nos artigos 4º e 5º do Provimento n° 67/2018 do CNJ, que assim se encontram redigidos, *in verbis*:

Art. 4º O processo de autorização dos serviços notariais e de registro para a realização de conciliação e de mediação deverá ser regulamentado pelos Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NUPEMEC) e pelas corregedorias-gerais de justiça (CGJ) dos Estados e do Distrito Federal e dos Territórios.

Parágrafo único. Os serviços notariais e de registro poderão solicitar autorização específica para que o serviço seja prestado, sob supervisão do delegatário, por no máximo cinco escreventes habilitados.

Art. 5º Os procedimentos de conciliação e de mediação serão fiscalizados pela CGJ e pelo juiz coordenador do Centro Judiciário de Solução de Conflitos.

tos e Cidadania (CEJUSC) da jurisdição a que estejam vinculados os serviços notariais e de registro.

§ 1º O NUPEMEC manterá cadastro de conciliadores e mediadores habilitados, do qual deverão constar dados relevantes de atuação, tais como o número de causas de que participou, o sucesso ou insucesso da atividade, a matéria sobre a qual versou a controvérsia, além de outras informações que julgar relevantes.

§ 2º Os dados colhidos na forma do parágrafo anterior serão classificados sistematicamente pelo NUPEMEC, que os publicará, ao menos anualmente, para conhecimento da população e para fins estatísticos e de avaliação da conciliação e da mediação pelos serviços notariais e de registro e de seus conciliadores e mediadores.

Para atuarem como mediadores e conciliadores extrajudiciais, os tabeliães e oficiais de registro, bem como os prepostos habilitados (escreventes), deverão, para tanto, obrigatoriamente, fazer curso específico de formação, que será custeado pelas serventias e ofertado por escolas judiciais, instituição formadora de mediadores judiciais ou, associações, escolas e institutos vinculados à atividade notarial e registral não integrantes do Judiciário, desde que credenciadas nos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, consoante dispõe o artigo 6º do Provimento nº 67/2018. Autorizada a prática do serviço, incumbe aos delegatários, a cada dois anos, a contar da data da autorização, comprovar à CGJ e ao NUPEMEC que estão vinculados a curso de aperfeiçoamento em conciliação e mediação (EL DEBS, 2020, p. 35).

No tocante à legitimação ativa e passiva para participar da mediação ou da conciliação realizadas pelos cartórios, a mesma encontra-se prevista no artigo 10 do Provimento nº 67/2018 do CNJ, o qual designa como partes aptas para tanto a pessoa natural absolutamente capaz, a pessoa jurídica e os entes despersonalizados que a legislação confere capacidade postulatória, que, se representadas (por advogado ou por defensor público), devem observar as regras de representação apostas no dispositivo legal. Salienta-se que, caso uma das partes compareça à sessão de mediação ou conciliação desacompanhada de advogado ou de defensor público, em atenção ao princípio da isonomia entre as partes, o conciliador ou mediador da serventia suspenderá o procedimento até todas estarem devidamente assistidas (art. 11).

As etapas do procedimento de mediação e conciliação nas serventias extrajudiciais, desde o requerimento das partes para tal fim até a realização da sessão, estão inseridas nos artigos 13 a 25 do Provimento nº 67/2018. Segundo El Debs (2020, p. 40), “para que a mediação e a conciliação alcancem resultado prático efetivo, é importante que o seu procedimento seja efetuado de forma simples”, e, da leitura

dos dispositivos citados, é possível concluir que o ato normativo editado pelo CNJ cumpre tal papel, pois nota-se que em nenhum momento impõe dificuldades substanciais às partes que pretendam aderir à autocomposição nos cartórios, o que acaba se traduzindo em celeridade e satisfação à todos os envolvidos .

A única ressalva que se faz sobre tal ponto diz respeito à competência de determinado tipo de cartório para executar a mediação ou a conciliação. O artigo 13 do Provimento nº 67/2018 do CNJ dispõe que “o requerimento de conciliação ou de mediação poderá ser dirigido a qualquer serviço notarial ou de registro de acordo com as respectivas competências”, preceito que vai de encontro ao que consta no artigo 42 da Lei nº 13.140/2015. Há quem questione ambos dispositivos, por restringirem a liberdade que as partes têm de escolher o mediador/conciliador que confiam, e, de fato, a crítica tem fundamento, já que seria um contrassenso ao que prevê o artigo 9º da Lei nº 13.140/2015 (SILVA, 2016, p. 107). Há de ser feita uma análise hermenêutica dos referidos artigos para não obstar o direito de acesso à justiça dos cidadãos.

Deve ficar claro que não é do espírito da norma processual civil comum, tampouco poderia ser do provimento do CNJ, limitar a conciliação e a mediação de qualquer modo, nem fracionar a sua competência, mostrando-se inócuo o disposto no art. 13 da regra administrativa (quanto à observância da formulação do requerimento de conciliação e mediação em obediência às respectivas competências do art. 42 da Lei 13.140/2015) quando não existe qualquer previsão legal de apuração de atribuição, tampouco disposição sobre “possível conflito de atribuição” no caso de dois registradores ou notários entenderem que ambos detém “melhor competência”. Se a norma prevê a democratização do instituto e faculta à parte interessada a escolha da Serventia para a realização da conciliação/mediação, não se vê possibilidade alguma de se pensar em mitigação dessa liberdade. (GENTIL *et al.*, 2020, p. 46-47).

Sucintamente, Gentil *et al.* (2020, p. 47) também descreve o procedimento de mediação e conciliação nas serventias extrajudiciais:

O requerimento inicial poderá ser apresentado por qualquer dos interessados, bem como por ambos, desde que observados os requisitos mínimos trazidos no art. 14 do Provimento CNJ 67/2018. O pedido será protocolizado e examinado para fins de prosseguimento. Na pendência de ajustes, o interessado será cientificado para emenda, em 10 dias; formalmente em ordem o requerimento, será notificado (por meio eletrônico ou carta com AR) o requerido para sessão de conciliação/mediação (também conforme escolha da parte iniciante do procedimento). Obtido o acordo, será lavrado termo de conciliação ou de mediação e as partes presentes assinarão a última folha do termo, rubricando as demais. Finalizado o procedimento, o termo será arquivado no livro de conciliação e de mediação. A não obtenção de acordo não impedirá a realização de novas sessões de conciliação ou de mediação até que finalizadas as tratativas. O pedido será arquivado, independentemente de anuên-

cia da parte contrária, se o requerente solicitar, a qualquer tempo e por escrito, a desistência do pedido.

Assim como quase todo serviço prestado em cartórios, sobre a conciliação e mediação extrajudiciais neles realizadas incidem os respectivos emolumentos. Nos termos do artigo 36 do Provimento nº 67/2018 do CNJ, enquanto não editadas leis estaduais específicas, serão aplicados os emolumentos equivalentes ao menor valor cobrado na lavratura de uma escritura pública sem valor econômico, os quais referem-se a uma sessão de mediação/conciliação com duração de até 60 (sessenta) minutos, incluído o valor de uma via do termo de conciliação e mediação para cada uma das partes. Caso ultrapassado o lapso temporal da sessão normal, serão cobrados emolumentos proporcionais ao tempo excedido, independentemente de ter havido acordo ou desistência. Na hipótese de as partes continuarem o procedimento para buscar um acordo, a cada nova sessão de mediação/conciliação, os emolumentos serão devidos. Em todo caso, o custo poderá ser repartido *pro rata* (em partes iguais) entre as partes, salvo convenção em contrário (LOUREIRO, 2020, p. 524).

Se a sessão de mediação ou conciliação não ocorrer em função de desistência (arquivamento anterior do pedido), dispõe o artigo 38 do Provimento supracitado que somente 25% (vinte e cinco por cento) do valor que foi pago no ato do requerimento será devido a título de emolumentos, enquanto o restante (75%) será devolvido ao requerente. Cumpre ressaltar que o requerente responde pelas custas da notificação, exceto se realizada por meio eletrônico (art. 19, §2º). Quanto a isso, o valor referente a tais despesas não serão restituídos, salvo se ocorrer a desistência do pedido antes de realizado o ato de notificação (art. 38, parágrafo único).

Ao contrário do que se pensa, é possível fruir de determinados serviços oferecidos pelas serventias extrajudiciais por meio do benefício de justiça gratuita, com a isenção da cobrança de emolumentos, e uma dessas possibilidades se opera nos procedimentos de mediação e conciliação extrajudicial por elas promovidos. Acerca disso, Loureiro (2020, p. 524) explica que

quando as partes forem beneficiárias da justiça gratuita, nos termos do art. 169, §2º, do CPC, o procedimento de mediação ou conciliação extrajudicial é isento de emolumentos. Trata-se de uma contrapartida da autorização para a realização do serviço em análise, segundo o art. 39 do Provimento 67. No entanto, os tribunais (ou suas respectivas Corregedorias Gerais de Justiça) devem determinar o percentual de audiências não remuneradas, que não poderá ser inferior a 10% da média semestral das sessões realizadas pelo ser-

viço extrajudicial e nem inferior ao percentual fixado para as câmaras privadas.

O Provimento nº 67/2018 do Conselho Nacional de Justiça, portanto, pode ser considerado como um marco da implantação da mediação e da conciliação nas serventias extrajudiciais, já que a Lei nº 13.140/2015 apenas tratou de forma genérica a respeito dessa possibilidade. Após sua edição, outros atos normativos relacionados à matéria vêm sendo editados, inclusive pelo próprio CNJ. Como exemplos, cita-se o Provimento nº 72, de 27 de julho de 2018 – dispõe sobre medidas de incentivo à quitação ou à renegociação de dívidas protestadas nos tabelionatos de protesto do Brasil – e a Recomendação nº 28, de 17 de agosto de 2018 – recomenda aos tribunais de justiça dos Estados e do Distrito Federal a celebração de convênios com notários e registradores do Brasil para a instalação de CEJUSCs.

Embora a adesão seja opcional, seria fundamental que em cada cidade do país houvesse, ao menos, um Tabelionato e/ou Ofício de Registro que oferecesse à população o serviço, especialmente se considerado a capilaridade dos cartórios (presentes em quase todas as cidades do país), o pequeno número de localidades com unidades de CEJUSC instaladas, e a capacidade de proporcionar aos cidadãos um ambiente seguro para resolver conflitos, haja vista serem dotadas de fé pública.

Os cartórios têm potencial de garantir que os serviços de mediação e conciliação sejam adequadamente prestados, funcionando como uma fonte importante para a divulgação de políticas públicas de incentivo permanente e o aprimoramento dos mecanismos de consenso para a resolução de disputas e pacificação social.

3.3 A BUSCA DA PACIFICAÇÃO SOCIAL E DESJUDICIALIZAÇÃO DOS CONFLITOS PELA CONCILIAÇÃO E MEDIAÇÃO EXTRAJUDICIAIS LEVADAS À TERMO NAS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS

As práticas de mediação e conciliação extrajudiciais, assim como as judiciais, representam o rompimento com a posição arcaica de que apenas incumbiria ao Estado-Juiz resolver um conflito de interesses. Essa visão encontrava fundamento, sobretudo, na tese de que os indivíduos, de per si, não conseguiriam chegar a um entendimento comum, eis que nesses a “cultura do litígio” estaria intrínseca. Porém,

a mudança desse cenário foi possível com a difusão das formas autocompositivas de solução das controvérsias por todo o mundo, que passaram a ser vistas por muitos como as mais adequadas para tal finalidade.

Por sua natureza, a mediação e a conciliação dão às partes de um conflito a liberdade de estas encontrem, por si mesmas, as respostas que achem pertinentes à controvérsia instalada entre elas, eis que tais procedimentos autocompositivos são marcados pela autonomia da vontade dos que submetem suas demandas a eles. Ademais, a presença de um terceiro facilitador nestes tem o importante papel de promover o diálogo entre os litigantes, estabelecendo entre estes um canal de comunicação para que possam chegar a um consenso e resolverem a contenda.

Diferentemente da resolução judicial da demanda, baseada, maiormente, na imposição às partes do decidido por um magistrado – o que, por muitas vezes, acaba acentuando os conflitos –, os procedimentos mediativos e conciliativos têm, em sua essência, a finalidade precípua de promover a pacificação social, pois, por mais que se discuta a questão de direito que permeia o litígio, se chegue à conclusão de quem tem razão e se sane o problema, procura-se, primeiramente, resolver os problemas subjacentes ao aparecimento do litígio. O alcance da paz social pela mediação e pela conciliação passaria, portanto, pelo restabelecimento da harmonia entre os litigantes e, conseqüentemente, pela preservação dos vínculos pessoais, contratuais ou comerciais existentes entre eles (LOUREIRO, 2020, p. 501, 503).

No mesmo sentido, Cahali (2018, p. 68-69) expõe que

resgatar o diálogo, desenvolver a escuta, facilitar a comunicação e todo o mais que se explora na ciência dos meios alternativos de solução de conflitos são extremamente proveitosos para preservar ou restabelecer o equilíbrio dos vínculos pessoais e jurídicos. O prognóstico, então, com a difusão da “cultura da pacificação” sugere a melhor interrelação social, a integração positiva na convivência mesmo diante de divergências, a conscientização do indispensável respeito ao próximo, com a mais adequada organização da sociedade perante os conflitos que lhe são inerentes.

A busca pela pacificação social através da conciliação e da mediação extrajudicial passa pelo papel desempenhado por todos os sujeitos envolvidos com a idealização de cada um desses procedimentos: as partes de um litígio, os mediadores e/ou conciliadores, bem como, indiretamente, os juristas, que, em seus ensinamentos, transmitem o quão importante é a promoção dos institutos supracitados para contribuir com o desafogamento do Judiciário. Para Cahali (2018, p. 68),

aqueles envolvidos com o tratamento adequado do conflito são formadores de opinião, e, como tal, interferem positivamente na mudança de conduta das pessoas. Igualmente os beneficiados com a solução amistosa da controvérsia dividem sua experiência positiva, e assim tornam mais frequente a utilização, por opção, destes instrumentos. Ainda, o ensino jurídico focado nesta realidade decisivamente contribui para formar profissionais alinhados (ou comprometidos) com essa nova cultura.

Não obstante a isso, pode-se dizer que um dos principais responsáveis pelo sucesso de uma conciliação ou mediação extrajudicial, especificamente as realizadas nas serventias extrajudiciais, é o próprio conciliador/mediador, que, na hipótese, é representado, a princípio, pela figura do tabelião e do oficial registrador. Uma vez que as partes depositam neles a confiança para dirigirem o procedimento mediativo ou conciliativo, cabe aos mesmos agirem conforme os princípios que regem tais práticas, bem como executarem suas atribuições consoante as previsões normativas. Aliás, o notário, especialmente, nos dizeres de Campilongo (*apud* EL DEBS, M.; EL DEBS, R.; SILVEIRA, 2020, p. 40), “é essencialmente um mediador”, posto que, como já visto no capítulo anterior, no exercício de suas funções habituais, já presta esclarecimento jurídico às partes, atuando como um verdadeiro preventor de litígios:

Dadas as finalidades e características do processo de mediação, [...] forçoso reconhecer que o notário é um profissional do direito naturalmente talhado para desempenhar a função de mediador. [...] Em razão precisamente de sua experiência no aconselhamento das partes em negócios jurídicos nos quais devem intervir por força da lei, do dever de imparcialidade e de seus conhecimentos jurídicos de direito privado, os notários – ao contrário dos advogados, que costumam representar apenas uma das partes e têm vocação para a jurisdição litigiosa – estão particularmente aptos para agir como mediadores. Graças à sua independência no exercício de uma função pública sob iniciativa privada, assim como a integração do notário no domínio do não contencioso, a função notarial se assemelha a uma magistratura da jurisdição voluntária: historicamente, a atividade do notário é dirigida à prevenção de litígios, tal como aquela que deve ser exercida pelo mediador. O notário, portanto, está especialmente capacitado para ser mediador e para atuar como notário-mediador em todos os conflitos de interesses que tenham relação com questões jurídicas de direito privado (parte do Direito que abrange a maior parte dos direitos disponíveis). (LOUREIRO, 2020, p. 511).

Juntamente com a pacificação social, outro importante benefício gerado pela utilização dos procedimentos de mediação e conciliação extrajudiciais nos cartórios é a contribuição para a desjudicialização dos conflitos. À medida que tais mecanismos alternativos de resolução das controvérsias permitem às partes negociar entre si com o intuito de buscar um resultado que corresponda ao interesse de ambas de modo célere e menos dispendioso, como consequência natural desse processo, a re-

dução gradativa do volume de serviços do Poder Judiciário, funcionando, nos dizeres de Cahali (2018, p. 65), “como um ‘filtro’ para os processos judiciais”.

Vale destacar que a mediação e a conciliação, enquanto procedimentos de natureza discursiva, propiciam as condições necessárias para que a decisão seja construída diretamente pelos seus destinatários. Destaca-se, ademais, que a autonomia é o princípio regente dos procedimentos mediacional e conciliatório. As partes são livres para decidir se querem ou não participar do procedimento, têm liberdade para estabelecerem as regras e a dinâmica do processo, e, ao final, são livres para pactuarem os termos da decisão que terão que suportar. Dessa forma, as partes assumem a condição de autoras do provimento jurisdicional, recriando o Direito que será aplicado ao seu caso. Nessa condição, deixam de transferir o poder decisório que lhes pertence para os juízes representantes do Estado, reduzindo a excessiva judicialização das relações sociais ainda presente no modelo processual brasileiro. (MILANEZ, 2013).

Desse modo, a conciliação e a mediação levadas à efeito nas serventias extrajudiciais se mostram como importantes vias de tratamento autocompositivo dos conflitos, as quais podem ser encaradas como algumas das mais adequadas, dada a realidade vivenciada no Brasil em relação à grande quantidade de litígios pendentes de resolução no Poder Judiciário (alguns, inclusive, parados há vários anos). Esses institutos, cuja característica elementar é a participação ativa dos litigantes, ao permitirem que estes construam, com o auxílio de um terceiro imparcial (mediador ou conciliador), um diálogo produtivo e, ao fim, cheguem a uma solução que atenda aos interesses de ambos, são fundamentais no estímulo à adesão de uma nova cultura de resolução dos conflitos, que, ao mesmo tempo que atende aos anseios das partes envolvidas, auxilia na redução da cultura de litigiosidade/judicialização, bem como promove a harmonia entre as partes e a paz social.

CONCLUSÃO

No presente trabalho foi abordada como temática o exercício do direito fundamental de acesso à justiça, analisado com enfoque em sua promoção no âmbito das serventias extrajudiciais (os populares “cartórios”), especialmente em função da possibilidade legal de serem nelas levadas à efeito alguns dos mecanismos alternativos/adequados de resolução das controvérsias previstos no chamado “Sistema Multiportas”, tais como a mediação e a conciliação, viabilizados após a edição do Provimento nº 67/2018 pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

O tema proposto mostrou-se importante em ser discutido na medida em que se vivencia no Brasil uma forte “cultura do litígio”, a qual, conseqüentemente, ocasiona a judicialização excessiva das demandas, que, muitas vezes, sequer necessitariam de serem levadas ao Poder Judiciário para serem resolvidas por uma decisão judicial, a qual, na maioria dos casos, leva um razoável tempo para sair. Tal cenário foi confirmado após uma análise feita sobre dados obtidos com o relatório “Justiça em Números 2020”, elaborado anualmente pelo CNJ, que informa o alarmante número de mais de 77,1 milhões de processos pendentes (em curso) no final do ano de 2019, mostrando o quão saturado está o referido ramo do Poder Público.

Sendo assim, notou-se que o processo judicial não mais atende de modo satisfatório aos anseios de justiça almejados pelas partes de um conflito, tornando-se, em certos pontos, inacessível às mesmas, seja por questões formais, tais como procedimento burocrático, dispendioso e carente de celeridade, seja por questões materiais. Com isso, meios alternativos de solução dos litígios, abrangidos pela ideia de Justiça Multiportas, passaram a ganhar destaque pós-2010 – ano de edição da Resolução nº 125 do CNJ, marco desse cenário – e, por hora, a serem entendidos como os que promoveriam um melhor acesso à justiça pelos cidadãos.

Dentre esses mecanismos, ganham destaque os classificados como formas de autocomposição de litígios, quais sejam, a mediação e a conciliação, os quais, por sua natureza tipicamente negocial, se distinguem da forma mais comum até hoje de se resolver um conflito, que é a imposição às partes do que for decidido pelo magistrado. Quando os próprios envolvidos na contenda buscam, por meio do diálogo, uma solução adequada à controvérsia, apenas auxiliados por um terceiro imparcial e

desprovido de poder decisório, estimulam a pacificação social e, assim, contribuem à diminuição gradativa da judicialização das demandas.

Essa perspectiva foi adotada pelo Código de Processo Civil de 2015, codificação marcada pela adesão definitiva ao Sistema Multiportas e pelo estímulo à desjudicialização, e, no mesmo ano, pela Lei n° 13.140, mais conhecida como Lei de Mediação. Ambas previram em seu teor, inclusive, a possibilidade de serem praticadas a mediação e a conciliação extrajudiciais, que seriam realizadas fora do ambiente judicial, com destaque especial para a segunda legislação, que previu como uma das formas de mediação extrajudicial a realizada pelas serventias extrajudiciais, reguladas posteriormente pelo Provimento n° 67/2018 do CNJ.

Pôde ser observado que os serviços notariais e de registro, enquanto essenciais à sociedade em geral e presentes em quase a totalidade dos Municípios do país, ao mesmo tempo em que são encarados pelo Judiciário como uma das principais alternativas ao seu desafogamento (desjudicialização), foram igualmente vistos como preparados para executar os procedimentos de mediação e conciliação extrajudicial, já que seus delegatários – tabeliães e registradores – detém atribuições que se confundem com as práticas mediativas e conciliativas. Esse aspecto facilitador, inclusive, permite a conclusão no sentido de que tais profissionais sejam competentes para conhecer de qualquer controvérsia que possa surgir no campo de sua atuação ou não.

Por tudo o que fora exposto, chega-se à conclusão de que o estudo realizado foi essencial para se demonstrar o quão promissora é a possibilidade de se praticar nas serventias extrajudiciais a mediação e a conciliação, pois são locais que, em muitos casos, estão mais próximos à população do que o Poder Judiciário em si, devido à sua alta capilaridade no país, fator de extrema relevância ao se buscar a realização da justiça. Os cidadãos beneficiam-se com a Justiça Multiportas inserida nos cartórios, pois emerge um novo paradigma social de escolha adequada da solução dos conflitos de interesse, sem necessitar da figura do Estado-Juiz.

No entanto, a possibilidade de se alcançar soluções jurídicas de casos concretos através das atividades notariais e de registro, não representará a solução final para a complexa problemática das restrições que prejudicam consideravelmente o exercício do direito fundamental de acesso à justiça, o qual, pode se dizer, é “porta de entrada” e garantia para outros tantos direitos fundamentais existentes.

Ressalta-se, por fim, que os objetivos traçados para o trabalho foram alcançados, no entanto, isso não significa que eles estão esgotados. Novas pesquisas

sobre os mecanismos e a real efetividade do acesso à justiça pelas serventias extrajudiciais não de ser feitas futuramente, sendo dignos de destaque quaisquer outros procedimentos judiciais ou extrajudiciais que sejam voltados para a consagração do acesso à justiça no Brasil.

REFERÊNCIAS

AQUINO, Quelen Brondani de; DIEHL, Rodrigo Cristiano. Acesso à justiça: uma análise dos sistemas internacionais de proteção e promoção dos direitos humanos. In: I SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE MEDIAÇÃO DE CONFLITOS E JUSTIÇA RESTAURATIVA, 2013, Santa Cruz do Sul. **Anais eletrônicos...** Acesso à Justiça e Políticas Públicas de Mediação. Santa Cruz do Sul: UNISC, 2013. 16 p. Disponível em:

<https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/mediacao_e_jr/article/view/10882/1413>. Acesso em: 30 mai. 2020.

ARAÚJO, Evelyn Cintra. **Teoria geral do processo**. Apostila do Curso de Direito da Pontifícia Universidade Católica de Goiás – PUC Goiás, 2020. Disponível em: <<http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/15445/material/Apostila%20completa%20-%20TGP%202020.pdf>>. Acesso em: 28 set. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 29. mai. 2020.

_____. [Constituição (1988)]. **Emenda Constitucional n. 7, de 13 de abril de 1977**. Incorpora ao texto da Constituição Federal disposições relativas ao Poder Judiciário. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc07-77.htm>. Acesso em: 07 set. 2020.

_____. [Constituição (1988)]. **Emenda Constitucional n. 22, de 29 de junho de 1982**. Altera e acrescenta dispositivos à Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc22-82.htm>. Acesso em: 07 set. 2020

_____. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em Números 2020**: ano-base 2019. Brasília: CNJ, 2020. 267 p. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB-V3-Justi%C3%A7a-em-N%C3%BAmeros-2020-atualizado-em-25-08-2020.pdf>>. Acesso em: 21 set. 2020.

_____. Conselho Nacional de Justiça. **Provimento n. 67, de 26 de março de 2018**. Dispõe sobre os procedimentos de conciliação e de mediação nos serviços notariais e de registro do Brasil. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files//provimento/provimento_67_26032018_03042018081709.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2020.

_____. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução n. 125, de 29 de novembro de 2010.** Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências.

Disponível em:

<https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_comp_125_29112010_19082019150021.pdf>.

Acesso em 18 out. 2020.

_____. **Decreto n. 678, de 6 de novembro de 1992.** Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm>. Acesso em: 30 mai. 2020.

_____. **Lei de 11 de outubro de 1827.** Determina a fôrma por que devem ser providos os officios de Justiça e Fazenda (sic). Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM-11-10-1827.htm#:~:text=LEI%20DE%2011%20DE%20OUTUBRO,officios%20de%20Justi%C3%A7a%20e%20Fazenda.&text=Art%205%C2%BA%20Se%20dentro%20do,h%C3%A3o%20de%20servir%20os%20officiaes>.

Acesso em: 07 set 2020.

_____. **Lei n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973.** Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm>. Acesso em: 15 set. 2020.

_____. **Lei n. 8.935, de 18 de novembro de 1994.** Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. (Lei dos cartórios). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8935.htm>. Acesso em: 18 set. 2020.

_____. **Lei n. 9.492, de 10 de setembro de 1997.** Define competência, regulamenta os serviços concernentes ao protesto de títulos e outros documentos de dívida e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9492.htm>. Acesso em: 20 set. 2020

_____. **Lei n. 10.169, de 29 de dezembro de 2000.** Regula o § 2o do art. 236 da Constituição Federal, mediante o estabelecimento de normas gerais para a fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l10169.htm>. Acesso em: 18 set. 2020.

_____. Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015. **Código de Processo Civil.**

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em: 27 mar. 2020.

_____. **Lei n. 13.140, de 26 de junho de 2015.** Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm>. Acesso em: 22 mar. 2020.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Jurisprudência em teses. Direito registral. Tese 1. Os serviços de registros públicos, cartorários e notariais, não detêm personalidade jurídica, de modo que o titular do cartório à época dos fatos é o responsável pelos atos decorrentes da atividade desempenhada. **Jurisprudência**, Jurisprudência em Teses, 80. ed., Brasília, 03 de maio de 2017. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/internet_docs/jurisprudencia/jurisprudenciaemteses/Jurisprud%C3%Aancia%20em%20teses%2080%20-%20Registros%20P%C3%ABlicos.pdf>. Acesso em: 25 set. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Ação direta de inconstitucionalidade. Constitucional. Tributário. Itens 21 e 21.1. Da lista anexa à lei complementar 116/2003. Incidência do imposto sobre serviços de qualquer natureza - ISSQN sobre serviços de registros públicos, cartorários e notariais. Constitucionalidade. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.089/DF.** Requerente: Associação dos Notários e Registradores do Brasil – ANOREG/BR. Requerido: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Min. Carlos Ayres Britto. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdãos, 13 de fevereiro de 2008. DJE-142 DIVULG 31-07-2008 PUBLIC 01-08-2008 EMENT VOL-02326-02 PP-00265 RTJ VOL-00209-01 PP-00069 LEXSTF v. 30, n. 357, 2008, p. 25-58. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=539087>>. Acesso em: 10 set. 2020.

CAHALI, Francisco José. **Curso de arbitragem:** mediação; conciliação; tribunal multiportas. 7. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça.** Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1988. 168 p.

CARVALHO, Matheus. **Manual de direito administrativo.** 6. ed., rev., atual. e ampl. Salvador: JusPODIVM, 2019. 1248 p.

CAVALCANTE, V. R.; CAVALCANTE JÚNIOR, J. C. N. Hermenêutica constitucional, dignidade da pessoa humana e acesso à justiça: meios alternativos para solução de conflitos como máxima efetividade dos direitos fundamentais. In: XXV CONGRESSO DO CONPEDI, 2016, Curitiba. **Anais eletrônicos...** Acesso à Justiça I. Florianópolis: CONPEDI, 2016. p. 89-104. Disponível em:

<<http://conpedi.daniloir.info/publicacoes/02q8agmu/zz7u910g/Daz74GseuFjWI204.pdf>>. Acesso em: 01 jun. 2020.

CÉSAR, Gustavo Sousa. A função social das serventias extrajudiciais e a desjudicialização. **Colégio Notarial do Brasil – Conselho Federal**, 2019. 15 p. Disponível em: <<http://www.notariado.org.br/blog/notarial/funcao-social-das-serventias-extrajudiciais-e-desjudicializacao>>. Acesso em: 27 out. 2020.

EL DEBS, Martha; EL DEBS, Renata; SILVEIRA, Thiago. **Sistema multiportas: a mediação e a conciliação nos cartórios como instrumento de pacificação social e dignidade humana**. Salvador: JusPODIVM, 2020. 224 p.

EL DEBS, Martha. **Legislação notarial e de registros públicos comentada artigo por artigo: doutrina, jurisprudência e questões de concursos**. 4. ed., rev., ampl. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2020. 2112 p.

GENTIL, Alberto; *et al.* **Registros públicos**. 2. reimpr. São Paulo: Método, 2020. 1060 p.

IHERING, Rudolf Von. **A luta pelo direito**. Tradução de Pietro Nassetti. São Paulo: Martin Claret, 2005. 103 p.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Manual de direito notarial: da atividade e dos documentos notariais**. 4. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: JusPodivm, 2020. 992 p.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros públicos: teoria e prática**. 8. ed. rev., atual e ampl. Salvador: JusPODIVM, 2017. 1312p.

MILANEZ, Márcia Maria. A conciliação e a mediação como instrumentos para a desjudicialização das relações sociais. **Justiça & Cidadania**, Rio de Janeiro, 2013, 158. ed. Disponível em: <<https://www.editorajc.com.br/conciliacao-mediacao-instrumentos-desjudicializacao-relacoes-sociais/>>. Acesso em: 14 nov. 2020.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2014. 946 p.

NUNES JÚNIOR, Flávio Martins Alves. **Curso de direito constitucional**. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. 2396 p. E-book.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>>. Acesso em: 30 mai. 2020.

RIBEIRO, Luís Paulo Aliende. **Regulação da função pública notarial e de registro**. São Paulo: Saraiva, 2009. 188 p.

SARDINHA, Cristiano de Lima Vaz. **Cartórios e acesso à justiça**: a contribuição das serventias extrajudiciais para a sociedade contemporânea, como alternativa ao poder judiciário. 2. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: JusPodivm, 2019. 176 p. Coordenação: Martha El Debs.

SILVA, Marcelo Lessa da. A mediação no direito brasileiro e sua efetividade no âmbito das serventias extrajudiciais. **Revista de Formas Consensuais de Solução de Conflitos**, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 93-113, jul./dez. de 2016. Disponível em: <<https://www.indexlaw.org/index.php/revistasolucoesconflitos/article/view/1572/pdf>>. Acesso em: 11 nov. 2020.

SILVA FILHO, Juacy Raimundo da. **A responsabilidade civil do notário e registrador e a incidência do Código de Defesa do Consumidor em suas atividades**. 2007. 68 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Curso de Graduação em Direito, Universidade Federal de Rondônia, Cacoal, 2007. Disponível em: <<http://www.ri.unir.br/jspui/handle/123456789/1233>>. Acesso em: 07 set. 2020.

RESOLUÇÃO n°038/2020 – CEPE

ANEXO I

APÊNDICE ao TCC

Termo de autorização de publicação de produção acadêmica

O(A) estudante THIAGO MAGALHÃES DE SOUZA do Curso de DIREITO, matrícula 2017.1.0001.0903-1, telefone: (62) 99235-6746, e-mail thiagomagalhaes.jur@outlook.com.br, na qualidade de titular dos direitos autorais, em consonância com a Lei nº 9.610/98 (Lei dos Direitos do autor), autoriza a Pontificia Universidade Católica de Goiás (PUC Goiás) a disponibilizar o Trabalho de Conclusão de Curso intitulado “O EXERCÍCIO DO DIREITO FUNDAMENTAL DE ACESSO À JUSTIÇA SOB A PERSPECTIVA DA IMPLANTAÇÃO DO ‘SISTEMA MULTIPORTAS’ NAS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS”, gratuitamente, sem ressarcimento dos direitos autorais, por 5 (cinco) anos, conforme permissões do documento, em meio eletrônico, na rede mundial de computadores, no formato especificado (Texto (PDF); Imagem (GIF ou JPEG); Som (WAVE, MPEG, AIFF, SND); Vídeo (MPEG, MWV, AVI, QT); outros, específicos da área; para fins de leitura e/ou impressão pela internet, a título de divulgação da produção científica gerada nos cursos de graduação da PUC Goiás.

Goiânia, 27 de novembro de 2020.

Assinatura do(s) autor(es):



Nome completo do autor: Thiago Magalhães de Souza

Assinatura do professor-orientador:



Nome completo do professor-orientador: Kenia Cristina Ferreira de Deus Lucena