

**UNIVERSIDADE DO EXTREMO SUL CATARINENSE - UNESC
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO, SOCIEDADE E ESTADO**

GUILHERME DELFINO GUEIRAL

**PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS COMO ALTERNATIVA À
JUDICIALIZAÇÃO: CONTRIBUIÇÕES DAS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS AO
ACESSO À ORDEM JURÍDICA**

**Criciúma
2023**

GUILHERME DELFINO GUEIRAL

**PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS COMO ALTERNATIVA À
JUDICIALIZAÇÃO: CONTRIBUIÇÕES DAS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS AO
ACESSO À ORDEM JURÍDICA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Extremo Sul Catarinense - UNESC, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito, Sociedade e Estado

Orientador: Prof^(a). Dr^(a). Yduan de Oliveira May

Criciúma

2023

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

G924p Gueiral, Guilherme Delfino.

Procedimentos administrativos como alternativa à judicialização : contribuições das serventias extrajudiciais ao acesso à ordem jurídica / Guilherme Delfino Gueiral. - 2023.

124 p. : il.

Dissertação (Mestrado) - Universidade do Extremo Sul Catarinense, Programa de Pós-Graduação em Direito, Criciúma, 2023.

Orientação: Yduan de Oliveira May.

1. Acesso à justiça. 2. Direitos fundamentais.
3. Desjudicialização. 4. Serventia extrajudicial.
I. Título.

CDD 23. ed. 340.1

Bibliotecária Eliziane de Lucca Alosilla - CRB 14/1101
Biblioteca Central Prof. Eurico Back - UNESC

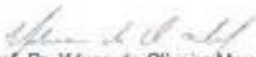
GUILHERME DELFINO GUEIRAL

**"PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS COMO ALTERNATIVA À JUDICIALIZAÇÃO:
CONTRIBUIÇÕES DAS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS AO ACESSO À ORDEM
JURÍDICO"**

Esta dissertação foi julgada e aprovada para obtenção do Grau de Mestre em Direito no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Extremo Sul Catarinense.

Criciúma, 17 de outubro de 2023.

BANCA EXAMINADORA


Prof. Dr. Ydvan de Oliveira May
(Presidente e Orientador – UNESC)


Prof. Dr. Almeida Zacarias Machava
(Membro externo - UEM, Moçambique)


Prof. Dr. Ansoumane Douy Diakite
(Coorientador - USJ, Macau, China)


Prof. Dr. Daniel Ribeiro Fraga
(Membro – PPGD/UNESC)


Prof. Dr. Rodrigo Goldschmidt
(Membro Suplente – PPGD/UNESC)

Guilherme Delfino Gueiral
Mestrando(a)

Criciúma, 17 de outubro de 2023.


Prof. Dr. Reginaldo de Souza Vieira
Coordenador PPGD

Dedico este trabalho aos que lutam continuamente para aperfeiçoar os instrumentos de acesso à ordem jurídica.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus e à minha família pela constante presença e pela eterna motivação em me fazer crer que, apesar de todos os obstáculos da caminhada, o cenário ao fim é certo, belo e valoroso.

Agradeço ao professor Dr. Yduan por exercer o seu papel com afinco e dedicação, orientando-me constantemente e compartilhando comigo um pouco do seu vasto conhecimento.

“Quando a sociedade muda, o direito também
deve mudar”

Patrícia Peck

RESUMO

O trabalho estuda, inicialmente, os conceitos atinentes ao acesso à justiça, com especial enfoque nas deficiências relativas do processo judicial como instrumento de concretização de direitos, pois burocrático, moroso e, por assim, custoso. Então, desenvolve o conseqüente progresso do fenômeno da desjudicialização, entendida como a criação de ferramentas não judiciais para acesso à ordem jurídica, de forma a torná-la mais inclusiva. A partir disso, examina as práticas de desjudicialização já existentes envolvendo as serventias extrajudiciais, as quais são conceituadas e divididas por especialidades, e voltadas justamente ao reconhecimento de direitos. Inicia-se com o estudo da desjudicialização no âmbito dos tabelionatos de notas. Passa-se à análise desse tema sob o aspecto dos ofícios de registro civil das pessoas naturais. Investigam-se os ofícios de registro de imóveis. Verifica-se a contribuição dos tabelionatos de protesto para tutela do crédito inadimplido e, por fim, pesquisa a mediação e a conciliação no âmbito geral das serventias extrajudiciais. Enfim, propõe a ampliação dos instrumentos de desjudicialização nos cartórios. Para tanto, sugere alterações na interpretação da legislação vigente, de forma a torná-la mais abrangente, bem assim a criação de leis para que os serviços prestados pelas serventias extrajudiciais possam servir de pressuposto ou alternativa ao processo em Juízo. A dissertação vincula-se à linha de pesquisa Direito, Sociedade e Estado da UNESCO, porque o assunto envolve a investigação de meios facilitadores econômicos e geográficos à aproximação do cidadão ao Direito. Emprega-se o método dedutivo. Utiliza-se o levantamento bibliográfico e de dados como técnica de pesquisa.

Palavras-chave: Direitos fundamentais. Inclusão. Acesso à justiça. Desjudicialização. Serventia extrajudicial.

ABSTRACT

The work initially studies the concepts relating to access to justice, with a special focus on the relative deficiencies of the judicial process as an instrument for realizing rights, as it is bureaucratic, time-consuming and, therefore, costly. Then, it develops the consequent progress of the phenomenon of dejudicialization, understood as the creation of non-judicial tools for access to the law, in order to make it more inclusive. From this, it examines the existing dejudicialization practices involving extrajudicial services, which are conceptualized and divided by specialties, and aimed precisely at the recognition of rights. It begins with the study of dejudicialization in the context of notary offices. We now analyze this topic from the perspective of civil registration documents for natural persons. Property registration offices are investigated. The contribution of protest notaries to the protection of defaulted credit is verified and mediation and conciliation are researched in the general scope of extrajudicial services. Finally, it proposes the expansion of dejudicialization instruments in registry offices. To this end, it suggests changes in the interpretation of current legislation, in order to make it more comprehensive, as well as the creation of laws so that the services provided by extrajudicial services can serve as a prerequisite or alternative to the process in Court. It links the work to the research line Law, Society and State at UNESCO, because the subject involves the investigation of economic and geographic means of facilitating the citizen's approach to Law. The deductive method is used. Bibliographic and data survey is used as a research technique.

Keywords: Fundamental rights. Inclusion. Access to justice. Dejudicialization. Extrajudicial service.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

- ADI – Ação direta de inconstitucionalidade
- ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
- AgR – Agravo regimental
- Art. – artigo
- CC – Código Civil
- CF – Constituição Federal
- CF88 – Constituição Federal de 1988
- CLT – Consolidação das leis do trabalho
- CN – Código de Normas
- CNJ – Conselho Nacional de Justiça
- CPC – Código de processo civil
- DF – Distrito Federal
- EC – Emenda constitucional
- Ed. – Edição
- IBDFAM – Instituto Brasileiro de Direito de Família
- INSS - Instituto Nacional do Seguro Social
- IPM – Índice de produtividade dos magistrados
- J. – julgado (em)
- MC – Medida cautelar
- Min. – Ministro
- MG – Minas Gerais (Estado)
- MP – Ministério Público
- Ns. – números
- OAB/SC – Ordem dos Advogados do Brasil, conselho seccional de Santa Catarina
- ONU – Organização das Nações Unidas
- P. – página
- PP – Pedido de providências (CNJ)
- Parág. - parágrafo
- PIB – Produto Interno Bruto
- PL – Projeto de lei
- PR – Paraná (Estado)
- RCPN – (Ofício de) Registro Civil das Pessoas Naturais

RE – Recurso Extraordinário

REsp. – Recurso Especial

RJ – Rio de Janeiro

Rp – Representação

RS – Rio Grande do Sul

RTJ – Revista trimestral de jurisprudência

SE – Sentença estrangeira

SP – São Paulo

STF – Supremo Tribunal Federal

UFESP – Unidade Fiscal do Estado de São Paulo

URC – Unidade de Referência de Custas

V.G. - *Verbi gratia*

LISTA DE GRÁFICOS E TABELAS

Gráfico 01 – Série histórica do tempo médio de duração dos processos na Justiça Estadual.....	36
Gráfico 02 – Custo do sistema judicial em percentual do PIB x PIB <i>per capita</i>	40
Tabela 1 – Comparativo dos custos do divórcio e partilha de bens no valor de R\$ 400.000,00.....	51
Tabela 2 - Comparativo dos custos do inventário e partilha de bens no valor de R\$ 400.000,00.....	51
Tabela 3 - Comparativo dos custos da instrumentalização de prova.....	52
Tabela 4 – Comparativo dos custos para cobrança de dívida de R\$ 100.000,00 vencida há menos de um ano.....	81
Tabela 5 – Eficiência do procedimento de protesto em 2020.....	83
Tabela 6 – Eficiência do procedimento de protesto em 2021.....	83

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
2	ACESSO À JUSTIÇA PARA ALÉM DO PROCESSO JUDICIAL	20
	2.1. O direito fundamental de acesso à justiça: conceito, histórico e perspectivas futuras	20
	2.2. Justiça x judiciário x jurisdição	31
	2.3. Três pilares da ineficiência relativa do processo judicial: burocracia, custo e morosidade.....	33
	2.4. A desjudicialização como fenômeno orientador	41
3	DESJUDICIALIZAÇÃO E SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS: PROCEDIMENTOS NÃO JUDICIAIS ALTERNATIVOS AO PROCESSO EM JUÍZO	48
	3.1. Tabelionatos de notas: ferramentas alternativas à concretização de direitos	50
	3.1.1. O inventário e a partilha extrajudiciais.....	53
	3.1.2. A separação e o divórcio extrajudiciais	55
	3.1.3. A instrumentalização de provas pela ata notarial	56
	3.1.4. A homologação extrajudicial do penhor legal	57
	3.2 Ofícios de registro civil das pessoas naturais e desjudicialização.....	60
	3.2.1. Maternidade/paternidade socioafetiva.....	62
	3.2.2. Retificação de assento de nascimento e casamento do(a) transexual.....	64
	3.2.3. Alteração imotivada de prenome e sobrenome	66
	3.2.4. Casamento	66
	3.3 Ofícios de registro de imóveis e desjudicialização	71
	3.3.1. Alienação fiduciária em garantia	71
	3.3.2. A usucapião extrajudicial.....	73
	3.3.2. A retificação imobiliária extrajudicial.....	76
	3.3.3. A adjudicação extrajudicial	77
	3.4. Tabelionatos de protesto e desjudicialização	79
	3.4.1. A tutela extrajudicial do crédito inadimplido.....	79
	3.5. A mediação e a conciliação de conflitos.....	84

4 AMPLIAÇÃO DOS MECANISMOS DE DESJUDICIALIZAÇÃO: PERSPECTIVAS DE NOVAS COMPETÊNCIAS ÀS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS COMO ALTERNATIVA OU PRESSUPOSTO AO PROCESSO JUDICIAL	88
4.1. Os serviços extrajudiciais e as condições à ação em juízo	89
4.2 Novas perspectivas a respeito da utilidade das escrituras públicas de separação, divórcio, inventário e partilha de bens	92
4.3. Arbitragem.....	96
4.4. Agentes de execução: contribuições dos tabelionatos de protesto	103
4.6. A instituição do bem de família convencional e a necessidade de se prever a possibilidade de afastamento de reclamações infundadas pelos credores	108
5 CONCLUSÃO	111
REFERÊNCIAS.....	115

1 INTRODUÇÃO

O fenômeno da desjudicialização é recente quando comparado ao nascimento do Poder Judiciário. Visualizava-se apenas o juiz como o profissional a quem competia a solução de litígios e, como consequência, concretização de direitos. Com o tempo, essa visão foi perdendo força, de tal forma que outros atores ganharam relevância nesse papel de tornar efetivos os direitos básicos dos cidadãos. É diante desse contexto, e tendo em vista o serviço público prestado, que os cartórios extrajudiciais, sobretudo recentemente, passaram a receber atribuições antes exclusivas do judiciário, como ferramenta pública alternativa de acesso à justiça, em sua acepção ampla e material, e não estritamente jurisdicional.

A violação de direitos é fato cotidiano é inevitável. A partir dessa constatação e tendo como premissa a evidente burocracia e consequente morosidade do processo judicial, o que faz elevar seus custos, é de suma relevância criar ferramentas paralelas menos custosas postas à disposição dos cidadãos para resguardo de seus direitos.

É aí que recai a relevância dos procedimentos administrativos de desjudicialização instrumentalizados pelas serventias extrajudiciais, tais como, a título de exemplo, o inventário e a partilha extrajudicial.

Veja-se que o proposto não envolve afastar o judiciário do cidadão. Não, o processo judicial continuará disponível à população. A rigor, o que defende a doutrina adotada como marco teórico no trabalho a ser desenvolvido – tema melhor explorado em capítulo subsequente desta dissertação – é a criação de ferramentas alternativas ou pressupostas à demanda em Juízo, resguardada a acepção material do acesso à ordem jurídica justa. Vale dizer: o ordenamento jurídico continuará sendo acessível pela população, embora através de ferramenta administrativa, e não judicial.

Conquanto doutrina e jurisprudência já discutam a importância das serventias extrajudiciais na solução de litígios e concretização de direitos, não há esgotamento do tema, notadamente porque o avanço legislativo é ininterrupto, de modo que cada vez mais ferramentas são postas aos cartórios a pretexto de tornar

efetivos os direitos dos cidadãos e por fim a conflitos. Mais do que isso, as ferramentas postas devem ser aprimoradas, para melhor desenvolvimento da acepção material de acesso à ordem jurídica.

Diante desse contexto, o presente trabalho teve como propósito analisar as ferramentas de desjudicialização no âmbito dos cartórios, tanto as já definidas pela legislação vigente, quanto outras a serem criadas ou aprimoradas. Pretendeu, também, desenvolver a interpretação sobre as leis existentes quanto à matéria envolvendo os procedimentos extrajudiciais de solução de direitos.

No primeiro capítulo, foi estabelecida a base conceitual sobre o acesso à justiça e o movimento de desjudicialização. Nessa parte do trabalho, definiu-se a premissa de que a concepção mais avançada de acesso à justiça vai além da mera invocação do Poder Judiciário para abranger uma concepção ampla de acesso à ordem jurídica. Ainda aqui, foram estudadas as deficiências relativas do processo judicial como instrumento de garantia de direitos não reconhecidos.

No segundo capítulo, foram examinados os procedimentos de desjudicialização já existentes no ordenamento jurídico brasileiro e atribuídos às serventias extrajudiciais, divididas por especialidades, iniciando com os tabelionatos de notas; passando pelos ofícios de registro civil das pessoas naturais; estudando os registros de imóveis; analisando os tabelionatos de protesto como ferramenta de tutela do crédito; e, por fim, debruçando a mediação e a conciliação nas serventias extrajudiciais no geral.

No capítulo final, foram propostas inovações hermenêuticas sobre a legislação vigente, bem assim a criação por meio de lei de outras ferramentas de desjudicialização no âmbito das serventias extrajudiciais, com especial enfoque crítico para ampliação dos instrumentos administrativos como paralelos ao processo em juízo.

O tema delimitado, portanto, envolve as serventias extrajudiciais como ferramenta alternativa ou pressuposta ao processo em juízo.

O problema se desenvolve da seguinte maneira: de que forma os serviços públicos prestados pelas serventias extrajudiciais devem ser utilizados como ferramenta alternativa ou pressuposta, relativamente menos custosa e mais próxima ao processo judicial para solução de conflitos e concretização do direito de acesso à justiça?

A hipótese foi a de que, seguindo a contemporânea tendência de desjudicialização das pretensões menos complexas, cuja resolução dispensa o contraditório rigoroso inerente ao processo judicial, o ordenamento jurídico brasileiro vem atribuindo cada vez mais posição de destaque aos cartórios extrajudiciais como atores para a efetivação de direitos básicos, sobretudo os atinentes ao exercício da cidadania e de direitos patrimoniais. Assim, certas competências antes exclusivas do Poder Judiciário foram compartilhadas às serventias extrajudiciais, movimento este que, além de constatável, deve ser ampliado.

O objetivo geral foi o de propor o desenvolvimento dos mecanismos de desjudicialização no âmbito das serventias extrajudiciais, como forma de facilitar a concretização de direitos relativamente menos complexos de serem reconhecidos, o que torna dispensável o processo em juízo, tanto do ponto de vista individual, quanto social, dado o seu custo inerente.

Por sua vez, os objetivos específicos foram examinar a desjudicialização como fenômeno e mecanismo facilitador do acesso à justiça; identificar as práticas de desjudicialização que já foram atribuídas às serventias extrajudiciais pela legislação posta; e recomendar a ampliação e o desenvolvimento das ferramentas de desjudicialização atribuídas às serventias extrajudiciais para facilitação do acesso à justiça.

O marco teórico adotado foi a nova definição conceitual do acesso à ordem jurídica, que ganhou destaque a partir do livro “Acesso à justiça”, escrito em 1988 por Mauro Cappelletti, professor italiano, e seu colega de profissão Bryant Garth, estadunidense.

O já mencionado livro escrito por Cappelletti e Garth compila reformas sugeridas pelos participantes do “Projeto Florença”, classificadas em três categorias, chamadas de “ondas”, isto é: (I) - assistência judiciária; (II) - representação jurídica para os interesses “difusos”, sobretudo nas áreas de proteção ambiental e do consumidor; e, enfim, (III) - novo enfoque de acesso à justiça.

A “desjudicialização” encontra-se inserida como uma das proposições da terceira onda. As sugestões de aprimoramento de Cappelletti e Garth a esse propósito não coincidem com as do trabalho que será realizado. A rigor, o substrato teórico – a ideia de partida – é a mesma, mas as práticas de desjudicialização que foram estudadas e propostas na dissertação são diferentes. E isso se dá tendo em vista o avanço do tempo entre o livro de partida (1988) e o estudo que aqui foi feito.

As categorias de análise envolvem “direitos fundamentais”, “acesso à justiça”, “inclusão social”, “desjudicialização” e “serventias extrajudiciais”.

O trabalho desenvolvido adotou o método dedutivo como forma de organização do raciocínio; vale dizer, a partir da formulação de argumentos mais amplos e genéricos – notadamente no campo da teoria do acesso à justiça – em seguida, o autor estabeleceu análises mais restritas.

O método de procedimento adotado foi o histórico, monográfico e estatístico, isto é, por meio de tais técnicas, o autor revisou a bibliografia que envolve os temas “acesso à justiça”, “direitos fundamentais” e “direito notarial e registral”, bem como os números divulgados pelo Tribunal de Justiça de Santa Catarina – tendo em vista que a localização geográfica da UNESC e a circunstância de que a maior parte de seus alunos residem no Estado catarinense - e pelo Conselho Nacional de Justiça acerca de informações relevantes ao trabalho, como quantidade de processos judiciais em trâmite, custo das demandas em juízo, a fim de possibilitar a comparação aos dados divulgados pelas serventias extrajudiciais relacionados aos serviços de desjudicialização.

O levantamento bibliográfico foi realizado nas bibliotecas eletrônicas e físicas do Tribunal de Justiça de Santa Catarina e da Universidade do Extremo Sul Catarinense, bem assim nos bancos de artigos, teses e dissertações das universidades brasileiras, da CAPES e do portal Scielo. Já os dados relativos ao valor dos emolumentos extrajudiciais e das custas processuais tiveram como base a tabela divulgada pelo Tribunal de Justiça de Santa Catarina.

Ultrapassado isso, o trabalho desenvolvido foi vinculado à linha de pesquisa Direito, Sociedade e Estado desta instituição acadêmica. Nesse sentido, a adesão do tema a ser examinado àqueles em estudo pela linha de pesquisa da UNESC dá-se na medida em que o assunto abordado envolve a relação cidadão-poder público, notadamente o exame dos meios facilitadores à aproximação desse laço, tanto em seu aspecto estritamente geográfico – ampliando para o interior os locais em que a população conta com agentes solucionadores de litígios-, quanto econômico, diminuindo os custos dos serviços públicos necessários à concretização de direitos.

Finalmente, o estudo também concatenou-se à pesquisa do professor orientador, Doutor Yduan de Oliveira May, na medida em que este pesquisa meios criativos e expansivos à inclusão socioeconômica e um dos objetos a serem

examinados é justamente a desjudicialização como ferramenta menos custosa de acesso à justiça.

2 ACESSO À JUSTIÇA PARA ALÉM DO PROCESSO JUDICIAL

O processo judicial é o único instrumento para a aplicação da ordem justa a direitos não reconhecidos? Essa é a dúvida que este capítulo propõe responder. Não se ignora a abrangência do tema – e, a partir daí, a dificuldade de esgotá-lo. A pretensão dessa etapa inicial do trabalho é a de trazer os conceitos tradicionais e modernos e os problemas que envolvem o acesso à justiça, bem assim defender a possibilidade de meios não judiciais (gênero) servirem de instrumento alternativo para a efetivação de direitos. Essa premissa é essencial para, na sequência, desenvolver o uso das serventias extrajudiciais como espécie desses “meios não judiciais” de reconhecimento de direitos.

Para tanto, foram desenvolvidos os elementos básicos do direito fundamental de acesso à justiça, vale dizer, seus diversos conceitos, histórico e as perspectivas atuais que envolvem a matéria. O marco teórico adotado é, essencialmente, a doutrina de Mauro Cappelletti e Bryant Garth exposta no livro “Acesso à justiça”, de 1988.

Na sequência, estabeleceu-se a distinção entre “justiça”, “Judiciário” e “jurisdição”. O propósito é compreender o primeiro termo como uma finalidade, um objetivo – aplicar a ordem jurídica justa – de densificação mais ampla e histórica quando comparados aos outros dois.

Indo além, apontaram-se as deficiências relativas do processo judicial – meio tradicional de resolução de litígios – para a tutela de específicos conflitos, notadamente os de baixa expressão econômica, ou para o reconhecimento de direitos não litigiosos, como os decorrentes do direito de família.

Finalmente, apresentou-se a ideia de que a desjudicialização é propriamente um fenômeno, observado recentemente na ordem jurídica nacional, o que implicou a remodelação do sistema de Justiça brasileiro.

2.1. O DIREITO FUNDAMENTAL DE ACESSO À JUSTIÇA: CONCEITO, HISTÓRICO E PERSPECTIVAS FUTURAS

Não há forma mais justa de iniciar a abordagem do acesso à justiça senão pelo exame do estudo dos professores Mauro Cappelletti, italiano, e Bryant Garth, estadunidense, os quais destacaram o tema no livro “Acesso à justiça”, de 1988.

Na obra, os juristas definem a premissa de que, inicialmente, desde a reformulação do estado à luz dos ideais liberais burgueses dos séculos dezoito e dezenove, o direito à proteção judicial desenhava-se com feição meramente formal. Assim, bastava garantir o acesso hipotético do indivíduo ao juiz.

Com o tempo, todavia, verificou-se que esse modelo era insuficiente a atender os anseios da grande parcela da população carente de recursos, tanto financeiros – necessários para fazer frente às custas do processo judicial – quanto de consciência jurídica, para permitir examinar a potencialidade da violação de direitos ou desenvolver uma defesa competente.

Daí adveio o interesse de Cappelletti e Garth no sentido de propor reformulações à teoria do acesso à justiça. O movimento voltado à atualização do sistema de Justiça tomou tamanha força que passou a ser definido como “fenômeno”.

Na década de 1970, os autores participaram do “Projeto Florença”: evento que reuniu advogados, sociólogos, antropólogos, economistas e políticos de mais de trinta países voltados a propor iniciativas para tornar efetivo o direito antes meramente formal de acesso à justiça.

O já citado livro escrito por Cappelletti e Garth condensa considerações e reformas propostas pelos participantes do “Projeto Florença”, classificadas em três categorias, chamadas como “ondas”, vale dizer: (I) - assistência judiciária; (II) - representação jurídica para os interesses “difusos”, sobretudo nas áreas de proteção ambiental e do consumidor; e, enfim, (III) - novo enfoque de acesso à justiça.

Em síntese, na acepção de Cappelletti e Garth (1988), a expressão “acesso à justiça” pode ser interpretada tradicionalmente como ingresso ao sistema jurídico estatal com duas finalidades básicas e distintas, vale dizer, reivindicação de direitos e solução de litígios. Nos dois casos, as instituições públicas do estado devem prever mecanismos para tornar efetivos os direitos dos cidadãos, e não meramente simbólicos. É aí que recai a preocupação dos autores na acessibilidade das engrenagens do sistema de Justiça, para além daquilo formalmente previsto nas letras da lei.

Do ponto de vista da classificação de espécies normativas, o acesso à justiça é visualizado como norma-princípio, da qual decorrem tanto um direito prestacional concedido ao cidadão face ao estado, como uma garantia, vale dizer, instrumento assegurado de fruição de outros direitos (ABREU, SALLES, 2020).

Quanto à sua dimensão – ou, dito de outra forma, seus efeitos individuais ou sociais -, o acesso à justiça pode ser examinado sob duas perspectivas:

Privada ou particular, mais restrita, e uma outra pública, mais alargada. A primeira resulta da resolução, caso-a-caso, dos conflitos de interesses, viabilizando a fruição de direitos ou adjudicando soluções, em ordem a atender os interessados no resultado. A segunda advém do efeito difuso dessa resolução de problemas, que gera a restauração de legalidades violadas e, projetada em cenário mais amplo, fornece segurança, consagra direitos e deveres, estabiliza o desenvolvimento social e econômico e beneficia a coletividade (ABREU, SALLES, 2020, p. 252).

Sob a perspectiva histórica, os juristas dos estados liberais “burgueses” dos séculos dezoito e dezenove visualizavam o litígio do ponto de vista individual, tão-só. “Acesso à justiça”, portanto, representava o direito formal de instigar o estado-juiz para solução de um conflito (CAPPELLETTI; GARTH, 1988).

A visão formal, dogmática e indiferente do sistema Judiciário foi perdendo força à medida do surgimento do estado social (*welfarestate*) pós segunda guerra mundial e do desenvolvimento dos direitos humanos para além da visão tradicional individualista (CAPPELLETTI; GARTH, 1988). Ganhou força a interpretação coletiva do indivíduo – dois termos antes paradoxais (coletividade x individualidade) -, o que implicou o reconhecimento de que os direitos básicos – incluído o acesso à justiça - são letras mortas, se o estado não dispôr de ferramentas positivas para torná-los efetivos.

No contexto constitucional brasileiro, a Constituição Federal de 1934 foi a norma inovadora no tema de acesso à justiça. Na ocasião, o texto aprovado previu que “[a] União e os Estados concederão aos necessitados assistência judiciária, criando, para esse efeito, órgãos especiais assegurando, a isenção de emolumentos, custas, taxas e selos” (art. 113, 32). Coube à Lei 1.060/1950 – criada sob a ordem constitucional de 1946 - densificar, no plano legal, esse direito então criado.

A subsequente Constituição Federal de 1937 foi outorgada em um contexto ditatorial e suprimiu os tímidos avanços iniciais de acesso facilitado à justiça, na medida em que não reproduziu o direito à assistência judiciária gratuita.

Restaurada a ordem democrática, o diploma constitucional de 1946 restabeleceu a assistência judiciária gratuita (art. 141, § 35¹) e foi além. Trouxe previsões relevantes ao tema, notadamente a inafastabilidade da jurisdição (art. 141, § 4²), a ampla defesa (art. 141, § 25³) e a ação popular (art. 141, § 38⁴).

A Carta Constitucional de 1967, outorgada em um contexto novamente de exceção democrática, manteve os princípios da inafastabilidade da jurisdição (art. 150, § 4), ampla defesa (art. 150, § 15), bem assim a ação popular (art. 150, § 31) e a assistência judiciária gratuita (art. 150, § 32), mas o posterior Ato Institucional n. 5/1968 – AI 5 - suprimiu direitos relevantes relativos ao acesso à justiça, notadamente na área penal, como na hipótese de revisão de prisões ilegais através de *habeas corpus* (art. 10)⁵.

Finalmente, o texto constitucional promulgado em 1988 representou o maior avanço normativo na seara do acesso à justiça. O princípio da inafastabilidade da jurisdição foi lapidado. Nesse sentido, segundo a atual ordem constitucional, a lei não poderá excluir lesão ou “ameaça” a direito (art. 5º, XXXV⁶). Mais do que isso, foram mantidos os princípios do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, LV⁷) e o direito à assistência judiciária integral e gratuita (art. 5º, LXXIV⁸). Previu-se a criação dos juizados especiais cíveis e criminais (art. 98, I⁹). Ainda, por meio da Emenda

¹ § 35 - O Poder Público, na forma que a lei estabelecer, concederá assistência judiciária aos necessitados.

² § 4º - A lei não poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão de direito individual.

³ § 25 - É assegurada aos acusados plena defesa, com todos os meios e recursos essenciais a ela, desde a nota de culpa, que, assinada pela autoridade competente, com os nomes do acusador e das testemunhas, será entregue ao preso dentro em vinte e quatro horas. A instrução criminal será contraditória.

⁴ § 38 - Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos do patrimônio da União, dos Estados, dos Municípios, das entidades autárquicas e das sociedades de economia mista.

⁵ Art. 10 - Fica suspensa a garantia de habeas corpus, nos casos de crimes políticos, contra a segurança nacional, a ordem econômica e social e a economia popular.

⁶ XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;

⁷ LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;

⁸ LXXIV - o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos;

⁹ Art. 98. A União, no Distrito Federal e nos Territórios, e os Estados criarão:

Constitucional 45/2004, o direito à razoável duração do processo passou a ter feição constitucional (art. 5º, LXXVIII¹⁰), norma reproduzida tempos após no art. 4º do Código de Processo Civil de 2015¹¹.

No plano internacional, a positivação do acesso à justiça pode ser encontrada no artigo 10 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada em assembleia geral das Nações Unidas organizada em 10 de dezembro de 1948, cuja redação é a seguinte:

Artigo 10

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

Ainda nesse aspecto internacional, cabe citar o art. 8º da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica¹²), de 22 de novembro de 1969, cujo texto, na parte pertinente ao tema, foi assim redigido:

Artigo 8

Garantias Judiciais

1. 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.

2. Toda pessoa acusada de delito tem direito a que se presuma sua inocência enquanto não se comprove legalmente sua culpa. Durante o processo, toda pessoa tem direito, em plena igualdade, às seguintes garantias mínimas:

a) direito do acusado de ser assistido gratuitamente por tradutor ou intérprete, se não compreender ou não falar o idioma do juízo ou tribunal;

[...]

I - juizados especiais, providos por juízes togados, ou togados e leigos, competentes para a conciliação, o julgamento e a execução de causas cíveis de menor complexidade e infrações penais de menor potencial ofensivo, mediante os procedimentos oral e sumaríssimo, permitidos, nas hipóteses previstas em lei, a transação e o julgamento de recursos por turmas de juízes de primeiro grau;

¹⁰ LXXVIII - a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

¹¹ Art. 4º As partes têm o direito de obter em prazo razoável a solução integral do mérito, incluída a atividade satisfativa.

¹² Inserido no direito doméstico através do Decreto n. 678 de 6 de novembro de 1992.

e) direito irrenunciável de ser assistido por um defensor proporcionado pelo Estado, remunerado ou não, segundo a legislação interna, se o acusado não se defender ele próprio nem nomear defensor dentro do prazo estabelecido pela lei; [...]

Com efeito, sob a perspectiva atual, a compreensão adequada do conteúdo do acesso à justiça não deve se restringir à garantia de provocação do Judiciário. Deve ir além disso. O direito abrange a disposição de meios necessários para assegurar o acesso à ordem jurídica justa, por meio de instituições capazes de conferir a correta aplicação do direito (FUX; BODART, 2021).

Interessante notar que a ideia hoje disseminada de compartilhamento da função de garantir a justiça é percebida, segundo Abreu e Salles (2020), em documento histórico para o Direito, vale dizer, a célebre Magna Carta Inglesa de 1.215. Na ocasião, o texto previu que a ninguém será vendido, recusado ou atrasado o acesso ao direito ou à justiça, assim redigido no original: *to no one will we sell, to no one we will refuse or delay, right or justice*. Os autores retiram dessa previsão não apenas a garantia de acesso à justiça, mas também uma evolução da lógica que concentrava em um único órgão o poder-dever de resolver litígios, pois a grafia na segunda pessoa do plural e o contexto de liberdade contra concepções autoritárias do Estado indicavam a ideia de distribuir ou compartilhar os meios para obter direito e justiça.

O novo enfoque de acesso à justiça, assim, exige mudanças nos procedimentos disponíveis para a solução de litígios, uso de leigos e “paraprofissionais” e criação de mecanismos paralelos para concretização de direitos violados (CAPPELLETTI; GARTH, 1988).

Paralelamente a esse movimento de ampliação dos meios de obter a justiça, é observado que a premissa da eficiência do sistema judicial passou a implicar a reformulação do princípio da inafastabilidade da jurisdição e, por assim, do próprio acesso à justiça. A ordem jurídica exige equilíbrio; logo, o direito de acionar o Judiciário não pode ser interpretado como absoluto. Isso se deve porque:

[O] acesso à justiça e seu corolário principiológico vem sendo interpretado de forma isolada, sem se atentar para as consequências e as implicações de outros princípios do texto constitucional. É equivocado apontar a priori que alguma limitação ao acesso por meio de condicionantes razoáveis violaria o princípio da inafastabilidade, e, de outro lado, o acesso incondicionado e amplo vem causando

estragos, mormente no princípio da eficiência e malferindo outros direitos fundamentais, como a boa gestão. (SILVEIRA, 2020, p. 57)

Condicionar um ou outro litígio – notadamente os de menor complexidade – ao preenchimento de um requisito específico de admissibilidade relativo ao esgotamento da via administrativa, a título de exemplo, como forma até mesmo de evidenciar o interesse na instauração do processo judicial, não implica mitigação completa do acesso à justiça.

A propósito, as *Civil Procedure Rules* inglesas estimulam a resolução de controvérsias antes mesmo da propositura de ação judicial ao introduzir atos procedimentais pré-processuais de contatos entre as partes, intermediados por seus procuradores, valendo-se de formulários de preenchimento obrigatório, por meio dos quais há o intercâmbio de informações e provas já produzidas (GONÇALVES; BRITTO, 2015).

A respeito do sistema judicial inglês, cabe destacar a referência feita por Silveira:

Na Inglaterra, por exemplo, onde se leva muito a sério a atuação residual do Poder Judiciário, a indução aos acordos ou contra o litígio e sua manutenção é de tal forma eficiente que menos de 15% das ações propostas chegam a ser contestadas e menos de 5% chegam a qualquer audiência.

No Brasil, isso significaria que restaria apenas um milhão e meio de processos novos a serem analisados a cada ano pelo Judiciário, e não mais os cerca de trinta milhões. Trata-se de uma postura de enfrentamento de um problema real, que demandaria adrede o confronto de convicções bastante estabelecidas na nossa teoria jurídica (2020, p. 325).

No contexto doméstico brasileiro, a Suprema Corte analisou a necessidade ou não de prévio esgotamento das vias administrativas como pressuposto à propositura de ações judiciais previdenciárias no Recurso Extraordinário 631.240/MG. Na ocasião, sua Excelência o Ministro Luís Roberto Barroso, relator da insurgência, assim sintetizou a controvérsia:

O tema pode ser inserido numa discussão mais ampla, atinente à constitucionalidade das condições da ação. Em outros termos: a exigência de alguns requisitos para o regular exercício do direito de ação é compatível com a garantia de amplo acesso ao Poder Judiciário?

Enfim, o entendimento vencedor foi no sentido aqui defendido, isto é, a imposição de condições para o direito de ação – especificamente, o prévio requerimento administrativo infrutífero – não ofende o princípio da inafastabilidade da jurisdição. A propósito, eis a ementa do julgado, na extensão que aqui interessa:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. PRÉVIO REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO E INTERESSE EM AGIR. 1. A instituição de condições para o regular exercício do direito de ação é compatível com o art. 5º, XXXV, da Constituição. Para se caracterizar a presença de interesse em agir, é preciso haver necessidade de ir a juízo. 2. A concessão de benefícios previdenciários depende de requerimento do interessado, não se caracterizando ameaça ou lesão a direito antes de sua apreciação e indeferimento pelo INSS, ou se excedido o prazo legal para sua análise. É bem de ver, no entanto, que a exigência de prévio requerimento não se confunde com o exaurimento das vias administrativas. 3. A exigência de prévio requerimento administrativo não deve prevalecer quando o entendimento da Administração for notória e reiteradamente contrário à postulação do segurado. [...] (RE 631240, relator Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. em 03/09/2014).

No campo legal, é digno de nota trazer como exemplo a Lei 12.016/2009, cujo texto prevê que “não se concederá mandado de segurança quando se tratar” (art. 5º) “de ato do qual caiba recurso administrativo com efeito suspensivo, independentemente de caução” (inciso I).

Nesse sentido, o viés moderno do princípio da inafastabilidade da jurisdição – examinado em paralelo ao novo enfoque de acesso à justiça, e não de acesso ao Judiciário como a visão tradicional – deve implicar a conclusão de que o relevante não é prever o resguardo absoluto da apreciação de ameaças ou lesões pelo Poder Judiciário propriamente. Não, o relevante é constar que direitos materiais estejam resguardados, à míngua do instrumento legal utilizado, vale dizer, processo judicial, ou meios alternativos, como os que serão estudados neste trabalho. E a lei que eventualmente defina a utilização dessas ferramentas administrativas como pressuposto à via judicial, a fim de dar eficácia material ao acesso à ordem jurídica, não viola o conteúdo amplo da inafastabilidade.

O receio é o de que o acesso incondicionável ao Judiciário pode implicar, paradoxalmente, a ineficiência do próprio sistema de justiça. A conclusão pela inconstitucionalidade de eventuais condicionantes ao processo judicial não pode exigir apenas o exame simplista do princípio da inafastabilidade da jurisdição, mas

também deve levar em consideração o equilíbrio, a eficiência e boa gestão do Judiciário.

O acesso à justiça haveria de ser condicionado à utilização do meio adequado, assim considerado o instrumento estatal ou paraestatal menos custoso dentro de um sistema de uso racional dos recursos públicos de um país de realidade socioeconômica subdesenvolvida como o Brasil. A “adequação” – como componente do interesse processual ao lado da necessidade, à luz do que define o art. 17 do Código de Processo Civil¹³ – deve ser examinada não apenas do ponto de vista do cabimento formal ou hipotético do procedimento proposto pelo autor, como também tendo como ponto de partida a eficiência do serviço público do Judiciário (SILVEIRA, 2020).

Veja-se que o CPC/2015 definiu o princípio da cooperação como norte ao processo civil moderno. Segundo tal princípio, “todos os sujeitos do processo devem cooperar entre si para que se obtenha, em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva” (art. 6º). Ora, se é dever de todos colaborar tanto para se chegar ao desfecho (decisão de mérito justa e efetiva), quanto para que isso tome o menor tempo possível (tempo razoável) – notadamente em um contexto em que o processo judicial estende efeitos para além das partes - é possível supor que os litigantes devam cooperar para que a controvérsia seja solucionada através do instrumento menos dispendioso mesmo que eventualmente não judicial. *A contrario sensu*, é certo concluir pela inadequação da via eleita, por falta de cooperação, se esta via for “injusta, sem efetividade, demorada ou onerosa”. Essa compreensão do princípio da cooperação – que o leva em consideração como um dever social dentro de um contexto mais amplo de civilidade – acarretaria efeitos na sobreutilização do Poder Judiciário, tornando mais equilibrado o sistema de justiça (SILVEIRA, 2020).

Não se ignora a mais recente resistência na Suprema Corte em admitir a constitucionalidade dos procedimentos alternativos de resolução como pressupostos ao ajuizamento de ação judicial. Nesse ponto, o STF declarou inconstitucional a interpretação do art. 625-D da Consolidação das Leis do Trabalho no sentido de ser

¹³ Art. 17. Para postular em juízo é necessário ter interesse e legitimidade.

requisito para o ajuizamento da reclamatória trabalhista a prévia submissão do pedido à comissão de conciliação, à luz do decidido nas ADI 2139 e 2160¹⁴.

Esse entendimento, entretanto, não passa longe das críticas da doutrina. Silveira faz a seguinte observação:

A decisão foi no sentido de assegurar o livre acesso ao Judiciário, independentemente de instauração ou da conclusão do procedimento perante a comissão de conciliação prévia. Aluísio Gonçalves de Castro Mendes, citando a experiência estrangeira, defende a plena constitucionalidade e a racionalidade do preceito. Cita como exemplo o alemão por meio dos chamados Conselhos de Empregados e também a Argentina que estabeleceu pela Lei 2.457/1995 procedimento obrigatório de mediação prévia a todos os juízos, e as regras específicas destinadas à conciliação em litígios

¹⁴ Eis o teor da ementa desse último julgado: AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 625-D, §§ 1º A 4º, E 852-B, INC. II, DA CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS DO TRABALHO - CLT, ACRESCIDOS PELAS LEIS NS. 9.958, DE 12 DE JANEIRO DE 2000, E 9.957, DE 12 DE JANEIRO DE 2000. COMISSÃO DE CONCILIAÇÃO PRÉVIA - CCP. SUPOSTA OBRIGATORIEDADE DE ANTECEDENTE SUBMISSÃO DO PLEITO TRABALHISTA À COMISSÃO PARA POSTERIOR AJUIZAMENTO DE RECLAMAÇÃO TRABALHISTA. INTERPRETAÇÃO QUE PERMITE A SUBMISSÃO FACULTATIVAMENTE. GARANTIA DO ACESSO À JUSTIÇA. ART. 5º, INC. XXXV, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. INVIABILIDADE DE UTILIZAÇÃO DE CITAÇÃO POR EDITAL EM RITO SUMARÍSSIMO. CONSTITUCIONALIDADE. RÉSPEITO AOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE. AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE PARA DAR INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO AO ART. 652-D, §§ 1º A 4º, DA CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS DO TRABALHO -CLT. 1. O Supremo Tribunal Federal tem reconhecido, em obediência ao inc. XXXV do art. 5º da Constituição da República, a desnecessidade de prévio cumprimento de requisitos desproporcionais, procrastinatórios ou inviabilizadores da submissão de pleito ao Poder Judiciário. 2. Contrária a Constituição interpretação do previsto no art. 625-D e parágrafos da Consolidação das Leis do Trabalho que reconhecesse a submissão da pretensão à Comissão de Conciliação Prévia como requisito para ajuizamento de ulterior reclamação trabalhista. Interpretação conforme a Constituição da norma. 3. Art. 625-D e parágrafos da Consolidação das Leis Trabalhistas: a legitimidade desse meio alternativo de resolução de conflitos baseia-se na consensualidade, sendo importante instrumento para o acesso à ordem jurídica justa, devendo ser apoiada, estimulada e atualizada, não consubstanciando, todavia, requisito essencial para o ajuizamento de reclamações trabalhistas. 4. A isonomia constitucional não impõe tratamento linear e rígido a todos os que demandam a atuação do Poder Judiciário, ainda que o façam por procedimento sumaríssimo na Justiça do Trabalho, pelo que se reconhece válida a exclusão da citação por edital daquele rito processual, em obediência aos princípios da primazia da realidade e da razoabilidade. Validade do art. 852-B, inc. II da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT. 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente para dar interpretação conforme a Constituição ao art. 625-D, §§ 1º a 4º, da Consolidação das Leis do Trabalho, no sentido de assentar que a Comissão de Conciliação Prévia constitui meio não obrigatório de solução de conflitos, permanecendo o acesso à Justiça resguardado para todos os que venham a ajuizar demanda diretamente ao órgão Judiciário competente. (ADI 2160, Relatora: Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2018).

trabalhistas foram definidas na Lei Federal 24.635/1996 (2020, p. 127-128).

Mais do que isso, foi visto neste trabalho, logo acima, que a mesma Suprema Corte, em julgado envolvendo o INSS, admitiu de certo modo o estabelecimento de condicionante administrativo ao processo judicial, o que reclama a necessidade de padronização dos entendimentos para conferir segurança jurídica.

Até porque, em última análise, qualquer lei que preveja ou regule processo ou procedimento afastará, de um algum modo, o Judiciário do cidadão. Veja-se o caso do Código de Processo Civil: não basta ao lesado bater as portas do fórum para clamar por justiça, por mais evidente que seja o direito violado. Deve contratar advogado, ou ser assistido por defensor público, que redigirá uma peça escrita, com pedidos definidos, utilizando o vernáculo; e, por fim, eventualmente pagar custas iniciais.

A rigor, é possível restringir direitos constitucionais, inclusive os considerados pétreos, desde que seja preservado o núcleo básico dos bens tutelados pela constituição (PADILHA, 2020). Independentemente da eficácia do dispositivo constitucional – seja ela plena, contida ou limitada – é certo que a lei que o regule invariavelmente lhe limite em algum aspecto de usufruto.

No campo das proposições legislativas, tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei 533/2019, pelo qual se pretende inserir parágrafo único ao art. 17 e § 3º ao art. 491, ambos do CPC, a fim de esclarecer que o interesse processual demanda pretensão resistida. Eis o teor das normas propostas:

Art. 17 [...]

Parágrafo único: Em caso de direitos patrimoniais disponíveis, para haver interesse processual é necessário ficar evidenciada a resistência do réu em satisfazer a pretensão do autor.

Art. 491 [...]

§ 3º Na definição da extensão da obrigação, o juiz levará em consideração a efetiva resistência do réu em satisfazer a pretensão do autor, inclusive, no caso de direitos patrimoniais disponíveis, se o autor, por qualquer meio, buscou a conciliação antes de iniciar o processo judicial.

Segundo o Deputado Júlio Delgado, autor do PL, a justificativa do projeto reside na constatação de que “a maioria das pessoas tem a falsa premissa que é melhor recorrer ao Judiciário, ao invés de tentar solucionar o conflito, primeiramente,

por meios administrativos” (DELGADO, 2019). Para além disso, continua o parlamentar: “[n]ão é razoável que o Judiciário, até por um aspecto estrutural e orçamentário, continue sendo o primeiro, único e o mais atrativo – financeiramente – acesso de materialização de direitos” (DELGADO, 2019).

Resumidamente, o acesso ao Judiciário é espécie do amplo gênero de acesso aos direitos e atua como *ultima ratio*, isto é, apenas quando inadequadas as demais formas de solução dos conflitos. A tendência moderna da especialização e da divisão, como mecanismos produtores de eficiência, mostra a inadequação em se concentrar a solução de litígios tão somente à instituição do Judiciário e nas pessoas dos juízes (SILVEIRA, 2020, p. 71).

2.2. JUSTIÇA X JUDICIÁRIO X JURISDIÇÃO

O sentido corriqueiro, mais básico ou estrito, do que se entende pelo termo “acesso à justiça” está justamente no direito de ação, ou seja, na aptidão de provocar a jurisdição para resolver um conflito, o que ordinariamente exige a propositura de uma ação judicial e o atendimento às formalidades inerentes a esse instrumento.

Nesse sentido, do ponto de vista tradicional, a jurisdição pode ser definida como o poder de um Estado, decorrente de sua soberania, para ministrar a justiça ou uma parcela do poder estatal, da qual são investidos certos órgãos, com o objetivo de aplicar o direito nos casos concretos. Hodiernamente, aceita-se, não sem algum desconforto de parte da doutrina, que a jurisdição seja também exercida por entes legitimados fora dos quadros do Estado e do Poder Judiciário (SILVEIRA, 2020).

Já tomando como norte uma visão mais atualizada da jurisdição, é possível dizer que o conceito

sofreu uma profunda reorientação: se antes jurisdição era, acima de tudo, um termo sinônimo de poder do Estado, agora ela é, especialmente, uma garantia a serviço das pessoas, sejam elas individuais ou coletivas, e daqueles direitos e interesses legalmente tutelados que é importante para elas prosseguirem e concretizarem (TEIXEIRA, p. 73).

Seja como for, a densificação mais completa do conceito de acesso à justiça vai além da provocação do Judiciário para exercício da jurisdição. “Justiça” é um fim, um objetivo, cuja compreensão remonta a Aristóteles, para quem o termo significa dar às pessoas o que elas merecem (SANDEL, 2020).

Traçada uma linha histórica, é possível dizer que a “justiça” nasceu antes do “Judiciário”. Como se vê, desde a época de ouro da filosofia grega, os pensadores já debruçaram sobre definir o que é justo. Por sua vez, o Judiciário - como componente autônomo de um dos três poderes do Estado, a partir da teoria de John Locke ou de Montesquieu¹⁵ – remonta suas raízes na era pós-medieval.

Com efeito, seja no plano hipotético de John Rawls ou no prático de Amartya Sen, o conceito de “justiça” invariavelmente leva em consideração a equidade e a distributividade.

A propósito, segundo Valdemar P. da Luz, a equidade envolve a “aplicação ideal da norma ao caso concreto; a justiça aplicada ao caso particular. É o justo, superior ao erro decorrente do caráter absoluto da disposição legal.” (2022 p. 192)

Já a distributividade, por sua vez, à luz do que ensina José Maria Othon Sidou, implica a “distribuição entre os particulares do que é comum ou a repartição proporcional dos bens à necessidade de cada um e dos encargos à sua respectiva capacidade” (2016, p. 351). Vale dizer, distributivo é assim considerado aquele que “distribui os prêmios e as sanções conforme cada um merece” (2016, p. 223).

Portanto, a concepção mais avançada (ou lato sensu) de acesso à justiça vai além do exame dos meios de invocação do Poder Judiciário. Examina-se o nível de acessibilidade dos cidadãos aos direitos, mesmo que para isso não seja necessário o aparato judicial (ABREL, SALLES, 2020). É dizer: o termo “justiça” dá lugar ao “direito” para que a expressão passe a ser cunhada como “acesso ao direito”.

Resumidamente, o acesso ao Judiciário é um conceito distinto do acesso à justiça. Tanto assim é verdade que, no plano internacional, o termo foi reformulado

¹⁵ Para Montesquieu, as funções do Estado são distribuídas entre legislativo, executivo e o Judiciário, este nomeadamente “executivo das que dependem do Direito Civil”, a quem cabia punir crimes e julgar as demandas dos particulares.

para *access to Law*¹⁶, de modo propositalmente mais abrangente, para incluir instrumentos de justiça alheios ao Judiciário, como a arbitragem e acordo entre os advogados das partes.

Discorrendo sobre esse assunto, Ricardo Geraldo Rezende Silveira anotou:

[...] admite-se com absoluta clareza que a função de estabilizar as relações sociais por meio da resolução dos conflitos surgidos pode e deve ser exercida por outras formas e outras pessoas, não necessariamente pelo Estado-Juiz. Até bem pouco tempo a afirmação de que a arbitragem exercia “jurisdição” era recebida com algum assombro (2020, p. 196).

Em suma, acesso à justiça a cada dia distancia-se da ideia de acesso ao Judiciário. A ação judicial passou a ser apenas um elemento do amplo sistema de proteção aos direitos (SILVERA, 2020).

2.3. TRÊS PILARES DA INEFICIÊNCIA RELATIVA DO PROCESSO JUDICIAL: BUROCRACIA, CUSTO E MOROSIDADE

Antes de desenvolver o tema deste subcapítulo, cabe esclarecer o uso proposital do termo “relativo” no respectivo título.

Pois bem. A ideia defendida neste trabalho não é visualizar o processo judicial como um instrumento absoluto de ineficiência no reconhecimento de direitos. Não, essa importante ferramenta posta à disposição dos cidadãos mantém sua relevância no ordenamento jurídico brasileiro. A adoção do termo “relativo”, assim, tem o propósito de afastar justamente o exame absolutista da incapacidade de o Judiciário, por meio da jurisdição exercida pelas vias ordinárias, reprimir a violação (ou risco) de direitos.

A bem da verdade, o que se defende é a ineficiência pontual da ação judicial como mecanismo de acesso à ordem jurídica. Dito de outra forma: há situações que não justificam a atuação do Poder Judiciário – e de todo o seu

¹⁶ Tradução livre: “acesso ao Direito”.

relevante custo à sociedade – para a solução de determinados litígios, o que exige do Estado dispor de mecanismos alternativos ou pressupostos ao processo judicial.

A propósito, Figueira Júnior diz que

Não é de hoje que se ouve falar que o processo civil brasileiro está em crise e que existe um descompasso entre o instrumento e a rápida prestação da tutela por parte do Estado-juiz,¹ e, por conseguinte, um descontentamento difuso por parte dos jurisdicionados (2019, p. 50).

E isso se dá em razão de três características inerentes ao processo em juízo e que são justificáveis apenas a demandas complexas e de ampla relevância social ou econômica, face ao custo da manutenção dos órgãos da Justiça.

A primeira dessas características: a burocracia.

Por mais instrumental que busque ser o processo civil moderno, ainda não se desgarrou do formalismo necessário a demandar em juízo - formalização de petições escritas, sucessivos atos processuais, perícias complexas e custosas e, sobretudo, infinidade de recursos às instâncias superiores.

A título de exemplo, apenas o art. 994 do CPC/2015 prevê nove recursos possíveis de serem interpostos no âmbito do processo civil, vale dizer, apelação, agravo de instrumento, agravo interno, embargos de declaração, recurso ordinário, recurso especial, recurso extraordinário, agravo em recurso especial ou extraordinário e embargos de divergência.

E isso sem prejuízo de outros atos processuais que, embora não propriamente recursais, possam atrasar a resolução do litígio, tais como incidente de arguição de inconstitucionalidade, conflitos de competência, expedição de cartas precatórias, de ordem ou rogatórias, ação rescisória e reclamação.

Nesse sentido, Ada Pellegrini Grinover, analisando a “crise da Justiça” e o conseqüente “renascer das vias conciliativas”, expressões por ela mesma cunhadas, anotou o seguinte:

A morosidade dos processos, seu custo, a burocratização na gestão dos processos, certa complicação procedimental; a mentalidade do juiz que nem sempre lança mão dos poderes que os códigos lhe atribuem; a falta de informação e de orientação para os detentores dos interesses em conflito; as deficiências do patrocínio gratuito, tudo leva à obstrução das vias de acesso à Justiça e ao distanciamento entre o Judiciário e seus usuários (2007, p. 2).

Veja-se, assim, que a burocracia própria do processo civil se justifica tão somente em demandas mais complexas e que exijam necessariamente elementos probatórios profundos à formação de uma solução justa.

Eis então o segundo pilar da ineficiência relativa do processo civil: o tempo de transcurso.

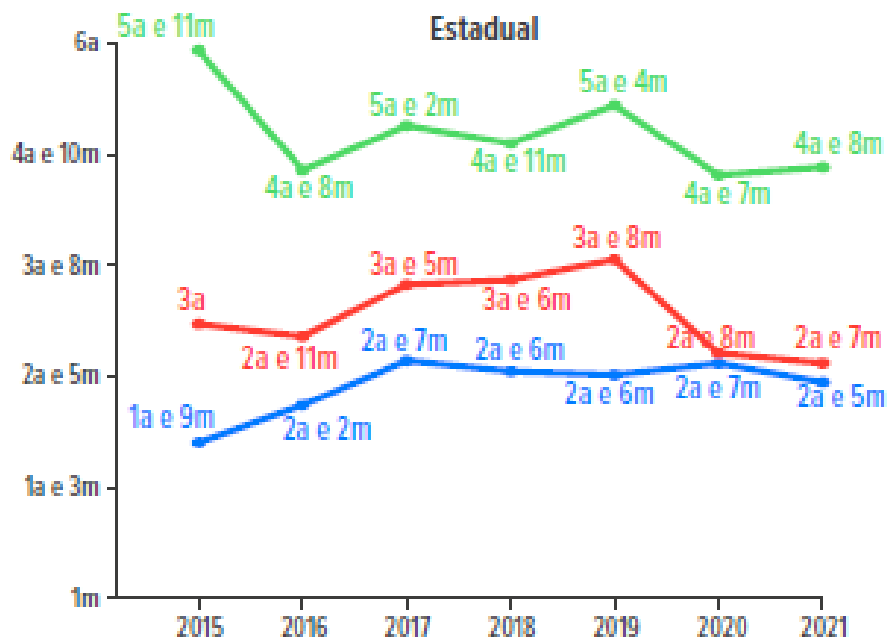
Com efeito, o tempo é outro fator determinante à efetividade do acesso à justiça. O art. 6º, § 1º, da Convenção Europeia de Direitos Humanos estabelece que “qualquer pessoa tem direito a que a sua causa seja examinada, equitativa e publicamente, num prazo razoável por um tribunal”. No mesmo sentido segue a Constituição Federal de 1988, em seu art. 5º, inciso LXXVIII, vale dizer: “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”. Esse dispositivo, cabe ressaltar, foi incluído ao texto constitucional a partir da EC 45/2004, na chamada reforma do Judiciário.

Ocorre que, segundo dados do Conselho Nacional de Justiça¹⁷, em 31 de dezembro de 2021, os processos da Justiça Estadual estavam pendentes de desfecho há uma média de quatro anos e oito meses. Na Justiça Federal, por sua vez, esse número é ainda pior: cinco anos e dois meses. E isso apesar do aumento do índice de produtividade dos magistrados (IPM) em 11,6% quando comparados os anos de 2021 e 2020.

A tabela abaixo, extraída do levantamento realizado pelo CNJ, mostra a série histórica de tempos médios da inicial até a baixa (em vermelho), até a sentença (em azul) e o tempo médio de tramitação dos processos pendentes (em verde) por ano de pesquisa, tendo como norte apenas a Justiça Estadual:

¹⁷ <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf>.

Gráfico 01 – Série histórica do tempo médio de duração dos processos na Justiça Estadual



Fonte: Relatório “Justiça em números 2022” (CNJ, 2023, p. 214).

Sobre esse ponto especificamente, ao comentar acerca dos obstáculos a serem transpostos para que se chegue ao acesso efetivo à justiça, Cappelletti e Garth realizam a seguinte constatação:

Em muitos países, as partes que buscam uma solução judicial precisam esperar dois ou três anos, ou mais, por uma decisão exequível. Os efeitos dessa delonga, especialmente se considerarmos os índices de inflação, podem ser devastadores. Ela aumenta os custos para as partes e pressiona os economicamente fracos a abandonar suas causas, ou a aceitar acordos por valores muito inferiores àqueles a que tem direito (1988, p. 20)

Chega-se, então, ao terceiro pilar da ineficiência relativa do processo civil: seu custo.

Novamente tendo como norte a doutrina de Cappelletti e Garth (1988), os dois expoentes do estudo do acesso à justiça trazem exemplos da relevância do custo do processo face ao retorno que eventualmente seja garantido à parte:

[...] O Relatório alemão para o Projeto de Florença, por exemplo, refere que, uma causa de valor correspondente a oito meses de salário na Alemanha [...] terá um custo de, aproximadamente, metade do montante da controvérsia. [...]

O Relatório Norte-americano para o Projeto de Florença cita um estudo sobre causas de acidente de trânsito, o qual determinou que a média das possibilidades de sucesso da vítima era de US\$ 3.000, dos quais 35,5% correspondiam ao advogado e outros 8% a despesas gerais. [...]

Recente estudo empírico realizado na Inglaterra a respeito de ações por danos pessoais verificou que 'em cerca de terça parte de todos os casos contestados, os custos totais eram maiores que o valor da demanda'.

Pesquisa recente na França revelou que para os requerentes com renda mensal inferior a 1.750 F (cerca de US\$ 370) o custo médio da demanda era de pelo menos 144% de seus ganhos mensais. (1988, p. 15-16).

Os dois autores reconhecem que os honorários advocatícios representam a parte mais relevante dos custos para se ingressar em juízo. Isso porque os advogados calculam seus honorários levando em consideração, também, o tempo estimado do processo. Como as demandas judiciais costumam transcorrer por anos, há necessidade de acompanhamento dos atos judiciais por longo período, o que implica maior custo dos serviços prestados pelo profissional, se comparado às alternativas de resolução mais rápida do litígio.

A título de exemplo, levando em consideração a tabela divulgada em 2020 pela Ordem dos Advogados do Brasil, seccional de Santa Catarina, o piso dos honorários por cobrança extrajudicial - incluído o auxílio na elaboração de escrituras - é de R\$ 1.800,00 (mil e oitocentos reais) e, para as demais atividades extrajudiciais não especificadas, esse valor passa a ser de R\$ 2.000,00 (dois mil reais). Paralelamente, a alternativa judicial da ação monitória ensejará o pagamento de R\$ 3.000,00 (três mil reais) mínimos ao advogado do credor e a da ação de cobrança, por sua vez, demandará o desembolso de R\$ 4.000,00 de piso aos honorários advocatícios.

A via de cobrança pelos tabelionatos de protesto, por sua vez, tampouco exige a presença dos advogados, bastando ao credor, por si mesmo, demandar o direito de crédito à serventia extrajudicial.

Outro exemplo da diferença dos custos dos serviços advocatícios para atuação em juízo e fora dele é observado na assistência ao divórcio. Com efeito, ainda tendo como parâmetro o piso catarinense, os honorários do advogado para atuação em divórcio extrajudicial sem bens têm piso de R\$ 3.000,00 (três mil reais); mas, caso proposta ação judicial, esse montante passa a ser de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais).

Para além disso, a barreira das custas processuais é ainda mais relevante nas causas de pequena e média repercussão econômica. Novamente tendo como parâmetro os dados reunidos no Projeto de Florença, Cappelletti e Garth trazem o exemplo da Alemanha:

[...] as despesas para intentar uma causa cujo valor corresponda a US\$ 100, no sistema Judiciário regular, estão estimadas em cerca de US\$ 150, mesmo que seja utilizada apenas a primeira instância, enquanto os custos de uma ação de US\$ 5.000, envolvendo duas instâncias, seriam de aproximadamente US\$ 4.200, ainda muito elevados, mas numa proporção bastante inferior, em relação ao valor da causa (1988, p. 19).

Nessas causas em que a expressão econômica envolvida é tamanha diminuta que nem mesmo supera os custos do serviço do Judiciário não se mostra razoável movimentar todo o sistema de justiça, em prejuízo da sociedade, para a solução de um direito meramente individual (SILVEIRA, 2020).

Para arrematar, Silveira realizou importante levantamento acerca da expressão das custas em diversos estados brasileiros:

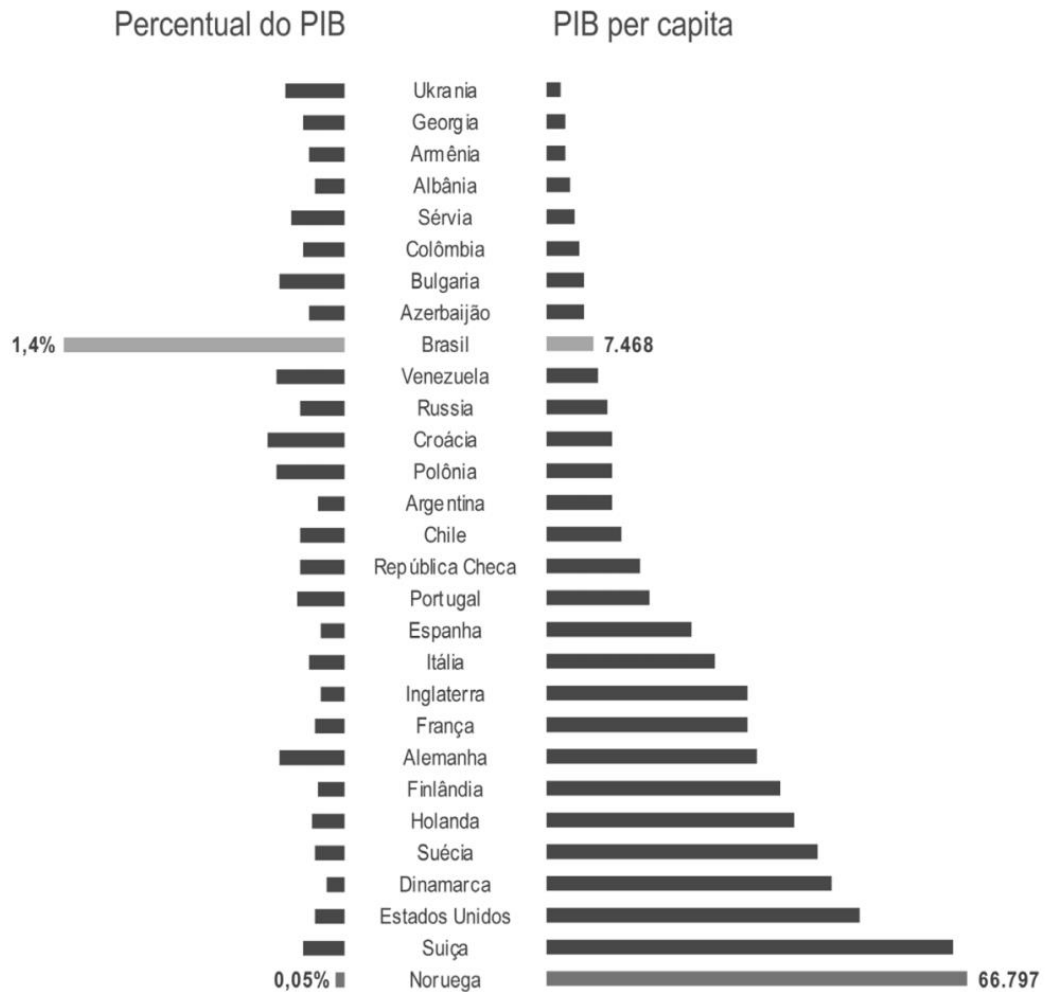
[...] um processo em São Paulo, v.g., inicia-se com 5 UFESPs (Unidade Fiscal do Estado de São Paulo) e vai até 3.000 UFESPs, o que atualmente representa R\$ 128,50 no mínimo ou R\$ 77.100,00 no máximo. A Lei Estadual 11.608/2003, atualizada em diversas oportunidades e, mais recentemente, pela Lei 16.788/2018, parece-nos uma referência aos demais estados da federação, embora ainda pudesse ser muitíssimo aprimorada. No Pará, em que a Lei 8.328/2015 é também coerente e minuciosa, o valor máximo das custas iniciais é de apenas R\$ 2.604,50. Em Pernambuco, esse valor parte de R\$ 148,14 e pode ser acrescentado de 0,8% do valor da causa quando este superar R\$ 1.000,00, não havendo valor máximo, o que é uma distinção bastante relevante. No Amazonas, as custas partem de 10,50 nas causas de valor até R\$ 52,29 e vão até 13.125,59 nas causas de valor superior a R\$ 1.001.570,05, o que é uma quantia representativa. A Bahia também é um bom exemplo. De acordo com a Lei 12.373/2011, alterada pela Lei 13.814/2017, os valores vão de R\$ 301,98 até R\$ 38.634,54, sendo totalmente clara, organizada e detalhada a tabela de custas. No Rio Grande do Sul, a Lei 14.634/2014 menciona uma taxa única que, em verdade, nada tem de única, uma vez que a legislação a desdobra em diversos momentos, tal qual a maioria das outras normas. A base da taxa é o percentual de 2,5% sobre o valor da causa, observando-se o mínimo de 5 e o máximo de 1.000 URCs (Unidade de Referência de Custas), que atualmente tem o valor de R\$ 36,70 (2020, p. 272 – 273).

A relação das custas processuais com o acesso efetivo à justiça é reconhecida em variados precedentes do STF, cabendo o destaque à ADI 1772 MC¹⁸, de relatoria do Ministro Carlos Velloso, julgada em 15.04.1998, cuja ementa reconheceu a existência de um limite que estabeleça a equivalência entre o valor da taxa e o custo real dos serviços, ou do proveito do contribuinte. Caso contrário, possivelmente as custas atingirão valores excessivos o que inviabiliza o acesso de muitos à justiça, com ofensa ao princípio da inafastabilidade do controle judicial de lesão ou ameaça a direito.

O julgado em questão – em conjunto à ADI 948, ADI 1926 MC, ADI 1651 MC, ADI 1378 MC, ADI 948 MC e da Rp 1077 – motivou a edição da Súmula 667 da Suprema Corte, no seguinte sentido: “viola a garantia constitucional de acesso à jurisdição a taxa judiciária calculada sem limite sobre o valor da causa.”

Do ponto de vista macro – vale dizer, sob a perspectiva do custo do serviço judicial frente à economia do país – Silveira faz interessante estudo sobre a proporção dos gastos do Judiciário brasileiro em relação ao Produto Interno Bruto do país. O gráfico abaixo sintetiza o exame:

¹⁸ Eis o teor da ementa: CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. TAXA JUDICIÁRIA e CUSTAS: NATUREZA JURÍDICA. TAXA JUDICIÁRIA E CUSTAS: ESTADO DE MINAS GERAIS. Lei Mineira nº 6.763, de 1975, art. 104, §§ 1º e 2º, com a redação do art., 1º da Lei Mineira nº 12.729, de 30.12.97. Tabela "J" referida no art. 104 da Lei Mineira nº 6.763/75, com a alteração da Lei Mineira nº 12.729/97. Tabelas de custas anexas à Lei Mineira nº 12.732, de 1997, que altera a Lei Mineira nº 12.427, de 1996. I. - Taxa judiciária e custas: são espécies tributárias, classificando-se como taxas, resultando da prestação de serviço público específico e divisível e que têm como base de cálculo o valor da atividade estatal referida diretamente ao contribuinte, pelo que deve ser proporcional ao custo da atividade do Estado a que está vinculada, devendo ter um limite, sob pena de inviabilizar o acesso de muitos à Justiça. Rep. 1.077-RJ, Moreira Alves, RTJ 112/34; ADIn 1.378-ES, Celso de Mello, "DJ" de 30.05.97; ADIn 948- GO, Rezek, Plen., 09.11.95. II. - Taxa judiciária do Estado de Minas Gerais: Lei Mineira nº 6.763, de 26.12.75, art. 104, § 1º e 2º, com a redação do art. 1º da Lei Mineira nº 12.729, de 30.12.97, e Tabela "J" referida no citado art. 104: arguição de inconstitucionalidade com pedido de suspensão cautelar. III. - Custas: Tabelas anexas à Lei Mineira 12.732, de 1997, que altera a Lei Mineira nº 12.427, de 27.12.96, que dispõe sobre as custas devidas ao Estado no âmbito da Justiça Estadual: arguição de inconstitucionalidade: itens I e II, Tabelas "A" e "B" e "C" e "D". IV. - Necessidade da existência de limite que estabeleça a equivalência entre o valor da taxa e o custo real dos serviços, ou do proveito do contribuinte. Valores excessivos: possibilidade de inviabilização do acesso de muitos à Justiça, com ofensa ao princípio da inafastabilidade do controle judicial de lesão ou ameaça a direito: C.F., art. 5º, XXXV. V. - Cautelar deferida. (ADI 1772 MC, Relator(a): CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 15/04/1998, DJ 08-09-2000 PP-00004 EMENT VOL-02003-01 PP-00166)

Gráfico 2 – Custo do sistema judicial em percentual do PIB¹⁹ x PIB *per capita*

Fonte: SILVEIRA, 2020, p. 50.

Essa desproporção dos gastos com o sistema judicial brasileiro, segundo Silveira, é irrazoável, notadamente quando comparados a serviços públicos mais essenciais à população, tais como saneamento básico, a segurança pública e a saúde. É dizer: a realidade econômica brasileira não permite ao Estado prestar acesso barato e ampliado ao sistema de justiça ao mesmo tempo em que tem de fazer frente a demandas sociais diárias. E é bom que se destaque – ainda na leitura de Silveira: do orçamento do Judiciário, cerca de 85 bilhões de reais para o ano de 2017, segundo dados do CNJ (2023) - apenas onze por cento são custeados com os valores arrecadados pelas taxas judiciais cobradas dos litigantes em juízo, o que

¹⁹ Nomenclatura adaptada.

implica a conclusão de que o restante (89%) é pago com o dinheiro dos tributos no geral.

Em síntese, o que se retira é a inter-relação desses três pilares da ineficiência relativa do processo judicial. Veja-se: a burocracia amplia o tempo de tramitação do processo. Lado oposto, o custo de se litigar em juízo cresce à medida em que mais tempo tome o andamento da demanda. Trata-se, assim, de um ciclo vicioso prejudicial à efetividade do acesso à justiça.

2.4. A DESJUDICIALIZAÇÃO COMO FENÔMENO ORIENTADOR

O sistema de justiça é organizado para prestação de um serviço público. É dizer: a resolução de conflitos através de procedimentos judiciais é uma espécie do gênero maior “serviço público”. Não se ignora o entendimento restritivo de parte dos administrativistas, no sentido de que o exercício da jurisdição não configura serviço público. Neste trabalho, todavia, defende-se a compreensão ampliada da expressão, seguindo a linha do que entende, a título de exemplo, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, para quem serviço público compreende

toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente as necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público (2023, p. 147).

Di Pietro (2023) ressalva que o direito positivo ora adota a expressão “serviço público” em seu entendimento restrito, ora em sua acepção ampla. A Constituição Federal de 1988, *v.g.*, no art. 37, § 6^o²⁰, fala em “serviço público” de maneira mais abrangente, como decorrência de atividade do Estado, sem distinguir seja essa atividade prestada pelo poder executivo, judicial ou legislativo.

A confirmar configurar a atividade judicial serviço público, é digno de nota destacar que o exercício da jurisdição é hipótese de incidência de taxa, dadas a

²⁰ § 6^o As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

especificidade e a especialidade do serviço prestado, em subsunção ao que dispõe o art. 77 do Código Tributário Nacional²¹. Assim entendeu o Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 1.444/PR, cuja ementa, no que interessa ao tema, foi assim redigida:

[...] 1. Já ao tempo da Emenda Constitucional nº 1/69, julgando a Representação nº 1.094-SP, o Plenário do Supremo Tribunal Federal firmou entendimento no sentido de que "as custas e os emolumentos judiciais ou extrajudiciais", por não serem preços públicos, "mas, sim, taxas, não podem ter seus valores fixados por decreto, sujeitos que estão ao princípio constitucional da legalidade (parágrafo 29 do artigo 153 da Emenda Constitucional nº 1/69), garantia essa que não pode ser ladeada mediante delegação legislativa" (RTJ 141/430, julgamento ocorrido a 08/08/1984). [...] 3. Esse entendimento persiste, sob a vigência da Constituição atual (de 1988), cujo art. 24 estabelece a competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal, para legislar sobre custas dos serviços forenses (inciso IV) e cujo art. 150, no inciso I, veda à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios, a exigência ou aumento de tributo, sem lei que o estabeleça. 4. O art. 145 admite a cobrança de "taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição". Tal conceito abrange não só as custas judiciais, mas, também, as extrajudiciais (emolumentos), pois estas resultam, igualmente, de serviço público, ainda que prestado em caráter particular (art. 236). Mas sempre fixadas por lei. [...] (Relator Ministro Sydney Sanches, tribunal pleno, j. em 12/02/2003).

Para arrematar, confira-se a doutrina de Ricardo Geraldo Rezende Silva:

A ideia é que ao arbitrar disputas entre os membros da coletividade o Judiciário presta um serviço público, seja um conceito mais restrito, seja em um conceito mais amplo e, ao fazê-lo, deve utilizar recursos proporcionais, operar com base em custos razoáveis e em tempo aceitável, como se exige de todo e qualquer serviço do Estado à disposição da população.

[...]

Embora seja possível perceber a existência de um serviço público com base em um critério mais restrito e ligado a necessidades mais comezinhas dos cidadãos, o ponto que se coloca é que a atividade jurisdicional indubitavelmente deve prestar contas da qualidade e do custo. Tratando-se de atividade de interesse coletivo (elemento material), prestada pelo Estado (elemento subjetivo) e por meio do

²¹ Art. 77. As taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição.

processo (elemento formal), não pode a jurisdição ficar infensa a considerações próprias de um serviço ou prestação estatal. (2020, p. 76 – 78).

Como “serviço público” que é, portanto, a fim de que seja considerado adequado, o sistema de justiça deve atender aos princípios próprios desse tema do direito público, notadamente os da eficiência – de índole constitucional (art. 37²²) – e o da modicidade (art. 6º, § 1º, parte final, da Lei 8.987/1995²³). Dito de outra forma, sistema de justiça eficiente é aquele que atinge ao seu fim – aplicar a lei a casos concretos – com o menor custo possível aos envolvidos (partes e, indiretamente, população no geral).

Com efeito, um dos instrumentos disponíveis ao estado para atingir a excelência na prestação dos serviços públicos é justamente a delegação. Regulada no plano constitucional pelo art. 175²⁴, e no âmbito legal pelas Leis n. 8.987/1995, 9.074/1995 e 11.079/2004, a delegação parte da ideia de que a evolução dos anseios sociais não veio acompanhada do desenvolvimento da organização estatal. A iniciativa privada, assim, supriria a não onipresença da administração pública. Para além disso, concentrar a prestação de uma atividade pública a um único ente (privado a ou público) implica naturalmente a especialização.

A propósito, confira-se a análise de Diogenes Gasparini:

A demanda, cada vez maior, de comodidades e utilidades públicas por parte dos administrados e a constante assunção do Estado a atividades antes da responsabilidade dos particulares, aliadas à falta de recursos públicos, têm tornado menos operantes os esforços diretos da Administração Pública para propiciar à coletividade bons

²² Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

²³ § 1º Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.

²⁴ Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II - os direitos dos usuários;

III - política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado.

serviços ou serviços adequados, como quer a Lei federal n. 8.987/95, chamada de Leis das Concessões e Permissões de Serviços Públicos. Embora não devesse ser assim, essa é a regra.

Tal realidade, de outro lado, vem acentuando a prática do trespasse da titularidade e da execução desses serviços a terceiros, estranhos, ou não, à Administração Pública, que se incumbem de prestá-los à comunidade, conforme disciplinado pelo Estado. Destarte, ao lado da prestação direta pela qual se responsabiliza tradicionalmente a Administração Pública, outra, como acabamos de ver, pode existir (2012, p. 153).

Ora, se no plano macro dos serviços públicos o estado pode delegá-los para fazer valer os princípios da eficiência e modicidade, na esfera micro - especificamente em se tratando do serviço público Judiciário - essa lógica também é aplicável para aperfeiçoar os serviços prestados pelo poder Judiciário à população. Trata-se de mera análise dedutiva.

Até mesmo o exercício da jurisdição – em sua acepção mais clara, ou seja, decidir litígio com aptidão de fazer coisa julgada – é possivelmente delegada à iniciativa privada, apesar da resistência de parte da doutrina em entender se tratar de atividade exclusiva do estado. Nesse sentido, o texto do art. 31 da Lei 9.307/1996: “[a] sentença arbitral produz, entre as partes e seus sucessores, os mesmos efeitos da sentença proferida pelos órgãos do Poder Judiciário e, sendo condenatória, constitui título executivo.”

Os adeptos da desjudicialização – como forma de delegação de serviços do Judiciário - entendem que a solução de determinados litígios deve, ou pode, ser atribuída a órgãos para além dos tribunais, em especial através de árbitros e conciliadores.

Na visão de Flávia Pereira Hill,

A desjudicialização consiste no fenômeno segundo o qual litígios ou atos da vida civil que tradicionalmente dependeriam necessariamente da intervenção judicial para a sua solução passam a poder ser realizados perante agentes externos ao Poder Judiciário, que não fazem parte de seu quadro de servidores. Trata-se, em suma, da consecução do acesso à justiça fora do Poder Judiciário, ou seja, do acesso à justiça extra muros (2020, p. 383).

Nesse sentido, o juízo arbitral consiste na utilização de procedimentos informais dirigidos e decididos por julgadores com formação técnica ou jurídica, cujas decisões estão sujeitas a reexame limitado. As vantagens desse sistema

consistem no pouco tempo e no baixo custo da demanda arbitral, justamente em razão da pouca burocracia que a ela é atribuída. A cidade de Filadélfia, nos Estados Unidos, por exemplo, instituiu em 1971 o sistema de remessa automática de demandas de até 10.000 dólares ao árbitro. A experiência fez reduzir o tempo de trâmite das demandas cíveis julgadas pelo Juízo comum de 48 para 21 meses, ao passo que o juízo arbitral tomava três meses para decidir as causas que lhe eram submetidas (CAPPELETTI, GARTH, 1988).

No Brasil, a arbitragem é regulamentada pela Lei 9.307/1996, cuja constitucionalidade foi afirmada pelo STF no julgamento do SE 5206 AgR, de 12.12.2001. Na ocasião, a Suprema Corte rejeitou o argumento de que a cláusula compromissória violava o art. 5, XXX, da CF²⁵.

As duas mais evidentes críticas à arbitragem consistem na necessidade de que ambas as partes consintam na sua utilização e na falta de executividade da decisão do árbitro. Como forma de remediar a primeira fraqueza, veja-se como exemplo de solução o adotado pelo Diretor Geral de Autorregulamentação Comercial da Inglaterra, que recomendou às indústrias inglesas a manifestação prévia de desejo à solução de litígios pela arbitragem, de tal modo que a decisão pelo uso do procedimento arbitral caberia, em última análise, ao consumidor (CAPPELETTI, GARTH, 1988). No que se refere à segunda crítica, o legislador brasileiro mitigou seus prejuízos ao prever que as sentenças arbitrais constituem títulos executivos

²⁵ Eis o teor da ementa, no que é pertinente ao tema: [...] 3. Lei de Arbitragem (L. 9.307/96): constitucionalidade, em tese, do juízo arbitral; discussão incidental da constitucionalidade de vários dos tópicos da nova lei, especialmente acerca da compatibilidade, ou não, entre a execução judicial específica para a solução de futuros conflitos da cláusula compromissória e a garantia constitucional da universalidade da jurisdição do Poder Judiciário (CF, art. 5º, XXXV). Constitucionalidade declarada pelo plenário, considerando o Tribunal, por maioria de votos, que a manifestação de vontade da parte na cláusula compromissória, quando da celebração do contrato, e a permissão legal dada ao juiz para que substitua a vontade da parte recalcitrante em firmar o compromisso não ofendem o artigo 5º, XXXV, da CF. Votos vencidos, em parte - incluído o do relator - que entendiam inconstitucionais a cláusula compromissória - dada a indeterminação de seu objeto - e a possibilidade de a outra parte, havendo resistência quanto à instituição da arbitragem, recorrer ao Poder Judiciário para compelir a parte recalcitrante a firmar o compromisso, e, conseqüentemente, declaravam a inconstitucionalidade de dispositivos da Lei 9.307/96 (art. 6º, parág. único; 7º e seus parágrafos e, no art. 41, das novas redações atribuídas ao art. 267, VII e art. 301, inciso IX do C. Pr. Civil; e art. 42), por violação da garantia da universalidade da jurisdição do Poder Judiciário. Constitucionalidade - aí por decisão unânime, dos dispositivos da Lei de Arbitragem que prescrevem a irrecorribilidade (art. 18) e os efeitos de decisão judiciária da sentença arbitral (art. 31). (SE 5206 AgR, relator Min. Sepúlveda Pertence, tribunal pleno, j. em 12.12.2001)

judiciais (art. 515, VII, do CPC), cujo pedido de cumprimento forçado dá-se segundo as regras mais céleres do Título II do Livro I da Parte Especial do diploma processual civil.

Seja como for, cabe destacar que a arbitragem – notadamente aprimoramentos a ela relativos – será melhor tratada no último capítulo deste trabalho.

Por sua vez, as vantagens da conciliação são semelhantes às do juízo arbitral. O grande diferencial desse meio de solução de conflitos consiste na maior aceitação das decisões dos conciliadores, já que se fundamentam em acordo das partes (CAPPELLETI, GARTH, 1988).

No mais, é digno de nota destacar que os Tribunais de Justiça não perdem competência com o reconhecimento do fenômeno da desjudicialização. A possibilidade de se demandar as cortes regulares deve continuar, pois constitui direito fundamental definido na Constituição Federal. A nobreza do objetivo de descongestionar os tribunais não justifica afastar da solução judicial causas complexas que efetivamente exijam procedimentos contraditórios, perícias custosas e advogados altamente capacitados, como demandas envolvendo direitos constitucionais ou a proteção a interesses difusos (CAPPELLETTI; GARTH, 1988).

A bem da verdade, a desjudicialização implicou a reforma do conceito de "acesso à justiça". Com visto anteriormente, do ponto de vista tradicional, o termo dizia respeito à aplicação de direitos a fatos através de procedimentos judiciais. Vale dizer: acessar a justiça implicava ingressar em juízo. Esse conceito avançou a ponto que a preocupação passou a ser a "justiça social", independentemente do procedimento adotado, isto é, a despeito de o julgador ser magistrado ou não. O "acesso à justiça", nesse novo cenário, engloba tanto o meio formal regular, como os alternativos (CAPPELLETTI; GARTH, 1988).

Em sentido semelhante, Salles e Abreu diferenciam

[...] o Acesso ao Poder Judiciário e o Acesso aos Direitos. Enquanto aquele cuida das condições de acessibilidade aos órgãos jurisdicionais para a aplicação judicial de direitos, este privilegia a fruição de direitos em espaços extrajudiciais, desde que efetivos (2020, 257).

A preocupação externada por Cappelletti e Garth na criação de novos mecanismos para ser feita "justiça social" – ou, dito de outra forma, em se

consolidada a desjudicialização - é a de que “o uso de procedimentos rápidos e de pessoal com menor remuneração resulte num produto barato e de má qualidade” (1988, p. 165). Embora consistente à época e ao contexto dos autores, esse receio não se justifica no atual cenário brasileiro. A opção que aqui é defendida é a de atribuir competência antes exclusiva dos juízes para tabeliães e oficiais de registros, profissionais técnicos do direito selecionados após rigoroso concurso público de provas e título (art. 236, § 3º, da CF88²⁶).

Resumidamente, a utilização particular do sistema tradicional de justiça deve ser examinada do ponto de vista do custo social. O processo judicial exige a contratação de advogado, tempo e investimento público, que poderiam ser deslocados para áreas estratégicas, como saúde, educação e segurança pública. Assim, segundo a ótica do interesse social, a litigância em juízo apenas é justificável se os benefícios da mudança de comportamento das pessoas potencialmente lesivas – uma empresa, p. ex., que passe a adotar cautelas para preservação de danos ciente do risco de uma demanda judicial futura – forem superiores aos recursos exigidos para a operação do Judiciário. Nesse sentido, a solução de causas pelo método tradicional (jurisdição) deve se limitar aos litígios nos quais não é possível a auto ou heterocomposição privada (FUX; BODART, 2021). Para os demais (litígios), a desjudicialização é sugerida como alternativa social e individualmente adequada.

²⁶ § 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.

3 DESJUDICIALIZAÇÃO E SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS: PROCEDIMENTOS NÃO JUDICIAIS ALTERNATIVOS AO PROCESSO EM JUÍZO

Serventias extrajudiciais são definidas por Loureiro como “organizações técnicas e administrativas especificadas, quer pela natureza da função (serviço de notas, serviços de registro de imóveis, etc.), quer pelo território onde são exercidos os atos que lhe competem” (2019, p. 68). Indo além, o autor explica que

[...] apesar de constituir um centro ou feixe de competências ou atribuições, a unidade de serviço extrajudicial e, conseqüentemente, o seu titular, não compõe a estrutura da Administração Pública. Ao contrário dos órgãos públicos, os denominados cartórios extrajudiciais não são centros abstratos e hierarquizados de competências da Administração. As atribuições concernentes são imputadas ao profissional de direito respectivo, pessoa física, e não à pessoa jurídica de direito público delegante (2019, p. 69).

Com efeito, algumas características dos cartórios tornam atrativa a via extrajudicial para a aplicação do direito, quando comparado ao Poder Judiciário, dada a eficiência da atividade vista como instrumento de acesso facilitado à justiça.

A primeira delas: a capilaridade. Por expressa disposição do art. 44, § 2º, da Lei 8.935/1994²⁷, há necessariamente uma serventia extrajudicial em cada sede municipal, o que estende os serviços extrajudiciais a todo o território nacional, aproximando o cidadão às utilidades prestadas pelos cartórios. Essa característica foi na sequência reafirmada pelo legislador ao incluir os parágrafos §§ 3º e 4º ao art. 29 da LRP, quando definiu o RCPN como ofício da cidadania²⁸.

A segunda delas: o custo. Como será visto na sequência em exemplos práticos, o custo dos serviços notariais e registrais é inferior quando comparado aos serviços prestados pelo Poder Judiciário e isso em razão da dinamicidade dos

²⁷ Art. 44. [...]

^{2º} Em cada sede municipal haverá no mínimo um registrador civil das pessoas naturais.

²⁸ Extraí-se do inteiro teor do acórdão proferido na ADI 5.855, de relatoria do Min. Alexandre de Moraes, julgado em 10 de abril de 2019: “Constou da justificativa da emenda que se visava a “aproveitar a grande capilaridade dos Registros Cíveis das Pessoas Naturais, presentes em mais de 8 mil localidades em todo o país, bem como da fé pública dos delegatários do serviço de Registros Cíveis das Pessoas Naturais, ocupado por profissionais do Direito aprovados em concurso público na forma do art. 236 da Constituição Federal, atribuindo-lhes mais funcionalidade”.

cartórios. Os prepostos são escolhidos livremente, sem necessidade de aprovação em concurso público como ocorre com os servidores públicos, o que torna a seleção desses profissionais mais facilitada, e, por assim, menos onerosa. Os salários pagos na iniciativa privada, por sua vez, são notoriamente inferiores aos do setor público²⁹. A aquisição de insumos à serventia extrajudicial dispensa o rigor e a burocracia das licitações. Essas características, conjuntamente, tornam a atividade notarial e registral mais barata do que o exercício da jurisdição.

A terceira delas: a simplificação dos procedimentos extrajudiciais. O processo civil é notoriamente moroso e burocrático, regra geral. E isso em razão da necessidade de se resguardar ferramentas voltadas ao exercício do contraditório e da ampla defesa, para convencimento do juiz. Na seara administrativa, os procedimentos são facilitados – ao menos quando comparados à via judicial – sobretudo nas hipóteses em que não há litígio, como no inventário e partilha extrajudicial, *v.g.*.

Resumidamente, portanto, através da desjudicialização o legislativo, empenhado em buscar soluções ao abarrotado judiciário, confiou às serventias extrajudiciais o processamento de pretensões antes exclusivamente demandáveis em Juízo.

A Meta nº 9 para o Poder Judiciário, expedida pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e aprovada para os anos de 2020 e 2021, tem-se que desjudicializar significa "reverter a judicialização excessiva a partir da prevenção, localizando a origem do problema e encontrando soluções pacíficas por meio de técnicas de conciliação ou mediação com atores do sistema de justiça, sem que cause impacto no acesso à justiça. Assim os Tribunais devem "realizar ações de prevenção e desjudicialização de litígios" (CNJ, 2019).

Feito esse aporte teórico geral sobre as serventias extrajudiciais, cabe densificar a contribuição destas à desjudicialização.

²⁹ Em Santa Catarina, segundo a convenção coletiva de trabalho 2021/2022, o piso salarial do escrevente das escrivatinhas de paz é de R\$ 1.229,10 (mil duzentos e vinte e nove reais e dez centavos) e de R\$ 1.251,22 (mil duzentos e cinquenta e um reais e vinte e dois centavos) para os demais cartórios. Paralelamente, a remuneração base dos técnicos judiciários auxiliares do Tribunal de Justiça de Santa Catarina é de R\$ 5.515,07 (cinco mil quinhentos e quinze reais e sete centavos).

3.1. TABELIONATOS DE NOTAS: FERRAMENTAS ALTERNATIVAS À CONCRETIZAÇÃO DE DIREITOS

O tabelião ou notário é profissional do Direito, dotado de fé pública, agente particular em colaboração com o Poder Público, que exerce privativamente a atividade notarial, por meio de delegação do Estado, após aprovação em concurso público de provas e títulos, à luz do que esclarecem, respectivamente, os arts. 3º da Lei 8.935/1994³⁰ e 236, caput e § 3º da Constituição Federal de 1988³¹.

A atividade é secular e suas raízes remontam aos *notariis* e *tabelliones* da Roma antiga, profissionais que escreviam resumos de acordos verbais em notas e escrivães privados que redigiam e lavravam contratos e testamentos entre particulares, respectivamente (SOBRINHO, 2002).

A função do tabelião de notas é a de formalizar juridicamente a vontade das partes, após sua identificação e reconhecimento de que dispõem de discernimento mínimo para a prática do ato notarial. Mais do que isso, o notário presta assessoramento jurídico, aconselhando a realização do melhor negócio jurídico a ser praticado, a fim de atender ao objeto de seus clientes. Isso tanto do ponto de vista técnico, quanto econômico (GIGLIOTTI, MODANEZE, 2023).

Tão evidente essa característica da atuação do notário sob a ótica do menor dispêndio financeiro para a realização do ato almejado que a doutrina a definiu como propriamente princípio da atividade notarial, vale dizer, o “princípio da economia”. Nesse aspecto, convém trazer a lição de Gigliotti e Modaneze:

O Tabelião de Notas deve observar também o princípio da economia e assim, ao lavrar um ato notarial, deve buscar a opção mais

³⁰ Art. 3º Notário, ou tabelião, e oficial de registro, ou registrador, são profissionais do direito, dotados de fé pública, a quem é delegado o exercício da atividade notarial e de registro.

³¹ Art. 236. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público.

[...]

§ 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.

econômica para as partes, economia que se refere tanto ao valor dos emolumentos quanto aos tributos incidentes sobre o ato. Como exemplo, citamos a venda e compra “bipartida”, na qual os genitores adquirem o direito de usufruto e o filho a nua-propriedade. Há incidência do imposto de transmissão – ITBI sobre o valor do negócio ou venal e um ato na tabela de emolumentos. (2023, p. 924).

No mesmo sentido caminha o entendimento de Ferreira e Rodrigues, para quem “[o] fazer notarial deve buscar a opção mais econômica para as partes desde a escolha do ato a realizar, conformando-o às necessidades das partes, inclusive quanto aos aspectos tributários” (2021, p. .41).

A economia encontra-se presente também quando os custos da atividade notarial são comparados aos da via judicial. Alguns exemplos evidenciam essa afirmação, conforme demonstram as tabelas abaixo, desenvolvidas levando em consideração a tabela de custas e emolumentos do Tribunal de Justiça de Santa Catarina e a tabela de honorários advocatícios da OAB/SC:

Tabela 1 – Comparativo dos custos do divórcio e partilha de bens no valor de R\$ 400.000,00

	Extrajudicial	Judicial
Emolumentos/custas	R\$ 2.590,96 ³²	R\$ 6.245,84 ³³
Honorários advocatícios	R\$ 25.000,00	R\$ 26.500,00
Total	R\$ 27.590,96	R\$ 32.745,84

Nessa hipótese, a diferença é de R\$ 5.154,88 (cinco mil cento e cinquenta e quatro reais e oitenta e oito centavos).

Tabela 2 - Comparativo dos custos do inventário e partilha de bens no valor de R\$ 400.000,00

	Extrajudicial	Judicial
Emolumentos/custas	R\$ 2.590,96 ³⁴	R\$ 6.245,84 ³⁵

³² Considerando emolumentos puros e o Fundo de Reparcelamento da Justiça.

³³ Segundo o item “1” da tabela de custas da Resolução GP n. 63 de 28 de setembro de 2022, as custas para ações cíveis em geral são calculadas em 2,8% (dois vírgula oito por cento) sobre o valor da causa, respeitados o valor mínimo de R\$ 281,06 (duzentos e oitenta e um reais e seis centavos) e o valor máximo de R\$ 6.245,84 (seis mil duzentos e quarenta e cinco reais e oitenta e quatro centavos).

³⁴ Considerando emolumentos puros e o Fundo de Reparcelamento da Justiça.

Honorários advocatícios	R\$ 20.000,00 a R\$ 40.000,00 ³⁶	R\$ 20.000,00 a R\$ 80.000,00 ³⁷
Total	R\$ 22.590,96 a R\$ 42.590,96	R\$ 26.245,84 a R\$ 86.245,84

Nesse caso, a diferença é de até R\$ 63.654,88 (sessenta e três mil seiscentos e cinquenta e quatro reais e oitenta e oito centavos).

Tabela 3 - Comparativo dos custos da instrumentalização de prova

	Extrajudicial	Judicial
Emolumentos/custas	R\$ 222,59 ³⁸	R\$ 281,06 ³⁹
Honorários advocatícios	Não há intervenção obrigatória	R\$ 2.500,00
Total	R\$ 222,59	R\$ 2.781,06

Nesse último exemplo, a diferença de valores é de R\$ 2.558,47 (dois mil quinhentos e cinquenta e oito reais e quarenta e sete centavos).

Para além disso, os tabelionatos de notas atuam sob livre escolha das partes. Dito de outra forma, os interessados podem demandar os serviços dos notários independentemente do local onde estes atuam, vale dizer, a despeito de vinculação territorial com o negócio que se pretende realizar. Algumas consequências decorrem dessa característica do notariado brasileiro. A primeira delas, naturalmente, é a facilitação à lavratura de atos notariais. Ora, havendo excesso de serviços em um específico tabelionato, basta ao interessado escolher outro mais ágil para realização do pedido. Mais do que isso, a escolha livre do tabelião implica aumento da concorrência, o que, do ponto de vista do usuário é proveitoso, já que indiretamente acaba por estimular o aperfeiçoamento dos tabeliões para realização de melhores serviços.

³⁵ Vide nota de rodapé “33”.

³⁶ A depender se o advogado atua apenas em favor do inventariante (menor valor de honorários) ou em proveito deste e dos herdeiros (maior valor de honorários).

³⁷ A depender de haver ou não litígio.

³⁸ Considerando emolumentos puros e o Fundo de Reaparelhamento da Justiça.

³⁹ Vide nota de rodapé “33”. Aqui se considerou valor da causa de R\$ 1.000,00 (mil reais) meramente para efeitos fiscais.

Finalmente, o princípio da prevenção de litígios ou acautelamento orienta o exercício da atividade notarial, a fim de que seja prestada de forma segura e cautelosa, procurando evitar litígios futuros. Em decorrência desse princípio, sugere-se a via administrativa como instrumento de desjudicialização quando não há litígio, a exemplo do que foi previsto na Lei 11.441/2007, estudada a seguir.

Vejam-se, então, cenários em que o tabelião de notas atua como alternativa ao processo em juízo.

3.1.1. O INVENTÁRIO E A PARTILHA EXTRAJUDICIAIS

No ano de 2007, a Lei 11.441 deu nova redação aos artigos 982 e 983 do então vigente Código de Processo Civil de 1973, com o propósito de possibilitar a realização de inventário e partilha extrajudicial, através de escritura pública.

Trata-se de alternativa ao procedimento judicial para formalizar a sucessão hereditária. O ato, assim, é praticado na esfera administrativa, sem intervenção do juiz. Desafoga-se o Judiciário com pretensões não litigiosas cuja resolução dispensa os rigores da burocracia forense. Ao juiz, reserva-se apenas o exame de questões sucessórias mais complexas (OLIVEIRA, AMORIM, 2021).

A inovação foi mantida no Código de Processo Civil de 2015, ensejando os artigos 610, §§ 1º e 2º, com a seguinte redação:

§ 1º Se todos forem capazes e concordes, o inventário e a partilha poderão ser feitos por escritura pública, a qual constituirá documento hábil para qualquer ato de registro, bem como para levantamento de importância depositada em instituições financeiras.

§ 2º O tabelião somente lavrará a escritura pública se todas as partes interessadas estiverem assistidas por advogado ou por defensor público, cuja qualificação e assinatura constarão do ato notarial.

Chama atenção o modo em que redigido o *caput* do art. 610 do CPC, isto é: “havendo testamento ou interessado incapaz, proceder-se-á ao inventário judicial”. A escrita sugere que legislador direcionou a atuação do judiciário no inventário e partilha às hipóteses em que há testamento ou interessado incapaz. Assim, nos demais casos, a opção pela via extrajudicial é preferível inclusive pelo legislador.

Também é relevante destacar a adoção do verbo “poderão” no texto do parágrafo § 1º do art. 610 do CPC. A via extrajudicial, a princípio, é uma opção às partes, que podem optar pela propositura do processo em juízo. Instaurado o inventário judicial, não há óbice para que seja solicitada, a qualquer tempo, a suspensão do processo para a realização do ato no tabelionato de notas (OLIVEIRA, AMORIM, 2021).

A densificação da norma sob exame coube à Resolução 35/2007 do CNJ, alterada pelas Resoluções 179/2013, 326/2020 e 452/2022 do mesmo conselho, as quais estabelecem algumas particularidades do inventário e partilha administrativo.

Com efeito, é livre a escolha do tabelião de notas, não se aplicando as regras de competência do CPC; reafirma-se o caráter facultativo da via extrajudicial. Mais do que isso, esclarece-se que as escrituras públicas de inventário e partilha, separação e divórcio consensuais não dependem de homologação judicial e são títulos hábeis para o registro civil e o registro imobiliário, para a transferência de bens e direitos, bem como para promoção de todos os atos necessários à materialização das transferências de bens e levantamento de valores (DETRAN, Junta Comercial, Registro Civil de Pessoas Jurídicas, instituições financeiras, companhias telefônicas, etc). Aponta-se também a admissão do procedimento administrativo nos casos de viúvo ou herdeiro capaz, inclusive por emancipação.

No mais, tal como o processo em juízo, o inventário e a partilha extrajudicial exigem a presença do advogado, ou de defensor público e prevê-se a extensão da gratuidade prevista na norma processual às escrituras da espécie aqui em exame.

Indo além, o procedimento administrativo de inventário e partilha também demanda a nomeação de interessado, com poderes de inventariante. A diferença, nesse caso, é a de que não há necessidade de se seguir a ordem prevista no art. 617 do CPC⁴⁰. Dito de outra forma: a escolha do inventariante é livre.

⁴⁰ Art. 617. O juiz nomeará inventariante na seguinte ordem:

I - o cônjuge ou companheiro sobrevivente, desde que estivesse convivendo com o outro ao tempo da morte deste;

II - o herdeiro que se achar na posse e na administração do espólio, se não houver cônjuge ou companheiro sobrevivente ou se estes não puderem ser nomeados;

III - qualquer herdeiro, quando nenhum deles estiver na posse e na administração do espólio;

IV - o herdeiro menor, por seu representante legal;

Por sua vez, não há prejuízo ao fisco na adoção da via administrativa. A Resolução 35/2007 do CNJ define o recolhimento dos tributos como pressuposto à lavratura da escritura pública⁴¹.

O(a) companheiro(a) do *de cujus* é considerado parte interessada a promover o inventário e a partilha extrajudicial, desde que haja consenso da união estável pelos demais herdeiros, ou haja reconhecimento dessa condição em processo judicial.

É admissível o inventário negativo por escritura pública e eventual existência de credores do *de cujus* não impede a via administrativa.

Finalmente, a Resolução 35/2007 do CNJ deixa clara a possibilidade do inventário e da partilha extrajudiciais inclusive para os óbitos ocorridos antes da vigência da Lei 11.441/2007.

3.1.2. A SEPARAÇÃO E O DIVÓRCIO EXTRAJUDICIAIS

Semelhantemente ao inventário e partilha extrajudiciais, a separação e o divórcio igualmente podem ser realizados na via administrativa, sem intervenção do judiciário. É o que previu a Lei 11.441/2007, que acrescentou o art. 1.124-A ao CPC de 1973, isto é:

Art. 1.124-A. A separação consensual e o divórcio consensual, não havendo filhos menores ou incapazes do casal e observados os requisitos legais quanto aos prazos, poderão ser realizados por escritura pública, da qual constarão as disposições relativas à descrição e à partilha dos bens comuns e à pensão alimentícia e, ainda, ao acordo quanto à retomada pelo cônjuge de seu nome de solteiro ou à manutenção do nome adotado quando se deu o casamento.

V - o testamentário, se lhe tiver sido confiada a administração do espólio ou se toda a herança estiver distribuída em legados;

VI - o cessionário do herdeiro ou do legatário;

VII - o inventariante judicial, se houver;

VIII - pessoa estranha idônea, quando não houver inventariante judicial.

Parágrafo único. O inventariante, intimado da nomeação, prestará, dentro de 5 (cinco) dias, o compromisso de bem e fielmente desempenhar a função.

⁴¹ Art. 14. Para as verbas previstas na Lei nº 6.858/80, é também admissível a escritura pública de inventário e partilha.

§ 1º A escritura não depende de homologação judicial e constitui título hábil para o registro civil e o registro de imóveis.

§ 2º O tabelião somente lavrará a escritura se os contratantes estiverem assistidos por advogado comum ou advogados de cada um deles ou por defensor público, cuja qualificação e assinatura constarão do ato notarial.

§ 3º A escritura e demais atos notariais serão gratuitos àqueles que se declararem pobres sob as penas da lei.

Tais normas foram mantidas com algumas adaptações no novo sistema processual civil, à luz do art. 733 do CPC/2015⁴².

3.1.3. A INSTRUMENTALIZAÇÃO DE PROVAS PELA ATA NOTARIAL

À luz do conceito trazido por Rodrigues e Ferreira,

ata notarial é o instrumento público pelo qual o tabelião, ou preposto autorizado, a pedido de pessoa interessada, constata fielmente fatos, coisas, pessoas ou situações para comprovar a sua existência ou o seu estado (2021, p. 165)

Trata-se de relevante e facilitado instrumento para produção de provas, em paralelo aos procedimentos judiciais nesse sentido⁴³. A propósito, é digno de nota a previsão do art. 384 do CPC/2015⁴⁴, que define a ata notarial como típico meio de prova, apta a influenciar o desfecho de ação em Juízo. A grande diferença entre o meio extrajudicial e o judicial de produção de provas está no custo, na forma

⁴² Art. 733. O divórcio consensual, a separação consensual e a extinção consensual de união estável, não havendo nascituro ou filhos incapazes e observados os requisitos legais, poderão ser realizados por escritura pública, da qual constarão as disposições de que trata o art. 731 .

§ 1º A escritura não depende de homologação judicial e constitui título hábil para qualquer ato de registro, bem como para levantamento de importância depositada em instituições financeiras.

§ 2º O tabelião somente lavrará a escritura se os interessados estiverem assistidos por advogado ou por defensor público, cuja qualificação e assinatura constarão do ato notarial.

⁴³ A título de exemplo de procedimento judicial de produção de provas, cita-se o definido nos arts. 381 a 383 do CPC/2015.

⁴⁴ Art. 384. A existência e o modo de existir de algum fato podem ser atestados ou documentados, a requerimento do interessado, mediante ata lavrada por tabelião. Parágrafo único. Dados representados por imagem ou som gravados em arquivos eletrônicos poderão constar da ata notarial.

vista anteriormente, sobretudo porque naquele não há necessidade de intervenção de advogado.

A ata notarial pode ter como objeto a percepção de coisas – em que é narrada a existência ou inexistência de objetos num lugar e hora determinados -, a percepção de documentos – em que, por exemplo, é possível verificar a apresentação ou representação de uma associação, ou a negativa da aposição de assinatura em específico texto -, a percepção de pessoas – na qual, *v.g.*, é possível fazer prova de vida ou o estado físico de alguém -, e, finalmente, a percepção de atos humanos – de extrema relevância, implica autenticar a ação de uma pessoa, como o envio de áudios eletronicamente (RODRIGUES, FERREIRA, 2021).

Indo além, Loureiro acrescenta que:

[...] pode ser objeto da ata notarial o fato jurídico em sentido amplo, vale dizer, qualquer fato humano ou natural que ocorre no mundo real e que produza efeitos jurídicos, aí incluídos os fatos lícitos e os fatos ilícitos, já que ambas as espécies do gênero supracitado produzem efeitos jurídicos aptos a fundamentar uma pretensão legítima da pessoa interessada na constatação e documentação do evento (2019, p. 1.325)

Finalmente, cabe destacar a presunção de veracidade e autenticidade do atestado pelo tabelião – único agente público que tem competência para atribuir fé pública ao documento -, características da ata notarial que reforçam sua relevância como instrumento probatório (LOUREIRO, 2019).

3.1.4. A HOMOLOGAÇÃO EXTRAJUDICIAL DO PENHOR LEGAL

As hipóteses de penhor legal estão descritas no art. 1.467 do Código Civil, a saber:

Art. 1.467. São credores pignoratícios, independentemente de convenção:

I - os hospedeiros, ou fornecedores de pousada ou alimento, sobre as bagagens, móveis, jóias ou dinheiro que os seus consumidores ou fregueses tiverem consigo nas respectivas casas ou estabelecimentos, pelas despesas ou consumo que aí tiverem feito;

II - o dono do prédio rústico ou urbano, sobre os bens móveis que o rendeiro ou inquilino tiver guarnecendo o mesmo prédio, pelos aluguéis ou rendas.

Soma-se também a previsão de penhor legal do art. 31 da Lei 6.533/78 e 632 do Código Comercial, *in verbis*, respectivamente:

Art. 31 - Os profissionais de que trata esta Lei têm penhor legal sobre o equipamento e todo o material de propriedade do empregador, utilizado na realização de programa, espetáculo ou produção, pelo valor das obrigações não cumpridas pelo empregador.

Art. 632 - O capitão tem hipoteca⁴⁵ privilegiada para pagamento do preço da passagem em todos os efeitos que o passageiro tiver a bordo, e direito de os reter enquanto não for pago. O capitão só responde pelo dano sobrevindo aos efeitos que o passageiro tiver a bordo debaixo da sua imediata guarda, quando o dano provier de fato seu ou da tripulação.

Por sua vez, o procedimento administrativo de homologação do penhor legal veio regulamentado pelos arts. 703 a 706 do Código de Processo Civil de 2015. Deles, é possível retirar as seguintes características: (I) – a homologação do penhor legal demanda requerimento do credor – legitimado para o ato – assim considerados os previstos nas leis referidas; (II) – o credor instruirá a inicial com contrato de locação, sendo o caso, tabela dos preços e relação dos objetos retidos; (III) – o devedor é notificado pelo Tabelião, de livre escolha do credor, para pagar ou contestar na audiência preliminar que for designada; (IV) – a matéria de defesa limita-se às hipóteses do art. 704 do CPC⁴⁶; (V) – não havendo manifestação do devedor, o notário finalmente formaliza o penhor legal por escritura pública; (VI) – havendo defesa, o procedimento é encaminhado ao Juízo para decisão.

Caso haja a homologação extrajudicial do penhor legal, o direito real é enfim constituído, e o credor deixa de ser mero detentor da coisa. A partir disso, deve promover a execução da dívida no prazo prescricional próprio, sob pena de se extinguir a pretensão creditícia.

⁴⁵ Não se ignora a nomenclatura “hipoteca”, mas o caso descrito pelo legislador, essencialmente, abrange penhor.

⁴⁶ Art. 704. A defesa só pode consistir em: I - nulidade do processo; II - extinção da obrigação; III - não estar a dívida compreendida entre as previstas em lei ou não estarem os bens sujeitos a penhor legal; IV - alegação de haver sido ofertada caução idônea, rejeitada pelo credor.

No mais, a constituição do penhor confere os seguintes direitos ao credor, à luz do disposto no art. 1.433 do CC: (I) - posse da coisa empenhada; (II) - retenção da coisa empenhada até que o devedor indenize os prejuízos não causados por culpa do credor; (III) - ressarcimento do prejuízo que houver sofrido por vício da coisa empenhada; (IV) executar a coisa empenhada, promovendo a execução judicial, ou a venda amigável, se lhe permitir expressamente o contrato, ou lhe autorizar o devedor mediante procuração; (V) - apropriar-se dos frutos da coisa empenhada que se encontra em seu poder; e (VI) - promover a venda antecipada, mediante prévia autorização judicial, sempre que haja receio fundado de que a coisa empenhada se perca ou deteriore, devendo o preço ser depositado, ressalvado o direito do dono da coisa empenhada de impedir a venda antecipada, substituindo-a, ou oferecendo outra garantia real idônea.

Não passa longe dos olhos a pouca utilização dessa ferramenta de tutela do crédito inadimplido. Parcos são os casos práticos, o que faz minguar a jurisprudência sobre a matéria. A doutrina também não tem interesse em estudá-la.

Grande parte da inutilidade prática do procedimento de homologação extrajudicial do penhor legal deve-se à circunstância de que, havendo defesa do devedor, o procedimento necessariamente é encaminhado ao Juízo. Isso desestimula a via extrajudicial, pois o credor, prevendo chance de insurgência, pode antecipar a propositura do processo judicial. A solução para esse problema de eficácia prática é conferir ao Tabelião poderes para afastar defesas não “fundamentadas”, tal como previsto em dispositivos da Lei de Registros Públicos, como, a título de exemplo, os arts. 55, § 4^o⁴⁷ e 213, § 5^o⁴⁸.

Finalmente, na seara registral, a densificação do que se considera impugnação fundamentada cabe às normas locais. No caso de São Paulo, por exemplo, o item 420.2 das Normas de Serviço dos Cartórios Extrajudiciais assim dispõe:

⁴⁷ § 4º Em até 15 (quinze) dias após o registro, qualquer dos genitores poderá apresentar, perante o registro civil onde foi lavrado o assento de nascimento, oposição fundamentada ao prenome e sobrenomes indicados pelo declarante, observado que, se houver manifestação consensual dos genitores, será realizado o procedimento de retificação administrativa do registro, mas, se não houver consenso, a oposição será encaminhada ao juiz competente para decisão. (Incluído pela Lei nº 14.382, de 2022)

⁴⁸ § 5º Findo o prazo sem impugnação, o oficial averbará a retificação requerida; se houver impugnação fundamentada por parte de algum confrontante, o oficial intimará o requerente e o profissional que houver assinado a planta e o memorial a fim de que, no prazo de cinco dias, se manifestem sobre a impugnação. (Redação dada pela Lei nº 10.931, de 2004)

420.2. Consideram-se infundadas a impugnação já examinada e refutada em casos iguais pelo juízo competente; a que o interessado se limita a dizer que a usucapião causará avanço na sua propriedade sem indicar, de forma plausível, onde e de que forma isso ocorrerá; a que não contém exposição, ainda que sumária, dos motivos da discordância manifestada; a que ventila matéria absolutamente estranha à usucapião.

3.2 OFÍCIOS DE REGISTRO CIVIL DAS PESSOAS NATURAIS E DESJUDICIALIZAÇÃO

Os Registros Cíveis das Pessoas Naturais são órgãos de organização técnica a quem cabe a prestação de serviços públicos delegados a particulares aprovados em concurso público de provas e títulos (art. 236, CF). Incumbe ao registrador civil registrar os atos, fatos e negócios jurídicos mais básicos e importantes à pessoa física, como nascimento, casamento, morte, interdição, ausência e união estável. Dito de outra forma por Loureiro, o RCPN “é o repositório dos atos de estado civil, o mecanismo apto para a constatação e publicação dos fatos e atos que definem o estado de uma pessoa física” (2018, p. 158).

Mais do que isso, os Órgãos de Registro Civil das Pessoas Naturais atuam como instrumento de efetivação de direitos fundamentais e direitos humanos. Aqui vale destacar a distinção das expressões: a segunda guarda relação a direitos de ordem internacional, referidos a posições jurídicas do ser humano independentemente do tempo e do contexto geográfico. Por sua vez, os direitos fundamentais referem-se aos direitos do ser humano reconhecidos e positivados no direito constitucional de determinado estado. É justamente por conta dessa relação entre os atos praticados no RCPN que o constituinte de 1988 impôs como gratuitos os registros de nascimento e óbito, para os reconhecidamente pobres, à luz do art. 5º, LXXVI⁴⁹, inserido dentro dos Direitos e Garantias Fundamentais (BOSELLI; RIBEIRO; MRÓZ, 2023).

⁴⁹ LXXVI - são gratuitos para os reconhecidamente pobres, na forma da lei:

- a) o registro civil de nascimento;
- b) a certidão de óbito;

Nesse último ponto, a Lei 9.534/1997 estendeu a gratuidade acima tratada a todos, independentemente da limitada condição econômica, ao dar nova redação ao art. 30 da Lei de Registros Públicos⁵⁰, dispositivo cuja constitucionalidade foi reafirmada pelo STF no julgamento da ADI 1.800/DF, em 11 de junho de 2007⁵¹.

Na seara normativa internacional, seguindo as orientações primordiais da Declaração Universal dos Direitos Humanos, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), assinada em 22 de novembro de 1969 e incorporada internamente pelo Decreto 678/1992, definiu os primeiros esforços para tutelar o casamento, a família, o nome e a nacionalidade, garantidos a partir do registro de nascimento (BOSELLI; RIBEIRO; MRÓZ, 2023).

A propósito, pela pertinência, confirmam-se os seguintes dispositivos do texto aprovado:

Artigo 17. Proteção da família

1. A família é o elemento natural e fundamental da sociedade e deve ser protegida pela sociedade e pelo Estado.
2. É reconhecido o direito do homem e da mulher de contraírem casamento e de fundarem uma família, se tiverem a idade e as condições para isso exigidas pelas leis internas, na medida em que não afetem estas o princípio da não-discriminação estabelecido nesta Convenção.

Artigo 18. Direito ao nome

Toda pessoa tem direito a um prenome e aos nomes de seus pais ou ao de um destes. A lei deve regular a forma de assegurar a todos esse direito, mediante nomes fictícios, se for necessário.

Artigo 20. Direito à nacionalidade

1. Toda pessoa tem direito a uma nacionalidade.
2. Toda pessoa tem direito à nacionalidade do Estado em cujo território houver nascido, se não tiver direito a outra.

⁵⁰ [Art. 30](#). Não serão cobrados emolumentos pelo registro civil de nascimento e pelo assento de óbito, bem como pela primeira certidão respectiva.

⁵¹ Eis o teor da ementa: CONSTITUCIONAL. ATIVIDADE NOTARIAL. NATUREZA. LEI 9.534/97. REGISTROS PÚBLICOS. ATOS RELACIONADOS AO EXERCÍCIO DA CIDADANIA. GRATUIDADE. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. VIOLAÇÃO NÃO OBSERVADA. PRECEDENTES. IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO. I - A atividade desenvolvida pelos titulares das serventias de notas e registros, embora seja análoga à atividade empresarial, sujeita-se a um regime de direito público. II - Não ofende o princípio da proporcionalidade lei que isenta os "reconhecidamente pobres" do pagamento dos emolumentos devidos pela expedição de registro civil de nascimento e de óbito, bem como a primeira certidão respectiva. III - Precedentes. IV - Ação julgada improcedente. (Relator Min. Nelson Jobim, relator p/ o acórdão Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJ 28-09-2007)

Mais diretamente, por sua vez, o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, adotado durante a XXI Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas em 16 de dezembro de 1966 – e incorporado ao ordenamento doméstico pelo Decreto 592/1992 – estipulou o registro imediato e geral do nascimento, incluída a indicação de nome (art. 24, “2”)⁵²(BOSELLI; RIBEIRO; MRÓZ, 2023).

Indo além, a Convenção sobre os Direitos da Criança promulgada no âmbito da ONU em 2 de setembro de 1990 – e confirmada internamente pelo Decreto 99.710/90 – definiu a necessidade de registro imediato do nascimento, bem assim o direito ao nome, à nacionalidade e, sendo possível, a conhecer a origem familiar (BOSELLI; RIBEIRO; MRÓZ, 2023). Confira-se o dispositivo em referência:

Artigo 7

A criança deve ser registrada imediatamente após seu nascimento e, desde o momento do nascimento, terá direito a um nome, a uma nacionalidade e, na medida do possível, a conhecer seus pais e ser cuidada por eles.

No que se refere à contribuição do RCPN ao acesso à ordem jurídica justa, sem necessidade de intervenção judicial, é possível dizer que a legislação atinente à matéria acompanha o fenômeno da desjudicialização. Primordialmente, alguns direitos relacionados ao registro da pessoa demandavam prévia confirmação judicial para ingressarem no repositório público. Seguindo a tendência de dispensar a atuação do magistrado em pretensões simples, a decisão de acolher a demanda registrária tem sido atribuída diretamente ao Oficial, que atua com independência face ao judiciário.

Na sequência, cabe densificar essa afirmação.

3.2.1. MATERNIDADE/PATERNIDADE SOCIOAFETIVA

⁵² ARTIGO 24

[...]

2. Toda criança deverá ser registrada imediatamente após seu nascimento e deverá receber um nome.

[...]

A socioafetividade como fato constitutivo do vínculo familiar entre ascendentes e descendentes é tema recente no estudo do direito das famílias. Tradicionalmente, sobretudo antes do advento da Constituição Federal de 1988, “filhos” eram assim considerados os havidos da reprodução ou em decorrência da adoção. A nova ordem constitucional extinguiu qualquer classificação ordinária sobre filiação e ampliou o conceito de família, para abranger outros meios de sua constituição formal, ou seja, para além do casamento.

Diante desse novo contexto, a doutrina passou a reconhecer o vínculo de parentesco decorrente da afetividade, vale dizer, convivência amorosa, como ocorre, *v.g.*, com a posse de estado de filho. Todavia, nesse primeiro momento, dada a falta de permissivo legal expresso, o reconhecimento da filiação socioafetiva – e suas implicações registrarias – exigia decisão judicial.

A título de exemplo, em 2012, a Terceira Turma do STJ decidiu que

Mesmo na ausência de ascendência genética, o registro da recorrida como filha, realizado de forma consciente, consolidou a filiação socioafetiva, devendo essa relação de fato ser reconhecida e amparada juridicamente. Isso porque a parentalidade que nasce de uma decisão espontânea, deve ter guarida no Direito de Família. (REsp n. 1.259.460/SP, relatora Ministra Nancy Andrighi, j. em 19/6/2012).

Então, a partir da edição do Provimento 63 do Conselho Nacional de Justiça, a maternidade e a paternidade socioafetiva de adolescentes e adultos passaram a ser reconhecíveis independentemente de prévia intervenção judicial, isto é, diretamente no Ofício de Registro Civil das Pessoas Naturais.

Com efeito, poderão requerer o reconhecimento da paternidade ou maternidade socioafetiva de filho os maiores de dezoito anos de idade, independentemente do estado civil. O declarante deve ser pelo menos 16 anos mais velho que o filho a ser reconhecido (art. 10, § 4º do Provimento 63/2017); veda-se o reconhecimento entre irmãos, ou por avós. Mais do que isso, não pode haver ação judicial em que se discuta o reconhecimento da paternidade ou ação de adoção (LOUREIRO, 2018).

O declarante deve demandar o reconhecimento da filiação socioafetiva diretamente em Ofício de Registro Civil das Pessoas Naturais, que não necessita coincidir com o local onde foi registrado o nascimento do(a) interessado(a).

O interessado menor e seus pais devem consentir com o pedido (art. 11, §§ 4º e 5º, do Provimento 63/2017). Recebido o requerimento, o Oficial promove sua instrução e, então remete os autos ao Ministério Público, cujo parecer é vinculativo; isto é, apenas será averbada a filiação socioafetiva após a opinião favorável do MP (art. 11, § 9º, I, do Provimento 63/2017).

A propósito do provimento em estudo, é pertinente mencionar a doutrina de Loureiro:

[...] o Provimento 63 é digno de elogios e várias de suas disposições decorrem de “normas concretas” ditadas por nossos tribunais superiores, ou seja, da jurisprudência consolidada na análise de casos concretos subsumidos à norma abstrata (v.g. reconhecimento da filiação socioafetiva, da igualdade entre consortes de sexos diversos e aqueles do mesmo sexo etc.) e da posição da doutrina. (2018, p. 345).

3.2.2. RETIFICAÇÃO DE ASSENTO DE NASCIMENTO E CASAMENTO DO(A) TRANSEXUAL

Semelhantemente ao visto em relação à maternidade/paternidade socioafetiva, a modificação do nome e do gênero do transexual, em seu registro de nascimento, inicialmente demandava autorização judicial. A partir da edição do Provimento 73 de 2018 do CNJ, essa pretensão passou a ser instrumentalizada sem necessidade de intervenção do judiciário; vale dizer, diretamente no Ofício de Registro Civil das Pessoas Naturais.

Entendeu-se que a mudança do sexo e do prenome do transexual adequa documentos a sua autopercepção de gênero, em prestígio ao direito à identidade pessoal, à autonomia e à dignidade da pessoa humana.

Os “considerandos” do Provimento 73/2018 do CNJ deixam clara a motivação que levou o Conselho a respaldar pretensões da espécie, com especial destaque à(ao): (I) - legislação internacional de direitos humanos, em especial, o Pacto de San Jose da Costa Rica, que impõe o respeito ao direito ao nome (art. 18), ao reconhecimento da personalidade jurídica (art. 3º), à liberdade pessoal (art. 7º.1) e à honra e à dignidade (art. 11.2); (II) - Convenção Interamericana de Direitos

Humanos, da qual a República Federativa do Brasil é signatária e cujos dispositivos devem ser observados sob pena de responsabilidade internacional; (III) - Opinião Consultiva n. 24/17 da Corte Interamericana de Direitos Humanos, que trata da identidade de gênero, igualdade e não discriminação e define as obrigações dos Estados-Parte no que se refere à alteração do nome e à identidade de gênero; (IV) - direito constitucional à dignidade (art. 1º, III, da CF/88), à intimidade, à vida privada, à honra, à imagem (art. 5º, X, da CF/88), à igualdade (art. 5º, *caput*, da CF/88), à identidade ou expressão de gênero sem discriminações; (V) - decisão da Organização Mundial da Saúde de excluir a transexualidade do capítulo de doenças mentais da Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problemas Relacionados à Saúde (CID); (VI) - possibilidade de o Brasil, como Estado-Membro das Nações Unidas, adotar a nova CID a partir de maio de 2019, quando da apresentação do documento na Assembleia Mundial da Saúde, sendo permitidos, desde já, o planejamento e a adoção de políticas e providências, inclusive normativas, adequadas à nova classificação; (VII) - decisão do Supremo Tribunal Federal que conferiu ao art. 58 da Lei n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973, interpretação conforme à Constituição Federal, reconhecendo o direito da pessoa transgênero que desejar, independentemente de cirurgia de redesignação ou da realização de tratamentos hormonais ou patologizantes, à substituição de prenome e gênero diretamente no ofício do RCPN (ADI n. 4.275/DF).

Para tanto, qualquer pessoa maior de 18 anos poderá requerer a Ofício do RCPN averbação de alteração de gênero e prenome, a fim de adequá-los à identidade autopercebida (art. 2 do Prov. 73/2018). O atendimento ao pedido independe de prévia autorização judicial ou de comprovação de realização de cirurgia de redesignação sexual e/ou de tratamento hormonal ou patoloizante, assim como dispensa apresentação de laudo médico ou psicológico (art. 4, § 1º, do Prov. 73/2018).

Um último destaque há de ser feito: como forma de conferir maior amplitude, as disposições do Provimento 73/2018 foram incorporadas ao Código de Normas da Corregedoria-Geral da Justiça do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, à luz dos arts. 550-A a 550-F.

3.2.3. ALTERAÇÃO IMOTIVADA DE PRENOME E SOBRENOME

O pedido imotivado de alteração do prenome passou a ser instrumentalizável pela via administrativa a partir da Lei 14.382/2022, que conferiu a seguinte redação ao art. 56 da Lei 6.015/1973:

Art. 56. A pessoa registrada poderá, após ter atingido a maioridade civil, requerer pessoalmente e imotivadamente a alteração de seu prenome, independentemente de decisão judicial, e a alteração será averbada e publicada em meio eletrônico.

§ 1º A alteração imotivada de prenome poderá ser feita na via extrajudicial apenas 1 (uma) vez, e sua desconstituição dependerá de sentença judicial.

[...]

§ 3º Finalizado o procedimento de alteração no assento, o ofício de registro civil de pessoas naturais no qual se processou a alteração, a expensas do requerente, comunicará o ato oficialmente aos órgãos expedidores do documento de identidade, do CPF e do passaporte, bem como ao Tribunal Superior Eleitoral, preferencialmente por meio eletrônico.

§ 4º Se suspeitar de fraude, falsidade, má-fé, vício de vontade ou simulação quanto à real intenção da pessoa requerente, o oficial de registro civil fundamentadamente recusará a retificação.

Passou a ser prevista também a mudança de sobrenome, uma vez mais independentemente de autorização judicial, a fim de (I) - inclusão de sobrenomes familiares; (II) - inclusão ou exclusão de sobrenome do cônjuge, na constância do casamento; (III) - exclusão de sobrenome do ex-cônjuge, após a dissolução da sociedade conjugal, por qualquer das suas causas; e (IV) - inclusão e exclusão de sobrenomes em razão de alteração das relações de filiação, inclusive para os descendentes, cônjuge ou companheiro da pessoa que teve seu estado alterado (art. 57 da Lei 6.015/73).

3.2.4. CASAMENTO

O casamento pode ser definido como a união formal entre pessoas, com o objetivo de constituir família, em comunhão plena de vida.

Até a edição do Decreto 1.144/1861, o tratamento legislativo dado ao casamento no Brasil expressava a forte influência da igreja católica na época, seguindo a tradição portuguesa, a ponto de ser o catolicismo a religião oficial do Estado, *ex vi* do art. 5º da Constituição de 1822⁵³. O procedimento era demandado ao páraço da freguesia local, que realizava as denúncias para se informar sobre a existência de impedimentos entre os noivos (BRITTO, 2020).

Com o advento do Decreto 1.444/1861, os casamentos realizados sob a influência de outras religiões para além da católica foram formalmente reconhecidos pelo país. O registro cabia ao “Secretario da Camara Municipal”, (sic), nos termos do art. 19 do Decreto Regulamentar subsequente de n. 3.069/1863⁵⁴.

Embora a norma de 1863 tenha previsto a atuação do juiz de direito na seara dos casamentos, fê-lo para corrigir eventuais vícios posteriores ao ato, e não como órgão cuja autorização é pressuposto para o matrimônio. É o que se retira dos arts. 8º e 9º, *in verbis*:

Art. 8º Provados estes casamentos por modo legal, não serão privados do beneficio da citada lei, sem que tenham sido annullados por sentença do juiz competente, proferida em processo regular e passada em julgado.

Art. 9º Compete ao juiz de direito do domicilio conjugal, ou do domicilio do conjuge demandado, conhecer da nullidade de todos os casamentos entre nacionaes, ou estrangeiros que professarem religião diferente da do Estado; e bem assim de qualquer outra questão relativa a estes casamentos.

O Decreto n 9.886/1888 deu novo regulamento aos registros dos nascimentos, casamentos e óbito e, na parte que toca ao matrimônio, mais uma vez não previu a autorização do juiz como pressuposto do ato (arts. 69 a 73).

Indo além, o Decreto 181/1890, enfim, elevou o casamento civil ao patamar de lei própria. Na ocasião, foi definido o processo de habilitação ao

⁵³ Art. 5. A Religião Catholica Apostolica Romana continuará a ser a Religião do Imperio. Todas as outras Religiões serão permitidas com seu culto domestico, ou particular em casas para isso destinadas, sem fórma alguma exterior do Templo.

⁵⁴ Art. 19. Para o registro dos casamentos, nascimentos e obitos, de nacionaes, ou estrangeiros não catholicos, haverá tres livros: um para o dos casamentos, o qual ficará a cargo do Secretario da Camara Municipal da residencia de um dos conjuges; e dous para o dos nascimentos, e obitos, os quaes ficarão a cargo do Escrivão do Juiz de Paz do lugar respectivo; podendo porém o Governo na Côrte, e os Presidentes nas Provincias designar o Escrivão, ou Escrivães do Juiz de Paz que desempenhem estas funcções, segundo o exigir a população ou as distancias.

casamento, cuja condução cabia ao “oficial do registro civil”, sem intervenção do juiz (arts. 1º a 6º).

Na sequência, o Código Civil de 1916 (arts. 180 a 182) manteve a dispensa de intervenção do judiciário no procedimento de habilitação de casamento.

Então, a Lei de Registros Públicos – Lei 6.015/1973 – em seu texto aprovado, passou a demandar a atuação necessária do Ministério Público no procedimento preparatório ao casamento e, eventualmente, do juiz, nos termos seguintes:

Art. 68. Na habilitação para o casamento, os interessados, apresentando os documentos exigidos pela lei civil, requererão ao oficial do registro do distrito de residência de um dos nubentes, que lhes expeça certidão de que se acham habilitados para se casarem.

§ 1º Autuada a petição com os documentos, o oficial mandará afixar proclamas de casamento em lugar ostensivo de seu cartório e fará publicá-los na imprensa local, se houver; em seguida abrirá vista dos autos ao órgão do Ministério Público, para manifestar-se sobre o pedido e requerer o que for necessário à sua regularidade, podendo exigir a apresentação de atestado de residência firmado por autoridade policial.

§ 2º Se o órgão do Ministério Público impugnar o pedido ou a documentação, os autos serão encaminhados ao Juiz, que decidirá sem recurso.

§ 3º Decorrido o prazo de quinze (15) dias a contar da afixação do edital em cartório, se não aparecer quem oponha impedimento nem constar algum dos que de ofício deva declarar, ou se tiver sido rejeitada a impugnação do órgão do Ministério Público, o oficial do registro certificará a circunstância nos autos e entregará aos nubentes certidão de que estão habilitados para se casar dentro do prazo previsto em lei.

Seguindo o caminho contrário à desjudicialização, o Código Civil de 2002 passou a prever a participação do judiciário na habilitação ao casamento, conforme constou no art. 1.526, redação original, *in verbis*: “a habilitação será feita perante o oficial do Registro Civil e, após a audiência do Ministério Público, será homologada pelo juiz.”.

Todavia, a Lei 12.133/2009 reformou o texto do mencionado art. 1.526, para moldá-lo novamente ao que previa a legislação anterior, vale dizer: fixar a atuação do judiciário apenas havendo impugnação ao casamento. Eis o texto que passou a vigor:

Art. 1.526. A habilitação será feita pessoalmente perante o oficial do Registro Civil, com a audiência do Ministério Público.
 Parágrafo único. Caso haja impugnação do oficial, do Ministério Público ou de terceiro, a habilitação será submetida ao juiz.

Finalmente, a Medida Provisória 1.085/2021 – na sequência transformada na lei 14.382/2022 – visando simplificar o procedimento preparatório do casamento e seguindo a tendência de desjudicialização, notadamente na seara dos registros público, excluiu de vez a participação obrigatória tanto do MP Estadual quanto do judiciário na habilitação ao matrimônio.

O procedimento foi otimizado. Cabe ao Oficial receber a documentação exigida pela lei civil, dar publicidade à pretensão e, enfim, certificar a habilitação ao casamento. O judiciário atuará apenas se houver impedimento ou arguição de causa suspensiva.

É o que passou a constar do novo texto do art. 67, §§ 1º e 5º da LRP:

§ 1º Se estiver em ordem a documentação, o oficial de registro dará publicidade, em meio eletrônico, à habilitação e extrairá, no prazo de até 5 (cinco) dias, o certificado de habilitação, podendo os nubentes contrair matrimônio perante qualquer serventia de registro civil de pessoas naturais, de sua livre escolha, observado o prazo de eficácia do art. 1.532 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil).

[...]

§ 5º Se houver impedimento ou arguição de causa suspensiva, o oficial de registro dará ciência do fato aos nubentes, para que indiquem, em 24 (vinte e quatro) horas, prova que pretendam produzir, e remeterá os autos a juízo, e, produzidas as provas pelo oponente e pelos nubentes, no prazo de 3 (três) dias, com ciência do Ministério Público, e ouvidos os interessados e o órgão do Ministério Público em 5 (cinco) dias, decidirá o juiz em igual prazo.

[...]

Ainda na seara da desjudicialização do procedimento preparatório ao casamento, cabe tratar da particular situação de casais homoafetivos.

A possibilidade de iniciar o procedimento de habilitação para casamento entre pessoas de sexo idêntico independentemente de decisão judicial permissiva intensificou-se a partir do decidido pelo STF na ADI 4.277/DF⁵⁵. Na ocasião, a

⁵⁵ Eis o assentado em ementa, na parte que é pertinente ao tema tratado: [...] INTERPRETAÇÃO DO ART. 1.723 DO CÓDIGO CIVIL EM CONFORMIDADE COM A CONSTITUIÇÃO FEDERAL (TÉCNICA DA “INTERPRETAÇÃO CONFORME”). RECONHECIMENTO DA UNIÃO HOMOAFETIVA COMO FAMÍLIA. PROCEDÊNCIA DAS

Suprema Corte fixou o entendimento de que a Constituição Federal não obsta a união estável formada por casal de mesmo sexo. A rigor, os princípios da liberdade, da igualdade e da dignidade da pessoa humana fundamentam essa pretensão.

A definição do julgado – embora o objeto fosse distinto – estimulou o debate acerca da possibilidade jurídica de casamento entre pessoas do mesmo sexo. Atento a esse movimento, em 25.10.2011, o STJ julgou REsp. 1.183.378/RS, no qual ficou assentada a “inexistência de vedação expressa a que se habilitem para o casamento pessoas do mesmo sexo”.

Apesar da definição de ambos os precedentes, não havia orientação unificada quanto ao procedimento de habilitação para casamento entre pessoas de sexo idêntico. Loureiro aponta que:

De qualquer forma, a questão ainda não era pacífica, uma vez que, ao contrário da decisão proferida na ADI 4277 (e também na ADPF 132/RJ), o julgamento do STJ no REsp. 1.183.378/RS não tem efeito vinculativo, embora revele uma importante orientação jurisprudencial. Essa discrepância de entendimentos levava a uma indesejável insegurança jurídica: várias unidades de registro civil das pessoas naturais realizavam casamentos homossexuais, após decisão favorável dos respectivos juízes corregedores. Em outros municípios ou unidades da federação, no entanto, tais matrimônios são vedados. (2018, p. 267).

Para afastar as dúvidas sobre a necessidade (ou não) de autorização judicial para o casamento homossexual, o CNJ editou a Resolução 175/2013, que assentou ser vedada às autoridades – e ao RCPN – a recusa de habilitação, celebração e registro do casamento entre pessoas do mesmo sexo.

Portanto, é possível dizer que atualmente se dispensa decisão judicial permissiva para habilitação ao casamento homossexual.

AÇÕES. Ante a possibilidade de interpretação em sentido preconceituoso ou discriminatório do art. 1.723 do Código Civil, não resolúvel à luz dele próprio, faz-se necessária a utilização da técnica de “interpretação conforme à Constituição”. Isso para excluir do dispositivo em causa qualquer significado que impeça o reconhecimento da união contínua, pública e duradoura entre pessoas do mesmo sexo como família. Reconhecimento que é de ser feito segundo as mesmas regras e com as mesmas consequências da união estável heteroafetiva. (Tribunal Pleno. Relator Min. Ayres Britto, j. em 05.05.2011).

3.3 OFÍCIOS DE REGISTRO DE IMÓVEIS E DESJUDICIALIZAÇÃO

Historicamente, o registro imobiliário no Brasil teve origem no ano de 1850, expresso pela Lei n. 601 de 18 de setembro de 1850, momento pelo qual a posse de um bem imóvel passa a ser reconhecida perante o Vigário da Igreja Católica, sendo assim, inicialmente, chamada de “registro do vigário” (HANNA, 2022).

Do ponto de vista conceitual, o Registro de Imóveis é o ofício de organização técnica e administrativa, sem personalidade jurídica própria, delegado a particular aprovado em concurso público de provas e títulos, e a quem incumbe documentar com fé pública as informações mais relevantes à propriedade imobiliária, notadamente os direitos reais que a ela são pertinentes.

Nesse sentido, segundo o art. 172 da LRP, os Ofícios de Registro de Imóveis detêm a competência de registrar atos constitutivos ou declaratórios, translativos e extintivos de direitos reais, quer para sua validade em relação a terceiro, quer para sua disponibilidade. Dito de outra forma, o Registro de Imóvel tem como função primordial dar publicidade e trazer segurança ao direito de propriedade imobiliária.

Durante a Pandemia do Covid-19, a essencialidade desse serviço registral foi intensificada e reconhecida expressamente pelo Conselho Nacional de Justiça, mediante o Provimento 94/2020, conforme consta, o Registro de Imóveis é essencial para o exercício do direito fundamental à propriedade imobiliária, com importância direta para assegurar a implementação do crédito com garantia real (LISBOA, 2023).

No que se refere à relação do RI e a desjudicialização de procedimentos, é relevante destacar a instrumentalização das execuções administrativas na alienação fiduciária em garantia, bem assim da usucapião e da adjudicação compulsória, as quais serão melhores tratadas na sequência.

3.3.1. ALIENAÇÃO FIDUCIÁRIA EM GARANTIA

No tocante à alienação fiduciária, é possível entendê-la esta como um instituto de garantia jurídica, em que o devedor (fiduciante) transfere a propriedade resolúvel da coisa para o credor (fiduciário) com o escopo de resguardar um contrato tido como principal. Ao primeiro é reservada a posse direta do bem, enquanto o segundo mantém a indireta.

A origem da alienação fiduciária remonta ao direito romano, com alguma influência do direito germânico e do direito anglo-saxão, como uma alternativa ao sistema de hipotecas, que apresentava algumas limitações em relação à execução rápida das garantias em caso de inadimplência do devedor. O objetivo era fornecer maior segurança ao credor e incentivar a concessão de crédito (LISBOA, 2023).

No Brasil, a alienação fiduciária foi introduzida no ordenamento jurídico como parte das medidas para modernização do sistema financeiro nacional. O Decreto-Lei nº 911/1969, que regulamentou a alienação fiduciária de bens móveis, surgiu em um contexto de forte crescimento econômico e aumento das operações de crédito, buscando oferecer mais garantias aos credores e estimular o financiamento de bens de consumo duráveis.

Posteriormente, a alienação fiduciária foi estendida aos bens imóveis pela Lei nº 9.514/1997, conhecida como a Lei do Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI), que trouxe regras específicas para a alienação fiduciária imobiliária, permitindo sua utilização como forma de garantia em financiamentos habitacionais.

Com efeito, é possível vislumbrar o procedimento de execução da alienação fiduciária de imóvel como exemplo de desjudicialização. Isso porque a cobrança do devedor em caso de mora é realizada diretamente nos Ofícios de Registro de Imóveis, sem atuação, a princípio, do judiciário. Nesse caso, o processo de execução da garantia é relativamente mais rápido e menos oneroso do que os procedimentos judiciais tradicionais. E isso implica benefícios ao mercado em geral, notadamente aos financiados, que se valem de acesso mais facilitado do crédito, com juros mais baixos.

Especificamente acerca do procedimento de execução da garantia, uma vez caracterizada a mora do devedor, o credor demanda ao Ofício de Registro de Imóveis em que registrada a garantia a notificação daquele para pagamento da dívida inadimplida. Essa notificação pode ser feita por preposto do RI, via correios ou

através dos Ofícios de Registro de Títulos e Documentos (art. 26, § 3º, da Lei 9.514/1997⁵⁶).

Satisfeitas as obrigações vencidas e, por assim, purgada a mora, o contrato de alienação fiduciária convalidará, caso em que o RI, em três dias, entregará as importâncias recebidas ao credor fiduciário, deduzidas as despesas de cobrança e intimação.

Do contrário, em persistindo o inadimplemento, o RI certifica esse fato e promove a averbação, na matrícula do imóvel, da consolidação da propriedade em nome do fiduciário, caso haja prévio pagamento do imposto de transmissão inter vivos e, sendo o caso, do laudêmio.

Na hipótese de consolidação da propriedade em nome do fiduciário, em trinta dias, este deve promover público leilão para a alienação do imóvel. É digno de nota destacar que esse “leilão” ocorre administrativamente. Havendo lance inicial inferior ao valor do imóvel – assim considerado aquele indicado no contrato – é realizado segundo leilão em quinze dias.

No segundo leilão, é aceito o maior lance oferecido, desde que igual ou superior ao valor da dívida, despesas, prêmios de seguro, encargos legais, inclusive tributos, e das contribuições condominiais, assegurado ao devedor fiduciante, durante todo o transcorrer do procedimento de execução da garantia, preferência para adquirir o imóvel por preço correspondente ao montante global da inadimplência.

Pelo que se vê, portanto, o procedimento de cobrança na alienação fiduciária em garantia imobiliária é, do início ao fim, inteiramente administrativo, sendo instrumentalizado em cartório, sem intervenção do judiciário.

3.3.2. A USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL

⁵⁶ Art. 26. [...]

§ 3º A intimação far-se-á pessoalmente ao fiduciante, ou ao seu representante legal ou ao procurador regularmente constituído, podendo ser promovida, por solicitação do oficial do Registro de Imóveis, por oficial de Registro de Títulos e Documentos da comarca da situação do imóvel ou do domicílio de quem deva recebê-la, ou pelo correio, com aviso de recebimento.

A usucapião é espécie de aquisição originária da propriedade. Nesse caso, não há transferência entre vendedor e comprador, já que a coisa é adquirida, repita-se, originalmente. Para tanto, exige-se a posse qualificada, ou seja, exercida com ânimo de dono, além de ser mansa, pacífica e empreendida pelo lapso necessário à aquisição da propriedade conforme a modalidade de usucapião pretendida (ordinária, extraordinária, tabular, especial, conjugal, etc.). Os requisitos materiais da usucapião imobiliária encontram-se, substancialmente, nos arts. 1.238 a 1.244 do Código Civil.

Tradicionalmente, o interessado em adquirir a propriedade pela usucapião precisava ajuizar uma ação judicial para que fosse reconhecido o seu direito. Esse processo envolvia a apresentação de documentos e provas que demonstram o cumprimento dos requisitos legais da usucapião e, muitas vezes, o procedimento era longo e dispendioso.

Com a entrada em vigor da Lei 13.105/2015, foi introduzida a possibilidade de realizar a usucapião extrajudicialmente, ou seja, diretamente nos cartórios de registro de imóveis, desde que preenchidos tais requisitos legais. Essa alteração visa tornar o processo mais rápido, seguro e menos oneroso para as partes envolvidas.

Com efeito, a aludida lei acrescentou o art. 216-A à LRP, passando a prever procedimento extrajudicial direcionado ao reconhecimento da usucapião.

O procedimento administrativo inicia-se com o requerimento do interessado, assistido por advogado ou defensor público. Há a necessidade de que a inicial seja instruída com ata notarial lavrada por tabelião, em que se ateste o tempo de posse do requerente e de seus antecessores, conforme o caso e suas circunstâncias. Além disso, há de se juntar também: (I) - planta e memorial descritivo assinado por profissional legalmente habilitado, com prova de anotação de responsabilidade técnica no respectivo conselho de fiscalização profissional, e pelos titulares de direitos registrados ou averbados na matrícula do imóvel usucapiendo ou na matrícula dos imóveis confinantes; (II) - certidões negativas dos distribuidores da comarca da situação do imóvel e do domicílio do requerente; e (III) - justo título ou quaisquer outros documentos que demonstrem a origem, a continuidade, a natureza e o tempo da posse, tais como o pagamento dos impostos e das taxas que incidirem sobre o imóvel.

O pedido é prenotado pelo RI. Caso a planta anexada à inicial não contenha a assinatura de qualquer dos titulares de direitos registrados ou averbados na matrícula do imóvel usucapiendo, ou na matrícula dos imóveis confinantes, estes serão notificados pessoalmente para manifestação. No primeiro momento, a lei previa o silêncio como oposição ao pedido. Todavia, a nova redação do art. 216-A, § 2º, da LRP⁵⁷, dada pela Lei 13.465/2017, passou a vê-lo (o silêncio) como concordância à pretensão inicial, de modo a conferir maior efetividade ao procedimento administrativo sob exame.

A União, o Estado, o Distrito Federal e o Município, conforme o caso, serão intimados pessoalmente para se manifestarem em 15 (quinze) dias sobre o pedido. Além disso, outros interessados obterão conhecimento da pretensão através de editais a serem publicados em jornal de grande circulação.

Na sequência, a pretensão é examinada pelo Oficial de Registro de Imóveis. Nesse aspecto, inicialmente, o acolhimento do pedido exigia a falta de resistência pelos interessados. Todavia, é digna de nota a inovação trazida pela Lei 14.382/2022 à LRP, que conferiu nova redação ao § 10º do art. 216-A para permitir expressamente o afastamento de impugnações não justificadas pelo registrador, nos seguintes termos:

Art. 216-A [...]

§ 10. Em caso de impugnação justificada do pedido de reconhecimento extrajudicial de usucapião, o oficial de registro de imóveis remeterá os autos ao juízo competente da comarca da situação do imóvel, cabendo ao requerente emendar a petição inicial para adequá-la ao procedimento comum, porém, em caso de impugnação injustificada, esta não será admitida pelo registrador, cabendo ao interessado o manejo da suscitação de dúvida nos moldes do art. 198 desta Lei.

Finalmente, o acolhimento da pretensão implicará o registro da aquisição do imóvel, sendo permitida a abertura de matrícula para tanto, se for o caso.

⁵⁷ § 2º Se a planta não contiver a assinatura de qualquer um dos titulares de direitos registrados ou averbados na matrícula do imóvel usucapiendo ou na matrícula dos imóveis confinantes, o titular será notificado pelo registrador competente, pessoalmente ou pelo correio com aviso de recebimento, para manifestar consentimento expresso em quinze dias, interpretado o silêncio como concordância.

Assim, a usucapião extrajudicial trouxe maior celeridade aos processos de regularização fundiária e fomentou a segurança jurídica nas aquisições imobiliárias, além de desafogar o Poder Judiciário de alguns casos que podem ser resolvidos de forma mais rápida e simples nos cartórios, garantindo a desjudicialização como forma de celeridade processual e a permitindo ter a segurança jurídica necessária.

3.3.2. A RETIFICAÇÃO IMOBILIÁRIA EXTRAJUDICIAL

Dando sequência às modalidades de desjudicialização de procedimentos no âmbito dos Ofícios de Registro de Imóveis, chega-se à retificação extrajudicial de matrículas. Trata-se de procedimento que permite a correção de informações e dados relativos a um imóvel.

Anteriormente ao movimento de desjudicialização, regra geral, a retificação de matrículas demandava requerimento do interessado ao Juízo, em procedimento com oitiva obrigatória do Ministério Público. Era o que constava do texto original do art. 214 da LRP, *in verbis*:

Art. 214. A requerimento do interessado, poderá ser retificado o erro constante do registro, desde que tal retificação não acarrete prejuízo a terceiro.

§ 1º A retificação será feita mediante despacho judicial, salvo no caso de erro evidente, o qual o oficial, desde logo, corrigirá, com a devida cautela.

§ 2º Se da retificação resultar alteração da descrição das divisas ou da área do imóvel, serão citados, para se manifestarem sobre o requerimento, em dez (10) dias, todos os confrontantes e o alienante ou seus sucessores.

§ 3º O Ministério Público será ouvido no pedido de retificação.

§ 4º Se o pedido de retificação for impugnado fundamentadamente, o Juiz remeterá o interessado para as vias ordinárias.

§ 5º Da sentença do Juiz, deferindo ou não o requerimento, cabe o recurso de apelação com ambos os efeitos.

A partir da Lei 10.931/2004, foi conferida nova redação ao dispositivo sob exame, passando a prever um procedimento administrativo, instrumentalizado em cartório, para a retificação de matrículas, à semelhança do que ocorre com a

usucapião extrajudicial. Assim, segundo a nova ordem jurídica, a retificação extrajudicial, ao fim, é decidida pelo Oficial, sem intervenção do judiciário.

Por derradeiro, cabe destacar que a retificação de área não dispõe apenas de metragem quadrada, mas também de medidas lineares, o que corriqueiramente ocorre com a alteração na descrição de divisas, especialmente, no que tange às metragens do perímetro, ou medidas consistentes em rumos, graus e distâncias (SERRA, 2021).

3.3.3. A ADJUDICAÇÃO EXTRAJUDICIAL

A Lei 14.382/2022 incorporou aos serviços extrajudiciais nova ferramenta de exercício de direito aos cidadãos, por meio da previsão da adjudicação extrajudicial. Essa nova lei, fruto da conversão da Medida Provisória nº1085/2021, permitiu que seja realizada e processada a adjudicação compulsória extrajudicialmente, vale dizer, de modo alternativo à demanda em Juízo.

Do ponto de vista material, os requisitos para a adjudicação constam dispostos pelo Código Civil, nos artigos 1417 e 1418:

Art. 1.417. Mediante promessa de compra e venda, em que se não pactuou arrependimento, celebrada por instrumento público ou particular, e registrada no Cartório de Registro de Imóveis, adquire o promitente comprador direito real à aquisição do imóvel.

Art. 1.418. O promitente comprador, titular de direito real, pode exigir do promitente vendedor, ou de terceiros, a quem os direitos deste forem cedidos, a outorga da escritura definitiva de compra e venda, conforme o disposto no instrumento preliminar; e, se houver recusa, requerer ao juiz a adjudicação do imóvel.

Vale dizer: com a formulação de uma promessa de compra e venda, em que não seja pactuado o direito ao arrependimento, e havendo satisfação do preço, o promitente comprador adquire direito à transferência do imóvel. E isso, é necessário acrescentar, independentemente de registro do contrato no RI, à luz do

que disciplina a Súmula 239 do STJ⁵⁸ e tendo em vista a redação dada ao art. 216-B, § 2º, da LRP⁵⁹.

Mais uma vez, o procedimento eleito à adjudicação compulsória extrajudicial é similar ao definido à usucapião administrativa. Demanda-se: (I) requerimento do promitente comprador ou qualquer dos seus cessionários ou promitentes cessionários, ou ainda seus sucessores, bem como o promitente vendedor; (II) representação por advogado ou defensor público, dotados de procuração com poderes específicos; (III) inicial instruída com a promessa de compra e venda ou de cessão ou de sucessão, quando o caso; (IV) prova do inadimplemento, caracterizado pela não celebração do título de transmissão da propriedade plena no prazo de 15 (quinze) dias, contado da entrega de notificação extrajudicial pelo oficial do registro de imóveis da situação do imóvel, que poderá delegar a diligência ao oficial do registro de títulos e documentos; (V) ata notarial lavrada por tabelião de notas da qual constem a identificação do imóvel, o nome e a qualificação do promitente comprador ou de seus sucessores constantes do contrato de promessa, a prova do pagamento do respectivo preço e da caracterização do inadimplemento da obrigação de outorgar ou receber o título de propriedade; (VI) certidões dos distribuidores forenses da comarca da situação do imóvel e do domicílio do requerente que demonstrem a inexistência de litígio envolvendo o contrato de promessa de compra e venda do imóvel objeto da adjudicação; e (VII) comprovante de pagamento do respectivo Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI).

Sendo satisfeitos os requisitos acima, o Oficial do Registro de Imóveis da circunscrição onde se situa o imóvel relacionado procederá ao registro do domínio em nome do promitente comprador, servindo de título a respectiva promessa de compra e venda ou de cessão ou o instrumento que comprove a sucessão.

⁵⁸ “O direito à adjudicação compulsória não se condiciona ao registro do compromisso de compra e venda no cartório de imóveis.”

⁵⁹ § 2º O deferimento da adjudicação independe de prévio registro dos instrumentos de promessa de compra e venda ou de cessão e da comprovação da regularidade fiscal do promitente vendedor.

3.4. TABELIONATOS DE PROTESTO E DESJUDICILIAÇÃO

Os tabelionatos de protestos são os ofícios responsáveis pelo protesto de títulos e documentos de dívidas, vale dizer, ato público, extrajudicial, formal e solene pelo qual se prova a inadimplência e o descumprimento de obrigação originada nesses instrumentos, nos termos definidos no art. 1º da Lei 9.492/1997⁶⁰.

Historicamente, o protesto surgiu para atender a exigências do direito cambiário. Sua função era a de servir como marco para o estabelecimento da taxa de juros, bem assim para provar, com a fé pública que lhe é inerente, a falta de aceite em letras de câmbio (BUENO, 2021).

A extensão da relevância do protesto ocorreu quando passou a se destinar também a comprovar a falta de pagamento, diante das novas demandas do mercado. A partir desse momento, o protesto passou a servir como relevante meio indireto de cobrança de dívida, o que será melhor abordado a seguir.

3.4.1. A TUTELA EXTRAJUDICIAL DO CRÉDITO INADIMPLIDO

Como visto acima, a finalidade do protesto expandiu-se com o tempo para abranger não só a função probatória, ou de definição dos encargos legais, mas também a de servir de instrumento para recuperação de dívidas inadimplidas. Em um primeiro momento, essa nova função do protesto encontrou resistência na doutrina. Bueno menciona o entendimento de Luiz Emygdio Rosa Jr, para quem “o protesto não é meio de cobrança nem meio de coação, como utilizado na prática por alguns credores, principalmente instituições financeiras, para que o devedor sofra os reflexos do descrédito” (2021, p. 11).

Assim mesmo, como comenta Bueno, essa posição restritiva da função arrecadatória do protesto perdeu espaço. Nesse sentido entende, por exemplo, Ribeiro de Souza, que diz:

⁶⁰ Art. 1º Protesto é o ato formal e solene pelo qual se prova a inadimplência e o descumprimento de obrigação originada em títulos e outros documentos de dívida.

Exerce o protesto função probatória quanto ao inadimplemento do devedor. Contudo, e evidentemente, ao se utilizarem dos serviços de protesto, não objetivam os credores a lavratura e o registro do protesto, a provar o descumprimento de obrigação originada em títulos e outros documentos de dívida. O escopo dos credores é a solução do conflito de interesses, com o recebimento do que lhes é devido (2022, p. 78).

Em síntese, os serviços de protesto podem ser utilizados como relevante meio para solução extrajudicial dos conflitos de interesses decorrentes da relação credor e devedor (SOUZA, 2022). O Poder Judiciário está assoberbado de demandas, de tal modo que a viabilização de uma forma extrajudicial de tutela do crédito inadimplido deve ser bem vista pelo operador do direito.

A coação decorrente dos efeitos do protesto não é fato maléfico, mesmo que prejudicial a alguém. Nessa específica hipótese, a coação tem a potencial função de solucionar o litígio de crédito, permitindo ao Poder Judiciário concentrar-se em demandas creditícias em que há profundo conflito, como nos casos de discussão sobre aspectos de validade do documento de dívida.

Com efeito, a importância do protesto vem sendo reconhecida pelo legislador, que ampliou a lista de documentos passíveis de serem apontados a protesto. Se em um primeiro momento apenas títulos cambiais eram passíveis de serem protestados, títulos civis, documentos de dívida no geral, certidões de dívida ativa (art. 1º, parágrafo único, da Lei 9.492/1997⁶¹) e, mais recentemente, decisões judiciais (arts. 518⁶² e 528, § 1º⁶³, do CPC/2015) passaram a ser protestáveis.

⁶¹ Art. 1º [...]

Parágrafo único. Incluem-se entre os títulos sujeitos a protesto as certidões de dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas. (Incluído pela Lei nº 12.767, de 2012)

⁶² Art. 517. A decisão judicial transitada em julgado poderá ser levada a protesto, nos termos da lei, depois de transcorrido o prazo para pagamento voluntário previsto no art. 523. § 1º Para efetivar o protesto, incumbe ao exequente apresentar certidão de teor da decisão. § 2º A certidão de teor da decisão deverá ser fornecida no prazo de 3 (três) dias e indicará o nome e a qualificação do exequente e do executado, o número do processo, o valor da dívida e a data de decurso do prazo para pagamento voluntário.

§ 3º O executado que tiver proposto ação rescisória para impugnar a decisão exequenda pode requerer, a suas expensas e sob sua responsabilidade, a anotação da propositura da ação à margem do título protestado.

§ 4º A requerimento do executado, o protesto será cancelado por determinação do juiz, mediante ofício a ser expedido ao cartório, no prazo de 3 (três) dias, contado da data de protocolo do requerimento, desde que comprovada a satisfação integral da obrigação.

⁶³ Art. 528. [...]

Acerca da função de cobrança do procedimento de protesto, o Min. Luis Roberto Barroso, em seu voto na ADI 5.135 – cujo objeto envolvia o exame da constitucionalidade do já citado art. 1º, parágrafo único, da Lei 9.492/1997 - disse:

[...] o dispositivo legal impugnado não viola o princípio da proporcionalidade. A medida é adequada, pois confere maior publicidade ao descumprimento das obrigações tributárias e serve como importante mecanismo extrajudicial de cobrança, que estimula a adimplência, incrementa a arrecadação e promove a justiça fiscal. A medida é necessária, pois permite alcançar os fins pretendidos de modo menos gravoso para o contribuinte (já que não envolve penhora, custas, honorários, etc.) e mais eficiente para a arrecadação tributária em relação ao executivo fiscal (que apresenta alto custo, reduzido índice de recuperação dos créditos públicos e contribui para o congestionamento do Poder Judiciário). A medida é proporcional em sentido estrito, uma vez que os eventuais custos do protesto de CDA (limitações creditícias) são compensados largamente pelos seus benefícios, a saber: (i) a maior eficiência e economicidade na recuperação dos créditos tributários, (ii) a garantia da livre concorrência, evitando-se que agentes possam extrair vantagens competitivas indevidas da sonegação de tributos, e (iii) o alívio da sobrecarga de processos do Judiciário, em prol da razoável duração do processo. (STF, ADI 5.135, Tribunal Pleno, rel. Min. Luis Roberto Barroso, j. em 09 de novembro de 2016).

Três são as características do procedimento de protesto que o tornam meio atrativo de recuperação do crédito inadimplido: custo, tempo de duração e eficiência.

Nesse sentido, eis os custos comparados dos procedimentos extrajudicial e judicial em Santa Catarina para cobrança de uma dívida de R\$ 100.000,00 vencida há menos de um ano.

Tabela 4 – custos para cobrança de dívida de R\$ 100.000,00 vencida há menos de um ano

	Extrajudicial	Judicial
--	---------------	----------

§ 1º Caso o executado, no prazo referido no caput , não efetue o pagamento, não prove que o efetuou ou não apresente justificativa da impossibilidade de efetuá-lo, o juiz mandará protestar o pronunciamento judicial, aplicando-se, no que couber, o disposto no [art. 517](#).

Emolumentos/custas	Gratuito para o credor	R\$ 2.800,00 ⁶⁴
Honorários advocatícios	Não há intervenção obrigatória	R\$ 3.000,00 a R\$ 4.000,00 ⁶⁵
Total	zero	R\$ 5.800,00 a 6.800,00

Como se vê, no caso hipotético em questão, não há custos para o credor apontar o título ou documento de dívida a protesto. Isso se deu com a criação do art. 2º, § 1º, “b” do Provimento CNJ 86/2019⁶⁶, que prevê ainda os seguintes casos de pagamento diferido dos emolumentos no procedimento de protesto: (I) duplicatas escriturais; (II) demais títulos e outros documentos de dívida encaminhados por Banco, Financeira ou pessoa jurídica fiscalizada por órgãos do Sistema Financeiro Nacional, na qualidade de credor ou apresentante; (III) títulos e outros documentos de dívida encaminhados por pessoas jurídicas, concessionárias e fiscalizadas por agências que regulam as atividades de serviços públicos; (IV) credores definidos em decisões judiciais transitadas em julgado oriundas da Justiça Estadual, Federal e do Trabalho; e (V) títulos e documentos de dívida encaminhados pela União Federal, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Indo além, acerca do tempo de duração como fator atrativo é válido registrar que a celeridade decorre do prazo definido pelo art. 12, *caput*, da Lei 9.492/1997⁶⁷ ao procedimento de protesto, isto é, 03 (três) dias úteis. Tamanho o destaque da rapidez nos tabelionatos de protesto a ponto de justificar sua cunhagem como princípio da atividade. A propósito, confira-se lição de Loureiro:

Tal celeridade e simplificação é encontrada no procedimento para retirada do protesto: a protocolização dos títulos apresentados ou distribuídos deve ser feita em 24 horas de sua apresentação e o

⁶⁴ Segundo o item “1” da tabela de custas da Resolução GP n. 63 de 28 de setembro de 2022, as custas para ações cíveis em geral são calculadas em 2,8% (dois vírgula oito por cento) sobre o valor da causa, respeitados o valor mínimo de R\$ 281,06 (duzentos e oitenta e um reais e seis centavos) e o valor máximo de R\$ 6.245,84 (seis mil duzentos e quarenta e cinco reais e oitenta e quatro centavos).

⁶⁵ A depender se tratar de ação monitória ou ação de cobrança pelo procedimento comum, respectivamente.

⁶⁶ Art. 2. [...]

b) a qualquer pessoa física ou jurídica desde que o vencimento do título ou do documento de dívida não ultrapasse o prazo de 1 (um) ano no momento da apresentação para protesto.

⁶⁷ Art. 12. O protesto será registrado dentro de três dias úteis contados da protocolização do título ou documento de dívida.

protesto deve ser lavrado no prazo de três dias úteis do protocolo do título. Caso a intimação seja efetivada no último dia de prazo ou após, por motivo de força maior, o protesto será tirado no primeiro dia útil subsequente. Em suma, a Lei 9.492/1997 prevê prazos curtos para a realização do ato de protesto. (2019, p. 1.386).

A celeridade e a simplificação de formas são um imperativo no Direito Comercial, onde a dinâmica mercantil e empresarial exige rapidez, flexibilidade e informalismo.

Por sua vez, sobre a eficiência, estudo realizado pela Associação dos Notários e Registradores do Brasil concluiu que, dos 10.218.691 títulos privados apontados a protesto em 2022, no total de R\$ 28.663.575.832,63, 5.801.240 foram recuperados – no valor somado de R\$ 16.174.295.014,82 - o que representa 56,7%. As tabelas abaixo mostram os números relativos aos anos de 2020 e 2021:

Tabela 5 – números da eficiência do procedimento de protesto em 2020

	Quantidade	Valores
Total de títulos privados apontados	15.751.795 (100%)	R\$ 26.349.395.428,58
Títulos recuperados	8.103.675 (51,1%)	R\$ 14.994.771.616,46
Títulos protestados	7.648.120 (48,5%)	R\$ 11.354.623.812,12

Tabela 6 – números da eficiência do procedimento de protesto em 2021

	Quantidade	Valores
Total de títulos privados apontados	9.857.529 (100%)	R\$ 25.589.899.577,35
Títulos recuperados	5.256.456 (53,3%)	R\$ 12.684.855.668,79
Títulos protestados	4.601.073 (46,6%)	R\$ 12.905.013.908,56

Como se vê, a porcentagem de títulos recuperados no procedimento de protesto pouco varia de um ano para outro, representando mais da metade do total apontado.

Finalmente, cabe destacar que o Provimento CNJ 72/2018 previu a possibilidade de se instaurar um procedimento próprio, posterior à lavratura do protesto, para incentivo à quitação ou à renegociação da dívida protestada. Para

tanto, o credor pode conceder autorização ao tabelião para, sobretudo, receber o pagamento, mediante condições especiais, como abatimento parcial do valor ou parcelamento, observando-se as instruções contidas no ato de autorização do credor. Oportuniza-se, também, a designação de sessão de conciliação ou de mediação, aplicando-se as disposições previstas no Provimento CNJ 67/2018.

3.5. A MEDIAÇÃO E A CONCILIAÇÃO DE CONFLITOS

O último procedimento extrajudicial apto de utilização como alternativa ao processo em juízo envolve a mediação e a conciliação de conflitos, cuja instrumentação passou a ser possível de ser feita em cartório a partir da edição do Provimento CNJ 67/2018. A criação da norma decorreu da adoção pelo Poder Judiciário das políticas de incentivo e aperfeiçoamento de mecanismos alternativos de solução de litígio definidas na Resolução CNJ 125/2010.

Com efeito, o provimento sob exame regulamentou os procedimentos de conciliação e mediação nos serviços notariais e de registro de todas as especialidades, vale dizer, não se limitando aos tabelionatos de notas. Esclareceu se tratar de via facultativa, cuja adoção deve respeitar também o disposto na Lei 13.140/2015, que regulamentou a mediação em âmbito legal.

Indo além, o Provimento exige a capacitação do mediador extrajudicial, preposto ou o próprio notário/registrator, em escola ou instituição de formação de mediadores, reconhecida pela Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados - ENFAM ou pelos tribunais. Também, o profissional há de ser neutro, ter conhecimento da área do direito que está se tratando no conflito e capacidade de negociação.

Vale destacar que a mediação e a conciliação não envolvem apenas uma solução paliativa decorrente do mau funcionamento do judiciário, dado o número excessivo de ações, mas também reproduzem um mecanismo natural de justiça, inclusive mais adaptado a resolver certos conflitos. Além disso, o procedimento extrajudicial em análise permite evitar o custo, a álea, a demora, a publicidade e a formalidade inerentes ao processo judicial (LOUREIRO, 2019).

Definidas as premissas básicas da matéria, cabe densificar o procedimento de mediação e conciliação extrajudicial.

Inicia-se através de requerimento de uma ou ambas as partes dirigido a qualquer serviço notarial ou de registro, conforme as respectivas competências (art. 13 do Provimento CNJ 67/2018), atendidos os seguintes requisitos mínimos: I – qualificação do requerente, em especial, o nome ou denominação social, endereço, telefone e e-mail de contato, número da carteira de identidade e do cadastro de pessoas físicas (CPF) ou do cadastro nacional de pessoa jurídica (CNPJ) na Secretaria da Receita Federal, conforme o caso; II – dados suficientes da outra parte para que seja possível sua identificação e convite; III – a indicação de meio idôneo de notificação da outra parte; IV – narrativa sucinta do conflito e, se houver, proposta de acordo; e V – outras informações relevantes, a critério do requerente.

Recebido o requerimento, cujo objeto pode envolver direitos disponíveis e os indisponíveis que admitam transação (art. 12 do Provimento CNJ 67/2018⁶⁸), o notário ou registrador lança-o no protocolo e promove a autuação do pedido. Sendo regular o pedido, serão designados dia e hora para a realização da primeira sessão de mediação ou conciliação. A parte requerida será notificada por qualquer meio idôneo para comparecer à solenidade. É prevista a possibilidade de designação de sucessivas audiências⁶⁹.

No dia e hora designados, realizado o chamamento das partes, em se constatando a ausência de alguma delas, o requerimento será arquivado, salvo, no caso de pluralidade de litigantes, houver a presença de ao menos dois demandados e o mediador verificar a possibilidade de acordo.

Havendo acordo, lavra-se termo de conciliação ou de mediação, conforme o caso, assinado pelas partes. Na hipótese de não transigência, arquivam-se o procedimento, anotada essa circunstância no livro de conciliação e mediação⁷⁰.

A crítica que se faz à mediação e a conciliação extrajudicial decorre do modo formalista em que regulamentada e do seu pouco uso na prática.

⁶⁸ Art. 12. Os direitos disponíveis e os indisponíveis que admitam transação poderão ser objeto de conciliação e de mediação, o qual poderá versar sobre todo o conflito ou parte dele.

⁶⁹ Art. 23. A não obtenção de acordo não impedirá a realização de novas sessões de conciliação ou de mediação até que finalizadas as tratativas.

⁷⁰ Art. 25. Em caso de não obtenção do acordo ou de desistência do requerimento antes da sessão de conciliação ou de mediação, o procedimento será arquivado pelo serviço notarial ou de registro, que anotarà essa circunstância no livro de conciliação e de mediação.

Evidentemente, os dois problemas estão relacionados. Veja-se: o Provimento 67/2018 define certas exigências que apenas tornam mais custoso o procedimento administrativo, em descompasso com a informalidade e celeridade que dele deveriam emanar (art. 2º, IV, da Lei 13.140/2015), como a exigência desproporcional de que os conciliadores e mediadores deverão, a cada 2 (dois) anos, contados da autorização, comprovar à CGJ e ao NUPEMEC a que estão vinculados a realização de curso de aperfeiçoamento em conciliação e mediação (art. 6º, § 3º⁷¹). A propósito, confira-se a opinião de Loureiro:

Embora seja inegável a utilidade da aprendizagem de determinadas técnicas multidisciplinares de negociação, de abordagem de problemas e de conciliação para a formação do mediador, a exigência de frequência de cursos oferecidos por escolas da magistratura ou instituições vinculadas à mediação judicial é despropositada e inova a Lei de Mediação, cujo art. 9º dispõe que pode ser mediador 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. (2019, p. 1.353).

A título de exemplo, na França, os notários – estimulados pelo Poder Público e pelo Judiciário - oferecem os serviços de mediação há anos. Lá se percebeu que o notário é dotado de uma formação específica, a qual abrange as capacidades necessárias ao mediador, tais como neutralidade, imparcialidade, independência, lealdade, confidencialidade, dever de conselho e, notadamente, prevenção de litígios. Diante desse contexto, em 2013, foi criado o Centro de Mediação dos Notários de Paris (CNMP), que oferece serviços de mediação e organiza a formação e homologação dos notários mediadores (LOUREIRO, 2019).

Por sua vez, o pouco uso prático da via da mediação e conciliação extrajudicial é evidente⁷² e isso em razão de três fatores: o formalismo exigido pelo Provimento CNJ 67/2018 à habilitação do mediador – conforme tratado acima -, a facultatividade do procedimento – e a pouca cultura à mediação no Brasil – e a

⁷¹ Art. 6º. [...]

§ 3º Os conciliadores e mediadores autorizados a prestar o serviço deverão, a cada 2 (dois) anos, contados da autorização, comprovar à CGJ e ao NUPEMEC a que estão vinculados a realização de curso de aperfeiçoamento em conciliação e em mediação.

⁷² Apenas a título de exemplo, em Santa Catarina, no ano de 2023, ainda não há serventia extrajudicial habilitada para exercer os serviços de mediação e conciliação.

vedação ao estabelecimento de cláusulas compromissórias em contratos redigidos sob a forma pública, à luz do que determina o art. 40 do Provimento CNJ 67/2018⁷³.

⁷³ Art. 40. Será vedado aos serviços notariais e de registro estabelecer, em documentos por eles expedidos, cláusula compromissória de conciliação ou de mediação extrajudicial.

4 AMPLIAÇÃO DOS MECANISMOS DE DESJUDICIALIZAÇÃO: PERSPECTIVAS DE NOVAS COMPETÊNCIAS ÀS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS COMO ALTERNATIVA OU PRESSUPOSTO AO PROCESSO JUDICIAL

O objetivo deste capítulo é examinar melhorias legislativas e hermenêuticas para o manejo das serventias extrajudiciais como instrumento econômico, célere e facilitado de acesso à ordem jurídica justa.

Trata-se, a bem da verdade, do propósito primordial deste trabalho como um todo: propor aprimoramentos para tornar a efetivação de direitos mais barata, rápida e desburocratizada, por meios dos serviços prestados pelos cartórios à população.

O desenvolvimento do Direito é um processo dinâmico que reflete as mudanças na sociedade e no mundo em geral. À medida que a sociedade evolui, o direito também precisa se adaptar para garantir a justiça, a equidade e a proteção dos direitos individuais e coletivos. Mais do que isso, o Direito é uma ciência em constante evolução. O ordenamento jurídico deve se adequar aos novos e diários anseios da população. Isso implica tanto a necessidade de renovação constante das leis, como a atualização da hermenêutica. Intérpretes e legisladores inertes prestam um desserviço à população.

O Direito não é estático; pelo contrário, ele se adapta às transformações sociais e às novas necessidades que surgem ao longo do tempo. A título de exemplo, é digno de nota destacar a relevância cada vez maior à celeridade e à efetividade como princípios da administração pública em sentido amplo, o que implica efeitos ao Poder Judiciário e, ainda, aos instrumentos de efetivação de direitos.

Antecipa-se o foco, ao menos nesta parte do trabalho, da posição do autor em relação aos temas tratados, valendo-se, para tanto, de toda a experiente doutrina citada anteriormente.

Cabe, então, densificar uma a uma as propostas de aperfeiçoamento à legislação e à interpretação deste para o melhor uso das serventias extrajudiciais como meio de acesso à justiça.

4.1. OS SERVIÇOS EXTRAJUDICIAIS E AS CONDIÇÕES À AÇÃO EM JUÍZO

Segundo o art. 18 do CPC, inserido na parte que regulamenta as questões mais básicas da jurisdição e da ação, “para postular em juízo é necessário ter interesse e legitimidade”. Majoritariamente, entende-se esse requisito como uma condição ao exercício do direito abstrato de ação. Há quem o interprete como pressuposto processual⁷⁴. Seja como for, sendo um ou o outro caso, o exame do interesse e da legitimidade é preliminar à análise do mérito da causa, vale dizer, é realizado inicialmente.

Especificamente acerca do interesse, do ponto de vista doutrinário, por vezes é atrelado à noção de utilidade. Câmara, por exemplo, diz que o demandante tem interesse “quando o resultado que com ele se busca é útil” ou, dito de modo diverso, “só se pode praticar ato de exercício de direito de ação quando através dele busca-se uma melhoria de situação jurídica” (2022, p. 53). Em sentido semelhante entende Ribeiro, para quem o interesse “refere ao proveito prático da decisão” (2023, p. 275).

Há ainda o interesse processual do ponto de vista da adequação de procedimento, mas este assunto foge do tema aqui tratado.

Pelo que se vê, a leitura doutrinária acerca do interesse processual envolve aspectos individuais-subjetivos. Seguindo essa linha de raciocínio, a simples utilidade na ação, do ponto de vista do autor, já seria circunstância suficiente para concluir por haver interesse de agir.

Todavia, talvez essa análise seja insuficiente. A rigor, o exame do interesse processual não deve se limitar aos já citados aspectos individuais-subjetivos, mas também abranger a ótica social-objetiva.

Nessa linha de entendimento, há interesse processual em se iniciar a ação quando o autor (I) - demonstra que dela haverá utilidade e (II) - justifica a atuação da máquina judiciária para a resolução do litígio definido. Isso porque o judiciário deve atuar em última opção, diante dos custos socioeconômicos inerentes à sua atuação, mesmo nos casos em que há antecipação do pagamento de taxas, pois estas são insuficientes a financiar o sistema judicial brasileiro.

⁷⁴ Adroaldo Furtado Fabrício, a título de exemplo.

Portanto, se o autor – embora evidencie proveito a partir da ação – não esclareça a imprescindibilidade de se invocar o Poder Judiciário para a tutela do direito envolvido, diante, por exemplo, da existência de meios menos custos às partes para a resolução do mesmo problema – e, por reflexo, menos custosos à população em geral – o interesse processual, no caso, inexistirá, o que deverá implicar o indeferimento da petição inicial, em sentença sem resolução do mérito, à luz do que dispõe o art. 330, III, do CPC⁷⁵.

É o que entende, a título de exemplo, Adroaldo Furtado Fabrício, segundo o qual:

Não tem interesse de agir aquele que pode alcançar a satisfação do seu invocado direito subjetivo por vias menos onerosas, social e economicamente, do que a disputa judicial. Essa é a necessidade de que se fala, não apenas para bloquear as indesejáveis demandas caprichosas ou emulatórias, mas também para impedir o desperdício de labor estatal na solução de conflitos para os quais há outros remédios eficientes (2018, p. 178-179).

Nesse sentido, a jurisdição afasta as ações sobre temas não regidos pelo Direito e aquelas prescindíveis, decorrentes de caprichos pessoais, seja porque o autor já obteve a pretensão, seja porque pode fazê-lo por vias menos danosas e mais econômicas. Assim, é importante evitar a tentação do *panprocessualismo*, vale dizer, a via jurisdicional não é exclusiva para solução de conflitos, tampouco é a melhor ou a preferível (FABRÍCIO, 2018).

Indo além, a forma como o Poder Judiciário atua em determinado Estado impacta na economia de mercado. A atividade jurisdicional produz consequências para além do âmbito nacional, sobretudo em um contexto de globalização e forte interação econômica entre países. O agir do Poder Judiciário brasileiro, é possível afirmar, influencia no chamado “custo Brasil”. Nesse contexto, o quadro de ineficiência do processo judicial para atender as pretensões da população em geral - não apenas dos empresários, cabe o destaque – impacta negativamente sobre os investimentos internacionais no país. O mau funcionamento do judiciário extrapola seus prejuízos à economia como um todo. Tanto assim é verdade, que o Banco

⁷⁵ Art. 330. A petição inicial será indeferida quando:

[...]

III - o autor carecer de interesse processual;

[...]

Mundial, em 1996, propôs aos Estados aperfeiçoamento de seus sistemas judiciários. Em especial, sugeriram-se melhoramentos na gestão dos processos, criação de mecanismos de descentralização e estratégias sobre o fluxo processual (CAMPOS, 2018).

Daí porque, repita-se, o exame do interesse processual deve ir além do aspecto subjetivo-individual para também servir como filtro de pretensões objetivamente dispensáveis de serem instrumentalizadas através do custoso Poder Judiciário brasileiro.

Definidas essas premissas, chega-se à conclusão: nas hipóteses em que os procedimentos administrativos instrumentalizados pelas serventias extrajudiciais puderem resolver a pretensão do indivíduo, sobretudo tendo em mente os custos menores da via extrajudicial, seu tempo de trâmite mais célere e sua burocracia mitigada face ao processo judicial, não há interesse de agir por parte deste em demandar em Juízo.

A seguinte situação hipotética permite exemplificar essa assertiva: João, *de cujus*, deixou dois filhos herdeiros maiores e capazes, Márcio e André. O patrimônio herdado é significativo. Não há litígio acerca dos quinhões hereditários. Nessa hipótese, há interesse processual em se demandar o inventário e a partilha dos bens deixados por João judicialmente, segundo o rito definido no Código de Processo Civil? É socioeconomicamente justificável acolher essa pretensão em juízo, sobretudo em um cenário que, como visto, os custos da demanda judicial vão além daqueles suportados pelas partes e não há prejuízo algum em se requerer a pretensão pela via extrajudicial?

Pensa-se que não. E isso porque há meio mais barato, rápido e menos burocrático para atender a essa pretensão, nos termos mais bem desenvolvidos no capítulo 3 deste trabalho, o que implica não haver interesse, nesse específico caso, sob o aspecto social-objetivo, em se demandar em juízo.

Antecipa-se, finalmente, que a nova leitura proposta para o interesse não é inconstitucional, já que não ofende o núcleo básico do princípio da inafastabilidade da prestação judicial (art. 5º, XXXV, da CF88). E isso com base em dois argumentos.

O primeiro deles: foi visto no capítulo inicial deste trabalho o avanço do que se entende por conferir “acesso à justiça”. Se, no primeiro momento, acessar a justiça implicava bater as portas do judiciário, atualmente, o princípio foi remodelado

para “acesso ao direito”. Portanto, se o ordenamento jurídico brasileiro prevê instrumentos administrativos menos custosos, mais céleres e menos burocráticos para acessar a ordem jurídica, impor o esgotamento desta via como condição da ação judicial não ofende o “acesso à justiça”.

O segundo deles, por fim, já foi antecipado: a releitura ampliativa do interesse processual como condição da ação não viola o núcleo essencial do princípio da inafastabilidade da prestação judicial. A imposição de uma condicionante – paralelamente às demais já existentes no ordenamento jurídico, como capacidade postulatória, recolhimento de custas, atendimento às formalidades do art. 319 do CPC, etc – é restrição razoável, tanto do ponto de vista individual, quanto social e, por assim, é constitucional.

A propósito, Padilha diz que “é possível restrição de direitos desde que preservado o núcleo essencial dos bens constitucionais resguardados como cláusulas pétreas” (2019, p. 75). No caso tratado, o bem constitucional tutelado – acesso ao direito – é resguardado com a aludida restrição ao direito de instigar o judiciário quando há via extrajudicial suficiente para atender o pleito do autor; portanto, não se cogita de inconstitucionalidade.

Logo, o que se sugere é visualizar o interesse processual com condição da ação e filtro de pretensões prescindíveis de serem solucionadas pelo Poder Judiciário, de modo a tornar o processo em juízo o último recurso na solução de pretensões, prestigiando a via extrajudicial como instrumento de acesso à ordem jurídica.

4.2 NOVAS PERSPECTIVAS A RESPEITO DA UTILIDADE DAS ESCRITURAS PÚBLICAS DE SEPARAÇÃO, DIVÓRCIO, INVENTÁRIO E PARTILHA DE BENS

Conforme visto anteriormente neste trabalho, a Lei 11.441/2007 estabeleceu a possibilidade de se realizar o inventário, a partilha, a separação e o divórcio consensual pela via administrativa, instrumentalizados em escritura pública lavrada por tabelião de notas. O propósito da norma em questão foi o de desafogar o Poder Judiciário e, ainda, implicar economia e celeridade para as partes envolvidas no ato. Ocorre que, segundo algumas disposições legais aplicáveis à matéria, os

procedimentos sob exame apenas podem ser realizados em cartório se não houver filhos incapazes e diante da inexistência de testamento do *de cuius*.

Em relação ao primeiro caso, é o que se retira do art. 610, § 1º, do CPC, interpretado *a contrario sensu*:

Art. 610 [...]

§ 1º Se todos forem capazes e concordes, o inventário e a partilha poderão ser feitos por escritura pública, a qual constituirá documento hábil para qualquer ato de registro, bem como para levantamento de importância depositada em instituições financeiras.

Nesse mesmo sentido caminham os arts. 12 e 34 da Resolução 35/2007 do CNJ, aplicáveis, respectivamente, ao inventário e partilha e à separação e divórcio:

Art. 12. Admitem-se inventário e partilha extrajudiciais com viúvo(a) ou herdeiro(s) capazes, inclusive por emancipação, representado(s) por procuração formalizada por instrumento público com poderes especiais.

[...]

Art. 34. As partes devem declarar ao tabelião, no ato da lavratura da escritura, que não têm filhos comuns ou, havendo, que são absolutamente capazes, indicando seus nomes e as datas de nascimento.

A teleologia das normas foi de impingir celeridade ao procedimento de reconhecimento da quebra da sociedade conjugal ou de apuração do patrimônio deixado pelo *de cuius*, notadamente nos casos em que não há litígio entre os cônjuges ou entre os herdeiros e, por isso, dispensaria o rigor do processo judicial. Indo além, concomitantemente, o legislador preocupou-se com o resguardo dos interesses de incapazes, em tese, desassistidos na via administrativa.

Ocorre que nas hipóteses de partilha estritamente ideal – vale dizer, organizada em partes ideais absolutamente idênticas – em que todos os herdeiros recebam frações de mesmo valor, não haverá prejuízo aos filhos eventualmente incapazes.

Um exemplo hipotético confirma essa assertiva. Imagine-se que João, *de cuius*, deixou dois filhos. Márcio, maior e capaz, e André, menor incapaz. Não havendo testamento, tampouco litígio, a herança será dividida em duas frações de

50% (cinquenta por cento) para cada herdeiro. Nesse caso, conforme se retira, não se cogita de prejuízo ao herdeiro incapaz, que será agraciado com parte ideal absolutamente idêntica a de seu irmão.

Portanto, nessa específica hipótese, a leitura meramente gramatical dos arts. 610, § 1º do CPC, 12 e 34 da Resolução 35/2007 do CNJ não se justifica. Impor a adoção da via judicial para apreciar essa pretensão implicaria violar irrazoavelmente os princípios constitucionais da liberdade, da autonomia da vontade e da autodeterminação.

Esse contexto motivou a recente alteração no Código de Normas do Tribunal de Justiça de Santa Catarina. Na ocasião, o Provimento 27, de 27 de abril de 2023 acrescentou o art. 816-B ao CN, com o seguinte teor:

Art. 816-B. O inventário poderá ser realizado por escritura pública, mesmo quando presente interessado incapaz, desde que a partilha se dê na forma de partes ideais em cada um dos bens.

§ 1º Havendo bens indivisíveis a partilhar, deverão ser distribuídos na forma de frações ideais com fixação de condomínio.

§ 2º Na hipótese do caput deste artigo é vedado a qualquer interessado praticar atos de disposição.

§ 3º Finalizado o inventário pela via extrajudicial, o tabelião encaminhará o expediente ao representante do Ministério Público para conhecimento.

Portanto, é possível afirmar que, ao menos em Santa Catarina, filhos incapazes não constituem óbice para a lavratura do inventário e da partilha extrajudicial, caso sejam os quinhões distribuídos em fração ideal idêntica do patrimônio herdado.

Seja como for, é digno de nota mencionar a instauração de Pedido de Providências pelo Instituto Brasileiro de Direito de Família ao CNJ, conforme autos de n. 0001596-42.2023.2.00.0000. Segundo o IBDFAM, a finalidade é a de ampliar as disposições acima citadas para todo o território nacional⁷⁶.

Seguindo a ideia da utilidade da via administrativa, mais célere e barata quando comparada com a via judicial, a separação e o divórcio haveriam de igualmente serem possíveis de instrumentalização pela via administrativa, mesmo diante da existência de filhos comuns incapazes.

⁷⁶ O PP em questão encontra-se em trâmite, sem desfecho, em 13 de setembro de 2023.

Nesse caso, em sendo solucionadas judicialmente as questões relativas à guarda e às visitas do filho incapaz, pensa-se não haver lógica em se obstar a resolução administrativa do matrimônio e a partilha de bens

Indo adiante, o óbice do testamento à lavratura do inventário e partilha extrajudiciais também deve ser examinado com cautela.

No primeiro momento, entendia-se que a mera existência de disposição de última vontade afastava a possibilidade de o inventário e a partilha serem realizados na via administrativa. Nesse sentido entendeu a Sétima Câmara de Direito Cível do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul na Apelação Cível n. 5030375-36.2020.8.21.0001, cuja ementa foi assim redigida, na extensão pertinente ao tema:

APELAÇÃO CÍVEL. SUCESSÃO. HOMOLOGAÇÃO DE INVENTÁRIO EXTRAJUDICIAL. EXISTÊNCIA DE TESTAMENTO REGISTRADO JUDICIALMENTE. DESCABIMENTO. OBRIGATORIEDADE DA ABERTURA DE INVENTÁRIO JUDICIAL. ART. 610, CAPUT, DO CPC. PRECEDENTES. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA MANTIDA. [...] (Relatora: Desa. Sandra Brisolara Medeiros, Julgado em: 25-11-2020).

Todavia, essa ótica perdeu força, à medida em que o STJ passou a entender que a mera existência de testamento não é óbice à lavratura de escritura de inventário e partilha, quando não há litígio acerca das disposições de última vontade.

É o que se retira do REsp. n. 1.951.456/RS, interposto justamente em face da apelação cível citada. A propósito, confira-se a ementa do julgado, na parte que interessa ao tema sob exame:

CIVIL. PROCESSUAL CIVIL. DIREITO SUCESSÓRIO. PEDIDO DE HOMOLOGAÇÃO JUDICIAL DE PARTILHA EXTRAJUDICIAL EM QUE HÁ TESTAMENTO. ART. 610, CAPUT E § 1º, DO CPC/15. INTERPRETAÇÃO LITERAL QUE LEVARIA À CONCLUSÃO DE QUE, HAVENDO TESTAMENTO, JAMAIS SERIA ADMISSÍVEL A REALIZAÇÃO DE INVENTÁRIO EXTRAJUDICIAL. INTERPRETAÇÕES TELEOLÓGICA E SISTEMÁTICA QUE SE REVELAM MAIS ADEQUADAS. EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS DA LEI Nº 11.441/2007 QUE FIXAVA, COMO PREMISSE, A LITIGIOSIDADE SOBRE O TESTAMENTO COMO ELEMENTO INVIABILIZADOR DA PARTILHA EXTRAJUDICIAL. CIRCUNSTÂNCIA FÁTICA INEXISTENTE QUANDO TODOS OS HERDEIROS SÃO CAPAZES E CONCORDES. CAPACIDADE

PARA TRANSIGIR E INEXISTÊNCIA DE CONFLITO QUE INFIRMAM A PREMISSA ESTABELECIDADA PELO LEGISLADOR. LEGISLAÇÕES ATUAIS QUE, ADEMAIS, PRIVILEGIAM A AUTONOMIA DA VONTADE, A DESJUDICIALIZAÇÃO DOS CONFLITOS E OS MEIOS ADEQUADOS DE RESOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS. POSSIBILIDADE DE PARTILHA EXTRAJUDICIAL, AINDA QUE EXISTENTE TESTAMENTO, QUE SE EXTRAI TAMBÉM DE DISPOSITIVOS DO CÓDIGO CIVIL. [...] (REsp n. 1.951.456/RS, relatora Ministra Nancy Andrighi, Terceira Turma, julgado em 23/8/2022, DJe de 25/8/2022).

Segundo a Corte Cidadã, a leitura do art. 610, *caput* e § 1º, do CPC/2015 implica duas possíveis interpretações: (I) - literal e restritiva, segundo a qual, havendo testamento, o inventário e a partilha necessariamente devem ser judiciais, e (II) - sistemática e teleológica. Nessa ótica, havendo testamento, processar-se-á o inventário judicial, salvo se os herdeiros sejam capazes e concordes.

Ainda na visão da Corte Cidadã, a interpretação mais adequada pautada na exposição de motivos da Lei 11.441/2007 leva à conclusão de que o propósito do legislador, ao modificar o Código de Processo Civil, foi o de obstar o inventário e a partilha extrajudicial apenas diante de conflitos entre os herdeiros. Mais do que isso, as novas leis têm estimulado a autonomia da vontade, a desjudicialização e a adoção de métodos alternativos na resolução de conflitos, reservando a via judicial às hipóteses em que se mostrar estritamente necessária.

Portanto, a interpretação sistemática dos dispositivos que regulam o inventário e à partilha, incluídos nesse rol também os arts. 2.015 e 2.016 do CC⁷⁷, reafirma-se, conduz à ideia de que, não havendo litígio, a existência de testamento não impede a lavratura de escritura pública quando os herdeiros forem concordes.

4.3. ARBITRAGEM

A arbitragem é meio de solução de conflitos através de terceiro imparcial escolhido pelas partes. Trata-se de exercício atípico da jurisdição por ente privado,

⁷⁷ Art. 2.015. Se os herdeiros forem capazes, poderão fazer partilha amigável, por escritura pública, termo nos autos do inventário, ou escrito particular, homologado pelo juiz. Art. 2.016. Será sempre judicial a partilha, se os herdeiros divergirem, assim como se algum deles for incapaz.

isto é, para além dos quadros do judiciário. Para tanto, as partes capazes convencionam a opção da via arbitral às controvérsias relativas a direitos patrimoniais disponíveis, à luz do que dispõe o art. 1º da Lei 9.307/1996⁷⁸.

Dito de outra forma por Fichtner, Manheimer e Monteiro:

[...] a arbitragem é um método de heterocomposição de conflitos em que o árbitro, exercendo a cognição nos limites da convenção de arbitragem livremente estabelecida pelas partes, decide a controvérsia com autonomia e definitividade. Qualquer conceituação de arbitragem, sob a égide do ordenamento jurídico brasileiro, deve fazer referência a quatro elementos fundamentais: (i) meio de solução de conflitos; (ii) autonomia privada das partes; (iii) terceiro imparcial com poder de decisão; e (iv) coisa julgada material (2018, p. 30).

O tema foi tratado superficialmente no início deste trabalho, conforme se retira do capítulo 2, seção 2.4. O propósito aqui é o de definir melhoramentos à arbitragem como instrumento eficiente de acesso à justiça, sobretudo no âmbito das serventias extrajudiciais.

No modelo atual adotado no Brasil, a arbitragem tem pouca relevância na redução do total de processos em curso no Judiciário. Isso porque, ao menos aqui, tal meio de resolução de conflitos ficou restrita a um nicho específico de litígios, vale dizer, aqueles envolvendo grandes e médias empresas. O caráter elitizado da arbitragem é um obstáculo para que esse meio alternativo se torne efetivamente mais contributivo no acesso à justiça (SILVEIRA, 2020).

Alguns dados trazidos por estudo da professora Selma Lemes (2022) reforçam essa assertiva.

O primeiro deles: em 2019, as principais câmaras arbitrais movimentaram 289 processos. Em 2020, esse número foi de 333. Já em 2021, foram 322 novos casos. Como se vê, a quantidade de processos pouco variou. Comparativamente, no ano de 2015, o judiciário movimentou 27,3 milhões novas demandas.

O segundo deles: as demandas arbitrais pesquisadas no ano de 2021 relacionavam a causas no valor somado de 55,20 bilhões de reais. Portanto, em média, cada análise arbitral envolveu litígio de 171 milhões de reais.

⁷⁸ Art. 1º As pessoas capazes de contratar poderão valer-se da arbitragem para dirimir litígios relativos a direitos patrimoniais disponíveis.

A ampliação da arbitragem é essencial para o desafogamento do judiciário. Como forma célere de resolução de conflitos, a arbitragem poderia ser utilizada em litígios comerciais, consumeristas, societários de menores valores e aqueles envolvendo a administração pública.

Para esse propósito, a redução dos custos da arbitragem impactaria positivamente, fazendo crescer a relevância desse método alternativo de resolução de conflitos. É aí que recai a contribuição das serventias extrajudiciais.

Ora, o tabelião e o oficial de registro são profissionais do direito, a quem a lei atribui fé pública (art. 3º da Lei 8.935/1994⁷⁹). Portanto, são dotados de qualificação técnica para decidir litígios. Tanto assim é verdade que, como visto nos capítulos anteriores, o legislador vem cada vez mais dando competências aos oficiais para afastar impugnações não fundamentadas a pretensões registrarias⁸⁰.

E segundo o art. 13 da Lei 9.307/1996, “pode ser árbitro qualquer pessoa capaz e que tenha a confiança das partes.” A dúvida é seguinte: a atividade arbitral é compatível com o exercício da função pública delegada aos oficiais de registro e tabeliães?

A primeira tentativa de esclarecer essa questão em âmbito legal foi feita no projeto que culminou na Lei 14.382/2022. Na ocasião, o texto encaminhado ao Presidente da República para sanção previa a seguinte disposição, consistente na inclusão de um § 5º ao art. 29 da Lei 6.015/1973:

§ 5º A atividade delegada desempenhada exclusivamente pelo oficial de registro civil de pessoas naturais é compatível com o exercício da arbitragem, nos termos da Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996 (Lei de Arbitragem), e da leiloeira, cumpridos os seus requisitos próprios.

Previu-se também a inclusão do § 3º ao art. 7º da Lei 8.935/1994, com o seguinte teor: “A mediação, a conciliação e a arbitragem realizadas por tabeliães de notas serão remuneradas conforme as tabelas de emolumentos estaduais.”

⁷⁹ Art. 3º Notário, ou tabelião, e oficial de registro, ou registrador, são profissionais do direito, dotados de fé pública, a quem é delegado o exercício da atividade notarial e de registro.

⁸⁰ Novamente, aqui cabe fazer referência à atribuição dada aos Oficiais de Registro de Imóveis para afastar oposições não fundamentadas aos pedidos de retificação e usucapião extrajudiciais.

Ocorre que as duas disposições legais foram vetadas pelo então Presidente da República, que se embasou nos seguintes argumentos⁸¹: (I) - contrariedade ao interesse público, porque a expressão “exclusivamente” poderia levar à interpretação de que apenas os oficiais de registro civil das pessoas naturais atuariam como árbitros, o que implicaria reserva de mercado e restringiria os números de profissionais habilitados; (II) - além disso, os dispositivos constituiriam uma barreira à expansão da atuação dos serviços extrajudiciais, o que levaria à redução no número de cartório e, por assim, dos serviços prestados por eles; (III) - a proposição legislativa que permite aos tabeliães exercer a arbitragem, “conforme as tabelas de emolumentos”, é inconstitucional, por violação ao princípio constitucional da livre iniciativa, pois a arbitragem não é serviço público e, por isso, não cabe ao Estado definir seu preço. Ainda nesse aspecto, o dispositivo estaria em desacordo com o que prevê o inciso V do art. 11 da Lei 9.307/1996, que estabelece a livre negociação dos honorários do árbitro⁸².

Do ponto de vista técnico, as oposições não se sustentam. E aqui cabe um destaque: o veto do Presidente da República não se embasou em argumentos meramente políticos, como lhe seria possível desenvolver e, se assim se optasse, dificilmente rebater, porque fundamentos dessa espécie são pautados na discricionariedade. Não, os óbices partiram de argumentos técnicos.

A expressão “exclusivamente” que se propunha dar ao § 5º ao art. 29 da Lei 6.015/1973 não dizia respeito a reservar a arbitragem aos oficiais de registro civil das pessoas naturais. A rigor, o que se pretendia é permitir que delegatários dessa espécie possam exercer a função de árbitro, quando não acumularem outras delegações, ou seja, quando exercem tão-só o RCPN, sem acumulação com registro civil das pessoas jurídicas, de títulos e de documentos e o registro de imóveis. Isso porque, sabidamente, o RCPN é a delegação com a menor rentabilidade financeira, apesar de estar presente em todos os municípios do território nacional, já que atos como registro de nascimento, celebração de casamento e registro de óbitos são

⁸¹ As íntegra das razões dos vetos consta no seguinte sítio eletrônico da Câmara dos Deputados: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2022/lei-14382-27-junho-2022-792893-veto-165617-pl.html>, acesso em 13 de setembro de 2023.

⁸² Art. 11. Poderá, ainda, o compromisso arbitral conter:

[...]

V - a declaração da responsabilidade pelo pagamento dos honorários e das despesas com a arbitragem; e

[...]

gratuitos para todos e os demais (atos) gratuitos para os reconhecidamente pobres. Assim, permiti-los exercer a arbitragem tornaria mais atrativa a função delegada, possibilitando a sua titulação por aprovados em concurso público e minorando os gastos públicos com repasse do mínimo legal, tal como ocorre hoje.

Seja como for, o dispositivo em questão haveria de ser interpretado dentro de um contexto maior. Ora, o sistema jurídico continuaria prevendo a possibilidade de exercer a função de árbitro “qualquer pessoa capaz e que tenha a confiança das partes”, pois não se pretendia revogar o art. 13 da Lei 9.307/1996. Logo, absolutamente, o texto proposto não implicaria estabelecer uma reserva de mercado da arbitragem aos oficiais de registro civil das pessoas naturais.

A falta de embasamento é ainda mais evidente em relação ao óbice “II” retratado. A previsão de outras competências aos Ofícios de Registro Civil das Pessoas Naturais permite justamente o contrário do antecipado pelo Presidente da República, vale dizer, implicaria possivelmente a expansão das serventias extrajudiciais para lugares onde a delegação não se justifica financeiramente. Como dito, o RCPN é o único ofício que a lei define como imprescindível de haver em todos os municípios do país, justamente porque seus serviços têm reflexos diretamente no exercício da cidadania à população brasileira. Ocorre que os ofícios presentes nos lugares mais distantes dos grandes centros urbanos acabam por arrecadar ínfimas quantias, o que desestimula os candidatos aprovados no concurso público dessa espécie em assumi-los. Isso acarreta uma situação indesejável: tais serventias costumeiramente não são titularizadas, mas exercidas precariamente por interinos. Portanto, criar uma nova fonte de renda ao RCPN levaria à expansão desses ofícios, e não sua retração.

Por fim, cabe analisar o óbice retratado no item “III” acima.

Com efeito, a permissão do exercício da arbitragem por tabeliães, diante do seu caráter facultativo e expansivo em relação aos serviços prestados pelos delegatários, implica estimular essa atividade com reflexos econômicos. Não há, assim, interferência excessiva do governo na arbitragem, mas o contrário, isto é, o estímulo desse meio de resolução alternativo de conflitos. Fora isso, a circunstância de que os preços dos serviços a serem prestados pelos tabeliães devem seguir o previsto em tabelas de emolumentos é inerente à atividade notarial, que não segue a livre concorrência, dadas as suas particularidades. E, nesse aspecto, tabelar o preço

da arbitragem exercida pelos notários não acarretará ofensa irrazoável à livre iniciativa, pois, repita-se, o serviço é facultativo.

Entende-se, assim, que os vetos presidenciais não se justificam.

Seja como for, recentemente, em 05 de julho de 2023, foi apresentada a emenda ao projeto de Lei 4.188/2021 no Senado Federal, que pretende acrescentar o art. 7º-A à Lei dos Notários e Registradores, com o seguinte teor, na parte que é pertinente ao tema aqui tratado:

Art. 7º-A. Aos tabeliães de notas também compete, sem exclusividade, entre outras atividades:

[...]

III – atuar como árbitro;

[...]

§ 5º O Tabelião de Notas, por si ou por um único escrevente nomeado para este fim, poderá optar por realizar arbitragem, nos termos da Lei 9.307, de 23 de setembro de 1996, se habilitado pela entidade de classe nacional, que poderá constituir e disciplinar câmaras arbitrais estaduais ou nacional, ou autorizar a participação dele em outras.

Conforme visto, permitir aos notários e registradores exercer a arbitragem expandiria essa via alternativa de resolução de conflitos para todos os municípios do país, já que, segundo o art. 44, § 2º, da Lei 8.935/1994 “em cada sede municipal haverá no mínimo um registrador civil das pessoas naturais”.

É o que constou da emenda 0300 ao projeto que culminou na Lei 14.382/2022, nos seguintes termos:

o § 4º estabelece expressamente que os notários e registradores podem aplicar métodos alternativos de resolução de conflitos, a fim de solucionar conflitos entre as partes. Também prevê a possibilidade de notários e registradores atuarem, por si ou por seus prepostos, como árbitros. Tal previsão tem por finalidade possibilitar que em todos os municípios seja possível a utilização destas formas alternativas de composição de conflitos, mesmo naqueles municípios em que não existe fórum ou unidade do Poder Judiciário. Ademais, os delegatários dos serviços notariais e registrais já são vocacionados para essas atividades, sendo profissionais do direito habilitados para a resolução do direito, viabilizando, assim, mais um passo para a desjudicialização e a universalização do acesso à justiça.

Mais do que isso, a expansão do número de árbitros implicaria maior oferta dessas profissionais e, naturalmente, redução dos custos dos honorários arbitrais.

Seguindo adiante, cabe examinar o potencial da arbitragem como via necessária para resolução de certos conflitos, à semelhança do que foi tratado na seção 4.1 deste trabalho.

A perspectiva atual do processo moderno é a de que se reduzam as opções livres e inconsequentes das partes relativas à escolha do método de resolução do conflito. Diante desse contexto, em diversos países, surgiram movimentos para inclinar ou determinar o meio (ordinariamente alternativo) pelo qual a demanda há de ser decidida (SILVEIRA, 2020).

Em Portugal, há três espécies de arbitragem segundo a classificação da doutrina: arbitragem obrigatória, arbitragem necessária e arbitragem forçada. As duas primeiras são tratadas como opções legislativas (SILVEIRA, 2020). A título de exemplo, confira-se o teor do art. 508 do Código do Trabalho de Portugal:

Artigo 508.º

Admissibilidade de arbitragem obrigatória

1 - O conflito resultante de celebração de convenção colectiva pode ser dirimido por arbitragem obrigatória: a) Tratando-se de primeira convenção, a requerimento de qualquer das partes, desde que tenha havido negociações prolongadas e infrutíferas, conciliação ou mediação frustrada e não tenha sido possível dirimir o conflito por meio de arbitragem voluntária, em virtude de má-fé negocial da outra parte, ouvida a Comissão Permanente de Concertação Social; b) Havendo recomendação nesse sentido da Comissão Permanente de Concertação Social, com voto favorável da maioria dos membros representantes dos trabalhadores e dos empregadores; c) Por iniciativa do ministro responsável pela área laboral, ouvida a Comissão Permanente de Concertação Social, quando estejam em causa serviços essenciais destinados a proteger a vida, a saúde e a segurança das pessoas.

[...]

Por outro lado, a arbitragem forçada é utilizada em Portugal nos casos em que o particular opta pela via arbitral para solucionar litígios contra a administração pública. É dito “forçada”, porque o ente público não tem escolha em se submeter ou não à arbitragem. Nesse sentido, eis o teor do art. 182º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos Portugueses:

Artigo 182.º

Direito à outorga de compromisso arbitral

O interessado que pretenda recorrer à arbitragem no âmbito dos litígios previstos no artigo 180.º pode exigir da Administração a celebração de compromisso arbitral, nos casos e termos previstos na lei.

Nos países da *commom law*, os juízes examinam e eventualmente decidem pela adoção da via arbitral ou de outra via. Caso as partes se recusem a se submeter ao método alternativo de resolução do conflito considerado pelo magistrado mais adequado, este pode punir aquele pela conduta processual irrazoável. É a ideia do Tribunal Multiportas: para cada tipo de conflito há o um meio mais adequado de tratamento (SILVEIRA, 2020).

Resumidamente, portanto, indica-se como necessária a expansão da via arbitral para abranger os tabeliães e os oficiais de registro, bem assim a adoção da arbitragem como instrumento necessário para a solução de determinadas controvérsias, em especial aquelas que envolvam a administração pública.

4.4. AGENTES DE EXECUÇÃO: CONTRIBUIÇÕES DOS TABELIONATOS DE PROTESTO

O processo de execução, seja civil ou tributária, possui características próprias que tornam injustificável a sua sujeição ao rito da via judicial. São elas: a cognoscibilidade limitada, a celeridade e a eficiência.

Em relação à primeira, isso se dá em razão das características do título executivo extrajudicial, que pressupõe certeza, liquidez e exigibilidade (art. 783 do CPC⁸³). Cabe à lei definir os títulos que atendam ao rigor para serem submetidos à execução. Nesse contexto, na maioria das demandas executivas, o magistrado atua como mero impulsionador, determinando os atos constritivos sobre o patrimônio do devedor. Vale dizer, nesses casos, não há amplitude no exame da causa de pedir, pois o litígio resume-se à busca de bens da parte passiva.

⁸³ Art. 783. A execução para cobrança de crédito fundar-se-á sempre em título de obrigação certa, líquida e exigível.

Apenas excepcionalmente é que a execução extrapola o mero impulso na busca de bens do devedor, isto é, quando este opõe os embargos que lhe são cabíveis (art. 914 do CPC⁸⁴). É digno de nota destacar que, mesmo nesse caso, a amplitude da discussão entre as partes é limitada, porquanto o art. 917⁸⁵ do CPC delimita pontualmente os temas de defesa passíveis de serem deduzidos pelo executado.

Para além disso, a celeridade em si é princípio inerente ao processo judicial como um todo (art. 6º do CPC⁸⁶). No entanto, sua feição é ainda mais destacada na execução. Execução célere é possivelmente execução eficaz. Isso porque o tempo contribui para o esgotamento do patrimônio do devedor, seja pelo efeito inflacionário, seja por artifícios corriqueiramente maliciosos.

Finalmente, a eficiência, tal como no caso da celeridade, atua como princípio geral do processo civil. Ocorre que, uma vez mais, esse vetor é relevante, sobretudo no processo executivo, pois o que aqui o exequente pretende não é meramente uma decisão justa de mérito, mas sim o mais rápido possível constringir o patrimônio do executado para satisfação da dívida.

Portanto, a cognoscibilidade limita, a celeridade e a eficiência – todas características do processo executivo – tornam injustificável a submissão dessa pretensão à via judicial. Não há motivo para se exigir atuação do judiciário quando a amplitude de discussão é limitada (cognoscibilidade limitada). Fora isso, o processo judicial, pela sua natural burocracia e tendo em vista ser apenas um dentre os outros milhares (e mais complexos) em tramitação, mostra-se uma opção pouco célere e eficiente.

⁸⁴ Art. 914. O executado, independentemente de penhora, depósito ou caução, poderá se opor à execução por meio de embargos.

⁸⁵ Art. 917. Nos embargos à execução, o executado poderá alegar:

I - inexecutabilidade do título ou inexigibilidade da obrigação;

II - penhora incorreta ou avaliação errônea;

III - excesso de execução ou cumulação indevida de execuções;

IV - retenção por benfeitorias necessárias ou úteis, nos casos de execução para entrega de coisa certa;

V - incompetência absoluta ou relativa do juízo da execução;

VI - qualquer matéria que lhe seria lícito deduzir como defesa em processo de conhecimento.

[...]

⁸⁶ Art. 6º Todos os sujeitos do processo devem cooperar entre si para que se obtenha, em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva.

Daí a proposição para se desjudicializar a execução, seja civil ou tributária, atribuindo-a a um “agente de execução”, no caso, os tabeliães de protesto de títulos e outros documentos de dívida.

A propósito, confira-se o entendimento de Teixeira:

[...] os notários e registradores, que atualmente têm uma função extremamente importante para a sociedade por redigirem atos relevantes para o convívio social, podem alcançar cada vez maior relevância social ao atuar na desjudicialização da execução fiscal no país, uma vez que, sendo considerados de fé pública pela Constituição Federal de 1988, tem o poder de resolver as controvérsias sem a necessidade de se recorrer à justiça oficial desnecessariamente e assegurando às partes a mesma segurança jurídica garantida por esta. Assim, torna-se viável que a desjudicialização da execução fiscal no Brasil ocorra nos mesmos moldes pensados para a execução civil [...] (2022, p. 129-130).

No campo das proposições legislativas, o Projeto de Lei n. 6.204/2019 pretende justamente desjudicializar a execução civil de título executivo judicial e extrajudicial, atribuindo ao tabelião de protesto “o exercício das funções de agente de execução”, nos termos do art. 3º do projeto. A ele, caberia: (I) - examinar o requerimento e os requisitos do título executivo, bem como eventual ocorrência de prescrição e decadência; (II) – consultar a base de dados mínima obrigatória, nos termos do art. 29, para localização do devedor e de seu patrimônio; (III) – efetuar a citação do executado para pagamento do título, com os acréscimos legais; (IV) - efetuar a penhora e a avaliação dos bens; (V) – realizar atos de expropriação; (VI) – realizar o pagamento ao exequente; (VII) – extinguir a execução; (VIII) – suspender a execução diante da ausência de bens suficientes para a satisfação do crédito; (IX) – consultar o juízo competente para sanar dúvida relevante; e (X) – encaminhar ao juízo competente as dúvidas suscitadas pelas partes ou terceiros em casos de decisões não reconsideradas.

Há previsão do benefício da gratuidade da justiça ao requerente da via extrajudicial (art. 5^{o87}).

⁸⁷ Art. 5º. O beneficiário de gratuidade da justiça, quando da apresentação do título, requererá ao agente de execução que o pagamento dos emolumentos seja realizado somente após o recebimento do crédito executado.

§ 1º Se for judicial o título executivo apresentado para execução no tabelionato de protesto, o exequente terá assegurado o benefício a que se refere o caput deste artigo desde que comprove ter obtido a gratuidade da justiça no curso do processo de conhecimento.

Em se tratando de procedimento, na hipótese de título executivo extrajudicial, o credor apresentará o requerimento inicial ao tabelião de protesto, que citará o devedor para pagar voluntariamente ou apresentar embargos, à semelhança do que ocorre no processo executivo judicial. Por sua vez, em se tratando de título executivo judicial, facultar-se-ia a instauração do incidente executivo perante o “agente de execução”.

O judiciário atuaria: (I) - se suscitada dúvida; (II) - em caso de oposição dos embargos do devedor; e (III) - mediante requerimento do tabelião para aplicação de medidas de força ou coerção.

A justificativa da Senadora Soraya Thronick, autora do projeto, reside no fato de que, dos 79 milhões de processos em tramitação no ano de 2018, mais da metade são apenas de execução (aí incluídos execuções civil e fiscal). E ao menos 13 milhões são execuções civis. Dito de outra forma, cerca de 17% do acervo do Poder Judiciário é de processos executivos.

Para além disso, ainda segundo a Senadora, soma-se a morosidade na tramitação processual. Conforme estatísticas do CNJ em 2018, uma execução civil toma um tempo médio de curso de quase cinco anos. No mais, menos de 15% dessas execuções são exitosas.

Dando sequência, a autora do projeto ressalta que cada processo executivo civil custa cerca de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais). Vale dizer: o Poder Judiciário despense cerca de R\$ 65 bilhões com as demandas executivas, apesar de, como dito, apenas 15% delas resultarem em um proveito prático ao credor, relegando os demais 85% à tramitação infrutífera.

É interessante citar a experiência de outros países na desjudicialização da execução, já que essa comparação é levada em conta pela autora do Projeto de Lei n. 6.204/2019.

Na Suécia, a execução é instrumentalizada pelo Serviço Público de Cobrança Forçada, que está inserido na esfera administrativa, e não judicial. Em outros países europeus, como Bélgica, Escócia, França, Grécia, Holanda e Luxemburgo, há a figura do “agente de execução”, vale dizer, funcionário oficial que,

§ 2º Sendo extrajudicial o título executivo, ou não tendo obtido o benefício de gratuidade da justiça no processo judicial, o exequente deverá comprovar que preenche os requisitos legais.

§ 3º Discordando o agente de execução do pedido, consultará o juízo competente, que resolverá o incidente, nos termos do art. 20.

contratado pelo exequente, opera extrajudicialmente. Pode, entretanto, recorrer ao Estado para acessar contas bancárias do devedor, bem assim incitar a hasta pública caso este, embora instigado, não aliene voluntariamente os bens que lhe foram penhorados (TEIXEIRA, 2022).

A experiência alemã também é interessante de ser mencionada, porque um pouco distinta da citada acima. Lá, o agente de execução, denominado *gerichtsvollzieher*, é funcionário judicial de nível médio pago pelo Poder Público e encarregado de promover a execução. Compete a ele examinar a existência dos pressupostos essenciais da demanda executiva, bem assim lhe cabe promover os atos executivos pecuniários ou para execução de entrega de bens móveis e imóveis. Paralelamente, opera o Tribunal Executivo *Amtsgericht*, órgão competente para decidir sobre petições, exceções e reclamações contra a classe e a maneira da execução. Mais do que isso, pode decretar medidas provisórias e de urgência (TEIXEIRA, 2022).

Retornando à proposição legislativa brasileira, cabe destacar trecho do parecer do Senador Marcos Rogério sobre o Projeto de Lei 6.204/2019:

Precisamos ser realistas.

A quantidade de juízes no Brasil é brutalmente pequena diante do volume descomunal de processos.

A título de exemplo, em 2018, em um cálculo simplificado, cada magistrado – incluídos todos os desembargadores e ministros de todas as esferas do Judiciário - tinham de julgar 4 mil processos, o que é um despropósito.

Isso explica um pouco o porquê de os cidadãos terem de esperar anos e anos para receberem uma resposta às suas lides.

É verdade que o Poder Judiciário e o Conselho Nacional de Justiça merecem aplausos pelos admiráveis avanços em termos de gestão processual. Todavia, isso não é suficiente para resolvermos esse problema. Temos de buscar formas de desjudicialização e de racionalização dos processos.

Com notável acerto, a proposição em pauta ataca um fragoroso foco de desperdício da força de trabalho do Judiciário: as ações de execuções civis.

A experiência demonstra que a maior parte dos processos de execução é infrutífero e acaba sendo arquivado por falta de bens penhoráveis. Assim, os juízes acabam despendendo seu tempo com esses processos que não geram qualquer resultado útil ao cidadão.

É preciso que repensemos o modelo brasileiro de execução civil para admitir vias extrajudiciais mais eficientes, tudo com o objetivo de deixar o Poder Judiciário apenas com demandas que realmente exigem a intervenção dos juízes.

Finalmente, é necessário registrar que o instrumento adequado para decidir controvérsias demanda incentivos à sua escolha pela sistemática processual, o que não pode ficar ao capricho das partes. Notadamente, é possível visualizar uma tendência da parte que não tem razão em insistir na solução judicial, para protelar a solução do litígio, contando com a demora na prestação estatal. Esse contexto é ainda mais evidente em causas complexas, pois nesse caso a morosidade do processo judicial é mais nítida (SILVEIRA, 2020). Em um cenário como esse, manter certas causas na mão do judiciário, em especial as de execução e cobrança, privilegia a parte que pretende postergar a solução do problema.

4.6. A INSTITUIÇÃO DO BEM DE FAMÍLIA CONVENCIONAL E A NECESSIDADE DE SE PREVER A POSSIBILIDADE DE AFASTAMENTO DE RECLAMAÇÕES INFUNDADAS PELOS CREDORES

Chega-se, enfim, ao último aprimoramento que se indica ser realizado na legislação para tornar mais úteis as serventias extrajudiciais como mecanismo de desjudicialização.

Com efeito, a ideia de bem de família está relacionada ao patrimônio mínimo para a existência digna do ser humano, sobretudo quanto ao exercício do direito constitucional fundamental de moradia (art. 6º, CF⁸⁸). Segundo o conceito literal retirado da Lei 8.009/1990, “bem de família” é o imóvel único residencial próprio do casal, ou da entidade familiar, que a partir daí não responderá por qualquer tipo de dívida civil, comercial, fiscal, previdenciária ou de outra natureza, contraída pelos familiares proprietários e residentes, ressalvadas as exceções legais.

O bem de família pode ser classificado como legal ou voluntário. No primeiro caso, decorre da lei (8.009/90), vale dizer, não há necessidade de convenção; dispensa registro na matrícula do imóvel; e tem reflexo às dívidas anteriores e posteriores à configuração do bem como “de família”. Na segunda

⁸⁸ Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

hipótese, demanda-se título (escritura pública ou testamento) submetido a registro na matrícula do imóvel; inclui as pertenças, os acessórios; pode abranger valores mobiliários cuja renda será aplicada na conservação do imóvel e no sustento da família; é possível ser instituído por terceiros, seja por testamento, como visto, ou por doação; e tem reflexo apenas nas dívidas posteriores à instituição do bem como “de família”.

Conforme se vê, cada modalidade tem suas vantagens e desvantagens. No bem de família convencional, nesse ponto, mostra-se destacada a segurança jurídica decorrente do registro, o que faz evitar dissabores com a penhora do imóvel, fato corriqueiramente visto no dia a dia forense em relação aos bens de família legal. Vale dizer: neste último caso, a cada processo em que penhorado o imóvel, o devedor deve contratar advogado e defender-se. No bem de família convencional, o credor já tem prévia ciência do óbice à penhorabilidade do imóvel, pois essa circunstância consta na matrícula do bem, o que lhe desmotiva a demandar a respectiva constrição.

De todo modo, é possível dizer que cada vez menos se institui bem de família convencional. E isso em razão de duas circunstâncias: a burocracia do procedimento e o fato de que, havendo oposição dos credores, o pedido de instituição de bem de família é automaticamente obstado.

A instituição do bem de família convencional exige procedimento administrativo irrazoavelmente burocrático. Demanda-se inicialmente título (escritura pública ou testamento). O oficial de registro de imóveis pretona o documento e, não havendo vícios a serem saneados, faz publicar e editar na imprensa local com o resumo do pedido e prazo de 30 (trinta) dias para impugnação.

Nesse ponto, a otimização do procedimento poderia ser realizada com ajustes na legislação, notadamente quanto à dispensa da publicação de edital na imprensa local, bastando a divulgação do pedido na plataforma eletrônica de editais do respectivo tribunal de justiça. Não se ignora a relevância dessa publicação como instrumento para dar ampla cognoscibilidade ao pedido, mas há a necessidade de atualizar o meio em que isso é realizado, dado o avanço notório da tecnologia. Mais do que isso, haveria a necessidade de se reduzir o prazo para impugnação, na medida em que desproporcional.

No mais, o fato de que, havendo oposição dos credores, o pedido de instituição de bem de família é automaticamente obstado, torna por demais demorado o procedimento.

Nesse aspecto, a solução da equivocada disposição legal haveria de ser feita nos mesmos moldes pelos quais o legislador vem prevendo a desjudicialização de procedimentos no âmbito dos cartórios, isto é: prever competência para os oficiais de registro afastarem oposições “não fundamentadas” ou “não justificadas”, à luz do que dispõem o art. 55, § 4^o⁸⁹, 213, 5^o⁹⁰, 216-A, § 10⁹¹, todos da LRP.

Assim aprimorado, o Oficial de Registro de Imóveis afastaria oposições meramente caprichosas, ou realizadas por credores dotados de títulos não vencidos, a título de exemplo, o que, possivelmente, reviveria o procedimento de instituição do bem de família convencional.

⁸⁹ Art. 55. [...]

§ 4^o Em até 15 (quinze) dias após o registro, qualquer dos genitores poderá apresentar, perante o registro civil onde foi lavrado o assento de nascimento, oposição fundamentada ao prenome e sobrenomes indicados pelo declarante, observado que, se houver manifestação consensual dos genitores, será realizado o procedimento de retificação administrativa do registro, mas, se não houver consenso, a oposição será encaminhada ao juiz competente para decisão.

⁹⁰ Art. 213. [...]

§ 5^o Findo o prazo sem impugnação, o oficial averbará a retificação requerida; se houver impugnação fundamentada por parte de algum confrontante, o oficial intimará o requerente e o profissional que houver assinado a planta e o memorial a fim de que, no prazo de cinco dias, se manifestem sobre a impugnação.

⁹¹ Art. 216-A. [...]

§ 10. Em caso de impugnação justificada do pedido de reconhecimento extrajudicial de usucapião, o oficial de registro de imóveis remeterá os autos ao juízo competente da comarca da situação do imóvel, cabendo ao requerente emendar a petição inicial para adequá-la ao procedimento comum, porém, em caso de impugnação injustificada, esta não será admitida pelo registrador, cabendo ao interessado o manejo da suscitação de dúvida nos moldes do art. 198 desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 14.382, de 2022)

5 CONCLUSÃO

A partir da obra de Cappelletti e Garth, “acesso à justiça”, denota-se a necessidade de reformas para tornar efetivo o direito de acessar a ordem jurídica. Dentre elas, destacou-se a desjudicialização de procedimentos, ou seja, previsão de mecanismos paralelos ao processo judicial para reconhecimento de direitos.

A concepção mais avançada de acesso à justiça ultrapassa a invocação do Poder Judiciário. O termo há de ser reformulado para acesso à ordem jurídica, a fim de incluir instrumentos de justiça alheios ao Judiciário, como a arbitragem e a mediação extrajudicial. A rigor, a ação judicial é apenas um dentre os vários meios de um amplo sistema de proteção de direitos.

Compreende-se a ineficiência relativa do processo judicial para atender a anseios menos complexos e aqueles em que não há litígio entre as partes, em razão de três características que lhe são próprias: burocracia, custo e morosidade. Quanto à burocracia, o processo civil conta com sucessivos atos processuais, demandando petições escritas e prevendo uma infinidade de recursos. Em relação à morosidade, estudos do CNJ apontam que, em 31 de dezembro de 2021, os processos da Justiça Estadual estavam tramitando em uma média de quatro anos e oito meses. Já quanto ao custo do processo civil, defendeu-se a ideia de que, tanto do ponto de vista macro, quanto micro, os custos da demanda em juízo no Brasil são irrazoáveis.

O sistema de justiça presta um serviço público – e por isso enseja o pagamento de taxas –, assim, deve atender aos princípios da eficiência e da modicidade. Para esse propósito, um dos mecanismos possíveis é a delegação, o que, no plano da jurisdição, leva justamente à desjudicialização de procedimentos, atribuindo-os a agentes especializados externos ao judiciário. Dito de outra forma: a solução de determinados litígios pode ser atribuída a outros órgãos para além do Poder Judiciário.

Indo além, foram estudados os procedimentos de desjudicialização que já existem no ordenamento jurídico envolvendo as serventias extrajudiciais.

No âmbito dos tabelionatos de notas, observa-se que o inventário, a partilha, a separação e o divórcio foram desjudicializados a partir da edição da Lei 11.441/2007. Sobre esse tema, o trabalho fez um cotejo dos custos da via administrativa para a resolução dessas pretensões quando comparada à respectiva

ação em juízo, com destaque ao menor preço da primeira. Mais do que isso, abordou-se a ata notarial, importante instrumento de produção de prova para além do meio tradicional previsto no procedimento judicial dos arts. 381 a 383 do CPC/2015. Finalmente, estudou-se o procedimento administrativo de homologação do penhor legal e suas potencialidades.

Quanto aos ofícios de registro civil das pessoas naturais, de início, denota-se a desjudicialização (I) - do reconhecimento da maternidade e da paternidade sociafetiva, à luz do previsto no Provimento CNJ 63/2017, editado após reiteradas decisões permissivas à pretensão de ver reconhecido o vínculo familiar para além do biológico; (II) - da retificação administrativa do assento de nascimento e de casamento do transexual, que não mais exige decisão judicial positiva, nos termos do permitido no Provimento CNJ 73/2018; (III) - da alteração imotivada e administrativa do nome; e (IV) - do casamento. Nesse último ponto, é digno de nota o histórico do respectivo procedimento, com destaque ao apontamento de que houve época em que o juízo era instigado para permitir o matrimônio. Para além disso, foi desenvolvido também a permissão atual de casamento entre pessoas do mesmo sexo, independentemente de decisão judicial nesse sentido, consoante Resolução CNJ 175/2013.

Na temática da desjudicialização de procedimentos nos Ofícios de Registro de Imóveis, foi possível estudar (I) - a execução extrajudicial da garantia na alienação fiduciária imobiliária inadimplida; (II) - a recentíssima previsão da usucapião e da adjudicação extrajudicial; e, por fim, (III) - a retificação administrativa de matrículas.

Em relação aos Tabelionatos de Protesto de títulos e outros documentos de dívida, a pesquisa levou à conclusão de que tal serventia extrajudicial é uma importante e barata ferramenta de cobrança do crédito inadimplido, servindo como alternativa ao processo em juízo.

Seguindo adiante, o último procedimento extrajudicial instrumentalizado em cartório examinado envolveu a mediação e a conciliação, meios de resolução de conflitos que passaram a ser possíveis de desenvolvimento pelas serventias extrajudiciais a partir do Provimento CNJ 67/2018.

Quanto às propostas de inovação legislativa e hermenêutica para ampliação do uso das serventias extrajudiciais como meio de desjudicialização e acesso à justiça, conclui-se que o direito é uma ciência em constante evolução e

deve se adaptar aos novos anseios da sociedade, notadamente quanto à celeridade na resolução de direitos. Com esse propósito, algumas adaptações foram sugeridas para o melhor uso dos cartórios como meio barato, célere e simplificado de acesso à ordem jurídica justa.

A primeira delas envolveu a releitura do interesse de agir à demanda civil em juízo, vale dizer, esse requisito à ação não deve se limitar a uma ótica individual-subjetiva, mas também abranger um exame social-objetivo. Assim, para demonstrar interesse em se instigar o Poder Judiciário, o autor deve apontar utilidade na prestação e justificar a via judicial, dados os custos sociais envolvidos. Em razão disso, havendo alternativas extrajudiciais mais baratas, céleres e menos burocráticas à disposição do demandante, carece ele de interesse para propor ação em juízo, o que deve implicar a extinção da ação, em benefício de toda a sociedade.

A segunda ideia sustentada foi a de reler os requisitos para lavratura de escrituras públicas de inventário e partilha de bens e de separação e divórcio para afastar o óbice da existência de filhos incapazes (em ambos os casos) ou por haver testamento (na primeira hipótese tratada), pois a teleologia das normas que desjudicializaram esses procedimentos foi a de impingir maior celeridade a essas pretensões.

Quanto à arbitragem, é possível visualizar a necessidade de previsão legal para que tabeliães e oficiais de registram possam atuar como árbitros, tal como previsto em proposições legislativas nesse sentido. Ampliando-se o número de árbitros, por reflexo, o custo desse instrumento alternativo diminuirá, paralelamente à aproximação do serviço à população em geral. E mais, foi defendida a ideia de que a arbitragem deve ser adotada como a via obrigatória para resolução de determinados conflitos, em especial aqueles envolvendo a administração pública.

Dando sequência, com fundamento na ineficiência do processo executivo judicial, dadas as três características que tornam injustificável a via judicial – cognoscibilidade limitada, celeridade e eficiência – há necessidade de criação dos agentes de execução no Brasil, competência a ser atribuída aos tabeliães de protesto. Nessa hipótese, a pretensão executiva tornar-se-ia extrajudicial, instaurada e processada perante os delegatários citados. O Poder Judiciário atuaria apenas em situações excepcionais.

Finalmente, entende-se a necessidade de otimizar o procedimento de instituição do bem de família convencional, em desuso no país diante de duas

características do respectivo procedimento, ao menos no modo em que consta na legislação: a burocracia e a circunstância de que a mera oposição dos credores obsta automaticamente o pedido. Foram propostas, então, melhorias legislativas à otimização do procedimento, notadamente quanto à publicação de editais na plataforma eletrônica do respectivo tribunal. Além disso, haveria a necessidade de se prever competência para o oficial de registro de imóveis afastar impugnações não fundamentadas, tal como já ocorre em outras pretensões registrais, conforme dispõem o art. 55, § 4º, 213, 5º, 216-A, § 10, todos da LRP. Assim feito, muito possivelmente reviveria o procedimento de instituição do bem de família convencional.

De tudo o que foi apresentado, conclui-se que, diante da insuficiência do Poder Judiciário em servir eficientemente como instrumento de acesso à ordem jurídica justa, os tabeliães e oficiais de registro estão aptos para assumir novas competências voltadas à desjudicialização, de modo que seus serviços atuem como instrumento menos custoso, célere e desburocratizado de concretização de direitos, levando a uma maior inclusão social.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES DO BRASIL. **Cartório em números**. 4ª Edição. 2022. Disponível em <https://www.anoreg.org.br/site/wp-content/uploads/2022/12/Carto%CC%81rios-em-Nu%CC%81meros-Edic%CC%A7a%CC%83o-2022.pdf>. Acesso em 18 de julho de 2023.

BOSELLI, Karine; RIBEIRO, Izolda Andréa; MRÓZ, Daniela. **Registro Civil das Pessoas Naturais**. In: GENTIL, Alberto [et. al]. Registros públicos. Rio de Janeiro: Método, 2022.

BRASIL. **Ato institucional nº 5**, de 13 de dezembro de 1968. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-05-68.htm. Acesso em 16.02.2023.

BRASIL. **Código Civil, de 10 de janeiro de 2002**. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em 21 de maio de 2023.

BRASIL. **Código Civil dos Estados Unidos do Brasil, de 1º de janeiro de 1916**. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm. Acesso em 21 de maio de 2023.

BRASIL. **Código de Processo Civil. Lei 13.105 de 16 de março de 2015**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em 16.02.2023.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824**. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em 21 de maio de 2023.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em 16.02.2023.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em 16.02.2023.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em 16.02.2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 24 de janeiro de 1967**. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em 16.02.2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 06 de outubro de 2022.

BRASIL. **Decreto n. 1.144, de 11 de setembro de 1861**. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1144-11-setembro-1861-555517-publicacaooriginal-74767-pl.html>. Acesso em 21 de maio de 2023.

BRASIL. **Decreto n. 3.069, de 17 de abril de 1863**. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-3069-17-abril-1863-555008-publicacaooriginal-74026-pe.html>. Acesso em 21 de maio de 2023.

BRASIL. **Decreto n. 9.886, de 07 de março de 1888**. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-9886-7-marco-1888-542304-publicacaooriginal-50566-pe.html>. Acesso em 21 de maio de 2023.

BRASIL. **Decreto n. 181, de 24 de janeiro de 1890**. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-181-24-janeiro-1890-507282-publicacaooriginal-1-pe.html#:~:text=Promulga%20a%20lei%20sobre%20o%20casamento%20civil.&text=Art.,ou%20prova%20que%20a%20supra>. Acesso em 21 de maio de 2023.

BRASIL. **Decreto 99.710, de 21 de novembro de 1990**. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99710.htm. Acesso em 20 de maio de 2023.

BRASIL. **Decreto n. 592, de 06 de julho de 1992**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm. Acesso em 20 de maio de 2023.

BRASIL. **Decreto n. 678 de 6 de novembro de 1992**. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm. Acesso em 16 de março de 2023.

BRASIL. **Decreto-lei n. 5.452 de 1º de maio de 1943**. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm. Acesso em 04 de março de 2023.

BRASIL. **Lei n. 556, de 25 de junho de 1850**. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim556.htm. Acesso em 14 de julho de 2023.

BRASIL. **Lei 5.869, de 11 de janeiro de 1973**. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5869.htm. Acesso em 12 de julho de 2023.

BRASIL. **Lei 6.015 de 31 de dezembro de 1973**. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm. Acesso em 20 de maio de 2023.

BRASIL. **Lei 6.533, de 24 de maio de 1978**. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6533.htm. Acesso em 14 de julho de 2023.

BRASIL. **Lei 8.935, de 18 de novembro de 1994**. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8935.htm. Acesso em 13 de julho de 2023.

BRASIL. **Lei 8.987 de 13 de fevereiro de 1995**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987compilada.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%208.987%2C%20DE%2013%20DE%20FEVEREIRO%20DE%201995.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20regime%20de,Federal%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs. Acesso em 30.04.2023.

BRASIL. **Lei 9.074 de 7 de julho de 1995**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9074cons.htm. Acesso em 30 de abril de 2023.

BRASIL. **Lei 9.307, de 23 de setembro de 1996**. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9307.htm. Acesso em 24 de agosto de 2023.

BRASIL. **Lei 9.492, de 10 de setembro de 1997**. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9492.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209.492%2C%20DE%2010,d%C3%ADvida%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs. Acesso em 16 de julho de 2023.

BRASIL. **Lei 9.514, de 20 de novembro de 1997**. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9514.htm. Acesso em 10 de agosto de 2023.

BRASIL. **Lei 10.931, de 2 de agosto de 2004**. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.931.htm#art59. Acesso em 13 de agosto de 2023.

BRASIL. **Lei 11.079 de 30 de dezembro de 2004**. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm. Acesso em 30.04.2023.

BRASIL. **Lei 12.016 de 7 de agosto de 2009**. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12016.htm. Acesso em 21 de fevereiro de 2023.

BRASIL. **Lei 12.133, de 17 de dezembro de 2009**. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12133.htm#art1. Acesso em 21 de maio de 2023.

BRASIL. **Lei 13.465, de 11 de julho de 2017**. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm#art7. Acesso em 12 de agosto de 2023.

BRASIL. **Lei 14.382, de 27 de junho de 2022**. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Lei/L14382.htm#art11. Acesso em 12 de agosto de 2023.

BRITTO, Juliana Ribeiro Ugolini de. **Perspectiva histórica do casamento no Brasil: do casamento canônico ao casamento civil introduzido pelo decreto nº 181 de 24 de Janeiro de 1890**. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo, 184 páginas. 2020.

BUENO, Sérgio Luiz José. **Tabelionato de protesto**. Coordenado por Christiano Cassettari. 5ª Ed. Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2021.

CÂMARA, Alexandre F. **O Novo Processo Civil Brasileiro**. Barueri. Grupo GEN, 2022. *E-book*. ISBN 9786559772575. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559772575/>. Acesso em: 18 ago. 2023.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Emenda 0300, de 02 de fevereiro de 2022, à Medida Provisória 1.085/2021**. Disponível em https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2139336&filename=EMC+300/2022+MPV108521+%3D%3E+MPV+1085/2021. Acesso em 25 de agosto de 2023.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei 533/2019**. Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2191394>. Acesso em 05 de março de 2023.

CAMPOS, Eduardo Luiz C. **Coleção Processo Civil Contemporâneo - O Princípio da Eficiência no Processo Civil Brasileiro**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2018. *E-book*. ISBN 9788530979850. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530979850/>. Acesso em: 17 ago. 2023.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números**. Estatísticas do Poder Judiciário. Disponível em <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Acesso em 10 de março de 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Meta 9**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/agenda-2030/meta-9-do-poder-judiciario/>. Acesso em: 20 de julho de 2023

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Provimento 63, de 14 de novembro de 2017.** Disponível em <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2525>. Acesso em 04 de julho de 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Provimento 67, de 26 de março de 2018.** Disponível em <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2532>. Acesso em 20 de julho de 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Provimento 72, de 27 de junho de 2018.** Disponível em <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2621>. Acesso em 18 de julho de 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Provimento 73, de 28 de junho de 2018.** Disponível em <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2525>. Acesso em 04 de julho de 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Provimento 86, de 29 de agosto de 2019.** Disponível em <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2991>. Acesso em 18 de julho de 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução 35, de 24 de abril de 2007.** Disponível em <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/179>. Acesso em 12 de julho de 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução 125, de 29 de novembro de 2010.** Disponível em <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156>. Acesso em 20 de julho de 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução 175, de 14 de maio de 2013.** Disponível em <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/1754>. Acesso em 21 de maio de 2023.

CONVENÇÃO AMERICANA SOBRE DIREITOS HUMANOS (PACTO DE SÃO JOSÉ DA COSTA RICA), de 22 de novembro de 1969. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm. Acesso em 16 de março de 2023.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 36 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

FABRÍCIO, Adroaldo Furtado. **O Interesse de Agir como Pressuposto Processual** in R. EMERJ, Rio de Janeiro, v. 20, n. 1, p. 164 – 195, 2018. Disponível em https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista_v20_n1/revista_v20_n1_164.pdf. Acesso em 17 de agosto de 2023.

FIGUEIRA JÚNIOR., Joel Dias **Arbitragem.** Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2019. E-book. ISBN 9788530987244. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530987244/>. Acesso em: 24 ago. 2023.

FICHTNER, José A.; MANNHEIMER, Sergio N.; MONTEIRO, André L. **Teoria Geral da Arbitragem**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2018. E-book. ISBN 9788530982881. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530982881/>. Acesso em: 24 ago. 2023.

FUX, Luiz; BODART, Bruno. **Processo civil e análise econômica**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

GASPARINI, Diogenes. **Direito administrativo** – 17 ed. atualizada por Fabrício Motta. São Paulo: Saraiva, 2012.

GONÇALVES, Glaucio Ferreira Maciel; BRITO, Thiago Carlos de Souza. **Gerenciamento dos processos judiciais: notas sobre a experiência processual civil na Inglaterra pós-codificação**. Revista da Fac. Direito UFMG, Belo Horizonte, n. 66, p. 291-326, jan.-jun. 2015. Disponível em file:///C:/Users/55489/Downloads/1697-Texto%20do%20Artigo-3232-1-10-20150915.pdf. Acesso em 21 de fevereiro de 2023.

GIGLIOTTI, Andrea; MODANEZE, Jussara Citroni. **Tabelião de notas**. In GENTIL, ALBERTO *et al.* **Registros Públicos**. São Paulo: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559648368. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559648368/>. Acesso em: 13 jul. 2023.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **Os fundamentos da Justiça Conciliativa**. In *Mediação e gerenciamento do processo: revolução na prestação jurisdicional*. Ada Pellegrini Grinover, Kazuo Watanabe e Caetano Lagrasta Neto, coordenadores. São Paulo: Atlas, 2007.

HANNA, Júlia Nunes. **A segurança jurídica do registro de imóveis e alterações promovidas pela lei n. 14.382/22**. Porto Alegre. 2022. Disponível em: https://repositorio.animaeducacao.com.br/bitstream/ANIMA/30049/1/Artigo_Julia%20Hanna%20dez2022%20%282%29.pdf. Acesso em: 25 de julho de 2023.

HILL, Flávia Pereira. **Desjudicialização e acesso à justiça além dos tribunais: pela concepção de um devido processo legal extrajudicial**. In revista eletrônica de Direito Processual. Ano 15. V. 22. PP. 379-408. Rio de Janeiro, Periódico Quadrimestral da Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito Processual da UERJ, 2020.

LEMES, Selma Ferreira. **Arbitragem em números**. Pesquisa 2020/2021 realizada em 2022. Disponível em http://www.selmalemes.adv.br/artigos/pesquisaarbitragem_2020_2021.pdf. Acesso em 23 de agosto de 2023.

LISBOA, Juliana Follmer Bortolin. **Intersecções Jurídicas entre o Público e o Privado como instrumento do Paradigma Ético Constitucional da Solidariedade para Fins de Conscientização da Dignidade Humana**. Santa Cruz do sul. 2023 Disponível em:

<https://repositorio.unisc.br/jspui/bitstream/11624/3627/1/Juliana%20Follmer%20Bortolin%20Lisboa.pdf>. Acesso em: 01 de agosto de 2023.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros públicos: teoria e prática**. 10ª Ed. Salvado: JusPODIVM, 2019.

LUZ, Valdemar P. da. **Dicionário jurídico**. 5º Ed. Barueri: Manole, 2022.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat. **O espírito das leis: as formas de governo, a federação, a divisão dos poderes**. Introdução, tradução e notas de Pedro Vieira Mota. 9ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

OLIVEIRA, Euclides Benedito de; AMORIM, Sebastião L. **Inventário e partilha**. Editora Saraiva, 2021. *E-book*. ISBN 9786555595963. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555595963/>. Acesso em: 12 jul. 2023.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL, SECCIONAL DE SANTA CATARINA. **Tabela de honorários**. Disponível em <https://oabsc.s3.sa-east-1.amazonaws.com/arquivo/update/TabelaDeHorariosFinal.pdf>. Acesso em 06 de outubro de 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção sobre os direitos da criança de 20 de novembro de 1989**. Disponível em <https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca>. Acesso em 20 de maio de 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris, 10 dezembro 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em 05 de março de 2023.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção americana sobre direitos humanos de 22 de novembro de 1969**. Disponível em https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em 20 de maio de 2023.

PADILHA, Rodrigo. **Direito Constitucional**. 6ª Ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2020.

PORTUGAL. **Código de Processo nos Tribunais Administrativos**. Disponível em <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/2002-34464475>. Acesso em 26 de agosto de 2023.

PORTUGAL. **Código do Trabalho**. Disponível em <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/2009-34546475>. Acesso em 26 de agosto de 2023.

RIBEIRO, Marcelo. **Processo Civil**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. *E-book*. ISBN 9786559646166. Disponível em:

<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559646166/>. Acesso em: 18 ago. 2023.

RIO GRANDE DO SUL. **APELAÇÃO CÍVEL 5030375-36.2020.8.21.0001**. Rela. Desa. Sandra Brisolara Medeiros. Julgamento em 25 de novembro de 2020.

Disponível em

https://www.tjrs.jus.br/site_php/consulta/consulta_processo.php?nome_comarca=Tribunal%20de%20Justi%C3%A7a%20do%20RS&versao=&versao_fonetica=1&tipo=1&id_comarca=700&num_processo_mask=&num_processo=50303753620208210001&codEmenta=7706337&temIntTeor=true. Acesso em 21 de agosto de 2023.

RODRIGUES, Felipe Leonardo; FERREIRA, Paulo Roberto Gaiger. **Tabelionato de Notas**. Coordenado por Christiano Cassetari. 4. Ed. Indaiatuba: Editora Foco, 2021.

SALLES, Bruno Makowiecky; ABREU, Pedro Manoel. **Concepções e conceito de acesso à justiça**.

Revista de Ciências Jurídicas e Sociais da UNIPAR. Umuarama. v. 23, n. 2, p. 245-262, jul./dez. 2020.

SANDEL, Michel J. **Justiça – O que é fazer a coisa certa**. Tradução de Heloisa Matias e Maria Alice Máximo. 32ª Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2020.

SANTA CATARINA. **Código de normas da corregedoria-geral da justiça**.

Disponível em

<https://www.tjsc.jus.br/documents/728949/1312406/C%C3%B3digo+de+Normas+CGJ/9fd74fde-d228-4b19-9608-5655126ef4fa>. Acesso em 04 de julho de 2023.

SANTA CATARINA. **Convenção coletiva de trabalho 2021/2022 entre o sindicato dos notários e registradores do Estado de Santa Catarina e o sindicado dos trabalhadores em cartórios do Estado de Santa Catarina**. Disponível em

<http://www.sintracesc.com.br/>. Acesso em 13 de julho de 2023.

SANTA CATARINA. **Tabela de custas judiciais**. Resolução GP n. 63 de 28 de setembro de 2022. Disponível em

<https://busca.tjsc.jus.br/buscatextual/integra.do?cdSistema=1&cdDocumento=181215&cdCategoria=1&q=&frase=&excluir=&qualquer=&prox1=&prox2=&proxc=>. Acesso em 12 de julho de 2023.

SANTA CATARINA. **Tabela de emolumentos**. Resolução CM n. 18 de 12 de setembro de 2022. Disponível em

<https://busca.tjsc.jus.br/buscatextual/integra.do?cdSistema=1&cdDocumento=181551&cdCategoria=1&q=&frase=&excluir=&qualquer=&prox1=&prox2=&proxc=>. Acesso em 12 de julho de 2023.

SANTA CATARINA. **Tabela de vencimentos dos servidores do PJSC de 01 de maio de 2023**. Disponível em

<https://www.tjsc.jus.br/documents/37870/44782/Tabela+de+Vencimentos+2023.pdf/6623762c-5a6c-9c5c-211d-303a8e312364?t=1684422022382>. Acesso em 13 de julho de 2023.

SÃO PAULO. **Normas de serviço dos cartórios extrajudiciais**. Tomo II. Disponível em <https://api.tjsp.jus.br/Handlers/Handler/FileFetch.ashx?codigo=144760>. Acesso em 14 de julho de 2023.

SERRA, Márcio Guerra. SERRA, Monete Hipólito. **Registro de Imóveis**. Editora Foco. Indaiatuba. 2021. Ed. 5.

SENADO FEDERAL. **Projeto de Lei n. 6.204, de 20 de novembro de 2019**. Disponível em <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139971>. Acesso em 12 de setembro de 2023.

SENADO FEDERAL. **EMENDA 37, de 05 de julho de 2023, ao projeto de Lei 4.188/2021**. Disponível em https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9404193&ts=1692817053923&disposition=inline&ts=1692817053923&_gl=1*1gja1x7*_ga*ODAxNjE0MjI4LjE2OTI5ODgzMTI.*_ga_CW3ZH25XMK*MTY5Mjk4ODMxMi4xLjEuMTY5Mjk4OTQ3My4wLjAuMA..#Emenda37. Acesso em 25 de agosto de 2023.

SIDOU, José Maria Othon [et. al]. **Dicionário Jurídico: Academia Brasileira de Letras Jurídicas**. 11^o ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

SILVEIRA, Ricardo Geraldo Rezende. **Acesso à justiça: o direito fundamental em um ambiente de recursos escassos**. São Paulo: Almedina, 2020.

SOBRINHO, Manoel Aristides. **A inaplicabilidade da aposentadoria compulsória aos notários**. Dissertação de mestrado. Recife. 112 p. 2002. Disponível em https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/4594/1/arquivo6001_1.pdf. Acesso em 12 de julho de 2023.

SOUZA, Eduardo Pacheco Ribeiro de. **Noções fundamentais de direito registral e notarial**. São Paulo: Editora Saraiva, 2022. *E-book*. ISBN 9786553620087. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553620087/>. Acesso em: 16 jul. 2023.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **REsp. 1.183.378/RS**. Relator Min. Luis Felipe Salomão. Julgado em 25 de outubro de 2011. Publicado em 1^o de fevereiro de 2012. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201000366638&dt_publicacao=01/02/2012. Acesso em 21 de maio de 2023.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **REsp nº 1.259.460/SP**. Relatora Min. Nancy Andrighi, Terceira Turma, julgado em 19/6/2012, DJe de 29/6/2012. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/webstj/Processo/justica/jurisprudencia.asp?valor=201100633230>. Acesso em 04 de julho de 2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI 1.444/DF**. Relator Min. Sydney Sanches. Tribunal Pleno. Julgado em 12 de fevereiro de 2003. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=385506>. Acesso em 07 de outubro de 2022.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI 1.800/DF**. Tribunal Pleno. Relator Min. Nelson Jobim. Relator para o acórdão Min. Ricardo Lewandowski. Julgado em 11 de junho de 2007. Publicado em 28 de setembro de 2007. Disponível em <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=488644>. Acesso em 20 de maio de 2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI 4.277/DF**. Tribunal Pleno. Relator Min. Ayres Britto. Julgado em 05 de maio de 2011. Publicado em 14 de outubro de 2011. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=628635>. Acesso em 21 de maio de 2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI 5135/DF**. Tribunal Pleno. Relator Min. Roberto Barroso. Julgado em 09 de novembro de 2016. Publicado em 07 de fevereiro de 2018. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14308771>. Acesso em 17 de julho de 2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI 2139**. Rel. Min Cármen Lúcia. Tribunal Pleno. Julgado em 01 de agosto de 2018. Disponível em <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749177939>. Acesso em 04 de março de 2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI 2160**. Rel. Min Cármen Lúcia. Tribunal Pleno. Julgado em 01 de agosto de 2018. Disponível em <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749178300>. Acesso em 04 de março de 2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI 5.855/DF**. Tribunal Pleno. Relator Min. Alexandre de Moraes. Julgado em 10 de abril de 2019. Publicado em 25 de setembro de 2019. Disponível em <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=750950380>. Acesso em 13 de julho de 2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **RE 631.250/MG**. Relator Min. Roberto Barroso. Tribunal Pleno. Julgado em 03 de setembro de 2014. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7168938>. Acesso em 21 de fevereiro de 2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **SE 5206 AgR**. Relator Min. Sepúlveda Pertence. Tribunal Pleno. Julgado em 12/12/2001. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=345889>. Acesso em 07 de outubro de 2022.

TEIXEIRA, Kildare Oliveira. **A desjudicialização da execução fiscal via serventias extrajudiciais**. Dissertação (Mestrado em Direito). Instituto Brasileiro de Ensino, Pesquisa e Desenvolvimento. Escola de Direito e Administração Pública. Brasília, 142 páginas. 2022.