

Rafael Fritzen

ACESSO À JUSTIÇA E O EXTRAJUDICIAL



A presente obra teve como escopo fundamental analisar, de maneira crítica, as reais e efetivas contribuições das serventias notariais e de registro para a democratização e consecução do direito fundamental de acesso à justiça, tendo-se como base a escritura pública de separação, divórcio, extinção de união estável, inventário e partilha, a usucapião extrajudicial e a averbação de alteração de prenome e gênero da pessoa transgênero. A pesquisa é vinculada ao PPGD/IMED, dentro da área de concentração em Direito, Democracia e Sustentabilidade, na linha de pesquisa Fundamentos do Direito, da Democracia e da Sustentabilidade. Utilizou-se, para tanto, o método de abordagem dedutivo, o procedimento monográfico e a técnica de pesquisa bibliográfica. Primeiramente, foi discorrido sobre o direito fundamental de acesso à justiça, ponderando sua concepção hodierna dentro do Estado Democrático de Direito. Esclareceu-se sobre a crise e o papel da jurisdição estatal dentro dos ditames da sociedade moderna, apontando-se, por meio de dados estatísticos do CNJ, a estagnação e a inefetividade desse órgão estatal. Em um segundo momento, deliberou-se sobre o fenômeno da desjudicialização, delineando-se, dentro do contexto da jurisdição compartilhada, suas características e fundamentos, relevando especial atenção às ferramentas que foram destinadas aos notários e registradores. Por fim, no terceiro momento, após o amplo exame da atividade extrajudicial, debruçou-se sobre as ferramentas advindas da desjudicialização, sopesando-se, por meio de dados analíticos, os procedimentos e os benefícios em face de seus congêneres judiciais. Assim, apontou as conclusões que estes instrumentos, em seus respectivos campos de atuação, contribuem efetivamente à consecução do acesso à justiça, proporcionando a obtenção de direitos de forma adequada e segura, diminuindo custos, desobstruindo o Poder Judiciário e promovendo a celeridade.



Acesso à Justiça e o Extrajudicial

Direção Editorial

Lucas Fontella Margoni

Comitê Científico

Prof.^a Dr.^a Salete Oro Boff
Faculdade Meridional (IMED)

Prof. Dr. Márcio Ricardo Staffen
Faculdade Meridional (IMED)

Prof.^a Dr.^a Fabiana Marion Spengler
Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC)

Prof.^a Dr.^a Tássia Aparecida Gervasoni
Faculdade Meridional (IMED)

Acesso à Justiça e o Extrajudicial

Contribuições das Serventias Notariais e
de Registro para a Democratização
do modelo brasileiro de acesso à Justiça

Rafael Fritzen



Diagramação: Marcelo A. S. Alves

Capa: Carole Kümmecke - <https://www.conceptualeditora.com/>

O padrão ortográfico e o sistema de citações e referências bibliográficas são prerrogativas de cada autor. Da mesma forma, o conteúdo de cada capítulo é de inteira e exclusiva responsabilidade de seu respectivo autor.



Todos os livros publicados pela Editora Fi estão sob os direitos da [Creative Commons 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt_BR) https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt_BR



Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

FRITZEN, Rafael

Acesso à Justiça e o Extrajudicial: contribuições das Serventias Notariais e de Registro para a Democratização do modelo brasileiro de acesso à Justiça [recurso eletrônico] / Rafael Fritzen -- Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2021.

170 p.

ISBN - 978-65-5917-331-0

DOI - 10.22350/9786559173310

Disponível em: <http://www.editorafi.org>

1. Acesso à Justiça; 2. Desjudicialização; 3. Jurisdição compartilhada; 4. Notários e registradores; 5. Contribuições materiais; I. Título.

CDD: 340

Índices para catálogo sistemático:

1. Direito 340

“Tudo posso naquele que me fortalece”

(Paulo, Carta aos Filipenses, 4:13)

Agradecimentos

Estendo meus agradecimentos de maneira especial ao professor Márcio Ricardo Staffen, que soube, sem medir esforços e de maneira sempre paciente, educada e cirúrgica, indicar os nortes fundamentais para o desenvolvimento desta pesquisa, confiando em minhas percepções e acreditando em meu potencial para desenvolvê-la.

Não menos importante, dedico este trabalho para minha esposa Cleonara e aos meus pais Alcides e Leda, agradecendo-lhes a compreensão, o apoio e confiança incondicional que sempre manifestaram. Para eles, todo o amor do mundo.

Sumário

1	13
Introdução	
2	19
O acesso à justiça no Brasil	
2.1 O direito fundamental ao acesso à justiça	19
2.2 A crise da Jurisdição: a contemporânea demanda sociopolítica e econômica	42
2.3 Acesso à justiça pelo Poder Judiciário: análise do cenário atual	53
3	61
O fenômeno da desjudicialização	
3.1 A “Justiça Multiportas” e os métodos (alternativos) de resolução de conflitos	61
3.2 A desjudicialização por meio da atividade notarial e registral	78
3.3 O devido processo legal “extrajudicial”	91
4	97
O acesso à justiça por meio da atividade extrajudicial	
4.1 Os notários e registradores	98
4.1.1 Breve contexto histórico das serventias notariais e de registro	98
4.1.2 Natureza jurídica, princípios e função pública notarial e registral	106
4.2 Contribuições das Serventias Extrajudiciais	117
4.2.1 Contribuição do Tabelionato de Notas	118
4.2.2 Contribuição do Registro de Imóveis	125
4.2.3 Contribuição do Registro Civil das Pessoas Naturais	132
4.3 Nova perspectiva ao acesso à justiça: a desjudicialização da execução de títulos ao Tabelionato de Protestos	139
Considerações finais	144
Referências	155

Introdução

O direito fundamental de acesso à justiça é tema de assaz importância dentro do Estado Democrático de Direito, devendo sempre estar presente e permear valorosamente as deliberações sobre políticas públicas de administração da justiça, justamente porque, por meio dele, concretizam-se inúmeros outros predicados e garantias que são a ele conexos e interdependentes.

Nos dias atuais, em razão de uma diversificação de fatores, vive-se em uma sociedade extremamente conflituosa, onde o direito fundamental do acesso à justiça, entendido como a simples possibilidade de se ingressar com uma ação perante o Poder Judiciário, independentemente da aferição de fatores sociais, culturais e econômicos ao seu alcance, não é mais suficiente para atender as vicissitudes e os conclames da sociedade moderna.

Deveras, a proteção e a compreensão da máxima efetividade dos direitos fundamentais, indefectivelmente, se mostra um elemento primordial dentro do regime democrático brasileiro, essencialmente voltado à busca pela justiça social e ao respeito à dignidade da pessoa humana.

Denota-se assim, por consequência, a importância em delimitar-se a maneira e a amplitude em que os cidadãos irão buscar e acessar seus direitos, pois um acesso à justiça ineficiente ou reducionista (apenas formal), fatalmente atingirá os pressupostos democráticos estabelecidos na Constituição.

Na contemporaneidade, a grave e complexa crise de efetividade enfrentada pelo Poder Judiciário, representada pela avalanche de processos

que se acumulam vertiginosamente ano após ano, reflete diretamente na precária e problemática obtenção de direitos pela sociedade, cada vez mais desacreditada deste poder estatal.

O cenário demonstra, inexoravelmente, a premente necessidade de que o direito ao acesso à justiça seja percebido de forma ampla e multifacetada, contrapondo-se ao tradicional conceito de monopólio da jurisdição.

Almeja-se assim, não o restringir à compreensão e ao contexto único do processo judicial, mas que, efetivamente, com o auxílio pontual de outros agentes, possa cumprir seu desiderato constitucional de propiciar direitos de forma adequada, célere e justa.

Partindo-se desta perspectiva, enceta-se que a técnica da desjudicialização, em específicas situações jurídicas – dentro do âmbito de uma jurisdição compartilhada e do sistema denominado de “Justiça Multipor-tas” – possa se apresentar como uma alternativa viável, econômica e inteligível da obtenção de direitos, cooperando com o Poder Judiciário nesse mister.

Dentro dessa concepção aberta, portanto, uma das possibilidades que se destaca é a desjudicialização operacionalizada pelos notários e registradores, caracterizada justamente pela possibilidade de recepção e exercício de competências jurisdicionais antes atendidas exclusivamente pelo Estado-Juiz.

Nessa seara, os notários e registradores, dentro do sistema jurídico brasileiro, qualificam-se como profissionais do direito dotados de fé-pública, possuindo uma função eminentemente acautelatória e atuando de forma profilática na solução de litígios, exercendo, por determinação legal, uma função social intrinsecamente ligada à segurança e à convivência pacífica da sociedade.

Desse modo, considerando-se as finalidades e os princípios estruturantes da atividade, aventa-se que os delegatários podem se tornar

importantes agentes para, por meio de específicos instrumentos advindos da desjudicialização, contribuir com uma efetiva realização do princípio do acesso à justiça, possibilitando-se a satisfação efetiva de direitos materiais.

Não obstante, ao longo dos últimos anos, observou-se que diversos procedimentos foram conferidos à atividade extrajudicial, possibilitando que uma gama de situações – advindas do direito de família, das sucessões, de propriedade e de gênero – pudessem ser definidas fora dos limites do Judiciário. As iniciativas propostas, em tese, deveriam proporcionar resultados mais eficientes do que os alcançados na esfera judicial.

Por isso, o estudo e a pesquisa sobre a temática são tão necessários. Por meio dela, obter-se-á a real dimensão, com base em dados estatísticos e comparativos, sobre as citadas contribuições, valorando-se os resultados e a eficácia dos instrumentos desjudicializantes.

Assim sendo, a partir desses pressupostos, o presente trabalho se desenvolve em torno do seguinte problema de pesquisa: “Dentro de um contexto de desjudicialização, de que forma as serventias extrajudiciais de notas e de registros, empiricamente, utilizando-se da escritura pública de separação, divórcio, extinção de união estável, inventário e partilha extrajudicial; da usucapião extrajudicial; e da averbação de alteração de prenome e gênero da pessoa transgênero, contribuem para a concretização do princípio constitucional do acesso à justiça no Brasil?”.

Hipoteticamente, de forma preliminar, entende-se que o emprego destas medidas desjudicializantes proporcionam, materialmente e quantitativamente, nos seus respectivos campos de atuação, a desobstrução do Poder Judiciário, a obtenção de direitos de forma adequada, célere, simples, desburocratizada e com significativa redução de custos à sociedade.

Nesse sentido, a pesquisa tem como objetivo geral analisar, por meio de dados empíricos e estatísticos, as contribuições das serventias

extrajudiciais para a concretização do princípio fundamental do acesso à justiça, por meio da utilização dos instrumentos desjudicializantes.

Como objetivos específicos, pretende-se sistematizar, de forma ampla, o princípio constitucional do acesso à justiça, descrevendo sua amplitude, restrições e atual problemática; ponderar o cenário de “hiper” judicialização e o contexto da crise do Poder Judiciário; discorrer de forma geral sobre o instituto da desjudicialização; pautar sobre a jurisdição compartilhada e métodos alternativos de solução de conflitos, seus pressupostos e características; delinear os notários e registradores brasileiros, natureza jurídica constitucional e funções infraconstitucionais e; examinar as potenciais contribuições ao acesso à justiça por meio dos procedimentos da escritura pública de separação, divórcio, extinção da união estável, inventário e partilha extrajudicial, da usucapião extrajudicial e da averbação de alteração de prenome e gênero da pessoa transgênero, bem como, apresentar uma nova alternativa ao acesso à justiça, atribuída ao Tabelião de Protesto.

O método de abordagem a ser utilizado será o dedutivo. Logo, examinar-se-á as premissas gerais sobre o acesso à justiça, desjudicialização e os notários e registradores, para, após, voltar-se a uma análise focalizada nos instrumentos desjudicializantes por estes operacionalizados, isto é, parte-se de um assunto abrangente para uma particularidade. A técnica de pesquisa utilizada será a bibliográfica, em fontes primárias e secundárias, mediante a análise de legislação, doutrinas, livros com temática específica e relatórios de dados estatísticos apresentados pelo Poder Judiciário e pelas associações dos notários e registradores. O método de procedimento será o monográfico.

O presente trabalho, outrossim, se justifica diante de sua afinidade com a linha de pesquisa Fundamentos do Direito, da Democracia e da Sustentabilidade, dentro da área de concentração em Direito, Democracia e

Sustentabilidade, do PPGD/IMED, uma vez que discute, com base em ideais democráticos e voltados à salvaguarda de direitos fundamentais, a construção de modelos de administração da justiça descentralizados e legítimos que perfectibilizem a otimização do princípio constitucional do acesso à justiça.

Por conseguinte, com base no exposto, a pesquisa se desenvolverá em três capítulos.

Na primeira seção, serão tecidas considerações sobre o acesso à justiça, estabelecendo-se, inicialmente, a concepção, estruturação e evolução conceitual do direito fundamental, visando relevar sua importância para a caracterização de um estado constitucional de direito democrático e inclusivo. Em sequência, desenvolver-se-á comentários sobre o papel hodierno da jurisdição estatal em face dos conclames da sociedade moderna, bem como, avaliar-se-á, pela perspectiva da crise enfrentada pelo Poder Judiciário, dados estatísticos por meio de relatórios fornecidos pelo Conselho Nacional de Justiça que poderão, como parâmetro, desvelar quantitativamente esse contexto.

Na segunda seção, será analisado e pormenorizado o fenômeno da desjudicialização, oportunidade onde serão tecidas considerações gerais sobre o instituto, conjecturando-o a partir da descentralização da função jurisdicional por meio dos métodos “alternativos” de resolução de conflitos, com o delineamento de suas origens e principais externalidades. Após, serão destinados itens específicos para tratar sobre caracterização, desenvolvimento e prospecção da desjudicialização operacionalizada pela atividade extrajudicial, com a descrição dos princípios imanentes que estes instrumentos, em cumprimento aos ditames constitucionais, deverão observar.

O terceiro e último segmento será dedicado a abordar, preferencialmente, a figura dos notários e registradores brasileiros, definindo-se a

normatização e estruturação jurídica subjacente destes profissionais, o que possibilitará deliberar, de forma satisfatória, a relação de legitimidade com os instrumentos desjudicializantes que estão lhes sendo destinados.

Finalmente, com os esclarecimentos a serem obtidos, adentrar-se-á, como não poderia ser diferente, no exame efetivo dos instrumentos da desjudicialização destinados à atividade extrajudicial, examinando-se a separação, divórcio, extinção de união estável, inventário e partilha extrajudicial por escritura pública; a usucapião extrajudicial e; a averbação de alteração de prenome e gênero da pessoa transgênero. Nesse deslinde, buscar-se-á comprovar e apreciar as reais (e potenciais) contribuições das serventias notariais e de registro ao acesso à justiça, mediante a comparação e correespecção de dados estatísticos.

Por fim, reservar-se-á um aparte especial para deliberar, de forma crítica, sobre a nova possibilidade de acesso à justiça por meio das serventias extrajudiciais, qual seja, o projeto de lei que pretende desjudicializar a execução de títulos judiciais e extrajudiciais ao Tabelionato de Protestos.

2

O acesso à justiça no Brasil

Neste primeiro capítulo, sem qualquer pretensão de esgotar o tema, abordar-se-á a temática sobre o acesso à justiça, estabelecendo-se, em um primeiro momento, a concepção, estruturação polissêmica e evolução conceitual do instituto, demonstrando a sua inexorável importância para a caracterização efetiva de um estado constitucional de direito democrático e inclusivo.

Em um segundo momento, serão tecidos comentários sobre o atual papel da jurisdição brasileira frente as vicissitudes e conclames da sociedade moderna, contexto que faz emergir uma nova conotação e viés político ao processo jurisdicional e às decisões exaradas pelo Poder Judiciário, cumprindo o desiderato de salvaguarda e de concretização de direitos e garantias fundamentais.

Por fim, finalizando a primeira parte deste estudo, será considerado o cenário contemporâneo do Poder Judiciário brasileiro, por meio da análise empírica dos dados provenientes do Programa “Justiça em Números” do Conselho Nacional de Justiça – CNJ e outros similares, conjuntura que desvela a situação de contingência processual, elevados custos financeiros e aporte pessoal e econômico deste Poder Estatal, circunstâncias que impactam diretamente o (des)cumprimento do direito fundamental do acesso à justiça.

2.1 O direito fundamental ao acesso à justiça

Hodiernamente, pela conexão de inúmeros fatores políticos, sociais e econômicos, vive-se em uma sociedade extremamente conflituosa, onde a

solução dos litígios, em substituição à antiga autotutela (justiça privada), é atribuída proeminentemente ao Estado (justiça pública), por meio da instrumentalização do processo jurisdicional.

Cabe ao Estado, portanto, o “poder-dever” de resolver os conflitos públicos ou privados, individuais ou coletivos que lhe são apresentados. Esta responsabilidade do Estado, por um lado, e direito das pessoas, por outro, é atualmente reconhecida – diante de uma perspectiva mais aberta e inclusiva – de direito ao acesso à justiça, encontrando-se expresso no artigo 5º, inciso XXXV da Constituição Federal de 1988, nos seguintes termos: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (BRASIL, 1988, não paginado).

Tradicionalmente, inclusive pelo entendimento dos teóricos do direito processual, em uma visão institucionalizada e mais focalizada do próprio sistema judiciário, referido postulado era conhecido como “inafastabilidade da jurisdição” ou de “direito de ação”, expressões que, como se infere, o ligavam intimamente com o processo e com o Poder Judiciário¹, em uma perspectiva substitutiva para dizer o direito e solucionar o litígio instaurado. Na verdade, como aduz Mancuso (2019), o comando da “inafastabilidade da jurisdição” era muito mais vocacionado como uma ordem proibitiva ao legislador (de não fazer) do que como um próprio direito ou garantia material ao alcance do cidadão.

Dessa forma, preliminarmente, entendia-se que referido direito tratava-se de uma mera garantia de acessar o Poder Judiciário, ou seja, basicamente, a preocupação era assegurar que qualquer pessoa pudesse e tivesse a liberdade² de buscar os seus direitos – lesados ou meramente ameaçados – junto ao Estado (na figura do direito de ação), bem como,

¹ Cita-se, apenas a título exemplificativo desta direta vinculação com o processo jurisdicional, as palavras de Oliveira, Mitidiero: “O acesso à justiça [...] é exercido mediante a participação das partes no processo – direito de ação e direito de defesa – e de pessoas com interesse jurídico na causa (terceiros)”. (2012, p.24).

² Formal, diga-se de passagem.

defender-se igualitariamente/com paridade quando fosse acionado (na figura do direito de defesa).

Desse modo, o conteúdo do direito buscava simplesmente salvaguardar essa possibilidade (de postular uma demanda) e, como observar-se-á, sem se preocupar com quaisquer questões subjetivas e/ou objetivas nas áreas econômicas, sociais e políticas que pudessem de alguma maneira influenciar negativamente no desenvolvimento e na obtenção concreta deste direito.

Tampouco, frisa-se, eram almejadas quaisquer soluções ou alternativas ao processo contencioso jurisdicional, sendo o Poder Judiciário a única e exclusiva forma de se buscar a efetivação de direitos, inclusive, ressalta-se, de demandas que não guardavam, em si próprias, a natureza litigiosa e adversarial.

É relevante observar que, no estado brasileiro, um dos muitos fatores que preponderaram para o recrudescimento de uma nova semântica ao direito de acesso à justiça (ou a forma/modo de como se acessa) foi a promulgação da Constituição da República de 1988.

Como fruto da redemocratização brasileira após um longo período de ditadura militar, a Constituição de 1988 optou pela dignidade da pessoa humana como um dos seus fundamentos estruturantes³, tendo estabelecido um taxativo compromisso do Estado com difusão de direitos (individuais e coletivos), de forma garantista⁴, possuindo em seu texto, seja de forma expressa ou tácita, um plexo de direitos fundamentais⁵ que necessitam serem observados e cumpridos por todos os Poderes Estatais.

³ Artigo 1º, inciso III da Constituição. (BRASIL, 1988).

⁴ Segundo explica Miranda (2002, p. 472): “A ideia de Constituição é de uma garantia, de uma direção da garantia [...]. O Estado constitucional é o que entrega à Constituição o prosseguir a salvaguarda da liberdade e dos direitos dos cidadãos, depositando as virtualidades de melhoramento na observância de seus preceitos”.

⁵ “A relevância atribuída aos direitos fundamentais, o reforço de seu regime jurídico e até mesmo a configuração do seu conteúdo são frutos da reação do Constituinte, e das forças sociais e políticas nele representadas ao regime de restrição e até mesmo de aniquilação das liberdades fundamentais”. (SARLET, 2002, p. 52).

Com isso, genericamente, o “direito de ação” ou a “inafastabilidade da jurisdição” passaram a serem progressivamente entendidos pela expressão “acesso à justiça”, uma concepção muito mais ampla e que resulta, via direta de consequência, em uma série de desdobramentos que impactam de sobremaneira o próprio entendimento do estado democrático brasileiro, suas obrigações e seus deveres institucionais com a população.

Na verdade, note-se que, analisando o direito em comento sob uma perspectiva mais globalizada e histórica, percebe-se que a temática sobre a forma (ou o modo) de como se acessa à justiça, segundo bem exemplifica Abreu (2004), ganha um especial interesse com a eclosão dos direitos sociais e das constituições dirigentes estabelecidas pelo Estado do Bem-Estar Social no início do século XX, buscando precisamente romper com as mazelas perpetuadas pelo pretérito modelo de Estado Liberal, especialmente no campo de direitos sociais.

Referida forma de Estado, também conhecida como “Estado burguês”, como aduz Miranda (2002), estava assentada na ideia, no valor ou no ideal de liberdade, apresentando-se como uma verdadeira limitação jurídica-legal de cunho negativo, empenhando-se no desiderato de limitar ao máximo o poder público do Estado (restrições impostas em sua atuação positiva), e proporcionalmente reduzindo ao mínimo as suas funções perante a sociedade (livre desenvolvimento das pretensões individuais).

Logo, pelo individualismo vigorante nos estados liberais, exatamente em razão da suposta garantia contra qualquer tipo de atuação estatal (virtual liberdade ou autonomia pessoal), o acesso à justiça se baseava essencialmente na possibilidade de proposição de uma demanda judicial, em um cenário totalmente desvinculado com as potenciais desigualdades existentes na sociedade, ou seja, em outras palavras, o conteúdo da garantia era indiferente às particularidades econômicas, sociais e culturais da população, caracterizando-se como um mero direito formal.

A situação exposta é corretamente delimitada por Cappelletti, Garth (1988, p. 9, grifo do autor), veja-se:

O conceito de acesso à justiça tem sofrido uma transformação importante [...]. Nos estados liberais “burgueses” dos séculos dezoito e dezenove, os procedimentos adotados para solução dos litígios civis refletiam a filosofia essencialmente individualista dos direitos, então vigorante, direito ao acesso à proteção judicial significava essencialmente o direito *formal* do indivíduo agravaado de propor ou contestar uma ação. A teoria era de que, embora o acesso à justiça pudesse ser um “direito natural”, os direitos naturais não necessitavam de uma ação do Estado para sua proteção.

Com isso, nesse período, o acesso à justiça – que até então se confundia com o simples acesso aos tribunais – era destinado aos que disponham de condições econômicas para arcar com as taxas judiciárias, relegando-se completamente essa possibilidade aos economicamente hipossuficientes que, apesar da existência formal do direito de acesso, eram alijados de sua materialização prática. (NALINI, 1997).

Assim, a crise e a insuficiência originada pelo Estado Liberal (por seus próprios fundamentos ulteriores⁶), fez emergir a questão da justiça social, assumindo o Estado paulatinamente uma feição mais intervencionista, de atuação positiva ou prestacionista na questão dos direitos sociais⁷, fato que invariavelmente se imbrica com o acesso (ou do modo como se acessa) à justiça.

⁶ Bonavides (2007) esclarece que ao ascender ao poder político, a burguesia não se interessa em manter na prática os princípios filosóficos de sua revolta social, mas apenas os sustenta de maneira formal, acabando por arregimentar, por ter transposto a situação de classe dominada para classe dominante, a quase totalidade dos bens de produção e riquezas em geral, deixando o proletariado sem subsistência e clamando por direitos trabalhistas e sociais e em geral.

⁷ O Estado Social de Direito, como modelo constitucional que sucede o Estado liberal, apresenta um alargamento da igualdade em sentido social, com integração política de todas as classes sociais, buscando, em suma, articular direitos, liberdades e garantias com os direitos sociais, fortalecendo mecanismos de garantia constitucional e tornando efetiva a tutela dos direitos fundamentais. (MIRANDA, 2002).

Todavia, como bem esclarece Abreu (2004), em que pese a consagração de garantias e do nítido avanço na questão social em face concessão de novos direitos e obrigações (de caráter prestacional à atuação estatal), o Estado Social não conseguiu atender a indispensável e fundamental questão instrumental/material, não logrando êxito em tornar eficazes e efetivos à população, na prática, os novos direitos textualmente consagrados na legislação.

Santos (1986, p. 18), em estudo voltado à democratização da justiça, esclarece taxativamente que:

[...] a consagração constitucional de novos direitos económicos e sociais e a sua expansão paralela à do Estado de bem estar transformou o direito de acesso efectivo à justiça num direito charneira, um direito cuja denegação acarretaria a de todos os demais. Uma vez destituídos de mecanismos que fizessem impor o seu respeito, os novos direitos sociais e económicos passariam a meras declarações políticas, de conteúdo e função mistificadores.

Assim, nesta mesma linha e como posteriormente se perceberá, adianta-se que, na atual conjuntura do Estado, não basta a mera proclamação formal da existência de direitos – entre eles, e de um modo especial, o direito ao acesso à justiça e seus inerentes consectários – sem que existam instrumentos materiais jurídicos-legais (processuais ou não) adequados e aptos para os tornar efetivos em prol dos indivíduos.

Dito isso, voltando-se ao específico caso brasileiro e a (possível) nova compreensão atrelada ao direito do acesso à justiça perpetrado por meio dos preceitos instituídos pela Constituição de 1988, em direta compreensão e/ou ligação com a evolução do Estado adrede citada, Marinoni (2008, p. 185) comenta que:

As Constituições do século XX procuraram integrar as liberdades clássicas, inclusive as de natureza processual, com os direitos sociais, objetivando permitir

a concreta participação do cidadão na sociedade, mediante, inclusive, a realização do direito de ação, que passou a ser focalizado como ‘direito de acesso à justiça’, tornando-se objeto da preocupação dos mais modernos sistemas jurídicos do século passado.

Presentemente, portanto, frente a interpretação do texto constitucional de 1988, perquire-se qual seria o atual alcance e o conteúdo semântico do direito do acesso à justiça, ou seja, mais especificamente, se, no contexto da sociedade moderna e na perspectiva da maximização efetiva de direitos, se atinge o desiderato do acesso à justiça com a simples possibilidade textual de, isoladamente, se ingressar com uma demanda perante o Poder Judiciário.

Nesse prisma, para uma correta contextualização, é primordial compreender que o direito do acesso à justiça, em um sentido contemporâneo e consentâneo com uma conjuntura social e democrática almejada, é muito mais amplo e extenso do que meramente “bater às portas” do Poder Judiciário por meio do exercício do direito de ação. Cappelletti, Garth (1988, p. 8) proclamam que:

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

Evidentemente, como já se pode observar até o momento, o conteúdo do direito ao acesso à justiça é polissêmico, possuindo uma acepção que varia e evolui conforme as necessidades políticas e sociológicas da sociedade pela busca na afirmação de direitos fundamentais, sendo

considerado, segundo corretamente afirma Scheleder (2015), em um verdadeiro direito-garantia.

Entende-se, nesse diapasão, que o acesso à justiça é um dos principais pilares do Estado de Direito e da democracia, sendo uma complexa construção jurídica que é responsável por assegurar que os direitos sejam reivindicados por todos e a todos sejam aplicados, correspondendo a uma ínsita garantia que cada cidadão possui de ter seus direitos concedidos em igualdade de condições (SALLES; ABREU, 2020).

Diante dessa relevante significação, essencial à consagração dos valores democráticos do Estado, Mancuso (2019, p. 29, grifo do autor) aduz que o conceito do acesso à justiça, dentro de uma perspectiva hodierna, “[...] não pode mais se manter atrelado a antigas e defasadas acepções – que hoje se podem dizer *ufanistas e irrealistas* – atreladas à vetusta ideia do *monopólio* da justiça estatal [...]”.

Assim sendo, pode-se relacionar que a concepção do que seja acesso à justiça – bem como os caracteres dele abrangentes, como se observará – não são estanques, muito pelo contrário, estão em constante evolução e aperfeiçoamento, justamente para atender as necessidades individuais/coletivas que emergem da sociedade, que igualmente se modificam e se transformam no decorrer do tempo, pois, como aduzem Cappelletti, Garth (1988, p. 8), “recusa-se a aceitar como imutáveis quaisquer dos procedimentos e instituições que caracterizam nossa engrenagem de justiça”.

Logo, em razão do acesso à justiça se revelar em uma verdadeira porta de entrada para a realização de inúmeros direitos e garantias, torna-se fulcral para qualquer sistema político-jurídico democrático a constante revisitação ao conteúdo do postulado, aprimorando-o para fazer frente às especificidades das demandas hodiernas⁸, sob pena de, não o fazendo,

⁸ Nalini (1997, p. 61, grifo do autor) assevera que: “por **acesso à Justiça** vinha-se entendendo, até recentemente, o acesso aos tribunais. [...]. Essa concepção, embora ainda dominante, já não satisfaz. Pode parecer ilusória a garantia

debelar inúmeras situações de injustiça social⁹, contrárias aos próprios fundamentos basilares da Constituição.

Veja-se que, inexoravelmente, ao se debruçar sobre o tema “acesso à justiça”, é de extrema relevância mencionar um dos mais importantes estudos já realizados sobre o assunto, o qual, de forma totalmente inovadora, buscou identificar e classificar os entraves à realização do acesso à justiça, formulando alternativas viáveis e soluções práticas para a plena efetivação do direito, contribuindo, inegavelmente, no desenvolvimento do instituto, tanto na esfera legislativa quanto administrativa do sistema jurídico.

Referido estudo, pautado no campo da sociológica jurídica, foi coordenado por Mauro Cappelletti e Bryant Garth, consistindo em uma grande coleta de dados empíricos, ocorrida entre as décadas de sessenta e setenta, sobre as experiências dos países participantes – ou seja, da prática de seus sistemas judiciais – no campo do acesso à justiça (PORTO, 2009). O relatório publicado¹⁰ ficou conhecido nos meios acadêmicos como “Projeto Florença”¹¹ e, por sua repercussão, alcance e detalhamento, gerou um verdadeiro movimento pela busca e ampliação ao acesso à justiça em diversos países do mundo.

Importante pontuar que, embora as propostas do Projeto Florença tenham influenciado a legislação e a vontade política brasileira, o Brasil,

do acesso ao Judiciário, quando tantos os obstáculos que se antepõem ao foro, ao efetivo pleito dos direitos vulnerados”.

⁹ Tanto por impossibilitar a obtenção do direito perseguido quanto por concedê-lo de forma ineficaz ou a destempo. Por essa razão é que Watanabe (2019, p. 3, grifo do autor) entende que: “deve-se pensar na ordem jurídica e nas respectivas instituições, pela *perspectiva do consumidor*, ou seja do destinatário das normas jurídicas, que é o povo, de sorte que o problema do acesso à justiça traz à tona não apenas um *programa de reforma* como também um *método de pensamento*”.

¹⁰ O relatório foi publicado na cidade de Milão, entre os anos de 1978 e 1979, constituindo-se em uma obra de seis tomos, intitulada “Access to Justice: The World Wide Movement Make Rights Effective – A General Report”. No Brasil, a obra foi publicada em sua forma resumida. (LAGES; DIZ, 2018).

¹¹ Como explicam Lages, Diz (2018), o movimento surgiu na cidade de Florença, na Itália, dentro do Centro Acadêmico de Direito Processual Comparado, que era dirigida por Mauro Cappelletti, justamente para analisar e buscar efetividade aos direitos que, em grande parte, já se encontravam positivados na ordem jurídica.

como asseverado por Porto (2009), ao contrário de outros países da América Latina (como Chile, Uruguai, Colômbia e México) – potencialmente motivado por questões políticas da época – não fez parte do estudo comparado.

Dessa forma, resumidamente, Cappelletti, Garth (1988) identificaram os problemas e/ou barreiras em que o acesso à justiça apresentava dentro da sociedade da época, os quais exibiam similitude em praticamente todos os países participantes (como será visto, em grande medida, esses óbices permanecem os mesmos, ainda que sobre outros contextos).

Inicialmente, a primeira barreira apresentada é a desigualdade econômica, considerando-se nessa expressão o custo despendido pela utilização dos procedimentos judiciais, de forma genérica, abarcando todo o fator econômico envolvido no processo jurisdicional (litigioso ou não), como custas judiciais, prova pericial, honorários advocatícios, sucumbência, etc. (CAPPELLETTI; GARTH, 1988).

Segundo expressa Rodrigues (1994), o fator econômico revela-se um dos mais graves entraves ao acesso à justiça, delineando-se de forma mais acentuada em sociedades capitalistas e com baixo índice de desenvolvimento social, como é o caso brasileiro¹². Isso porque, em face da debilidade das condições financeiras, grande parte da população não consegue sequer ingressar no Judiciário e, ainda que se consiga, a desigualdade material, contrastada com a igualdade formal presente no ordenamento jurídico, coloca o economicamente desfavorecido em latente desvantagem¹³.

A segunda barreira, de característica mais profunda do que a primeira, principalmente porque abrange aspectos sociais-estruturantes da

¹² Saked (2014, p. 58) destaca que “Pesquisas comparativas internacionais mostram que sociedades marcadas por elevados índices de desigualdade econômica e social apresentam alta probabilidade de que amplas camadas de sua população sejam caracterizadas pelo desconhecimento de direitos. Essa característica compromete a universalização do acesso à justiça, afastando da porta de entrada todos aqueles que sequer possuem informações sobre direitos”.

¹³ “Ou seja, todos são livres e iguais para buscarem a realização da justiça, mas de fato alguns são mais iguais do que outros. A situação será mais grave quanto maiores forem as diferenças entre as partes”. (RODRIGUES, 1994, p. 35).

sociedade, como a educação, a cidadania, a participação política e o próprio direito de informação e orientação, pode ser qualificada como a desigualdade social e cultural, caracterizada, em síntese, pela incapacidade das pessoas para identificar a violação de um direito e para propor a respectiva demanda/defesa para salvaguardá-los. (CAPPELLETTI; GARTH, 1988).

Nesse prisma, elucida Abreu (2004) que a relação dos cidadãos com a administração da justiça é diretamente proporcional ao nível de seu estrato social (e não exclusivamente ao fator econômico), sendo que, quanto menor o nível cultural – abrangendo-se aqui aspectos educacionais, políticos, informativos e de orientação – menor será o índice em que se acessa à justiça, criando-se uma verdadeira problemática para uma efetiva democratização.

Santos (1986, p. 21-22), ao se referir sobre a preocupação da sociologia da administração da justiça com os obstáculos sociais e culturais ao acesso à justiça efetiva, esclarece que:

[...] a discriminação social no acesso à justiça é um fenômeno muito mais complexo do que à primeira vista pode parecer, já que, para além das condicionantes económicas, sempre mais óbvias, envolve condicionantes sociais e culturais resultantes de processos de socialização e de interiorização de valores dominantes muito difíceis de transformar.

Como terceiro obstáculo apontado pelo Projeto Florença, apresentando-se atualmente como o principal entrave vivenciado ao acesso à justiça, tem-se o fato da alta morosidade do Poder Judiciário, sendo compreendido, em resumo, como o transcurso exorbitante de tempo para a obtenção de uma tutela jurisdicional adequada, considerando-se o período entre a instauração da demanda e sua efetiva satisfação material. (CAPPELLETTI; GARTH, 1988).

Efetivamente, a demora na prestação jurisdicional é uma das grandes mazelas ao acesso à justiça, problemática que se desenvolve não apenas no Brasil, mas em grande parcela dos sistemas jurídicos mundiais¹⁴. Sinteticamente, como aduzem Pinho, Stancati (2016), a demora excessiva pressiona os economicamente hipossuficientes a abandonarem suas pretensões, sejam elas contenciosas ou não, ou mesmo impele as partes a aceitarem acordos desproporcionais ao seu direito, gerando uma causa-efeito de perpetuação de conflitos e demandas, ao invés da solução e da consequente pacificação social¹⁵.

Por conseguinte, diante da caracterização destas três barreiras, Mauro Cappelletti e Bryant Garth identificaram medidas para viabilizar um efetivo acesso à justiça – em resposta direta e consentânea aos problemas apresentados. Essas medidas foram definidas como movimentos que se sucederam de forma cronológica, nominados pelos autores como “ondas renovatórias”.

Logo, a primeira onda renovatória, iniciada em 1965, corresponde a implantação da assistência judiciária gratuita, como forma de viabilizar aos economicamente necessitados, concomitantemente, o conhecimento de que seu direito fora violado e as condições para reivindicá-lo, isento de custos e honorários advocatícios. (CAPPELLETTI; GARTH, 1988).

No Brasil, segundo aponta Rodrigues (1994), podemos identificar a influência de referida onda renovatória¹⁶ por meio da publicação da Lei Federal nº 1.060 de 1950, e principalmente pelo preceito contido no artigo

¹⁴ Conforme estudo apresentado por Santos (1986).

¹⁵ “O problema da lentidão da justiça tem especial gravidade porquanto estrangula os direitos fundamentais do cidadão. [...] A morosidade processual é geradora de descrença do povo na justiça. O cidadão, nessa situação, vê-se desestimulado a recorrer ao Judiciário”. (ABREU, 2004, p. 56-57).

¹⁶ Esclareceu-se alhures que embora o Brasil não tenha participado da pesquisa que originou o Projeto Florença, suas repercussões e estudos subsequentes influenciaram na produção legislativa nacional.

5º, inciso LXXIV da Constituição de 1988¹⁷, os quais estabeleceram o dever do Estado com a assistência judiciária¹⁸ (de onde dessume-se a assistência preventiva) integral e gratuita aos hipossuficientes, a ser prestado por meio das Defensorias Públicas, estabelecendo-se a isenção de custas processuais e de honorários advocatícios.

Nessa mesma toada da primeira onda, na digressão de Abreu (2004), insere-se a criação dos juizados especiais de pequenas causas que, em face de seus princípios orientadores (informalidade, celeridade, simplicidade), dispensam o patrocínio por advogado e o pagamento de custas processuais em determinadas situações, sendo originados pela edição da Lei Federal nº 7.244 de 1984 (após prévia experiência ocorrida no estado do Rio Grande do Sul), sendo posteriormente regulamentados pela publicação da Lei Federal nº 9.099 de 1995, em face do comando disposto no artigo 98, inciso I da Constituição¹⁹.

A segunda onda, por sua vez, caracteriza-se pelas reformas objetivando representar os interesses difusos (“fragmentados ou coletivos”), principalmente nas áreas de proteção ao meio ambiente e aos consumidores, buscando aplacar com problemas de legitimidade²⁰ ao se criarem novos mecanismos processuais dentro do direito processual civil. (CAPPELLETTI; GARTH, 1988).

¹⁷ “LXXIV - o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos”. (BRASIL, 1988, não paginado).

¹⁸ “[...] tem o sentido de assistência jurídica em juízo e fora dele, com ou sem conflito específico, abrangendo, inclusive, serviço de informação e de orientação, até mesmo estudo crítico, por especialistas de várias áreas do saber humano”. (WATANABE, 2019, p. 19).

¹⁹ “Art. 98. A União, no Distrito Federal e nos Territórios, e os Estados criarão: 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” (BRASIL, 1988, não paginado).

²⁰ “A concepção tradicional do processo civil não deixava espaço para proteção de direitos difusos. [...] As regras determinantes da legitimidade, as normas de procedimento e a atuação dos juízes não eram destinadas a facilitar as demandas por interesses difusos intentadas por particulares”. (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 49-50).

Nessa seara, igualmente citando o caso brasileiro, pode-se identificar a influência da referida onda nas publicações legislativas e reformas processuais que buscaram tutelar direitos difusos e coletivos, bem como na própria jurisdição constitucional concentrada e difusa. Watanabe (2019), sintetizando referidos avanços na amplificação do acesso à justiça, elenca os seguintes casos paradigmáticos: a ação civil pública, o Estatuto da criança e do adolescente, o Código de defesa do consumidor, a ação popular e o mandado de segurança coletivo.

Por fim, a terceira onda renovatória apresenta uma reestruturação do modo de processar e de prevenir conflitos, visando proporcionar modos de acesso à justiça mais articulados e compreensivos, por meio de prestação de serviços jurídicos simplificados, desburocratização e utilização de outros métodos para a solução de litígios. (CAPPELLETTI; GARTH, 1988).

Esta terceira onda, que é de especial interesse para esta pesquisa, revela o entendimento de uma maior abrangência do aspecto de atuação do acesso à justiça, estabelecendo – ainda que indiretamente – que o direito sob lume perpassa o limitado campo de atuação exclusiva do processo jurisdicional e do próprio Poder Judiciário, incluindo em seu espócio outras instituições e/ou agentes que possam contribuir em seu desenvolvimento e necessário processo evolutivo, ganhando (ou devendo ganhar) uma conotação mais ampla na organização da administração da justiça, em seu aspecto social.

Nesse sentido, Cappelletti, Garth (1988, p. 67) mencionam que a terceira onda “centra sua atenção no conjunto geral de instituições e mecanismos, pessoas e procedimentos utilizados para processar e mesmo prevenir disputas nas sociedades modernas”, sendo que o seu objetivo “[...] não consiste em abandonar as técnicas das duas primeiras ondas de

reforma, mas de tratá-las como apenas algumas de uma série de possibilidades²¹ para melhorar o acesso”. (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 68).

Pois bem, diante deste importante e necessário aparte teórico, deve-se identificar que, atualmente, por sua própria alocação geográfica na Constituição da República de 1988²² e, ainda previamente, diante da previsão contida na Declaração Universal dos Direitos Humanos – DUDH²³, o acesso à justiça é caracterizado no ordenamento jurídico brasileiro como um verdadeiro direito fundamental²⁴ e, como tal, deve permear todo o sistema jurídico e balizar positivamente a atuação do Poder Público (em seu sentido amplo), pela própria característica que lhe é imanente.

Nesse sentido, pela relevância de sua concepção ao ordenamento jurídico e pela correta identificação do instituto sob estudo, faz-se mister colacionar que os direitos fundamentais, nas palavras Sarlet (2002, p. 82), são considerados como:

[...] todas aquelas posições jurídicas concernentes às pessoas, que, do ponto de vista do direito constitucional positivo, foram, por seu conteúdo e importância (fundamentalidade em sentido material), integradas ao texto da Constituição e, portanto, retiradas da esfera de disponibilidade dos poderes constituídos (fundamentalidade formal), bem como as que, por seu conteúdo e significado, possam lhe ser equiparados, agregando-se à Constituição material, tendo, ou não, assento na Constituição formal [...].

²¹ Igualmente, ao comentar sobre esta terceira onda renovatória, Staffen (2014, p. 187) aduz que “[...] justiça não é mais monopólio estatal e que a simples desformalização do processo, dos atos processuais, dos procedimentos, enfim, de qualquer reforma tendente a tornar o direito processual mais eficaz e moderno, não é um fim em si próprio. Neste sentido, não somente através da jurisdição se realiza a justiça, embora continue o Estado vinculado à sua prestação. [...] ela abrange o conjunto geral de instituições e mecanismos, pessoas e procedimentos utilizados para processar e até mesmo prevenir disputas na sociedade moderna”.

²² Junto ao Título II – Dos direitos e garantias fundamentais. (BRASIL, 1988, não paginado).

²³ Em seu artigo X, a DUDH - proclamada pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 10 de dezembro de 1948 - estabeleceu o acesso à justiça como um direito humano no campo internacional. (ONU, 1948, não paginado).

²⁴ “Uma Constituição cujo preâmbulo abriga a intenção de instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos e elege a justiça como um dos valores supremos de uma sociedade que se pretende fraterna e pluralista, não poderia também deixar de assegurar a inafastabilidade do controle jurisdicional”. (NALINI, 1997, p. 61).

Outrossim, mais especificamente, considerando a evolução experimentada pelos direitos fundamentais no transcórre da história (que se manifestam institucionalmente por meio das chamadas “gerações” ou “dimensões”²⁵), o acesso à justiça é considerado “como um direito fundamental prestacional, situado entre os de segunda dimensão²⁶”, considerado como aqueles que “[...] dependem de intervenções estatais (*facere*) para suas promoções, a fim de que se garanta a acessibilidade de todos, em igualdade de condições, a certos bens da vida, em juízo ou fora dele”. (SALLES; ABREU, p. 250, 2020, grifo do autor).

Desse modo, por sua eficácia irradiante, o acesso à justiça deve vincular e corroborar todo o sistema jurídico que lhe é afeto²⁷, pois como direito fundamental representa, nas palavras de Cunha Júnior (2016, p. 455), “a base de legitimação e justificação do Estado e do sistema jurídico nacional, na medida que vinculam, como normas que são, toda atuação estatal [...]”, impondo e reverberando “aos órgãos do poder político o dever de efetivação das normas constitucionais”.

Não obstante, é relevante considerar que o acesso à justiça, dentro do contexto do ordenamento jurídico brasileiro, possui a natureza jurídica de princípio (norma-princípio)²⁸ e, como tal, revela-se em comando a ser

²⁵ A maioria da doutrina prefere utilizar a expressão “dimensões”, justamente pelo sentido de complementariedade e não de superação, ou seja, a expressão “geração”, segundo afirma Sarlet (2002, p. 45), pode “ensajar a falsa impressão da substituição gradativa de uma geração por outra”.

²⁶ Apenas para uma compreensão mais completa da temática, os direitos fundamentais de primeira dimensão caracterizam-se como direitos individuais frente ao Estado, direitos de defesa, de cunho negativo ou abstencionista, como os direitos e liberdades civis. Por sua vez, os direitos fundamentais de terceira dimensão são direitos de titularidade difusa ou coletiva, desvinculando-se da figura individual de um titular, fruto de novas reivindicações fundamentais do ser humano, como, por exemplo, o direito à paz, ao desenvolvimento e ao meio ambiente. (SARLET, 2002).

²⁷ Indo ao encontro dessa afirmação, Nalini (2000, p. 38) cita que “o texto magno é fundamento de validade de toda a normatividade inferior. Qualquer preceito subalterno que infrinja ditame constitucional explícito ou implícito padece de desvalia e desmerece observância”.

²⁸ Segundo Canotilho, “a teoria da metodologia jurídica tradicional distinguia entre *normas* e *princípios* (*Norm-Prinzip, Principles-rules, Norm und Grundsatz*). Abandonar-se-á aqui essa distinção para, em sua substituição, se sugerir: (1) – as regras e princípios são duas espécies de normas; (2) – a distinção entre regras e princípios é uma distinção entre duas espécies de normas” (1993, p. 166, grifo do autor).

observado por todos os poderes estatais, sendo considerado pela doutrina, como expressa Alexy (2014), na figura de mandado/comando de otimização²⁹, com força normativa e vinculante pelo qual se concretiza, em última análise, “o *princípio jurídico-constitucional fundamental e estruturante do respeito à dignidade da pessoa humana*” (CUNHA JÚNIOR, 2016, p. 455, grifo do autor).

Estas considerações vão ao encontro do postulado por Salles, Abreu (2020, p. 250), que bem resumem o tema enfrentado:

[...] o Acesso à Justiça normalmente apresenta-se como norma-princípio, em razão da forma de sua positivação e de outros aspectos. [...]. Em quaisquer das circunstâncias acima, ele desponta, primordialmente, como um autêntico direito, consagrado por normas, expressas ou implícitas, previstas em preceitos mais fechados ou mais abertos, que em todo caso o reconhecem como um direito, ainda que possua, conexa e íntima, também uma função de garantia, isto é, um perfil assecuratório de permitir a fruição de outros direitos em esferas estatais e privadas, jurisdicionais ou não.

Portanto, devido sua importância e amplitude conceitual, o acesso à justiça traz em seu bojo uma série de outros direitos e garantias fundamentais que lhe são consequentes e conexos, as quais derivam direta e inexoravelmente dele, como, por exemplo, a razoável duração do processo, a igualdade material, a assistência judiciária, o devido processo legal, a imparcialidade, a satisfação do direito perseguido, etc.; o que revela a extrema relevância em sua correta definição e delimitação – a qual, ressalta-se, nunca pode se considerar como completa e acabada, sob pena de ilegitimidade social do próprio instituto – especialmente frente aos imperativos da sociedade atual e à luz da dignidade da pessoa humana.

²⁹ “[...] princípios são normas que comandam que algo seja realizado na maior medida possível em relação às possibilidades fáticas e jurídicas. Princípios são, portanto, *comandos de otimização*. [...] cumpridos em diferentes graus e pelo fato de a medida comandada de sua realização depender não só das possibilidades fáticas, mas também das possibilidades jurídicas”. (ALEXY, 2014, p. 118, grifo do autor).

Ao encontro desse entendimento, Abreu (2009, p. 337) expressa que:

O acesso à justiça não é apenas a porta de entrada que o Estado oferece ao indivíduo para lhe garantir os mínimos direitos. É também um dos vários eixos de produção e reprodução de relações sociais, nos padrões escolhidos pelos grupos contestatórios dos atuais padrões vigentes. O acesso à justiça, numa ótica social e política, é uma concepção muito mais ampla que não se esgota em defender a igualdade de todos na justiça, na possibilidade de todos terem acesso sem restrições à tutela jurisdicional.

Isso significa, como já previamente pontuado, que o direito de acesso à justiça é um requisito fundamental do sistema democrático, sendo indispensável ao próprio exercício da cidadania³⁰, justamente por ser um instrumento que garante a implementação de outros direitos (LUDWIG, 2011). Nesses termos, Cappelletti, Garth (1988, p.11-12) aduzem que:

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

No mesmo teor, salientando a importância em se preocupar com a efetividade material do instituto em contraponto com a mera inserção textual do princípio, Bobbio (2004, p. 17) esclarece que “não se trata de saber quais e quantos são esses direitos, qual é sua natureza e seu fundamento,

³⁰ Segundo Marinoni (2008, p. 186): “[...] para se garantir a participação dos cidadãos na sociedade, e desta forma a igualdade, é imprescindível que o exercício da ação não seja obstaculizado, até porque ter direitos e não poder tutelá-los certamente é o mesmo do que não os ter”.

se são direitos naturais ou históricos, absolutos ou relativos, mas sim qual é o modo mais seguro para garanti-los [...]”.

Dessa maneira, torna-se latente que o princípio do acesso à justiça não pode ser compreendido de maneira restrita e reducionista, ou seja, a simples possibilidade de se ingressar em juízo ou de ser admitido em um processo judicial (de maneira formal), o qual seja indiferente às distintas necessidades sociais, econômicas e culturais da sociedade, como afirma Marinoni (2008), não representa a real busca por uma ordem jurídica justa e democrática, que prime significativamente pela redução dos obstáculos e das desigualdades sociais.

Nesse sentido, tem-se que:

Dentro do complexo paradigma da pós-modernidade, o direito a ter acesso à Justiça deve ser compreendido e interpretado considerando o perfil plural, reflexivo, prospectivo, discursivo e relativo do novo direito processual, com clara finalidade instrumental e utilitarista porque vocacionado a soluções concretas e eficientes para o problema da baixa efetividade da prestação jurisdicional. [...] Tratando-se de norma constitucional de textura aberta, dentro do paradigma pós-moderno do direito processual, de caráter especialmente reflexivo, prospectivo, discursivo e relativo, a adequada interpretação do direito a ter acesso à Justiça não se esgota nos métodos clássicos de Savigny, devendo o intérprete promover a concretização da norma também por intermédio dos métodos tópico-problemáticos e normativo-estruturantes [...]. (LUDWIG, 2011, p.31-32).

Desponta indene de dúvidas, conseqüentemente, a necessidade de uma ressignificação do que se entende por direito fundamental ao acesso à justiça, destacando ser insuficiente que o princípio seja relegado a simples sinônimo de acesso ao Judiciário, com sua exclusiva invocação para

resolução de conflitos e de campo de pesquisa privativo e/ou voltado apenas ao direito processual³¹.

Said Filho (2017, p. 197), nesta mesma conotação, entende que o princípio constitucional “não poder ser visto como a mera possibilidade de o jurisdicionado exercer o direito de ação, tendo facilitado o seu ingresso em juízo. Na verdade, trata-se de uma conotação bem mais complexa [...]”. Partilhando do mesmo entendimento, Staffen (2014, p. 175), em sua tese de doutorado, esclarece que: “Há de se afirmar que o acesso à justiça guarda em seu bojo uma amplitude que lhe é peculiar, mais contemplativa que tão somente manter dependência exclusiva em relação ao Poder Judiciário”.

Reflexo direto e imediato destas constatações, é a elucidar e tradicional lição trazida por Kazuo Wabanabe, que configura o acesso à justiça, fundamentalmente, como o direito de acesso à ordem jurídica “justa”³². Essa adjetivação, muito mais do que simples retórica do eminente autor, traz em seu bojo a preocupação com o sentido material do princípio, de ordem sociológica, voltado às realidades sociais e suas disparidades, buscando, ao fim e ao cabo, a proteção e a consecução de direitos de forma efetiva, tempestiva e adequada.

Exatamente por essa visão axiológica do instituto, que compreende tanto o acesso ao Judiciário quanto a uma ordem de valores ínsitos à ideia de justiça social, a qual é compartilhada por diversos outros autores³³, Watanabe (2019, p. 10, grifo do autor) entende que são dados elementares do acesso à justiça:

³¹ Rodrigues (1994, p. 28), alerta de forma taxativa: “[...] o acesso à justiça não se esgota no acesso ao Judiciário e nem no próprio universo do direito estatal. É necessário, portanto, ter o cuidado de não reduzi-lo à criação de mecanismos processuais efetivos e seus problemas à solução desses”.

³² “A problemática do acesso à Justiça não pode ser estudada nos acanhados limites do acesso aos órgãos judiciais já existentes. Não se trata apenas de possibilitar o acesso à Justiça enquanto instituição estatal, e sim de viabilizar o acesso à ordem jurídica justa”. (WATANABE, 2011, p. 385).

³³ Cita-se, apenas à título exemplificativo: Rodrigues (1994), Abreu (2004) e Marinoni (2008).

(1) o direito de *informação e o perfeito conhecimento do direito substancial e à organização de pesquisa permanente* a cargo de especialistas e orientada à aferição constante da adequação entre a ordem jurídica e a realidade socioeconômica do país; (2) *direito de acesso à Justiça adequadamente organizada e formada por juízes inseridos na realidade social e comprometidos com o objetivo de realização da ordem jurídica justa*; (3) *direito à preordenação de instrumentos capazes de promover a efetiva tutela de direitos*; (4) *direito à remoção de todos os obstáculos que se antepõem ao acesso efetivo à Justiça com tais características.*

Não é outra a visão de Mancuso (2019, p. 238, grifo do autor), identificando que, atualmente, o acesso à justiça em muito exorbita o direito processual de ação, alcançando o dever do Estado em estabelecer uma política de tratamento adequada de conflitos, tanto dentro quanto fora do âmbito processual, aduzindo que, “a rigor, o problema não está (ou ao menos não tanto) na singela questão do *acesso à justiça* [...] e sim, nos modos e meios pelos quais o Estado haverá de assegurar a finalidade última, qual seja a composição justa e tempestiva [...]: o *acesso à ordem jurídica justa*”.

Deve-se, assim, alargar o conceito de acesso à justiça, buscando-se uma concepção substancial do princípio que, de forma concreta, proporcione a efetiva realização dos direitos suscitados, de forma justa, simples e célere, independentemente de terem sido perfectibilizados na esfera do Poder Judiciário ou por outros agentes fora de sua estrutura típica, mas desde que, essencialmente, pela consecução do resultado final, seja alcançada a dignidade da pessoa humana.

Destarte, identifica-se a concepção ou o sentido substancial do direito ao acesso à justiça, utilizando-se das palavras de Schuch (2006, p. 54), como sendo “[...] o verdadeiro fim almejado pelo Direito, ou seja, consubstancia-se no alcance por parte de alguém à verdadeira solução de um

conflito social intersubjetivo, com equilíbrio, com igualdade (Justiça-valor)”.

Reitera-se outrossim, pela importância do tema, que o direito fundamental sob estudo não se resume apenas à possibilidade do incurso das vias jurisdicionais com a solução adjudicada (concepção meramente formal, como observado), eis que o âmbito de sua incidência é muito mais vasto, revelando-se que o próprio significado de Justiça e a maneira de acessá-la – em consequência direta – deve ser multifacetada à toda sociedade, podendo/devendo ser exercido através de diversos outros meios alternativos ao Judiciário. (GORETTI, 2016).

Corroborando com a assertiva, Didier Júnior (2004, p. 6) afirma que o acesso à justiça “[...] era entendido, durante muito tempo, apenas como a estipulação do direito de ação e do juiz natural. Sucede que a mera afirmação destes direitos em nada garante a sua efetiva concretização. É necessário ir-se além”.

Urge-se, desse modo, principalmente em razão dos fatos que serão vistos nos tópicos subsequentes, uma releitura e uma revisão conceitual do princípio de acesso à justiça e da própria exclusividade da jurisdição pelo ordenamento jurídico brasileiro, que em seu bojo compreenda, instaure e fortaleça o reconhecimento e a efetividade de meios alternativos de solução (e prevenção) de conflitos, congruentes com os ditames do atual Estado Democrático de Direito. Ao encontro desse entendimento, aduz Goretti (2016, p. 60):

Reconhecemos a relevância do sistema judicial de pacificação de conflitos, mas não podemos deixar de defender a possibilidade de pacificação de conflitos de interesses por intermédio de instrumentos igualmente lícitos, muito embora alternativos ao processo judicial. Tal pretensão encontra-se sustentada no segundo enfoque do acesso à justiça: o acesso à justiça material.

Além disso, inserindo-se igualmente nesta concepção contemporânea do acesso à justiça, subsome-se a realização de outras políticas públicas e de procedimentos administrativos voltados a solução de qualquer espécie de demanda sócio jurídica, não necessariamente conflituosa, onde se prestigie a equidade e a pacificação social:

O **princípio de acesso à justiça**, inscrito no n. XXXV do art. 5º, da Constituição Federal, não assegura apenas acesso formal aos órgãos judiciários, e sim um acesso qualificado que propicie aos indivíduos o acesso à **ordem jurídica justa**, no sentido de que cabe a todos que tenham qualquer problema jurídico, não necessariamente um conflito de interesses, uma atenção por parte do Poder Público, em especial do Poder Judiciário. Assim, cabe ao Judiciário não somente organizar os serviços que são prestados por meio de processos judiciais, como também aqueles que socorram os cidadãos de modo mais abrangente, de solução por vezes de simples problemas jurídicos, como a obtenção de documentos essenciais para o exercício da cidadania, e até mesmo de simples palavras de orientação jurídica (WATANABE, 2011, p. 383, grifo do autor).

Evidencia-se, por todo contexto, que o princípio de acesso à justiça, em sua concepção substancial, é destinado à pura efetivação de direitos, de forma justa, célere e segura, independentemente de sua fruição ser alcançada e realizada dentro ou fora de um processo judicial.

Assim sendo, pelo que fora apresentado até o momento, inclusive adiantando algumas conclusões a serem observadas de forma mais incisiva posteriormente, entende-se como correta e completa a conceituação de acesso à justiça elaborada por Salles, Abreu (2020), que o consideram como uma norma-princípio, sendo, respectivamente no campo internacional e no plano interno, um direito humano e fundamental, com conteúdo complexo que detém uma função instrumental a outros direitos, envolvendo, simultaneamente, prestações positivas estatais e condutas de

atores privados com enfoque democrático-institucional, resumindo-se nas possibilidades de “(i) Acesso aos Tribunais para a prestação jurisdicional e de (ii) Acesso aos Direitos em palanques extrajudiciais, em termos de informação, consultoria e métodos alternativos de resolução de conflitos” (2020, p. 257, grifo do autor).

Veja-se, nesses termos, que não se quer abandonar e/ou desmerecer a necessária e importante função jurisdicional, muito pelo contrário, mas apenas pretende-se que, em razão dos ditames inerentes ao direito fundamental de acesso à justiça em sua visão substancial e contemporânea, sobrevenham outras formas de acessibilidade de direitos aos cidadãos, que logrem êxito em alcançá-los de forma efetiva, adequada e tempestiva, correspondendo com a segurança jurídica intrínseca ao próprio Estado Democrático de Direito.

Por fim, finalizando a primeira parte deste capítulo, ressalta-se que a questão do acesso à justiça está intimamente imbricada com o entendimento e funcionamento da função jurisdicional, sendo que, no caso brasileiro, o próprio modo e/ou forma em que a jurisdição é atualmente dimensionada e exigida do Poder Judiciário, faz com que o acesso à justiça se torne cada vez mais débil e deficiente, não atendendo às expectativas e conclames ditados pelos princípios constitucionais expressos e implícitos na Constituição.

São estes os temas que, a partir deste momento, passar-se-á a analisar.

2.2 A crise da Jurisdição: a contemporânea demanda sociopolítica e econômica

Classicamente, a jurisdição é entendida como uma técnica de resolução de conflitos baseada na heterocomposição, onde existe um terceiro –

de regra, imparcial e desinteressado – que substitui a vontade das partes³⁴ e impõe a solução ao problema fático-jurídico apresentado.

Segundo aponta Marinoni (2008), ao proibir a autotutela³⁵ e a justiça do mais forte, o Estado assume para si o monopólio da jurisdição, sendo atribuído a ele, com exclusividade, a decisão do conflito de interesses e de outras demandas sociais relevantes instauradas pelas partes. Ou seja, como já delineado nas primeiras linhas deste capítulo, dentro da concepção tradicional de jurisdição, caberia tão-somente ao Estado, por meio do Poder Judiciário³⁶, o poder-dever de dizer efetivamente o direito ao caso concreto (*iuris dictio*).

Mister pontuar que ao lado das funções legislativa e administrativa (executiva), a jurisdição é um dos tripés dos poderes estatais, sendo essencial e indispensável ao correto funcionamento, estruturação e manutenção do atual Estado Democrático de Direito³⁷. Contudo, desde o final da década de 80, na digressão de Said Filho (2017), observa-se que este poder estatal vem apresentando um protagonismo sem precedentes, cada vez mais adentrando (direta ou indiretamente) na esfera político-econômica da sociedade.

Atualmente, segundo infere Mancuso (2019), o Poder Judiciário assume o caráter mais amplo de um verdadeiro poder político, superando a

³⁴ A citada atividade de caráter substitutivo apresenta-se como uma das principais características da jurisdição. Diz-se que a atividade é substitutiva porquê o Estado-Juiz (terceiro) supre a vontade das partes, que tem natureza primária, por sua própria vontade, de natureza eminentemente secundária. (BERMUDES, 2019).

³⁵ “Solução do conflito de interesses que se dá pela imposição da vontade de um deles, com sacrifício do interesse do outro” (DIDIER JÚNIOR, 2011, p. 99).

³⁶ Complementando referido argumento, deve-se mencionar que, segundo expressa Alvim (2018), foi devido a aplicação da doutrina da separação de poderes – sedimentada de forma mais acentuada pelo francês Montesquieu, durante os séculos XVII e XVIII – que a função jurisdicional, como direta expressão do fracionamento do exercício da soberania do Estado, seria destinada privativamente ao Poder Judiciário.

³⁷ Segundo Silva (1993), o Estado Democrático de Direito caracteriza-se pela completa submissão dos poderes estatais à Constituição e aos direitos fundamentais nela consagrados, voltados à dignidade da pessoa humana e a construção de uma sociedade pluralista, livre, justa e solidária, onde todo o poder emane do povo e este seja exercido em seu exclusivo benefício.

natural disposição de recepcionar as crises propriamente jurídicas³⁸, justamente por confrontar os demais poderes estatais nos campos de garantia de direitos (individuais, coletivos, sociais, difusos, etc.), do controle de legalidade/abusos de poder (próprios da administração pública) e da controversa e muito debatida judicialização da política.

Santos (2011, p. 24), ao tratar desta recente proeminência do sistema judicial, elenca que:

O protagonismo dos tribunais emerge desta mudança política por duas vias: por um lado, o novo modelo de desenvolvimento assenta nas regras de mercado e nos contratos privados e, para que estes sejam cumpridos e os negócios tenham estabilidade, é necessário um judiciário eficaz, rápido e independente; por outro lado, a precarização dos direitos econômicos e sociais passa a ser um motivo de procura do judiciário.

Verdadeiramente, por um conjunto de fatores que não podem ser resumidos facilmente, mas que certamente perpassam, na digressão de Brown (2018), pela forte influência do neoliberalismo (globalizado) na vida social e pelo crescente desmantelamento do Estado intervencionista-social – este paulatinamente sendo substituído por um Estado empreendedor, o qual relega o indivíduo a uma mera partícula de capital – o Poder Judiciário vem sendo chamado a principal protagonista no cenário político.

Nesse contexto, Moura, Moraes (2017, p. 180) explicam que “[...] as crises do Estado promovem uma progressiva transferência de deveres sociais do Estado-Administração para o Judiciário, onde os sujeitos intensificam a reivindicação de seus direitos mais básicos que não foram atendidos pelo Poder Executivo”. No mesmo sentido, destacando a

³⁸ “Na complexa sociedade contemporânea, conflitiva e massificada, vai se tornando cada vez mais difícil configurar-se a lide judicial exclusivamente *jurídica*, como se fosse uma criatura surgida, em geração espontânea, ou em modo *autopoiético*, do próprio Direito” (MANCUSO, 2019, p. 60, grifo do autor).

precípua função instrumental do direito processual³⁹, Said Filho (2017, p. 189, grifo do autor) expressa que “muitas das promessas sociais não cumpridas têm no Judiciário o seu *locus* de reivindicação, sendo o processo um instrumento utilizado para a concretização de direitos”.

No Brasil, mais especificamente (fato este que, segundo aponta Salles (2016), também se deduz em outros países), percebe-se invariavelmente que a grande incidência de direitos e garantias fundamentais expostos no texto constitucional, notadamente os direitos sociais e suas políticas públicas correlatas (saúde, moradia, alimentação, segurança e educação, em especial) – não corretamente atendidos e implementados pelos Poderes Legislativo e Executivo – faz com que os cidadãos cada vez mais busquem o Poder Judiciário para satisfação de seus direitos.

Normalmente, sobre esse viés garantista, se poderia citar as inúmeras e cotidianas ações que buscam a entrega de medicamentos e/ou cirurgias pelo setor público; demandas que buscam vagas em centros de reabilitação para pessoas com dependência química, vagas em “asilos” (institutos/centros de longa permanência para idosos), vagas em ensino fundamental; questões relacionadas com a superlotação de presídios, etc.

Contudo, o cenário atual da pandemia causada pelo novo Coronavírus (Sars-Cov-2)⁴⁰, tem revelado a cada vez mais incisiva atuação do Poder Judiciário brasileiro no setor político-econômico e financeiro do país (isso em todos os seu graus de jurisdição), sendo chamado a resolver conflitos, litígios e temas nas mais diversas áreas, como o estabelecimento do plano nacional de operacionalização da vacinação, a legalidade/ilegalidade na

³⁹ Como elenca Rodrigues (1994, p. 25): “Compreende-se hoje que o direito processual, além de ser instrumento de garantia dos já tradicionais direitos individuais, é também instrumento de garantia dos direitos coletivos e difusos, incluindo-se nesse âmbito os novos direitos políticos e os direitos sociais. [...] A jurisdição, como manifestação do poder do Estado, tem no processo o instrumento de concretização desse escopo maior”.

⁴⁰ Segundo notícia vinculada no portal da Sistema Universidade Aberta do Sistema Único de Saúde – SUS (UNA-SUS, 2020, não paginado), no dia 11 de março de 2020, devido a rápida disseminação geográfica, a “World Health Organization” – WHO (Organização Mundial de Saúde – OMS) decretou o estado de contaminação de pandemia pela Covid-19, doença causadora do novo coronavírus (Sars-Cov-2).

abertura e/ou fechamento de estabelecimentos empresariais e escolas, os horários de funcionamento e “toques de recolher”, o confisco de bens e congelamento de preços, a regularidade na nomeação de ministros de estado, campanhas publicitárias governamentais na saúde, entre outros.

Nesse prisma, correta é a afirmação exclamada por Salles (2016, p. 286): “o Poder Judiciário, atualmente, é o principal centro estatal de decisões sobre temas políticos, morais, econômicos, científicos, ambientais e até mesmo cotidianos que animam as sociedades complexas”.

Por toda esta ótica, nos exatos termos elencados por Gervasoni, Leal (2013), aponta-se que essa atuação jurisdicional proativa na salvaguarda de direitos fundamentais (como coadjuvante da produção legislativa, em tese, aos demais poderes), justamente por conformar os objetivos fundamentais previstos na Constituição – conhecida como “ativismo judicial” – é muitas vezes caracterizada (de forma equivocada e até pejorativa) como uma participação que deveria ser rechaçada, percepção que desconsidera totalmente a necessidade de aplicação direta das normas constitucionais nas relações privadas (indivíduos como sujeitos passivos).

Logo, o Poder Judiciário, imbuído pela valorização e reconhecimento da força normativa da Constituição e pelo desenvolvimento e aplicação direta das normas que consagram os direitos fundamentais (características presentes no “neoconstitucionalismo”, em superação ao positivismo), assume o papel, a expectativa e a responsabilidade social que, via de regra, deveria ser implementada e/ou, pelo menos, perseguida pelos demais poderes estatais. (BARROSO, 2005).

Assim, infere taxativamente Mancuso (2019, p. 122, grifo do autor), que o comportamento leniente dos poderes legislativo e administrativo em concederem uma resposta eficiente aos conclames da sociedade abriram espaço, invariavelmente, “a que as pretensões insatisfeitas se dirigissem diretamente ao Judiciário, colocando-o como *protagonista* em muitas

ocorrências que poderiam e deveriam ter sido resolvidas de outros modos”⁴¹.

Igualmente, este preocupante cenário vai ao encontro da análise realizada por Santos (2011, p. 24-25), que exemplifica:

[...] a Constituição de 1988, símbolo da redemocratização brasileira, foi responsável pela ampliação do rol de direitos, não só civis, políticos, sociais e culturais, como também dos chamados direitos de terceira geração. [...]. No caso do Brasil, mesmo descontando aquela debilidade crônica dos mecanismos de implementação, aquela exaltante construção jurídico-institucional tende a aumentar as expectativas dos cidadãos de verem cumpridos os direitos e garantias consignadas na Constituição, de tal forma que a execução deficiente ou inexistente de muitas políticas sociais pode transformar-se no motivo de procura dos tribunais.

Evidentemente, o resultado de todo esse contexto de proeminência da função jurisdicional vivenciada nos últimos anos, seja (i) pela própria busca de eficácia dos direitos constitucionalmente garantidos, (ii) pelas implicações advindas dos modelos socioeconômicos adotados, (iii) por escolhas legislativas – ou sua falta, (iv) pelo extrato dos fatores históricos, sociais e políticos incidentes na sociedade brasileira⁴² e, (v) pela própria opção do sistema jurídico; é a ocorrência de uma “hiper” litigiosidade que deságua invariavelmente no Poder Judiciário. Vive-se, por conseguinte, na chamada “era da judicialização”.

Portanto, diante desse cenário de conglomerado de concausas, o Poder Judiciário, como o destinatário final das pretensões, encontra-se cada

⁴¹ E continua referido autor (2019, p. 122, grifo do autor), de forma incisiva e extremamente crítica sobre a atuação dos demais poderes estatais, que o citado ativismo judicial e os eventuais excessos praticados pelo Judiciário são, na verdade, um confortável álibi, uma vez que desonera o Executivo e o Legislativo em adotarem providências sobre o ato conflituoso, assim “*repassando (terceirizando ?!) o problema ao Judiciário, e quedando-se na postura estática de aguardar o trânsito em julgado*”.

⁴² “Vive se um choque entre realidades contrastantes. As tensões entre os sistemas social, econômico e político, associadas às estruturas de poder, ao primado da economia, ao ritmo célere da vida e ao espaço de comunicação desenvolvido a partir da tecnologia, potencializam os conflitos”. (SALLES, 2016, p. 289).

vez mais abarrotado de processos, vendo-se estruturalmente incapaz de apresentar soluções adequadas e céleres às demandas apresentadas, ocasionando a comezinha – e cada vez mais atual – crise de efetividade do Poder Judiciário.

Entretanto, é muito importante pontuar, seguindo o que exclamam Spengler, Spengler Neto (2011, p. 63-65), que muito antes de ser uma situação exclusiva do Poder Judiciário, a deficiência remonta invariavelmente a própria crise sistêmica do Estado⁴³:

Devido a essa assertiva é que se deve discutir a tão aclamada crise da jurisdição a partir da crise do Estado, observando sua gradativa perda de soberania, sua incapacidade de dar respostas céleres aos litígios atuais. [...]. Assim, a análise da crise pela qual passa o Poder Judiciário encontra-se centrada em suas duas vertentes principais: a crise de eficiência e a crise de identidade e todos os reflexos a elas correlatos, principalmente o fato de que sua ocorrência está vinculada a um positivismo jurídico inflexível, o qual traz como consequência o “esmagamento” da justiça e a descrença do cidadão comum.

Não se pode descurar, outrossim, sobre a existência de relevantes estudos⁴⁴ que, analisando o contexto atual de alta litigiosidade e de um superlativo crescimento de processos judiciais, defendam a necessidade de freios, filtros e/ou condicionantes ao exercício do direito fundamental do acesso à justiça, estabelecendo restrições ao ingresso junto ao Poder Judiciário.

À primeira vista, diante do que fora exposto nesta pesquisa, a colocação de barreiras ao acesso à justiça pode parecer paradoxal, um verdadeiro retrocesso à evolução e ao desenvolvimento do princípio-garantia e da própria administração democrática da justiça. Contudo, referidos autores

⁴³ Segundo Gervasoni (2019, p. 2): “Nesse contexto, ‘crise’ é termo que, nos últimos tempos, vem adjetivando Estado, sendo diversas as suas formas de apresentação”.

⁴⁴ Cita-se, apenas à título exemplificativo: Sadek (2014), Salles (2016) e Mancuso (2019).

defendem justamente o contrário, ou seja, que o estabelecimento destes filtros e/ou barreiras, na verdade, corrigirá as distorções e desequilíbrios existentes na porta de entrada do Judiciário⁴⁵, fomentará outras formas de resolução de conflitos fora dos limites processuais e ampliará a busca de direitos e o efetivo acesso à justiça, universalizando-o materialmente.

Nessa perspectiva, Salles (2016) esclarece que, apesar de ainda haverem melhoramentos a serem realizados, as modificações legislativas e demais movimentos no final do século passado reduziram substancialmente os obstáculos que dificultavam o acesso à justiça⁴⁶, ao passo que, atualmente, a continuidade desse mesmo discurso fora distorcido e é utilizado indevidamente para justificar desvios e culminar em uma generalizada judicialização por parte de litigantes organizados (ditos “habituais”), sem, contudo, cumprir-se o desiderato pelo qual os movimentos iniciais de acesso à justiça foram encarregados: de trazer o hipossuficiente à tutela jurisdicional.

Reforçando essa posição, Sadek (2014) aponta a contradição existente entre o vertiginoso aumento anual de processos que tramitam perante o Poder Judiciário⁴⁷ e a percepção de, como relação de causa-efeito, se está ocorrendo um incremento ao acesso à justiça à população. Na verdade, como sustenta a autora (2014, p. 60), referida constatação é uma falácia, justamente porque existe uma grande concentração de demandas aglutinadas em alguns poucos litigantes, sendo que “o Judiciário acaba por se

⁴⁵ Em resumo: “trata-se, pois, de buscar soluções que restrinjam e estreitem a porta de entrada. Isso implica preservar o Poder Judiciário para que tenha condições de desempenhar suas atribuições de garantidor de direitos”. (SADEK, 2014, p. 64).

⁴⁶ Visualizados no item precedente, correspondendo as ondas renovatórias de acesso à justiça propostas por Cappelletti e Garth e, em especial, questões relacionadas com a primeira e segunda onda, como a assistência judiciária, o fortalecimento da Defensoria Pública, a instituição dos juizados especiais e de outras legislações que facilitam a defesa de interesses difusos e coletivos em juízo.

⁴⁷ Segundo os dados advindos do “Relatório Justiça em Números” do CNJ, que será objeto de análise subseqüentemente.

transformar em órgão estatal responsável pela solução de litígios, sobretudo do setor público federal, estadual e municipal, dos bancos, das empresas prestadoras de serviços”.

Pode-se perceber esta constatação pelo relatório apresentado pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ no ano de 2012⁴⁸, denominado como “100 maiores litigantes”. Nele, percebe-se claramente que, no ano de referência da pesquisa, estes litigantes – que se resumem basicamente ao setor público (federal, estadual e municipal), bancos e empresas de telefonia – representam aproximadamente 35,5% do total de processos ingressados naquele período junto ao Judiciário⁴⁹, sendo que, particularmente, atingem o patamar de 32,5% na Justiça Estadual, 93,5% na Justiça Federal e 5,5% na Justiça do Trabalho. (CNJ, 2012).

A estratégia da judicialização desses litigantes habituais, segundo afirma Salles (2016), é justamente negar os direitos perseguidos aos indivíduos e, com isso, ganhar tempo (e dinheiro) aproveitando-se da longa tramitação e letargia do processo jurisdicional, maculando e subvertendo a lógica do ordenamento. Mancuso (2019, p. 122, grifo do autor) aduz que “não por acaso, a Administração Pública – notoriamente o *grande cliente do Judiciário* – consegue *manipular* ou *regular o fluxo de demanda por justiça estatal* [...]”.

O resultado desse contexto irrefreado e sem amarras, enfim, acaba por acentuar ainda mais as distâncias sociais e econômicas da sociedade, gerando um real desequilíbrio na busca de direitos e no acesso universal à justiça, ou seja, nas exatas palavras de Sadek (2014, p. 60), “a porta de entrada atrai um tipo de litigante e desencoraja ou se fecha para a grande massa de indivíduos incapazes de manejar instrumentos de efetivação de

⁴⁸ Infelizmente, desde 2012 o CNJ não atualizou referido relatório.

⁴⁹ O “campeão” entre os litigantes, com quase o triplo do percentual do segundo colocado, é o INSS - Instituto Nacional do Seguro Social. (CNJ, 2012).

seus direitos, produzindo um paradoxo: demandas demais e demandas de menos”.

Assim sendo, resta indubitável, sob qualquer ângulo e pelas diversas causas em que se analise, que a referida crise de efetividade do Judiciário (e concomitantemente da clássica compreensão da exclusividade/monopólio da jurisdição) põe em xeque o atendimento do direito fundamental do acesso à justiça e dos demais direitos que, em sua vertente substancial e como visto previamente, são diretamente imbricados a ele⁵⁰; normativas estas essenciais aos ditames democráticos do Estado, à consubstanciação de uma ordem jurídica justa e a participação ativa e adequada dos cidadãos no contexto jurídico-social brasileiro.

Dentro desse viés, e de modo especial à gama de direitos fundamentais intrínsecos ao próprio entendimento do acesso à justiça, já ventilado de forma indireta em linhas pretéritas, cita-se o corriqueiro e flagrante desrespeito ao princípio da razoável duração do processo.

No ordenamento jurídico brasileiro, referido princípio se encontra expresso no artigo 5º, inciso LXXVIII da Constituição de 1988⁵¹ (dentro do título sobre os direitos e garantias fundamentais) – inserido em seu texto pela Emenda Constitucional nº 45/2004 (conhecida como reforma do Poder Judiciário) – sendo que, atualmente, também está positivado no atual Código de Processo Civil⁵².

Interessante notar que, apesar da importância (política e social) da inclusão expressa da razoável duração do processo por meio da Emenda

⁵⁰ Reitera-se o que já fora dito, diante da importância, que o acesso à justiça traz em seu bojo uma série de outros direitos e garantias fundamentais – expressos ou implícitos na Constituição – que lhe são consequentes e conexos (porta de entrada), como, por exemplo, a razoável duração do processo, a igualdade material, a assistência judiciária e/ou taxas judiciárias plausíveis, a imparcialidade, o devido processo legal, a simplicidade e inteligibilidade de atos/procedimentos aos indivíduos.

⁵¹ “[...] a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”. (BRASIL, 1988, não paginado).

⁵² “Art. 4º As partes têm o direito de obter em prazo razoável a solução integral do mérito, incluída a atividade satisfativa”. (BRASIL, 2015a, não paginado).

Constitucional e, igualmente, pelo próprio Código de Processo Civil, a garantia constitucional da tutela jurisdicional/administrativa tempestiva já estava plenamente albergada pela própria concepção substancial do princípio do acesso à justiça. (MANCUSO, 2019).

Veja-se que, sinteticamente, o mandado normativo da razoável duração do processo tem o condão de estabelecer limites temporais ao curso da duração do processo, seja ele relacionado com a atividade cognitiva ou executiva (satisfativa), justamente para que o próprio direito perseguido não se esvaia/dilua pela passagem do tempo, fato este que impacta vorazmente no correto atendimento (ou não) do acesso à justiça.

Ao encontro dessa assertiva fática, Spengler, Spengler Neto (2011, p. 59) afirmam a direta interligação entre a tutela jurisdicional e o tempo, eis que “a primeira é tida como uma resposta estatal às expectativas sociais e normativas e como uma forma de proteção do indivíduo à lesão ou ameaça de lesão [...] essas imbricações tornam-se frouxas e débeis quando se verifica que a tutela jurisdicional acontece a ‘destempo”.

Sadek (2014, p. 62), por sua vez, ao refletir sobre os impactos nocivos e expansivos do transcurso indevido de tempo processual, tenciona que:

A lentidão acaba por minar a confiança no Poder Judiciário e por provocar impactos que extrapolam o âmbito individual, atingindo a sociedade como um todo. Na esfera econômica, por exemplo, o grau de litígio e o tempo até uma solução judicial afetam as empresas, o ambiente de negócios, o governo e o ritmo de desenvolvimento do país. Para o cidadão comum, os reflexos da morosidade são nocivos, corroendo a crença na prevalência na lei e na instituição encarregada da sua aplicação.

Deveras, a lentidão na obtenção de decisões judiciais também fora tratada e evidenciada por Cappelletti, Garth (1988, p. 20), especialmente considerando os hipossuficientes, uma vez que o transcurso do tempo:

“[...] 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 teriam direito”.

Efetivamente, como observado, a demora na prestação jurisdicional é um dos piores reflexos e/ou resultados ocasionados pela alta litigiosidade e pelo acúmulo de processos que são transpostos ao Poder Judiciário Brasileiro e, via direta de consequência, refletem negativamente no acesso à ordem jurídica justa⁵³.

Pois bem, muito mais do que uma constatação simplesmente teórica ou doutrinária do que fora alhures afirmado, a citada crise de efetividade da jurisdição e seu direto abaloamento com o direito fundamental do acesso à justiça (e demais direitos conexos) podem ser verificados faticamente por meio de relatórios e pesquisas conduzidas pelo Conselho Nacional de Justiça dentro de sua esfera de competência⁵⁴; análise esta fundamental para o correto entendimento do exercício da função jurisdicional e das possíveis (e virtuais) contribuições a serem tratadas na parte final deste estudo.

2.3 Acesso à justiça pelo Poder Judiciário: análise do cenário atual

Prefacialmente, porém, revela-se necessário pontuar uma questão que muitas vezes pode passar despercebida e sem a devida importância, mas para um país com dimensões continentais como o Brasil e com enorme disparidade social e econômica entre as regiões administrativas, impacta verdadeiramente no acesso à justiça realizado através do Poder Judiciário.

⁵³ Observe-se que o interstício temporal para obtenção de direitos revelar-se-á como fator preponderante à problemática enfrentada nesta pesquisa.

⁵⁴ Art. 103-B. [...] § 4º Compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário [...] VII - elaborar relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias, sobre a situação do Poder Judiciário no País [...]. (BRASIL, 1988, não paginado).

Trata-se aqui na enorme discrepância entre as custas judiciais⁵⁵ praticadas entre os estados da Federação na Justiça Estadual (competência que, segundo dados obtidos pelo CNJ (2020), detém a maior carga de processos entre as especialidades). Assim, baseando-se no estudo confeccionado pelo CNJ no ano de 2019, denominado “Diagnóstico das custas processuais praticadas nos tribunais”, verifica-se uma diferença gritante entre as taxas judiciárias cobradas por diferentes estados para ingresso com um processo judicial (incidindo altos valores em estados com populações financeiramente mais frágeis), bem como, a falta de transparência das legislações estaduais relativas ao tema⁵⁶, sendo que, ao final, não se existe qualquer critério lógico e racional que justifique essa disparidade, principalmente em face da realidade socioeconômica enfrentada pelos jurisdicionados da maioria destes territórios.

Apenas para citar um exemplo ilustrativo, mas muito convincente, as taxas judiciárias cobradas nos estados do Piauí e da Paraíba (unidades federativas com um dos menores Índice de Desenvolvimento Humano – IDH do país) são muito mais altas do que os valores cobrados no Distrito Federal e em São Paulo – unidades com um dos maiores IDH do país. (CNJ, 2019). Ou seja, segundo demonstra o diagnóstico, tomando-se por base o ingresso com uma demanda judicial com valor da causa de 20 mil reais, o jurisdicionado pagaria R\$ 2.001,52 de taxas judiciárias no Piauí e R\$ 1.309,60 na Paraíba; ao passo que, no Distrito Federal e em São Paulo, os valores seriam de R\$ 400,00 e R\$ 200,00, respectivamente.

Tudo isso deve ser levado em consideração e em contexto com a relação apresentada por Abreu (2004) e Sadek (2014), aduzindo que quanto

⁵⁵ “As custas judiciais correspondem às taxas cobradas em razão da prestação de serviço pelo Poder Judiciário. Assim, aquele que ingressa com um processo judicial, movendo a estrutura da máquina do judiciário, deverá arcar com as custas judiciais responsáveis pelas despesas de andamento processual”. (CNJ, 2019, p. 10).

⁵⁶ As custas judiciais são instituídas e cobradas por meio de lei estadual, de iniciativa do próprio Poder Judiciário estadual. (CNJ, 2019).

maior é o IDH de determinada região, maior é o índice de acesso à justiça, sendo essa relação inversamente proporcional em locais que apresentam baixo IDH. Logo, essa latente assimetria, e especialmente considerando as diferenças socioeconômicas dos locais onde são praticadas, inflige diferenças desarrazoadas no modo em como se acessa à justiça, principalmente ao cidadão comum, o qual depende exclusivamente do Poder Judiciário para satisfação e seus direitos.

Exposto esse ponto, apresenta-se um estudo que se destaca de grande relevância para todo cenário aqui demonstrado, revelando-se no conceituado relatório “Justiça em Números” do CNJ, pesquisa realizada anualmente por este órgão público desde o ano de 2004 (ano-base 2003), qualificando-se como o principal documento de publicidade e de transparência do Poder Judiciário brasileiro, proporcionando, com inteligibilidade, uma gama de dados estatísticos (custos, produção e manejo) de suma importância para o cotejo deste estudo.

O atual relatório apresentado no ano de 2020, que toma por base o ano de 2019, revela dados preocupantes (mas que não surpreendem, diga-se de passagem). Ao encerramento do ano 2019, foi constatado que a Justiça brasileira possui o número total de 77,1 milhões de processos em tramitação, sendo que, destes, 30,2 milhões ingressaram na Justiça neste mesmo ano de 2019, representando um aumento de 6,8% de processos comparado ao ano-base anterior, de 2018. (CNJ, 2020).

O crescimento anual e invariável desse número comprova a alta taxa de litigiosidade na sociedade brasileira e representa, no mínimo, uma centralidade exacerbada da administração de justiça junto ao Poder Judiciário e, paralelamente, uma desatenção quanto à possibilidade de outros métodos de resoluções de litígios.

Outro dado relevante demonstra que foram baixados 35,4 milhões de processos no ano de 2019, representando a maior séria história do relatório, sendo este o maior Índice de Produtividade dos Magistrados (IPM) desde o ano de 2009. Em números individuais, isso significa que cada magistrado brasileiro solucionou, ao longo de 2019, uma média de 2.107 demandas, ou seja, a impressionante marca de 8 processos baixados por dia útil para cada magistrado. (CNJ, 2020).

Esses números representam a força e a dedicação dos servidores e dos magistrados brasileiros na prestação da função jurisdicional, mas, também, refletem diretamente de exigências e metas produtivas impostas anualmente pelo CNJ, chamadas por Mancuso (2019, p. 205) como a “investida radical e obsessiva contra a crise numérica dos processos”.

Na verdade, não se questiona aqui o estabelecimento das metas em si, mas sim, a qualidade da “justiça” que está sendo prestada em decorrência das exigências dessa produção jurisdicional. Qual é o aprumo, a dedicação e o grau de imersão que os magistrados podem exercer julgando uma média de 8 processos por dia útil? Certamente, perde-se qualidade na prestação jurisdicional.

Nesse mesmo horizonte, Salles (2016) expõem que a atuação jurisdicional foi transmutada para uma atuação gerencial, com a implantação de rígidas técnicas voltadas à produtividade e a administração de processos e de pessoas, conferindo “prevalência à quantidade de decisões em detrimento de julgamentos qualitativos, em viés pragmatista típico de análises econômicas”. (2016, p. 292).

Santos (2011, p. 43-46), em elucidar lição, esclarece que:

[...] a luta não será apenas pela celeridade (quantidade de justiça), mas também pela responsabilidade social (qualidade da justiça). [...]. O dilema entre qualidade e quantidade no que toca ao desempenho dos tribunais exige que alterações legislativas, de organização e de gestão ultrapassem o paradigma

reformista que denominei Estado-empresário, que visa submeter a administração pública a critérios de eficiência, eficácia, competitividade e serviços próprios do mundo empresarial.

Entrementes, com relação as despesas, o Poder Judiciário teve um gasto anual de mais de 100 bilhões de reais, sendo que os recursos humanos, abarcando quase 450 mil pessoas (juízes, servidores e auxiliares), são responsáveis por 90,6% desse gasto total. Em média, o custo pelo serviço na justiça no Brasil foi de quase 500 reais por habitante. (CNJ, 2020).

Os custos revelados são homéricos⁵⁷ e, mantendo-se o mesmo trilar que até o momento está sendo perpetrado, não irão arrefecer, pelo contrário, aumentarão progressivamente (até o limite do possível) em detrimento da população que, de uma forma ou outra, direta ou indiretamente, será prejudicada na alocação e na escolha desses recursos públicos.

Ou seja, isso significa ser contraproducente a solução de, simplesmente, se incrementar os investimentos na jurisdição tradicional para arrefecer esses números, ao passo que, alargando-se a estrutura do Poder Judiciário (mais juízes, mais servidores, mais fóruns), além de aumentar os próprios custos globais à sociedade (pela necessidade de um maior aporte financeiro), em nada resolveria os problemas enfrentados⁵⁸, pelo contrário, causaria o efeito oposto, aumentando ainda mais o influxo de processos e sobrecarregando – o já sobrecarregado – sistema jurisdicional brasileiro:

⁵⁷ O relatório perfectibilizado pelo CNJ no ano de 2011, denominado “Estudo comparado sobre recursos, litigiosidade e produtividade: a prestação jurisdicional no contexto internacional”, se propôs a detalhar, entre outros, a quantidade do orçamento destinado ao Judiciário em relação ao PIB total entre o Brasil e países da Europa. Suas conclusões revelaram que o estado brasileiro destina recursos ao Poder Judiciário, proporcionalmente, oito vezes maior em comparação com os países do continente europeu. (CNJ, 2011).

⁵⁸ Nesses termos, Mancuso (2019, p. 252) elenca que o investimento massivo na justiça estatal “não só é incapaz de resolver o problema de sobrecarga de processos, como ainda projeta externalidades negativas: retroalimenta a demanda, como resultado da exacerbação da oferta”.

Setores mais conservadores têm se apegado, obstinadamente, a antigas acepções, mantendo a *Jurisdição* atrelada ao sentido de poder estatal, ao tempo em que impregnam o *Acesso à Justiça* de qualitativos exagerados e ufanistas, se não utópicos, representando vocábulos grandiloquentes, verdadeiras palavras de ordem, como “universalidade”, “indeclinabilidade”, “ubiquidade” descuringando-se que *direitos têm custos*, e por isso, a jurisdição assim estimulada leva ao *gigantismo judiciário*, que vai consumindo parcelas cada vez mais expressivas do orçamento público [...]. (MANCUSO, 2019, p. 364, grifo do autor).

Partilhando a mesma compreensão, Zanferdini (2012, p. 239) aduz:

Nessa sociedade massificada, a velocidade dos acontecimentos não é compatível com o sistema de justiça que se oferta. A complexidade das novas relações sociais contribui para que haja mais e mais litígios. Dessa forma o Judiciário não pode ser o único e natural desaguadouro de todo não pode ser o único e natural desaguadouro de todo esse fluxo de contendas. Ainda que houvesse investimentos suficientes, e não há, o agigantamento da máquina estatal não acompanharia o ritmo vertiginoso de crescimento de demandas.

Enfim, como uma das transparências mais interessantes e relevantes do Judiciário, o relatório do CNJ apresenta o tempo médio para que um processo seja baixado na justiça brasileira. Na justiça estadual comum, na fase de conhecimento, o tempo médio para a prolação da sentença é de 3 anos e 7 meses, sendo adicionados mais 7 anos e 7 meses para fase da execução. Não muito diferente, a justiça federal comum, por sua vez, apresenta um tempo médio de 2 anos e 10 meses para a prolação da sentença na fase de conhecimento e mais 9 anos e 2 meses para baixa do processo na fase executiva. (CNJ, 2020).

Os números são muito impactantes e, sem qualquer dúvida – a despeito dos esforços pessoais dos servidores – representa uma espera dos

jurisdicionados que não se coaduna com os ditames do direito fundamental do acesso à justiça⁵⁹ (dentre eles, a razoável duração do processo, como observado), acabando por gerar, afinal, um descrédito e uma desconfiança generalizada na Justiça brasileira:

Esse descompasso entre a oferta e a procura gera uma frustração geral, decorrente da morosidade e da pouca eficiência dos serviços judiciais, quando não da sua simples negação aos segmentos desfavorecidos da população, que ainda precisam lidar com a diferença entre a singela concepção de justiça que possuem e a complexidade burocrático/formal dos ritos processuais. A conjugação dessas duas circunstâncias acaba provocando o desprezo e o descrédito do cidadão comum pela justiça, afastando-o muitas vezes. (SPENGLER; SPENGLER NETO, 2011, p. 67).

Ainda, resta clarificado pelo relatório do CNJ que o grande gargalo da justiça brasileira reside no processo/fase de execução (seja amparada em títulos judiciais ou extrajudiciais). Os números revelam que do contingente de processos em tramitação no ano de 2019 (77 milhões), mais da metade (55,8%) se tratam exatamente de processos executivos. (CNJ, 2020). Ou seja, em outras palavras, além de o processo de execução representar a maioria absoluta de processos estagnados, tem um prazo de satisfação e/ou baixa que quantifica mais do dobro do tempo do processo de conhecimento e, invariavelmente, esse interstício temporal traduz-se em altos custos ao Poder Judiciário e, conseqüentemente, ao próprio cidadão brasileiro.

Finalmente, em relevante epítome, Said Filho (2017, p. 197) bem representa o panorama apresentado:

⁵⁹ Proclama Nalini (1997, p. 61-62, grifo do autor) que o direito de acesso à justiça “[...] reveste máscara retórica. Pois há, por vezes, uma hipócrita tranquilidade de consciência, quando se remetem os cidadãos para os tribunais que, em derradeiro percurso, farão justiça. [...] Tornando concreta a advertência do mestre Joaquim Canuto Mendes de Almeida, de que não há *direito de ação*, mas na verdade *ônus de ação*”.

[...] é inegável que a estrutura atual do Poder Judiciário não mais se mostra apto de responder adequadamente às questões que lhe são postas. Trata-se de um modelo tradicional de jurisdição incapaz de atender à complexidade das demandas contemporâneas, seja pela precariedade da estrutura que dispõe, seja pela falta de recurso humano necessário ou mesmo pela inexistência de mecanismos legais apropriados para solução da controvérsia. De qualquer forma, é preciso que, a partir desta constatação, passe a se (re)pensar em formas alternativas de organização/distribuição da função jurisdicional, uma vez que a tradicional centralização da competência no Poder Judiciário tornou-se impotente no contexto do Estado contemporâneo.

Assim sendo, pelo que fora exposto, resta indene de dúvidas que cenário desvelado demanda mudanças, e mudanças substanciais. Diante de toda a situação vivenciada de acúmulo de processos, de inaceitável demora e de duvidável qualidade da prestação jurisdicional (causas e concausas, em um verdadeiro “círculo vicioso”), resta nítido que outras soluções devem ser fomentadas quanto ao correto atendimento ao princípio do acesso à justiça, em inexorável ligação aos fundamentos e objetivos do Estado Democrático de Direito, não se podendo aceitar, enfim, que a justiça seja distribuída apenas pelo Poder Judiciário, em visão restritiva quanto ao seu monopólio da jurisdição.

Defende-se, portanto, que a jurisdição não seja considerada como uma atividade exclusiva (por vezes, sacra) do Poder Judiciário, mas que possa, em determinadas situações fático-jurídicas, ser descentralizada e compartilhada com outras entidades e instituições que, respeitados os princípios constitucionais, possam contribuir para a modificação do cenário instaurado, em direto e efetivo cumprimento ao direito fundamental do acesso à justiça no Brasil.

3

O fenômeno da desjudicialização

Baseando-se nas compreensões e digressões expostas no capítulo precedente, a segunda parte desta dissertação analisará como temática principal o fenômeno da desjudicialização.

Para tanto, em um primeiro momento, contrastando a tradicional compreensão do monopólio da jurisdição, serão tecidas considerações gerais sobre o instituto da desjudicialização, delineando seu compartilhamento e descentralização através dos métodos (ditos alternativos) de resolução de conflitos fora dos limites do Poder Judiciário, suas origens, características e principais espécies, buscando-se, de tal modo, a perspectiva de um sistema jurídico de distribuição da justiça multifacetado e aberto.

Em sequência, reservar-se-á especial atenção para a técnica da desjudicialização operacionalizada pela atividade notarial e registral, descrevendo suas características, desenvolvimento e prospecção legislativa no cenário brasileiro.

Por fim, seguindo a mesma linha de raciocínio, será explanado sobre a estruturação e os aspectos basilares que referidos procedimentos extrajudiciais deverão observar, buscando-se criar um sistema de legitimação e de cumprimento de princípios constitucionais processuais.

3.1 A “Justiça Multiportas” e os métodos (alternativos) de resolução de conflitos

Observou-se previamente que o direito fundamental do acesso à justiça possui um viés extremamente abrangente, sendo considerado, pelo

próprio plexo de mandamentos que assegura, como um verdadeiro direito-garantia dentro do Estado Democrático de Direito.

Este princípio, como advertiu-se, não se subsumi a uma conceituação estanque e finalizada – como sua outrora caracterização formal – pelo contrário, o seu alcance deverá, inclusive para manutenção da legitimidade, evoluir constantemente conforme determinem as vicissitudes e conclames da sociedade. Dentro de uma concepção material, portanto, delineada com a realidade sociopolítico-econômica em que inserida, seu precípua desiderato é proporcionar a obtenção de direitos de forma justa, tempestiva e adequada.

Ocorre que, como visto, a desvelada crise de efetividade do Poder Judiciário (*rectius*, do próprio Estado – verificada quantitativamente no final do capítulo anterior¹), em nítido descumprimento do direito fundamental acima citado, revelou a necessidade de uma profunda revisão nas políticas públicas de administração da justiça, pressionando o Estado brasileiro para que, entre outros, instituisse e fomentasse novos métodos e/ou ferramentas democráticas de acesso à justiça fora do escopo privativo do Poder Judiciário (“desjudicializando-o”), seja para resolução ou para prevenção de litígios, seja para a consecução de direitos básicos (políticas públicas) inerentes à própria cidadania.

Quebra-se, destarte, um antigo paradigma². A função jurisdicional, nesse prisma de atuação, pela própria observância ao conteúdo do direito fundamental do acesso à justiça, torna-se descentralizada e passa a ser compartilhada, em determinadas situações fáticas, com outros agentes

¹ Por meio dela, sem qualquer reparo, constatou-se que a solução adjudicada pelo Estado-Juiz, isoladamente e por seu conceito tradicional de exclusividade, além de não atender a demanda atual, fomenta o seu incremento exponencial, ocasionando as externalidades negativas adrede mencionadas.

² “[...] durante todo o século passado, fixou-se como princípio constitucional ser a jurisdição um dever exclusivo do Estado, ou seja, os conflitos sociais devem ser dirimidos pelo Poder Judiciário, exclusivamente”. (ALMEIDA, 2011, p. 102).

que não estão diretamente ligados com a estrutura tradicional do Estado³, possibilitando à sociedade que os direitos sejam acessados e obtidos pelas mais variáveis frentes.

Esta é a proposta da técnica da desjudicialização que, genericamente, demonstra ser simples, mas é de complexa aplicação e/ou concretização na conjuntura jurídico-política, *in verbis*:

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*. (HILL, 2021, p. 383, grifo do autor).

Pelo mesmo trilhar, Dias, Pedroso (2002, p. 294-295), ao tratarem sobre o impacto do processo de desjudicialização ocorrida em Portugal e a relação existente entre a crise e a renovação das profissões jurídicas, entendem que a desjudicialização desenvolve-se “através da transferência da competência da resolução de um litígio do tribunal para instâncias não judiciais ou para o âmbito de acção das ‘velhas’ ou ‘novas’ profissões jurídicas, ou mesmo das novas profissões de gestão e de resolução de conflitos”.

Deve-se ter em mente, prefacialmente e como um importante ponto caracterizador, na mesma linha defendida, entre outros, por Almeida (2011), Oliveira (2013) e Hill (2021), que a desjudicialização, em sentido amplo, consubstancia-se como todo e qualquer procedimento/técnica que, pela própria acepção da palavra, possibilita na transferência – do Poder Judiciário para outras entidades – da resolução de conflitos, da atribuição

³ Como visto no capítulo inaugural, pode-se identificar estes aspectos na terceira onda renovatória do acesso à justiça, proposta por Cappelletti e Garth.

de competências e/ou de situações fáticas de relevante interesse social que, em momento pretérito, dependeriam invariavelmente da intercessão do Estado-Juiz para sua obtenção.

Assim, ressalvadas as situações específicas que serão analisadas em tópico próprio⁴, infere-se que o alcance desta perspectiva conceitual compartilhada, no caso do ordenamento jurídico brasileiro, apresentou significativos avanços (pelo menos no campo teórico) com a publicação, no final do ano de 2010, da Resolução nº 125 do CNJ, que dispôs sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário.

A citada Resolução, ao reconhecer a necessidade de uma política pública de tratamento adequado dos problemas jurídicos e dos conflitos de interesses, determinou ser atribuição do órgão judiciário ofertar outros métodos de solução de controvérsias antes da solução adjudicada estatal, especialmente os consensuais⁵, dispondo taxativamente que o direito de acesso à justiça corresponde ao acesso à ordem jurídica justa e a soluções efetivas⁶. (CNJ, 2010).

Não obstante, esse desígnio descentralizador igualmente restou caracterizado – de forma deveras relevante, ressalta-se – pela edição, no ano de 2015, do Código de Processo Civil que, em seu artigo 3º, dentro do capítulo que trata sobre as normas fundamentais do processo civil, estabeleceu: “Não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito” (BRASIL, 2015a, não paginado).

⁴ A desjudicialização operada pela atividade notarial e registral será abordada em item específico.

⁵ “Art. 1º. [...] Parágrafo único. Aos órgãos judiciários incumbe, nos termos do art. 334 do Código de Processo Civil de 2015, combinado com o art. 27 da Lei 13.140, de 26 de junho de 2015 (Lei de Mediação), antes da solução adjudicada mediante sentença, oferecer outros mecanismos de soluções de controvérsias, em especial os chamados meios consensuais, como a mediação e a conciliação, bem assim prestar atendimento e orientação ao cidadão”. (CNJ, 2010, não paginado).

⁶ Entre seus “considerandos”, o CNJ estabeleceu que “[...] o direito de acesso à Justiça, previsto no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal além da vertente formal perante os órgãos judiciários, implica acesso à ordem jurídica justa e a soluções efetivas”. (CNJ, 2010, não paginado).

À primeira vista, pode parecer mera repetição do estatuído pelo artigo 5º, inciso XXXV da Constituição Federal de 1988, contudo, a substituição da expressão “apreciação do Poder Judiciário” por “apreciação jurisdicional”, na verdade, faz transparecer o nítido desiderato do Estado Brasileiro em romper com a tradicional centralização de demandas na via jurisdicional⁷, reconhecendo, conseqüentemente, um novo modelo de distribuição de justiça⁸. (SAID FILHO, 2017).

Pelas referências atribuídas a estas duas normativas jurídicas, Mancuso (2019, p. 365-366, grifo do autor) argumenta como premissa “[...] a *jurisdição* não é apanágio exclusivo do Estado, mas, ao contrário, assiste a todo agente, órgão ou instância capaz de prevenir ou resolver, em tempo hábil, uma crise iminente ou já instalada”, concluindo definitivamente que, no atual contexto brasileiro: “É dizer, sem meias palavras: cumpre reconhecer que dentre nós já se instalou um ambiente de *jurisdição compartilhada*”.

Pois bem, observe-se que a ideia de jurisdição compartilhada⁹ advém – de forma inexorável e até mesmo unívoca – da compreensão do que a doutrina convencionou chamar de “Justiça Multiportas”.

Referida expressão tem origem (de forma significativa) no direito norte americano, cunhado com o termo “*multidoor courthouses*”, delineando-se mais incisivamente no final da década de 1970, após a realização da célebre “*Pound Conference*” em 1976, no estado do Minnesota – um encontro de vários doutrinadores e teóricos que tratou, sinteticamente, sobre

⁷ Da mesma forma, Hill (2021, p. 382, grifo do autor), aduz que “o legislador pátrio já deu vários passos nesse sentido, a começar pela clara redação do artigo 3º do Código de Processo Civil de 2015, ao dispor que ‘não se excluirá da *apreciação jurisdicional* ameaça ou lesão a direito’, abandonando de vez a coincidência entre acesso à justiça e acesso ao Poder Judiciário, que justificadamente marcou a Constituição Federal de 1988, em razão do contexto histórico em que fora promulgada”.

⁸ Em linhas já defendidas por Boaventura de Souza Santos, em seu Livro “Para uma revolução democrática da justiça”. (SANTOS, 2011).

⁹ Também denominada como “pluralismo decisório”, “decisão compartilhada” ou “policentrismo processual”. (OLIVEIRA, 2013).

a insatisfação popular com o sistema tradicional de distribuição de justiça norte-americano. (TARTUCE, 2018).

Nessa oportunidade, elencam Sales, Sousa (2011), o professor Frank Sander, emérito da escola de direito de Harvard, defendeu o remodelamento dos tribunais para que, além do local onde os processos são julgados, se tornassem um centro de resolução de disputas (“*dispute resolution center*”), propugnando a diversificação de outras formas de solução de demandas além do próprio Poder Judiciário, denominando-os incidentalmente de métodos alternativos de solução de conflitos – MASC (em inglês, “*alternative dispute resolution*” – ADR)¹⁰.

Logo, a referida expressão “Justiça Multiportas” significa exatamente a possibilidade de adoção de outros métodos “alternativos” à solução adjudicada, ou seja, revela-se em um plexo de opções que cada cidadão possui a sua disposição para resolver e/ou prevenir um conflito, de forma consensual ou não, com ou sem a participação do Poder Judiciário:

Pode-se pensar que uma pessoa, diante de um conflito, tem à sua disposição várias alternativas para tentar solucioná-lo. [...]. Cada uma das alternativas corresponde a uma *porta* que a pessoa se dispõe a abrir, descortinando-se a partir daí um caminho proposto pelo método escolhido. Neste cenário, o envolvimento do Estado é uma eventualidade, pois provocar o Estado-Juiz ou a Administração, é abrir uma das *portas*. (LORENCINI, 2020, p. 85, grifo do autor).

Destarte, estas opções (os diferentes métodos de resolução e/ou prevenção de litígios) caracterizam-se, nessa análise comparativa e alusão simbólica, como as várias “portas” disponíveis à consecução/acesso de

¹⁰ Explica Hill (2020b) que os Estados Unidos da América eram, efetivamente, o palco propício para o florescimento dos métodos “alternativos” de resolução, justamente porque, apesar da competitividade acentuada pelo sistema econômico adotado, os norte-americanos sempre evitaram recorrer aos Tribunais para solução de seus litígios, valendo-se da negociação como método mais popular, correspondendo, inclusive, como a forma adotada em mais da metade das intervenções desenvolvidas pelos advogados.

direitos, onde, dentro de uma gama de possibilidades, o ingresso com uma demanda perante o Poder Judiciário seja apenas uma dessas “portas”; devendo o cidadão escolher – tendo como o seu exclusivo critério de eleição – o método que melhor solucione o caso concreto (direito material) apresentado, sem que exista qualquer grau de hierarquia¹¹ ou de predilecência sobre qualquer um destes.

Como importante fator, observe-se que não há o que se falar em violação ao princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional, uma vez que, como sinalizado, as “portas” do Poder Judiciário não estão trancadas, mas apenas são ofertadas novas opções aos jurisdicionado, racionalizando o sistema:

[...] não se pode simplesmente desatrelar a jurisdição do Estado, até porque, em maior ou menor grau, a dependência do Estado existe, principalmente para se alcançar o cumprimento da decisão não estatal. [...]. Como já temos falado em diversas oportunidades, a via judicial deve estar sempre aberta, mas isso não significa que ela precise ser a primeira ou única solução. (PINHO; PORTO, 2016, p. 323-324).

Busca-se então, nessa conjuntura, a maximização do direito à tutela efetiva e adequada, vinculando-se diretamente a tutela jurisdicional (proporcionada ou não pelo Poder Judiciário) com a análise e identificação do direito material perseguido pelas partes, onde a primeira “tem que ser capaz de promover a realização do direito material; o meio tem de ser idôneo à promoção do fim. [...]. É preciso olhar para o direito material a fim de saber-se qual a situação jurídica substancial que se pretende proteger [...]”. (MARINONI; ARENHART; MITIDIERO, 2016, p. 156-157).

¹¹ “A ideia fundamental da proposta [...] reside na noção de que há um conjunto de meios possíveis para resolver uma disputa, em igualdade de importância com o processo civil tradicional”. (SAID FILHO, 2017, p. 195).

Em outras palavras, o sistema tem como premissa básica a existência de várias possibilidades, sendo o seu principal vetor a alternativa do método específico à querela apresentada que, segundo Said Filho (2017, p. 195), deve ser “consubstanciado no pressuposto de que não há uma técnica principal de (re)solução de conflitos, mas sim entender que cada fórmula se mostra mais ou menos oportuna para as características do litígio que se propõe a analisar [...]”.

Por conseguinte, dentro do contexto da “Justiça Multiportas”, um dos objetivos basilares almejados é exatamente inverter a tradicional posição do Poder Judiciário como a principal e invariável “porta” para obtenção/acesso de direitos, independentemente da análise do direito material subjacente.

Contudo, deve-se ressaltar o que previamente já fora encenado, a implementação desse modelo de administração de justiça, múltiplo e compartilhado, propõe o estabelecimento de um sistema jurídico baseado na cooperação e colaboração entre diversas entidades, agentes e/ou instituições, almejando o correto atendimento, dentro de sua acepção material, do direito de acesso à justiça.

Não se pretende, dessa feita, obstaculizar (ou afastar) o Poder Judiciário de seu mister (inclusive em face do princípio da inafastabilidade da jurisdição antes referido), mas sim, oportunizar à sociedade outros modelos mais adequados em específicas situações fático-jurídicas – igualmente legítimos dentro da perspectiva das garantias constitucionais – para a consecução de direitos.

Desse modo, utilizando-se da citada concepção, competiria ao Poder Judiciário ser uma das possíveis portas (e não sempre a principal),

oportunizando-o atuar de forma otimizada e mais abrangente quando for instado¹².

Além disso, como efeito reflexo e indireto, ao se fomentar estes outros métodos de prevenção/resolução de litígios (além da própria oferta de configurações mais adequadas à demanda social), automaticamente se diminuiria o contingente do estoque processual, concedendo-se, tanto aos magistrados quanto aos servidores, um precioso tempo para análise – não mais perfunctória, mas agora diligente e exaustiva – do direito litigioso sob exame.

Nesta mesma linha, Watanabe (2019, p. 99, grifo do autor) defende que:

Os meios alternativos de resolução de controvérsia devem ser estudados e organizados **não** como solução para *crise de morosidade da Justiça*, como uma forma de reduzir quantidade de processos acumulados no Judiciário, e *sim* como um método para dar *tratamento mais adequado aos conflitos de interesses* que ocorrem na sociedade. A redução dos processos será uma resultante necessária do êxito de sua adoção, mas não seu escopo principal.

Realizados esses importantes apontamentos, mister discorrer de modo mais acentuado, neste particular momento da pesquisa, sobre os chamados métodos “alternativos” de resolução de conflitos que, efetivamente, por retirarem e/ou transladarem demandas da esfera do Poder Judiciário, promovem, *lato sensu*¹³, o processo da desjudicialização.

Desse modo, além da própria desjudicialização operacionalizada pelos notários e registradores, tem-se que compõe a gama das práticas

¹² “Devem ser reservados aos magistrados, sob esta nova ótica, aqueles atos em que há real necessidade de sua participação, ou seja, a apreciação dos litígios em que deverão ocorrer decisões que passem em julgado formal e materialmente”. (ALMEIDA, 2011, p. 109).

¹³ “[...] assim, desjudicializar em sentido amplo se aproxima da busca por um direito que atenda às necessidades da sociedade do século XXI. Portanto, soluções dentro e fora do judiciário com vistas à realização de um direito justo, efetivo”. (OLIVEIRA SOBRINHO; ARAÚJO FILHO, 2017, p. 805).

desjudicializantes (resolutivas e/ou preventivas), de modo não exaustivo¹⁴, a mediação, a conciliação e a arbitragem.

Entretanto, antes da análise individual de cada um deles, duas questões mais abrangentes, relacionadas ao genérico tema da desjudicialização, merecem ser enfrentadas: em primeiro, a terminologia adotada; e, em segundo, se, ao se aplicar esses métodos “alternativos”, existe efetivamente a prestação de jurisdição.

Com relação ao primeiro ponto, observe-se que a permanência na utilização da nomenclatura “alternativos”¹⁵, faz transparecer a indissociável ideia e/ou reconhecimento de que a via jurisdicional adjudicada pelo Estado-Juiz (ainda) é o método padrão/principal para toda e qualquer resolução de conflitos.

Contudo, pelo que fora discorrido, na conotação de uma jurisdição compartilhada, percebe-se a necessidade de que os outros métodos estejam em pé de igualdade (pelo menos propositivos) com a solução alvitrada pelo Poder Judiciário, sendo, inclusive, preferenciais e mais apropriados à resolução e/ou prevenção de litígios em específicas situações fático-jurídicas:

Embora tenham nascido como meios alternativos de solução de litígios (*alternative dispute resolution*), o certo é que o paulatino reconhecimento desses métodos como os meios mais idôneos em determinadas situações [...] fez com que se reconhecesse a necessidade de alteração da terminologia para frisar semelhante contingência. Em outras palavras: de métodos alternativos passaram a métodos adequados. (MARINONI; ARENHART; MITIDIERO, 2016, p. 158, grifo do autor).

¹⁴ Não se descarta da existência de diversas outras formas de resolução de conflitos (misturando suas características), principalmente oriundos dos Estados Unidos da América como, por exemplo, a “*med-arb*”, “*fact finding*”, “*mini trial*”, “*summary jury trial*”, “*baseball arbitration*” e “*early neutral evaluation*”. (TARTUCE, 2018).

¹⁵ Vale lembrar, com objetivo de complementariedade desses argumentos, que os norte-americanos utilizam a expressão “alternativos” porque o Judiciário, segundo seu sistema jurídico, é a principal forma de tratamento de conflitos. Os europeus, contrariamente, por questões históricas e sociais, entendem que o meio “alternativo” é justamente o Judiciário. (WATANABE, 2019).

Desse modo, igualmente seguindo os posicionamentos de Said Filho (2017), Tartuce (2018) e Hill (2020b), entende-se que a nomenclatura mais apropriada¹⁶, ou seja, a que melhor define as características e os objetivos propostos por esses institutos que promovem a desjudicialização são: métodos “adequados” de solução de conflitos (MASCs) ou métodos “extrajudiciais” de solução de controvérsias (MESCs)¹⁷.

Por outro lado, com relação ao segundo ponto acima identificado, inclusive trazendo à baila os argumentos expostos no primeiro capítulo sobre a dimensão expansiva e a evolução do direito fundamental do acesso à justiça, contrastando com o expressivo cenário de inefetividade do Poder Judiciário, deve-se compreender que, inequivocamente, existe a prestação de jurisdição na utilização destes métodos extrajudiciais (desjudicializantes) de solução de controvérsias.

Ora, reprisa-se que a função jurisdicional, balizada pela ideia maior de observância ao acesso substancial à justiça, proclama que os direitos devem ser obtidos de uma forma célere, adequada e justa, seguindo em contornos indissociáveis com os princípios estruturantes (positivados ou implícitos, processuais¹⁸ ou não) da Constituição de 1988, não importando, por conseguinte, quem é o sujeito que a presta (o Judiciário ou outros agentes) mas se, essencialmente, estes predicados garantidores estão sendo fielmente observados durante o seu desenvolvimento:

O aspecto subjetivo deixa de ser um elemento indeclinável para a caracterização da jurisdição. Isso porque a atividade não perde a sua essência exclusivamente em razão de ter sido praticada *intra* ou *extra muros*, ou seja,

¹⁶ Interessante notar que o atual Código de Processo Civil já não mais menciona o termo “alternativos”, utilizando apenas “métodos de solução consensual de conflitos”. (BRASIL, 2015a).

¹⁷ Terminologia que, a partir desse momento, passar-se-á a utilizar.

¹⁸ Especialmente o devido processo legal e seus consectários.

dentro ou fora do Poder Judiciário. O foco precisa estar, pois, na *atividade* desempenhada e não em *quem* a presta. [...]. No entanto, no século XXI, sustentar que a atividade, ainda que congregue as características típicas da jurisdição, não possa assim ser considerada apenas em razão de não ser prestada pelo Poder Judiciário consiste em afirmação incompatível com os parâmetros atuais. (HILL, 2021, p. 387-388, grifo do autor).

Não é outra a posição adotada por Grinover (2016, p. 17), onde sustenta: “a jurisdição compreende a justiça estatal, a justiça arbitral e a justiça consensual [...]”, arrematando, neste novo contexto, que “jurisdição, na atualidade, não é mais poder, mas apenas *função, atividade e garantia*. E, sobretudo, seu principal indicador é o de *garantia do acesso à justiça, estatal ou não* [...]”. (2016, p. 20, grifo do autor).

Entretanto, não se pode descurar de relevantes posições contrárias a esta opinião, as quais evidenciam-se para complementariedade e abrangência do tema.

Assim, apesar de considerarem a existência de prestação da jurisdição pela prática da arbitragem, Didier Júnior (2011) e Alvim (2018), entendem que nos métodos consensuais (autocompositivos) não há jurisdição, considerando-os como “equivalentes jurisdicionais”, justamente porque não conferem definitividade para a situação jurídica, estando submetidos ao controle do Judiciário. Marinoni (2008), por sua vez, pautado na diferença entre poder jurisdicional e autonomia da vontade, sequer considera a existência de jurisdição na prática de arbitragem.

Pois bem, perpetradas essas relevantes elucubrações gerais, parte-se para uma sinóptica ponderação individual dos métodos extrajudiciais de solução de controvérsias previamente citados.

Inicia-se delimitando a mediação que, segundo elenca Lorencini (2020), revela-se como um método consensual (autocompositivo) onde uma terceira pessoa, denominada de “mediador”, sem qualquer espécie de

proposição ou sugestão, propicia e facilita a comunicação pacífica, efetiva e participativa entre as partes (“mediandos”), para que estas próprias, imbuídas de um entendimento ampliado sobre a situação conflituosa¹⁹, possam chegar ao estabelecimento de um acordo de forma conjunta, protagonizando elas próprias a resolução da contenda inicial.

Segundo infere Hill (2020b), após o incentivo de inúmeros e aprofundados estudos acadêmicos realizados, atualmente a mediação é regulamentada no Brasil (após longos dez anos de tramitação do projeto) por meio da Lei nº 13.140/2015²⁰ que, caracterizando-a em âmbito judicial e extrajudicial, enumera e define, em seu artigo 2º, os princípios basilares que devem orientar o instituto: “imparcialidade do mediador; isonomia entre as partes; oralidade; informalidade; autonomia da vontade das partes; busca do consenso; confidencialidade; boa-fé”. (BRASIL, 2015b, não paginado).

Na linha da citada legislação especial (BRASIL, 2015b), a mediação pode ser dividida em privada (extrajudicial) ou judicial, levando-se em conta, como ponto diferenciador, ser ela prestada por mediadores integrantes dos quadros jurisdicionais do Estado ou não.

Na modalidade privada, a mediação pode ser realizada por instituições (associações, por exemplo) ou de forma independente (profissionais livremente escolhidos pelas partes), sendo a capacidade (civil), confiança das partes e a competência para o exercício, os únicos requisitos para atuação como mediador extrajudicial, independentemente de qualquer tipo de inscrição e/ou associação. De outra monta, o modelo judicial (no curso da demanda) é conduzido por mediadores designados

¹⁹ Considerando a construção participativa do consenso, a mediação mostra-se muito exitosa em conflitos envolvendo relações continuadas, como, por exemplo, situações decorrentes do direito de família. (SALES; SOUSA, 2011).

²⁰ Art. 1º [...] Parágrafo único. Considera-se mediação a atividade técnica exercida por terceiro imparcial sem poder decisório, que, escolhido ou aceito pelas partes, as auxilia e estimula a identificar ou desenvolver soluções consensuais para a controvérsia. (BRASIL, 2015b, não paginado).

pelo juiz ou indicados pelos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (“CEJUSCs”), devendo estarem previamente cadastrados e habilitados segundo determinam as regras dos respectivos Tribunais. (TARTUCE, 2018).

Por sua vez, a conciliação, com composição muito similar, segundo expressam Sales, Sousa (2011), trata-se de um método, igualmente auto-compositivo, onde as pessoas interessadas buscam administrar as suas divergências pela colaboração/auxílio de um terceiro, chamado de “conciliador”, o qual, sendo imparcial e tendo capacidade para o diálogo e a aproximação, sugere a resolução do conflito por meio de um acordo/composição, avaliando criteriosamente as vantagens e desvantagens que referida negociação proporcione às partes.

O principal diferenciador entre estes dois métodos, por conseguinte, reflete exatamente na prerrogativa do conciliador em propor a resolução do conflito às partes (formulando a sugestão do acordo), situação que inexistente na mediação. Não obstante, nos termos elencados por Tartuce (2018), os direitos materiais também são divergentes, sendo a conciliação mais propícia para situações onde as partes não tenham uma relação de continuidade preexistente (excluindo questões de direito de família, por exemplo).

Relembre-se ainda que, tanto a mediação quanto a conciliação – além da previsão expressa no artigo 3º e da importante menção ao artigo 334²¹ do Código de Processo Civil (BRASIL, 2015a) – já estavam previamente elencadas como grandes protagonistas²² da Resolução nº 125/2010 do CNJ; ordenamento jurídico que versou, como adrede visualizado, sobre a

²¹ “Se a petição inicial preencher os requisitos essenciais e não for o caso de improcedência liminar do pedido, o juiz designará audiência de conciliação ou de mediação com antecedência mínima de 30 (trinta) dias, devendo ser citado o réu com pelo menos 20 (vinte) dias de antecedência”. (BRASIL, 2015a, não paginado).

²² Tanto que, em seus anexos, constam diretrizes curriculares sobre o curso de capacitação básica dos “terceiros facilitadores” (mediadores e conciliadores), além do próprio Código de Ética destes profissionais. (CNJ, 2010).

política judiciária nacional de tratamento dos conflitos de interesses. (CNJ, 2010).

Ocorre que, seguindo a advertência exposta por Hill (2020b), após referidas previsões normativas – em que pese a existência de específicas situações exitosas²³ – quase nada foi implementado para a perfectibilização prática (em grande escala) das sessões de mediação ou conciliação. A principal razão, segundo continua a citada autora (2020), é essencialmente a falta de estrutura física e de mediadores e conciliadores capacitados para a função, circunstância que, até o presente momento, obsta e embaraça a consecução integral dos objetivos inicialmente almejados para estes métodos de resolução.

Atente-se, nesse prisma, que uma das possíveis soluções complementares a esta problemática é a utilização da mediação/conciliação usufruindo-se da estrutura física e do pessoal das serventias notariais e de registro, com base no estatuído pela parte final do artigo 42 da Lei de Mediação²⁴. Inclusive, ressalta-se que referida normativa fora regulamentada pelo CNJ no ano de 2018, por meio do Provimento nº 67. (CNJ, 2018a).

Contudo, seja pela falta de uma política específica de fomento, falta de regulamentação pelos Tribunais/Corregedorias Estaduais, baixos ressarcimentos pela prática dos atos nas sessões de mediação/conciliação ou mesmo pela inexistência de formas compensatórias pelo exercício de atos que envolvam gratuidade às partes, não se observa, hodiernamente, qualquer implementação prática e eficaz dessa possibilidade.

²³ Segundo dados provenientes do Programa “Justiça em números” do CNJ, 3,9 milhões de processos foram resolvidos por meio da conciliação no ano de 2019, liderados, em grande parte, por acordos realizados no âmbito trabalhista. (CNJ, 2020).

²⁴ “Art. 42. Aplica-se esta Lei, no que couber, às outras formas consensuais de resolução de conflitos, tais como mediações comunitárias e escolares, e àquelas levadas a efeito nas serventias extrajudiciais, desde que no âmbito de suas competências”. (BRASIL, 2015b, não paginado).

Por fim, de forma diversa, a arbitragem revela-se como um método heterocompositivo e adjudicatório, onde partes civilmente capazes escolhem um terceiro de confiança, denominado “árbitro”, em necessária relação equidistante e imparcial, para que este, deliberando sobre litígios envolvendo direitos patrimoniais disponíveis, defina sozinho (substituindo a vontade das partes), por meio de uma sentença arbitral, o conflito de interesses instaurado, com força vinculativa e definitiva. (LORENCINI, 2020).

Nessa senda, tem-se que a arbitragem é regulamentada pelo ordenamento jurídico brasileiro por meio da edição da Lei nº 9.307/1996 – a qual, em julgamento histórico, fora declarada constitucional pelo Supremo Tribunal Federal²⁵ – e que, posteriormente, fora reformada pela Lei nº 13.129/2015²⁶. Basicamente, a arbitragem tem como alicerce a autonomia da vontade, onde as partes pactuam submeter determinada relação à decisão arbitral, por meio da chamada “convenção de arbitragem” (exercida pela “cláusula compromissória”, antes da ocorrência do conflito ou do “compromisso arbitral”, onde o conflito já está instaurado²⁷), assentando, além disso, a escolha do profissional (apenas um árbitro ou vários), o procedimento a ser observado para prolação da sentença arbitral e a própria lei aplicável ao caso concreto – que podem ser desde princípios gerais do direito, usos e costume e, inclusive, a equidade. (SALLES, 2020).

Segundo complementa o citado autor (2020), basta para o árbitro (ou mais de um, ressalta-se) ser pessoa civilmente capaz, neutra, imparcial e deter a confiança das partes, sendo sua capacidade para presidir o

²⁵ Segundo exemplifica Lorencini (2020), julgamento ocorrido nos autos da Homologação de Sentença Estrangeira (SE) 5.206-7.

²⁶ “[...] dentre outras medidas, autorizou expressamente que a Administração Pública submeta seus conflitos envolvendo direito patrimonial disponível à arbitragem, contanto que de direito e sujeita à publicidade”. (HILL, 2021, p. 386).

²⁷ Previstos, entre outros, nos artigos 4º e 9º da Lei nº 9.307/1996. (BRASIL, 1996).

processo abalizada pelos mais variados fatores, a depender do direito material posto em discussão e da escolha das partes envolvidas (passando pelo conhecimento técnico e/ou jurídico sobre o tema, até mesmo a fama, o respeito pela pessoa do árbitro, etc.).

Ainda, como fator essencial à própria legitimidade (e sucesso prático) do processo arbitral, tem-se que a sentença proferida pelo árbitro é definitiva²⁸, ou seja, não está submetida a qualquer tipo de recurso (diga-se, segundo grau de revisão), salvo eventuais correções de erros materiais e esclarecimento de obscuridades, omissões e dúvidas, consubstanciando-se em título executivo judicial²⁹ (passando em julgado, formal e materialmente³⁰) e, enfim, somente podendo ser contestada perante o Poder Judiciário em específicos casos de nulidade, previstos na própria lei de arbitragem³¹. (TARTUCE, 2018).

Portanto, ressaltados alguns dos mais relevantes métodos extrajudiciais de solução de controvérsias – todos, como esclarecido, no contexto da jurisdição compartilhada e do modelo de administração da justiça denominado “Justiça Multiportas” – passa-se, neste segundo momento do capítulo, para a apreciação e caracterização da desjudicialização conduzida pelos notários e registradores, instituto que se delinea como umas das figuras centrais desta pesquisa, essencial para a correlação e verificação das possíveis contribuições práticas ao acesso à justiça que serão discorridas no segmento final.

²⁸ “Art. 29. Proferida a sentença arbitral, dá-se por finda a arbitragem [...]”. (BRASIL, 1996, não paginado).

²⁹ “Art. 31. 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”. (BRASIL, 1996, não paginado).

³⁰ “Tem-se, então, que a coisa julgada material corresponde à imutabilidade da declaração judicial sobre o direito da parte que requer alguma prestação jurisdicional. [...] A indiscutibilidade da decisão judicial verificada dentro do processo remete à noção de *coisa julgada formal*. [...] Já a coisa julgada material é *extraprocessual*, ou seja, seus efeitos repercutem fora do processo”. (MARINONI, 2008, p. 643/644, grifo do autor).

³¹ “Art. 33. A parte interessada poderá pleitear ao órgão do Poder Judiciário competente a declaração de nulidade da sentença arbitral, nos casos previstos nesta Lei”. (BRASIL, 1996, não paginado).

3.2 A desjudicialização por meio da atividade notarial e registral

Enceta-se o presente item com uma importante observação. Assim como as demais formas extrajudiciais de solução de controvérsias, a desjudicialização aqui debatida encontra-se atualmente em voga, recebendo constantemente a atenção de grupos e/ou entidades políticas como uma tentativa de, por um lado, fazer cumprir os princípios e mandamentos constitucionais, e, por outro, especialmente, oferecer uma resposta às pressões sociais³² exercidas em face do cenário de estagnação/ineficiência da prestação jurisdicional já analisada.

Todavia, na mesma linha defendida por doutrinadores como Santos (2011), Watanabe (2019) e Nalini (2000), a aplicação prática e cotidiana do instituto, do que também se deduz com os demais métodos extrajudiciais, justamente por quebrar com o antigo paradigma de centralização do Judiciário, demanda invariavelmente – além da citada reformulação da política de administração de justiça – uma renovação na própria concepção metodológica dos operadores do direito e das matrizes curriculares de suas escolas formadoras³³.

Quer-se dizer, em outras palavras, que estes métodos de resolução (principalmente os não adversariais) devem, em primeiro lugar, se tornarem conhecidos pelos operadores do direito e, melhor ainda, praticados e usufruídos em benefício direto da comunidade em que atuam, incentivando-se e desenvolvendo-se, por consequência lógica, uma cultura social onde não se dependa exclusivamente do Poder Judiciário para o acesso aos direitos.

³² “A atividade judicante do Estado não tem, como é notório, merecido boa avaliação social. [...]. Com isso tudo se abriu espaço crescente ao fenômeno da desjudicialização dos conflitos, recepcionando-se o concurso de instâncias diversas, tais os Tabelionatos, Registro de Imóveis [...]”. (MANCUSO, 2019, p. 529-530).

³³ “Os estudantes da minha geração jamais poderiam pensar, naquelas décadas de sessenta e setenta, que veriam emergir uma força normativa a buscar exatamente o caminho inverso, a descentralização de parte das atividades jurisdicionais, ou seja, que setores da sociedade pudessem voltar a contribuir com a administração da Justiça, praticando atos que anteriormente eram reservados apenas aos Órgãos Judiciários, por meio de seus Juizes e auxiliares diretamente a eles ligados”. (ALMEIDA, 2011, p. 103).

Perfectibilizada essa ressalva, aponta-se que, como visto alhures, o modo de como se processa a desjudicialização (em sentido amplo), especificamente quanto ao agente responsável para receber a atribuição/competência e executar este desiderato, pode apresentar-se de diversas formas ou maneiras.

No ordenamento jurídico brasileiro, os instrumentos decorrentes da técnica de desjudicialização – em similitude com outros países que adotam o mesmo sistema jurídico, principalmente do continente Europeu³⁴ – vêm sendo atribuídos pelo Legislativo e pelo CNJ, em grande parte, aos delegatários das serventias extrajudiciais: os notários e registradores.

Estes instrumentos, como se estruturará, condicionam-se como uma importante ferramenta (nos termos analisados por Bortz (2009), de cunho transnacional) para auxiliar e potencializar o Estado brasileiro na consecução do princípio do acesso substancial à justiça, cumprindo os objetivos democráticos e participativos constitucionalmente assegurados.

Contudo, deve-se atentar que, somente após a promulgação da Constituição de 1988 – especificamente, mediante a expressa previsão da natureza jurídica, requisitos e formas de ingresso por concurso público na atividade notarial e registral, pondo termo a antigas práticas antidemocráticas e de benefícios/favores políticos (como se observará de forma mais detalhada subsequentemente) – é que o instituto da desjudicialização evoluiu e ganhou os contornos e alicerces pelo qual é hoje percebido e dimensionado.

³⁴ Como inferem Dias, Pedroso (2002), experiências com a desjudicialização tem apresentado números significativos em boa parte da Europa. Segundo suas digressões, muitas destas experiências podem ser creditadas às mudanças nas profissões jurídicas, que se especializam e se adaptam às crescentes complexidades da sociedade e as próprias transformações na compreensão de direito e de justiça, *in verbis*: “[...] por efeito do processo de desjudicialização, de uma acelerada transformação das profissões jurídicas, através da construção de novas profissões (ex. mediadores familiares) ou reconstrução de velhas profissões (ex. notários, conservadores do registo civil), atribuindo-lhes novas competências para a gestão e resolução de litígios”. (DIAS; PEDROSO, 2002, p. 295).

Antes disso, não obstante, alguns ensaios e procedimentos pontuais já haviam sido operacionalizados no Brasil³⁵, principalmente com a publicação da Lei Federal nº 6.015 de 1973 – Lei de Registros Públicos, que regulamentou a atividade dos registros públicos no cenário nacional (BRASIL, 1973b).

Em várias oportunidades, conforme aludem Pinho, Porto (2016), referido ordenamento jurídico, mesmo em sua redação original, previa ritos “desjudicializados” nos quais, apesar do cunho decisório na manifestação conclusiva operada pelo registrador, não se dependia de qualquer autorização prévia e/ou homologação judicial posterior para que a decisão, inclusive, produzisse efeitos em face de terceiros.

Após o ano de 1988, como citado, os procedimentos decorrentes da desjudicialização à atividade extrajudicial de notas e de registros se proliferaram no ordenamento jurídico.

Em 1992, ao regular a investigação de paternidade dos filhos havidos fora do casamento, a Lei nº 8.560 estabeleceu diferentes formas de reconhecimento dos filhos, podendo esta ocorrer, além da corriqueira via judicial, diretamente no registro de nascimento, por escritura pública ou escrito particular e, ainda, em razão de testamento. (BRASIL, 1992). Veja-se que, posteriormente, o Provimento nº 16/2012 do CNJ facilitou ainda mais esta forma de reconhecimento, estabelecendo a possibilidade de que a manifestação da vontade do genitor fosse realizada em qualquer Serventia de Registro Civil do país, mesmo que diversa do local do registro do nascimento do filho³⁶. (CNJ, 2016).

³⁵ “O fenômeno da desjudicialização não era imaginado pela comunidade jurídica em décadas anteriores, pela utilização de um conceito restrito de jurisdição. Mesmo assim, sutilmente, já era possível vislumbrar casos de desjudicialização na sociedade brasileira”. (PINHO; PORTO, 2016, p. 325).

³⁶ Segundo dados fornecidos pelo relatório “Cartórios em Números 2020”, desde a edição do Provimento nº 16, foram realizados 148.318 reconhecimentos de paternidade diretamente nos Offícios de Registro Civil. (ANOREG/BR, 2020a).

No ano de 1997, a Lei nº 9.514 disciplinou a alienação fiduciária de bem imóvel³⁷, estabelecendo uma nova modalidade de garantia às negociações imobiliárias de mútuo à sociedade brasileira. Nos dias de hoje, referido instituto se caracteriza como a espécie de garantia mais utilizada no setor, superando quantitativamente a celebração de contratos garantidos por meio do tradicional direito real de hipoteca, especialmente pela segurança proporcionada ao credor e a celeridade/agilidade em seu aspecto executivo, o qual ocorre, caso desejado pelo fiduciário, diretamente junto ao Ofício de Registro de Imóveis. (SERRA; SERRA, 2013).

Diferentemente da hipoteca, a qual depende necessariamente do Poder Judiciário para o processo executivo (execução hipotecária), a Lei nº 9.514, em seus artigos 26 e 27, desjudicializa todo o procedimento, estabelecendo que a constituição em mora do devedor, a consolidação da propriedade imobiliária em face do credor e a verificação/controlado(s) leilão(ões) público(s) para alienação do imóvel, tramite exclusivamente³⁸ perante o Registro de Imóveis. (BRASIL, 1997).

Em 2004, a Lei nº 10.931, além de dispor sobre o patrimônio de afetação de incorporações imobiliárias, letra de crédito imobiliário, cédula de crédito imobiliário e cédula de crédito bancário, desjudicializou o processo de retificação (correção) dos registros e averbações³⁹ junto ao Ofício de Registro de Imóveis que, ao invés do processo judicial antes necessário, poderiam agora ser realizados diretamente junto à Serventia⁴⁰,

³⁷ “Art. 22. A alienação fiduciária regulada por esta Lei é o negócio jurídico pelo qual o devedor, ou fiduciante, com o escopo de garantia, contrata a transferência ao credor, ou fiduciário, da propriedade resolúvel de coisa imóvel”. (BRASIL, 1997, não paginado).

³⁸ Como referido, o Poder Judiciário pode ser instado a se manifestar, justamente para verificar a legitimidade do procedimento extrajudicial.

³⁹ De forma geral, embora não seja esta sempre a regra, “podemos dizer que o registro é o ato praticado para a constituição ou transmissão do Direito Real em si, enquanto as averbações seriam atos anexos praticados para alterar as condições do Registro ou mesmo extinguir seus efeitos”. (SERRA; SERRA, 2013 p. 152).

⁴⁰ “Art. 212. Se o registro ou a averbação for omissa, imprecisa ou não exprimir a verdade, a retificação será feita pelo Oficial do Registro de Imóveis competente, a requerimento do interessado, por meio do procedimento administrativo previsto no art. 213, facultado ao interessado requerer a retificação por meio de procedimento judicial.

instaurados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, instruídos basicamente com a planta e memorial descritivo elaborados por profissional técnico habilitado, além das assinaturas dos confrontantes/lindeiros do imóvel onde a retificação está sendo processada. (BRASIL, 2004).

No ano de 2007, foi publicada a Lei nº 11.441, compreendida até o presente momento, segundo alude Rezende (2006), como o grande marco da desjudicialização que, alterando e inserindo artigos no Código de Processo Civil de 1973, possibilitou a realização do inventário, partilha, separação consensual e divórcio consensual pela via administrativa⁴¹, diretamente no Tabelionato de Notas, desde que, basicamente, todas as partes estejam concordes, não haja interessados incapazes ou testamento. (BRASIL, 1973a).

Em sequência, no ano de 2008, a Lei nº 11.790 alterou o artigo 46 da nº 6.015/1973, tornando despicienda a manifestação jurisdicional no procedimento de registro de nascimento após o prazo legal⁴², bastando agora, unicamente, que o genitor ou o interessado tomem referida providência por meio de um requerimento de registro assinado por duas testemunhas, no próprio local de nascimento do interessado, sendo que, a intervenção judicial somente será necessária caso o Oficial, analisando as provas apresentadas, não se convença da identidade do registrando. (BRASIL, 1973b).

Já no ano de 2009, a Lei nº 12.100, em semelhante ao realizado previamente no Registro de Imóveis (Lei nº 10.931, antes analisada), alterou a Lei de Registros Públicos e possibilitou que os chamados “erros de fácil

Parágrafo único. A opção pelo procedimento administrativo previsto no art. 213 não exclui a prestação jurisdicional, a requerimento da parte prejudicada”. (BRASIL, 1973b, não paginado).

⁴¹ Posteriormente regulamentado pela Resolução nº 35/2007 do CNJ, como se observará.

⁴² “Art. 50. Todo nascimento que ocorrer no território nacional deverá ser dado a registro, no lugar em que tiver ocorrido o parto ou no lugar da residência dos pais, dentro do prazo de quinze dias, que será ampliado em até três meses para os lugares distantes mais de trinta quilômetros da sede do cartório”. (BRASIL, 1973b, não paginado).

constatação⁴³ existentes nos atos do Registro Civil das Pessoas Naturais fossem corrigidos, de ofício ou mediante requerimento dos interessados, sem a necessidade de manifestação judicial, desde que previamente ouvido o Ministério Público. Posteriormente, a Lei nº 13.484/2017, além de enumerar quais seriam os erros passíveis de utilização do procedimento, ampliou o aspecto desjudicializante, desvinculando a necessidade de manifestação, seja do Poder Judiciário, seja do Ministério Público⁴⁴. (BRASIL, 1973b).

Por sua vez, em 2015, o Código de Processo Civil, advindo da Lei nº 13.105, acrescentou novas hipóteses da técnica da desjudicialização aos notários e registradores. Em seu artigo 1.071, determinou a inclusão do artigo 216-A na Lei de Registros Públicos, instituindo a nova modalidade da usucapião extrajudicial de bens imóveis, procedimento bipartido que tramita perante o Tabelionato de Notas e o Registro de Imóveis⁴⁵, sem qualquer necessidade de manifestação judicial para conclusão e declaração do direito real de propriedade. (BRASIL, 2015a).

Na mesma linha, o Código de Processo Civil⁴⁶, em seu artigo 571, estabeleceu a possibilidade de demarcação e divisão de terras por meio de escritura pública realizada pelo tabelião de notas, desde que as partes estejam em concordância, sejam maiores e todos capazes. No artigo 703, possibilita-se que este mesmo tabelião de notas realize a homologação do

⁴³ Geralmente, erros de grafia comuns (em datas, nomes e sobrenomes) existentes em registros manuscritos mais antigos.

⁴⁴ “Art. 110. O oficial retificará o registro, a averbação ou a anotação, de ofício ou a requerimento do interessado, mediante petição assinada pelo interessado, representante legal ou procurador, independentemente de prévia autorização judicial ou manifestação do Ministério Público, [...]”. (BRASIL, 1973b, não paginado).

⁴⁵ Posteriormente regulamentado, como se verificará, pela Resolução nº 65/2017 do CNJ.

⁴⁶ Além dos procedimentos indicados em sequência, o Código deixa clara a importância das atividades extrajudiciais exercidas pelos notários e registradores para o processo civil, em nítido espírito cooperativo e de integração, uma vez que, por exemplo: estabelece a Ata Notarial realizada pelo tabelião de notas como meio de prova típico (artigo 384); possibilita o protesto de decisão judicial transitada em julgado junto ao Tabelionato de Protesto (artigo 517), para a comprovação do descumprimento da obrigação; possibilita a averbação premonitória da execução no Registro de Imóveis (artigo 828), para fins de publicidade junto a matrícula; e, por fim, a penhora de imóvel devidamente matriculado mediante termo nos autos (artigo 845). (BRASIL, 2015a).

penhor legal por meio de escritura pública, desde que, notificado o devedor, este não se manifeste no prazo legal. Outrossim, em seu artigo 961, parágrafo 5º, possibilita-se que a sentença estrangeira de divórcio consensual produza efeitos sem a necessidade de homologação perante o Superior Tribunal de Justiça, averbando-a diretamente no Registro Civil das Pessoas Naturais⁴⁷ do local do casamento.

Não obstante, além dos procedimentos acima indicados, o atual Código deixa clara a importância das atividades extrajudiciais exercidas pelos notários e registradores para o processo civil, em nítido espírito cooperativo e de integração, uma vez que, por exemplo: estabelece a Ata Notarial realizada pelo tabelião de notas como meio de prova típico (artigo 384); possibilita, para a comprovação do descumprimento da obrigação, o protesto da decisão judicial transitada em julgado junto ao Tabelionato de Protesto (artigo 517); possibilita a averbação premonitória da execução no Registro de Imóveis (artigo 828), para fins de publicidade junto a matrícula; e, por fim, a penhora de imóvel devidamente matriculado mediante termo nos autos (artigo 845). (BRASIL, 2015a).

Em 2017, a Lei nº 13.465 dispôs sobre a regularização fundiária rural e urbana (REURB – revogando o capítulo específico que tratava sobre o mesmo tema na Lei nº 11.977), estabelecendo, em similitude com o capítulo da lei revogada, que os detentores do título de legitimação de posse⁴⁸, desde que devidamente registrada, pudessem, após transcurso do prazo específico, converter esta posse em direito real de propriedade, por meio

⁴⁷ Possibilidade igualmente disposta no Provimento nº 53/ 2016 do CNJ (CNJ, 2016).

⁴⁸ “Art. 11. [...] VI - legitimação de posse: ato do poder público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da Reurb, conversível em aquisição de direito real de propriedade na forma desta Lei, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse; [...] Art. 26. Sem prejuízo dos direitos decorrentes do exercício da posse mansa e pacífica no tempo, aquele em cujo favor for expedido título de legitimação de posse, decorrido o prazo de cinco anos de seu registro, terá a conversão automática dele em título de propriedade, desde que atendidos os termos e as condições do art. 183 da Constituição Federal [...]”. (BRASIL, 2017, não paginado).

do instituto da usucapião⁴⁹, sem a necessidade do respectivo procedimento judicial.

Igualmente no ano de 2017, o Provimento nº 63 do CNJ, posteriormente alterado pelo Provimento nº 83/2019, regulamentou a possibilidade de reconhecimento da paternidade ou maternidade socioafetiva diretamente no Registro Civil das Pessoas Naturais⁵⁰, onde o Oficial de registro, mediante a apuração da existência do vínculo de socioafetividade⁵¹ e com a manifestação do Ministério Público⁵², determinará a competente averbação, incluindo o genitor socioafetivo no assento de nascimento do interessado. Nesses casos, o Poder Judiciário somente será acionado em caso de negativa do Oficial ao procedimento, em situações de dúvida ou de suspeita de fraude, falsidade, má-fé, vício de vontade ou simulação sobre a configuração do estado de posse de filho (CNJ, 2017a).

Enfim, no ano de 2018, por meio do Provimento nº 73 do CNJ, em regulamentação do que decidido pelo Supremo Tribunal Federal na ADI n. 4.275/DF, possibilitou-se, igualmente no Registro Civil das Pessoas Naturais, a averbação da alteração do prenome e do sexo da pessoa transgênero, independentemente de cirurgia de redesignação sexual ou da realização de tratamentos hormonais ou patologizantes, mediante simples

⁴⁹ Segundo El Debs (2018), o instituto ficou conhecido pela doutrina como “usucapião administrativo”.

⁵⁰ Conforme os resultados apontados pela pesquisa “Cartórios em Números 2020”, até o mês de março de 2019, 44.942 averbações de paternidade e/ou maternidade socioafetiva foram realizadas pelos Ofícios de Registros Cíveis de todo o País. (ANOREG/BR, 2020a).

⁵¹ “Art. 10-A. A paternidade ou a maternidade socioafetiva deve ser estável e deve estar exteriorizada socialmente. § 1º. O registrador deverá atestar a existência do vínculo afetivo da paternidade ou maternidade socioafetiva mediante apuração objetiva por intermédio da verificação de elementos concretos. § 2º. O requerente demonstrará a afetividade por todos os meios em direito admitidos, bem como por documentos, tais como: apontamento escolar como responsável ou representante do aluno; inscrição do pretense filho em plano de saúde ou em órgão de previdência; registro oficial de que residem na mesma unidade domiciliar; vínculo de conjugalidade - casamento ou união estável - com o ascendente biológico; inscrição como dependente do requerente em entidades associativas; fotografias em celebrações relevantes; declaração de testemunhas com firma reconhecida”. (CNJ, 2018b, não paginado).

⁵² Na maioria dos Estados, por ordens de serviço internas, o Ministério Público tem atuado apenas em situações onde pessoas menores de 18 anos estejam envolvidas.

requerimento escrito do interessado, em face do reconhecimento de sua identidade auto percebida. (CNJ, 2018b).

Pois bem, delineada genericamente a evolução do instituto da desjudicialização para a atividade notarial e registral no Brasil, três aspectos importantes ainda merecem ser apontados neste respectivo segmento: a característica *sui generis* da transferência de competências; sua respectiva tipologia dentro do sistema jurídico processual e; o planejamento estrutural e inteligível dos procedimentos desjudicializados.

Em primeiro lugar, observe-se que, como já visto, a técnica da desjudicialização pressupõe que certas competências e/ou atribuições anteriormente típicas do Poder Judiciário possam ser transferidas para outros agentes que não fazem parte do aparato estatal. Normalmente, sejam em métodos extrajudiciais preventivos ou resolutivos de conflitos, estes agentes são sempre particulares (ou atuando como particulares), como ocorre, por exemplo, na mediação, conciliação e arbitragem.

Todavia, a delegação destas competências para a atividade notarial e registral apresenta-se forma diversa, exatamente pela natureza jurídica e pela função pública exercida por estes profissionais.

Na verdade, como se observará mais detalhadamente no próximo capítulo, a Constituição de 1988 determinou que o exercício dos serviços notariais e de registros sejam realizados por particulares, por delegação do Poder Público. (BRASIL, 1988). Logo, nos termos apresentados por Loureiro (2019), deduz-se que a atividade notarial e de registros é (e continua) uma atividade tipicamente pública (prestação de serviço público), apenas exercida por particulares que, em razão desta especial qualidade, classificam-se como “agentes públicos”.

Desse contexto, seja pela natureza da atividade pública, seja pela própria possibilidade fiscalizatória/correcional sobre ela, verifica-se a

particularidade na desjudicialização operada em face dos notários e registradores, justamente por não se descurar, direta ou indiretamente, da figura do Estado em sua participação, ou seja, conforme alude Pinho, Porto (2016, p. 326), “a desjudicialização não perde a natureza de intervenção estatal - há, apenas, uma materialização estruturada de forma diversa do processo judicial. [...]”.

Não é outro o entendimento exposto por Hill (2021, p. 396, grifo do autor):

O legislador pátrio tem optado por confiar as funções decorrentes da desjudicialização aos cartórios extrajudiciais, de modo que tais funções deixam de ser exercidas (exclusivamente) pelo Poder Judiciário, mas continuam sendo fiscalizadas por ele. [...], nada mais adequado, diante de nosso contexto político e cultural, do que o controle das funções decorrentes da desjudicialização ser realizado pelo Poder Judiciário. Há, portanto, a desjudicialização na prestação de tais serviços, embora não haja propriamente a sua privatização, visto que continuam a ser considerados *serviços públicos*, ainda que *prestados* em caráter privado pelos cartórios extrajudiciais, e sem abrir mão da fiscalização pelo Estado-juiz.

Em segundo lugar, analisando-se os procedimentos transferidos à atividade extrajudicial adrede listados, pode-se inferir claramente que a desjudicialização aos notários e registradores, essencialmente, delinea-se em torno de matérias/competências envolvendo a chamada “jurisdição voluntária”, possibilitando-se a afirmação, nessa conjuntura, da existência – conforme aludem Pinho, Stancati (2016) – de uma verdadeira jurisdição voluntária “extrajudicial”.

Sobre o tema, embora não seja este o enfoque da pesquisa, mas buscando sua maior complementaridade, cumpre esclarecer o que se entende por jurisdição voluntária, adiantando-se, desde logo, que referida

conceituação está longe de ser unânime, muito pelo contrário, está afeta a diversas críticas, teorias e posicionamentos divergentes⁵³.

Desse modo, tem-se que a jurisdição voluntária (também chamada de graciosa) é considerada usualmente como a “administração pública de interesses privados”, principalmente porque, nesta hipótese, não há a incidência de uma lide (conflito de interesses contrastantes). Segundo explana Câmara (2008), ela se caracteriza em determinados atos e/ou fatos jurídicos eminentemente particulares (por exemplo: divórcio e da separação consensuais, interdição, alienação judicial, notificação e interpelação), mas que, além da relevância para as pessoas diretamente envolvidas, interessam igualmente ao Estado, razão pela qual este impõe, para manifestação da validade e da eficácia do respectivo ato, a sua direta participação por meio da intervenção jurisdicional, através de um procedimento (e não de um processo)⁵⁴.

Verdadeiramente, conforme analisa Hill (2021), a jurisdição voluntária é o local precípua para a concepção e o desenvolvimento da desjudicialização à atividade notarial e de registro⁵⁵, não se encontrando maiores óbices à sua caracterização e implementação prática-jurídica, porquanto esta modalidade, como visualizado, é diretamente atrelada a existência de consenso entre os interessados (ou seja, ausência de controvérsia).

⁵³ “[...] a jurisdição voluntária é um daqueles assuntos clássicos da dogmática processual, que acirra ânimos doutrinário, sobre o qual, depois de tanto tempo, é difícil saber o que de definitivo já se construiu. Já se disse, inclusive, que a jurisdição voluntária nem é jurisdição nem é voluntária” (DIDIER JÚNIOR, 2011, p. 117).

⁵⁴ A doutrina costuma apontar a inexistência de lide, a existência de interessados (ao invés de partes antagônicas), o caráter constitutivo e preventivo (ao invés de uma situação preexistente e repressiva), a tutela de interesses subjetivos (ao invés de direitos) e a inexistência de coisa julgada, como características marcantes para se distinguir as espécies de jurisdição voluntária e contenciosa (GRECO, 2003). Contudo, o mesmo autor (2003, p. 23) sentença: “todos esses critérios são imperfeitos, porque a jurisdição voluntária abrange uma variedade tão heterogênea de procedimentos, nos quais sempre vamos encontrar o desmentido de um e de outro nesses critérios”.

⁵⁵ Interessante observação exposta por Bortz (2009) quando afirma que, em tempos pretéritos, os contratos/escrituras de compra e venda e a contratação do mútuo feneratício eram considerados como de jurisdição voluntária, dependendo da intervenção da autoridade pública.

Nesse mesmo sentido, Marques (2000, p. 107)⁵⁶, reconhecendo nas atribuições extrajudiciais as características próprias da jurisdição voluntária, expressa que:

Os tabeliães ou notários, como órgãos da determinada fé pública, estão estreitamente ligados à jurisdição voluntária, não só porque os atos que praticam se filiam também à administração pública dos direitos privados, como porque, na evolução histórica desse instituto, verifica-se que, em muitas ocasiões, assumindo mesmo a qualidade de juizes, notários e tabeliães tinham preponderante atuação como órgãos a que, de modo preferencial, se ligavam as questões de jurisdição voluntária. (MARQUES, 2000, p. 107).

Entretanto, hodiernamente, buscando implementar novos horizontes ao instituto⁵⁷, deve-se mencionar a existência de novos procedimentos – a exemplo do polêmico projeto de lei que prevê a desjudicialização da execução de títulos judiciais e extrajudiciais para o Tabelionato de Protesto (BRASIL, 2019) – que estão sendo estruturados e discutidos onde, diferentemente da tradicional atribuição de competências advindas da jurisdição voluntária, encontram-se alocados no campo da jurisdição contenciosa⁵⁸.

Veja-se que, na verdade, por tratarem de situações conflituosas, onde há substituição da vontade dos litigantes por um terceiro imparcial (heterocomposição), existe uma natural resistência em sua aceitação – à

⁵⁶ Referido autor (2000) reconhecia a existência de uma jurisdição voluntária extrajudicial, porém a diferenciava da judicial, a qual somente seria exercida por órgãos do judiciário, por seus traços característicos. No entanto, observe-se que, como já inferido, esse posicionamento não mais se coaduna com o atual estado evolucionário da sociedade massificada, tampouco mostra-se coerente com o modelo de jurisdição compartilhada e de justiça “multiportas”.

⁵⁷ Não de descara, como adrede mencionado, sobre o procedimento executivo desjudicializado de consolidação da propriedade imobiliária aplicado em face da alienação fiduciária em garantia, o qual, verdadeiramente, envolve elementos que o aproximam da jurisdição contenciosa, uma vez que promove a transferência compulsória da titularidade de um direito real independentemente da atuação do Estado-Juiz. Contudo, a existência desta exceção confirma a regra, onde as competências trasladadas aos notários e registradores delineiam-se basicamente da jurisdição voluntária.

⁵⁸ Esta modalidade, logicamente e inversamente do que antes descrito, é exercida em face de um litígio, quando há controvérsia entre as partes. (ALVIM, 2018).

semelhança do que outrora ocorrera com o instituto da arbitragem⁵⁹ – principalmente em face da concepção de centralização e/ou monopólio do Poder Judiciário antes discutido.

Por fim, como terceiro ponto elencado, deve-se ter em mente uma importante premissa. A desjudicialização destinada aos notários e registradores – assim como outros métodos extrajudiciais de solução de conflitos – embora de muita valia, não é a solução perfeita e acabada à crise que afeta o Poder Judiciário, longe disso. Esta ferramenta, dentro de seus respectivos campos de atuação, busca apenas auxiliar e corroborar neste árduo trabalho que, como infere Mancuso (2019), é de complexa e intrincada resolução.

Nesse âmbito, o deslocamento de competências à atividade extrajudicial deve ser cuidadosamente pensado e esquematizado, seja pelo legislador, seja pelo CNJ, justamente para que a solução não se torne parte do problema, apresentando os mesmos sintomas vivenciados na esfera judicial.

Destarte, questões relativas aos custos financeiros, tanto para a população (pagamento pelo serviço), quanto para as serventias (estrutura necessária à implantação e seu respectivo ressarcimento), devem ser devidamente aferidas, tratando-se de uma linha tênue⁶⁰ que, dependendo das configurações, pode desestimular ambas as partes. Ainda, nessa questão econômica, deve-se prever as hipóteses de gratuidade, bem como, o respectivo ressarcimento por sua prática, com a criação de fundos de ressarcimento ou outros congêneres.

⁵⁹ “Precisamos, a nosso sentir, creditar à arbitragem o mérito por começar a revolver esse tradicional conceito, desafiando os processualistas a revê-lo”. (HILL, 2021, p. 387).

⁶⁰ Ou seja, se os valores cobrados foram excessivos, afasta-se grande parte da população, se forem muitos baixos, deixa-se de prestar um serviço de qualidade, abrindo-se espaço para as mesmas situações enfrentadas pelo Judiciário: demora e acúmulo de processos.

Igualmente, entende-se que os procedimentos devem ser de fácil compreensão, evitando-se expressões jurídicas ou termos excessivamente técnicos que, do modo como ocorrem no Judiciário, acabaram por alijar à população de seu entendimento⁶¹.

3.3 O devido processo legal “extrajudicial”

Pois bem, finalizando este segundo capítulo, faz-se mister discorrer sobre uma importante observação em relação aos procedimentos advindos (ou que podem futuramente advir) da técnica da desjudicialização aos notários e registradores; advertência esta tangenciada brevemente na parte introdutória deste capítulo, qual seja: os parâmetros e/ou princípios basilares que referidos processos devem obrigatoriamente observar.

Diante do contexto hodierno apresentado, verificou-se que no exercício dos chamados métodos extrajudiciais de solução de conflitos (desjudicialização em sentido lato), entre eles, os decorrentes/atribuídos para a atividade notarial e registral, existe a efetiva prestação de jurisdição.

Desta afirmação decorre a inexorável exigência, em razão do próprio Estado Democrático de Direito, de que estes métodos observem, em seu desenvolvimento, os princípios e mandamentos processuais constitucionais, em especial, os consectários advindos do devido processo legal⁶².

Busca-se com isso evitar e obstaculizar, efetivamente, que no afã de se desjudicializar procedimentos, visando objetivamente proporcionar

⁶¹ Este é um prospecto positivo em relação à atividade notarial e registral, pois é dever destes profissionais, como afirma Ceneviva (2010), orientar as partes sobre os efeitos jurídicos dos atos e/ou declarações tomadas, em função nitidamente preventiva e profilática.

⁶² Segundo Didier Júnior (2011), o devido processo legal, como direito fundamental, é a base de todos os princípios constitucionais do processo civil, alcançando suas prescrições em todos os tipos de processos (além do jurisdicional, também para o legislativo e o administrativo), caracterizando-se corretamente como uma “cláusula geral” (indeterminada na hipótese e na consequência) que, consoante suas perspectiva procedimental e substancial – automaticamente, por acúmulo histórico e verdadeiro patrimônio jurídico do povo – traz consigo o dever de respeito a um grande conjunto de mandamentos como garantias processuais para um processo devido, tais como o contraditório, o acesso à Justiça, a duração razoável do processo, a efetividade, a boa-fé, a adequação, etc.

métodos mais adequados, céleres e inteligíveis de se acessar direitos, desrespeite-se indiretamente importantes garantias decorrentes dos princípios constitucionais processuais, em claro anacronismo.

Note-se, entretantes, que referidas preocupações já eram evidenciadas por Mauro Cappelletti e Bryant Garth que, ao referirem-se sobre os desafios da terceira onda renovatória do acesso à justiça, corretamente alertavam:

Além disso, existe sempre o perigo de que a ‘improvisação’ com o procedimento terá efeitos sérios e indesejados [...]. O maior perigo que levamos em consideração dessa discussão é o risco de que procedimentos modernos e eficientes abandonem as garantias fundamentais do processo civil – essencialmente as de um julgador imparcial e do contraditório. (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p.163).

De igual modo, observando as distinções e particularidades que cada procedimento desjudicializado deverá exigir, Pinho (2019, p. 262) destaca a obrigatoriedade pelo zelo aos princípios constitucionais processuais, além de advertir sobre a possibilidade, que sempre deve estar aberta, de ingresso junto ao Poder Judiciário:

Contudo, pelo menos duas circunstâncias precisam necessariamente se fazer presentes na desjudicialização: a) o mesmo grau de concretização das garantias fundamentais do processo, observadas, obviamente, as peculiaridades do meio e a maior incidência da livre manifestação de vontade; e b) a possibilidade de judicialização das matérias a qualquer tempo, por todo aquele que se sentir lesado ou mesmo ameaçado de sofrer uma lesão, sem embaraços ou restrições.

Dessa maneira, dentro das características específicas de cada caso concreto e, principalmente, evitando-se prejuízos e/ou retrocessos garantísticos com o exercício dos procedimentos advindos da desjudicialização,

imperioso se faz, baseando-se na reflexão alvitrada por Hill (2021, p. 390-391, grifo do autor), a configuração e formulação de um “*devido processo legal extrajudicial*, que corresponde, precisamente, ao devido processo legal a ser observado nos cartórios extrajudiciais em razão do fenômeno da desjudicialização”.

Assim sendo, na proposta elaborada pela autora acima citada – a qual leva em consideração, como objeto de semelhança, o delineamento prévio do devido processo legal no âmbito da arbitragem – uma vez respeitados os pontos de convergência existentes entre o Direito Notarial/Registral com o Direito Processual Civil⁶³, o devido processo legal “extrajudicial” deverá ser concebido sob cinco aspectos: “(a) imparcialidade e independência dos agentes competentes; (b) controle externo; (c) publicidade; (d) previsibilidade do procedimento e (e) contraditório”. (HILL, 2021, p. 391).

A imparcialidade e a independência⁶⁴, nesse prisma, são predicados mínimos que conferem legitimidade e confiabilidade ao agente que preside/conduz o processo advindo da desjudicialização, justamente porque, como observado, a transferência da função jurisdicional traz consigo, de forma indeclinável, o regramento dos parâmetros constitucionais. (HILL, 2021).

Sobre este ponto, interessante observar o Projeto de Lei nº 4.257/2019, que pretende, sinteticamente, desjudicializar o processo de execução fiscal (chamada agora de “administrativa”), passando a ser conduzida, ao invés do Poder Judiciário, pelos próprios órgãos do Poder

⁶³ “Falar, pois, em devido processo legal extrajudicial em nosso ordenamento jurídico demanda a transposição de técnicas entre os dois ramos do Direito e o necessário e salutar diálogo entre as fontes”. (HILL, 2021, p. 392).

⁶⁴ Genericamente, pode-se dizer que a imparcialidade, forma qualificada de impessoalidade, significa que a atuação do agente que preside o procedimento não poderá pender em favorecimento a qualquer uma das partes, ou seja, não significa neutralidade, mas uma proporcional indiferença. Por sua vez, a independência se caracteriza na atuação do profissional de forma independente, sem que lhe sobrevenha pressões internas ou externas que possam (realmente) influir na decisão. (NEVES, 2015).

Público⁶⁵ (BRASIL, 2019a). Sem maiores digressões, pode-se assentar que referido projeto não atende o aspecto ora analisado, uma vez que o processo seria conduzido pelo próprio credor, de questionável imparcialidade, obviamente.

Não obstante, a afirmação concreta desses pressupostos é de grande importância para viabilidade prática da cooperação e coordenação entre as esferas notarial/registrar e processual civil que, no âmbito da citada jurisdição compartilhada, podem beneficiar-se mutuamente – e assim, à própria população – pelo exercício colaborativo⁶⁶ de suas competências, buscando efetividade.

Quanto ao aspecto do controle externo, exige-se, para própria legitimidade e transparência do procedimento desjudicializado, que exista um órgão – necessariamente fora da estrutura do agente receptor – que audite/fiscalize o correto exercício das competências que foram transferidas, verificando a correspondência prática de suas atribuições em face do ordenamento jurídico. (HILL, 2021).

Outrossim, mostra-se igualmente invariável que dentro de um devido processo legal extrajudicial busque-se a prevalência da publicidade como regra⁶⁷, pois esta “favorece a transparência e o controle social da higidez da atuação dos novos núcleos decisórios, prestigiando o interesse público subjacente à prestação jurisdicional” (HILL, 2021, p. 398).

⁶⁵ “Art. 41-B. A Fazenda Pública deve formalizar administrativamente a execução da dívida mediante notificação do executado, instruindo-a com a Certidão da Dívida Ativa, que dela faz parte integrante, como se estivesse transcrita, e deve indicar o total da dívida com o principal, os juros, a multa de mora e os encargos, se aplicáveis”. (BRASIL, 2019a, não paginado).

⁶⁶ Por exercício colaborativo, pode-se citar, à guisa de exemplo elencado por Hill (2021), a solicitação do Poder Judiciário para a lavratura de ata notarial, de competência do tabelião de notas, para constatação de fatos relativos ao processo ou de possíveis declarações/testemunho de partes (ou seja, incidente extrajudicial dentro do processo judicial). Inversamente, também se poderia supor a ocorrência de procedimentos extrajudiciais com incidentes processuais, desjudicializando-se essencialmente atos materiais/instrumentais aos notários e registradores, permanecendo com o Judiciário, enfim, os atos decisórios.

⁶⁷ “[...] publicidade gera o direito fundamental à publicidade [...], que tem basicamente duas funções: a) proteger as partes contra juízos arbitrários e secretos [...]; b) permitir o controle da opinião pública sobre os serviços da justiça”. (DIDIER JÚNIOR, 2011, p. 60).

Ainda, por conseguinte, não se pode descurar que a técnica da desjudicialização, pelos próprios ditames decorrentes do Estado Democrático de Direito, estabeleça a previsibilidade em seus procedimentos⁶⁸. Ou seja, em outras palavras, revela-se fundamental garantir ao cidadão o prévio conhecimento de todas as etapas do procedimento a que irá se submeter, tanto para balizar a conduta do agente responsável, evitando seus excessos, quanto para nortear a escolha, entre as várias soluções possíveis, do específico procedimento elegido pelo jurisdicionado, evitando-lhe surpresas. (HILL, 2021).

Não menos importante, seguindo o alinhamento realizado por Hill (2021), é, enfim, o indispensável atendimento ao princípio do contraditório nos procedimentos desjudicializados⁶⁹, garantia esta que se caracteriza como um dos pilares essenciais do processo democrático, possuindo como corolários “a necessidade de dar-se conhecimento da existência da ação e de todos os atos do processo às partes, e, de outro, a possibilidade de as partes reagirem aos atos que lhe sejam desfavoráveis” (NERY JÚNIOR, 1995, p. 133).

Nesse prisma, observe-se que a garantia do contraditório irá se assentar de diferentes formas nos processos advindos da desjudicialização, a depender das especificidades de cada um.

Ora, tratando-se de métodos autocompositivos, a participação ativa de todos os interessados é da própria essência do ato, ao passo que, logicamente, não se pode alcançar uma solução consensual (acordo) sem a manifestação da vontade clara e objetiva dos participantes. Da mesma

⁶⁸ Deve-se salientar que, segundo assevera Neves (2015), existe uma inexorável importância do estabelecimento de um caminho procedimental previamente estabelecido, contudo, não se pode entender tal característica de forma excessiva, descambando ao puro formalismo. Oportuno mensurar, portanto, a utilização do princípio da instrumentalidade das formas, aproveitando-se atos quando estes atingirem sua finalidade e não sobrevier prejuízo para as partes.

⁶⁹ O contraditório, segundo analisa Didier Júnior (2011, p. 56), “é reflexo do princípio democrático na estruturação do processo. Democracia é participação, e a participação no processo opera-se pela efetivação da garantia do contraditório [...], deve ser visto como exigência para o exercício democrático de um poder”.

forma, tratando-se da desjudicialização de procedimentos advindos da jurisdição voluntária (por exemplo, o divórcio), o fato de não haver convergência de vontade entre as partes faz com que, automaticamente, seja necessária a intervenção judicial. (HILL, 2021).

Em outras situações, entretanto, como é o caso da usucapião extrajudicial de bens imóveis e da desjudicialização da execução de títulos (esta hipoteticamente, pois se trata de projeto de lei) o princípio do contraditório deve ser aplicado em sua integralidade, devendo-se assegurar a participação ativa de todos os interessados no procedimento (em especial, no caso, do proprietário registral do imóvel e do executado), garantindo-se o pleno conhecimento de seu teor, assim como o tempo hábil para manifestações e produção de provas.

Portanto, tomando-se por base as análises e as argumentações expostas no presente capítulo, entende-se que importantes considerações sobre o instituto da desjudicialização, a concepção da chamada “Justiça Multiportas” e o delineamento de particularidades sobre os métodos extrajudiciais de solução de conflitos, em especial, os voltados à atividade notarial e registral e seus aspectos legitimadores, foram fixadas e sedimentadas.

Assim sendo, cumpre-se a partir desse momento discorrer sobre os agentes responsáveis pelo exercício destes procedimentos, os notários e registradores brasileiros, bem como, em sequência final, deliberar e prospectar sobre as contribuições práticas que estas ferramentas proporcionam ao acesso à justiça, perfazendo, assim, o objetivo principal desta pesquisa.

O acesso à justiça por meio da atividade extrajudicial

Pelas conclusões expostas até o momento, constatou-se a indeclinável necessidade de uma reestruturação das políticas públicas de administração da justiça, devendo o Estado brasileiro adotar e fomentar uma perspectiva de compartilhamento da jurisdição, onde o Poder Judiciário, em crise e completamente estagnado e inflacionado, não seja o único desaguadouro para obtenção de direitos.

Nesse prisma, entendeu-se que os métodos extrajudiciais de solução de conflitos, em especial, os processos de desjudicialização direcionados aos notários e registradores, possuem um grande potencial na otimização do direito fundamental do acesso à justiça, em sua dimensão substancial, auxiliando e cooperando com o Poder Judiciário nesse desiderato.

Estas propensões, como consignou-se, não tem como desígnio exclusivamente desobstruir o poder estatal, mas sim, efetivamente, possibilitar novas formas de acesso à justiça à população brasileira, oferecendo a sua escolha métodos mais adequados, mais inteligíveis, mais céleres e menos onerosos.

Assim, objetivando-se uma visão integral e sistêmica, inicia-se o presente capítulo com a apreciação do aspecto subjetivo, com a caracterização de quem são, efetivamente, estes profissionais para quem a desjudicialização está sendo atribuída, bem como se, diante de seus predicados e estruturação jurídica, estão sendo atendidos e respeitados os aspectos que se convencionou denominar de devido processo legal “extrajudicial”.

Em sequência, pautando-se exatamente pelo exame dos procedimentos e análises numéricas, quantitativas e comparativas, buscar-se-á

comprovar faticamente os adjetivos previamente elencados, ou seja, apreciar criticamente as reais (e potenciais) contribuições das serventias notariais e de registro ao acesso à justiça.

Para tanto, prospectar-se-á alguns dos principais instrumentos da desjudicialização destinados à atividade extrajudicial, dentro das especialidades do Tabelionato de Notas, do Registro de Imóveis e do Registro Civil das Pessoas Naturais, reservando-se, por fim, o projeto de lei que pretende desjudicializar a execução de títulos judiciais e extrajudiciais ao Tabelionato de Protestos.

São estes, portanto, os escopos que este último segmento da pesquisa se propõe a realizar.

4.1 Os notários e registradores

Partindo-se dos desideratos acima propostos, inicia-se este derradeiro capítulo com a definição sobre a atividade notarial e registral.

Buscar-se-á, com o aprofundamento teórico sobre as origens, espécies, funções e responsabilidades que a integram, os alicerces necessários para que, subsequentemente, se possa ponderar empiricamente as contribuições destes profissionais ao efetivo cumprimento do direito fundamental do acesso à justiça no Brasil.

4.1.1 Breve contexto histórico das serventias notariais e de registro

Prefacialmente, deve-se esclarecer que os serviços de notas e de registro, apesar de observarem um fundamento comum de existência, o de segurança jurídica preventiva e acautelatória, são atividades com características distintas, possuindo origens, finalidades e princípios estruturantes próprios.

A atividade notarial, ou notariado, possui origem milenar, surgindo pela crescente necessidade da sociedade civilizada em promover

credibilidade nas transações comerciais, resguardar-se de litígios e assegurando a existência dos contratos celebrados por seus integrantes, sendo “[...] provável que a atividade notarial seja uma instituição que antecede a própria formação do Direito e do Estado” (ERPEN, 1995, p. 37). Nesse sentido, Loureiro (2018, p. 50-51) explica que:

[...] o notariado é uma instituição espontânea, surgida em dado momento histórico para responder aos anseios de segurança jurídica dos indivíduos e da sociedade que, diante de seu sucesso na solução destes problemas, expandiu-se para praticamente todos os países de direito continental e possui ao menos mil anos de história. [...] No Museu do Louvre, em Paris, encontram-se expostos antigos contratos de compra e venda e de arrendamento de imóveis nos vales férteis do Nilo, com descrição dos bens e identificação das partes, a fim de evitar conflitos sobre suas localizações e confrontações, sobretudo em virtude das inundações anuais.

Deveras, observa-se que o notariado é uma instituição histórica que surgiu pelo costume, pela necessidade social básica de segurança nas relações, tratando-se de uma “criação social e não de uma ficção legal” (EL DEBS, 2018, p. 16). Segundo aponta Follmer (2004), existem dados noticiando a existência dos notários desde a invenção da escrita, nas civilizações suméria e egípcia (3.500 a.C.).

No Egito do Império Antigo e Médio, havia a similar figura do “escriba”, que celebrava convênios privados por meio de um documento escrito, lavrado com três testemunhas e com a aposição de um selo de encerramento por um sacerdote, tornando o ato inalterável. Na Mesopotâmia, os contratos também eram elaborados e selados pelos escribas, redigidos em tábuas de argila. O povo hebreu, por sua vez, possui escribas categorizados por diferentes especialidades e importâncias: escribas do rei, da lei, do Estado e do povo; responsáveis, respectivamente, em autenticar atos monárquicos, selar contratos particulares e de interpretar

o espírito da lei. Na Grécia, havia a figura do “mnemon”, que era um especialista na técnica da memorização, sendo encarregado de formalizar atos públicos e contratos particulares. (LINS, 2010).

Em Roma, contudo, foi onde as feições do notário ou tabelião receberam os primeiros contornos institucionais e jurídicos, da forma como hoje são conhecidos. Conforme expressam Ferreira, Rodrigues (2013), da grande expansão territorial do Império Romano, com campanhas militares prolongadas, surgiu a necessidade de se documentar as conquistas, integralizar os povos conquistados e conferir segurança para a circulação de pessoas, negócios, documentos e riquezas.

Estas atividades mercantis e públicas eram exercidas por diversos tipos de profissionais, em uma estrutura diversificada e extremamente sofisticada, como esclarece Lins (2010, p. 15, grifo do autor):

Havia o *notarius* (similar ao taquígrafo moderno, escrevia com notas, espécie de abreviatura das palavras), o *argentarius* (espécie de banqueiro, o qual registrava os empréstimos em livro próprio), o *tabularius* (funcionava como um contador público, cabendo-lhe a direção do censo, a escrituração e guarda de registros hipotecários, o registro das declarações de nascimento, a contadoria da administração pública, a feitura de inventários das coisas públicas e particulares, dentre outras) e o *tabelio*, verdadeiro precursor do notário moderno, atuava na área privada negocial, assessorando as partes e reduzindo-lhes a vontade livremente manifestada a documentos escritos, inclusive contratos de disposições testamentárias.

O “tabelio” romano, figura mais próxima do atual tabelião, atuava como um profissional que auxiliava as partes nos contratos que necessitassem de forma escrita, quando esta configuração fosse requisito de validade das transações. Ferreira, Rodrigues (2013) explicam que o regu-lamento escrito da atividade notarial surgiu mais especificamente na época de Justiniano I, por meio das Novelas XLIV e LXXIII, dos anos de 536 e 537,

inseridas no Código de Justiniano, o qual, inclusive, delimitava, semelhantemente com as disposições hodiernas, as normas extrínsecas e estruturais dos atos notariais¹.

No entanto, embora intervisse na realização dos atos e contratos particulares, ao “tabelio” romano faltava um atributo essencial para o moderno desenvolvimento da atividade notarial: a característica ou predicado da fé-pública. O atributo da fé-pública, como balizador de certeza e veracidade relativa dos atos praticados pelo tabelião, “[...] corresponde à confiança atribuída por lei ao que o delegado declare ou faça no exercício da função, com presunção de verdade; confirma a eficácia de negócio jurídico ajustado com base no declarado ou praticado pelo notário” (CENEVIVA, 2010, p. 51).

Esse entendimento é corroborado por Loureiro (2018, p. 43, grifo do autor), que afirma:

O tabelião é um escrivão público que tinha certos conhecimentos jurídicos ao qual particulares se dirigiam para demandar a redação de seus escritos, notadamente os contratos. No entanto, o documento ou escrito por ele produzido não tinha efeito de prova e, no máximo, podia constitui um elemento de prova (*res non probata sed probanda*). Em outras palavras, os atos editados pelo tabelião não eram revestidos de *fides publica*, não eram considerados com um ato autêntico ou documento público tal como hoje conhecemos.

A fé pública notarial, como forma de presunção relativa de veracidade e certeza dos atos praticados pelo profissional, apenas fora alcançada muito tempo depois, na época conhecida por baixa idade média, após o período da queda do Império Romano e do espraiamento e dissolução do

¹ A lavratura do ato possuía as seguintes fases: “rogatória”, onde as partes solicitavam ao tabelião a prestação do serviço; “initium e speda”, onde o tabelião orientava as partes e lavrava uma minuta para aprovação; “protocolum”, onde uma vez aprovada a minuta, o tabelião lavrava o ato final em um livro encadernado e, por fim; “completio”, onde o tabelião assinava e encerrava o ato. (FERREIRA, RODRIGUES, 2013).

poder político, desconcentrado em pequenos centros de poder, por meio de príncipes e senhores feudais. (LINS, 2010).

Nesse período da baixa idade média, assevera Loureiro (2018), em razão do aparecimento dos centros urbanos, desenvolvimento do comércio e do transporte marítimo, bem como da crescente sofisticação dos negócios e a evolução da ciência jurídica, a figura do notário torna-se especialmente relevante à sociedade, assim

[...] o ‘notariado genuíno’ é resultado da evolução sociojurídica europeia na época em que ocorreu a transição do feudalismo para o capitalismo, o que ocorreu no final da Idade Média. Até então, não existia uma função notarial verdadeira, porque os ‘pseudonotários’ não possuíam aptidões para desempenhar a função de assessoramento técnico, nem a prerrogativa autenticadora. [...]. De fato, o instituto do notariado tal como o concebemos atualmente, portanto, tem origem na Itália medieval. [...]. Esses profissionais jurídicos eram responsáveis pela redação de contratos em Bolonha, Veneza, Pisa e Milão, entre outras cidades italianas. Os atos notariais – *instrumenta publica* – faziam prova plena dos fatos relatados. (LOUREIRO, 2018, p. 50, grifo do autor).

No Brasil, a história do notariado inicia-se diretamente do notariado português, cuja legislação fora aplicada durante o período do Brasil colonial, por aproximadamente quatro séculos. Os portugueses, por sua vez, com inspirações e modelos vindos da Espanha, regulamentaram sua atividade notarial por meio dos Regimentos dos Tabeliães, durante o século XIV, pelas Ordenações Afonsinas (de 1447) e pelas Ordenações Filipinas², que normatizaram as funções notariais do século XVII até o século XX (FERREIRA, RODRIGUES, 2013).

² Interessante observar que, segundo Macedo (2007, p. 14), a legislação lusitana fazia a observância de alguns requisitos para ingresso na função notarial: “limpeza de sangue, maioridade (25 anos), cidadania, bons serviços, partes ou suficiência (instrução), estado (casado), idoneidade moral, capacidade físico-mental, isenção de culpa crime (folha corrida) e ser do sexo masculino”.

Com a influência portuguesa, o notariado no Brasil apresentou uma evolução jurídica extremamente lenta³ (em semelhança a diversos outros institutos jurídicos e/ou sociais recebidos da metrópole portuguesa), tendo seu ápice de desenvolvimento, como será visto oportunamente, com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e a posterior publicação do estatuto jurídico dos notários e registradores, em 1994.

Contudo, até esse salutar momento, segundo elenca Brandelli (2012), o notariado brasileiro se desenvolveu em meio a falta de segurança, envoltos em uma ordem jurídica fragmentada e arcaica, onde os tabeliães eram funcionários públicos, geralmente nomeados pelo Rei de Portugal como uma forma de benesse ou de favorecimento político⁴, possuindo cargos vitalícios que eram providos por doação ou transferência negocial e, na maioria das vezes, sem o necessário conhecimento jurídico para desempenhar a função.

Indo ao encontro desse raciocínio, ao analisar a situação do notariado no Brasil, Loureiro (2018, p. 57) esclarece que “não se exigia conhecimento jurídicos e tampouco se previa a forma de concurso ou conteúdo das provas, de forma que essa função foi utilizada até recentemente como uma moeda de troca para fins políticos ou fruto de nepotismo”.

Observe-se que nem mesmo a edição do Código Civil de 1916 amenizou o fato, que ao não tratar especificamente da matéria, relegou os serviços notariais à pecha burocrática e ineficiente até hoje enfrentada, resultando em opiniões públicas preconceituosas e pouco esclarecidas sobre a importância da função do tabelião e de seu papel na sociedade:

³ Por outro lado, já em 1803, inspirada pela Revolução de 1789, a França publica seu estatuto jurídico notarial, regulamentando a natureza jurídica, o ingresso na atividade, as funções e competência dos tabeliães, ordenamento este que até hoje, com algumas modificações e atualizações, rege os profissionais da França e da Bélgica. (LOUREIRO, 2018).

⁴ Afirma Silva (1983, p. 740) que “os bons serviços políticos eram retribuídos com cartórios”.

Com efeito, a opção pelo exercício dos serviços notariais diretamente por órgãos do Estado e a falta de lei específica sobre o regime jurídico do notário, a clarificar os fins, as atribuições e as características da função, tiveram repercussões negativas para o notariado brasileiro, com reflexos deletérios aos serviços prestados à população e à própria imagem desse profissional do direito. Em vários estados brasileiros, as práticas supracitadas causaram a multiplicação de praticantes de ofício, facilitada pelo relaxamento dos requisitos exigidos para o provimento das funções notariais, resultando na redução dos atributos intelectuais, técnicos e até mesmo morais do notariado brasileiro [...]. (LOUREIRO, 2018, p. 59).

Todo esse contexto desfavorável, como dito, apenas foi modificado com o advento da Constituição de 1988 e a edição da Lei Federal nº 8.935/1994, que ao regulamentar a matéria e definir a natureza jurídica e demais institutos, inaugurou uma nova fase do notariado no Brasil.

Por sua vez, a atividade registral, mais especificamente pela diversidade de espécies de registros⁵ existentes (de fatos, de direitos, de propriedade, de existência jurídica) – atualmente distribuídas entre os ofícios de registro de imóveis, civil das pessoas naturais, civil das pessoas jurídicas e de títulos e documentos, possui uma origem não tão linear ou clara quanto a atividade notarial.

Semelhantemente a esta última, conforme expressam Alvares, Paiva (2013), a atividade registral surgiu com o advento da escrita, da necessidade natural da sociedade em se documentar situações históricas, jurídicas e de experiências humanas para sua perpetuidade e publicidade. Essa função de registrar, ao longo da história, era exercida pelos “escreventes”, que detinham uma função pública “de escrever *autenticamente* o que a população perante eles declarasse ou firmasse compromisso, guardando consigo esses *escritos*, de modo a serem consultados para o esclarecimento

⁵ Segundo El Debs (2018, p. 595, grifo do autor), o “[...] vocábulo *registrar*, desde as primeiras civilizações, sempre teve um sentido básico de *consignar por escrito*, inscrever, historiar”.

de dúvidas surgidas no futuro, acerca das declarações ou avenças realizadas” (ALVARES, PAIVA, 2013, p.21, grifo do autor).

A ampla publicidade dos escritos, exatamente para que todas as pessoas tomassem conhecimento do teor dos registros – atributo fundamentado na própria segurança jurídica preventiva – configura-se o imperativo principal da atividade registral e, ao longo do desenvolvimento humano, como assevera Follmer (2004), aconteceu das mais diversas formas, desde a inscrição em pedras para delimitar o início e o fim da propriedade, na celebração de festejos para publicizar a realização de negócios e, em livros, das mais diversas formas.

Devido a suas importâncias sociais e históricas, torna-se relevante fazer algumas considerações mais detalhadas sobre a origem e o desenvolvimento dos registros sobre os nascimentos, casamentos e óbitos (atualmente, registro civil das pessoas naturais) e registros sobre a transferência, constituição e oneração do direito de propriedade imóvel (atualmente, registro de imóveis) no Brasil.

Durante o período colonial, como alude Brandelli (2012), em face da precariedade estrutural do Governo, a atividade de registrar tanto os nascimentos/casamentos/óbitos quanto a propriedade imobiliária ficava a cargo essencialmente da Igreja Católica, parceria que reforçava os laços políticos do Estado com a religião.

Asseveram Alvares, Paiva (2013, p. 24) que “o registro de batismo comprovava o nascimento; o casamento católico era comprovado pelo assento lavrado pelo pároco, assim como em relação aos óbitos, porque a administração dos cemitérios tradicionalmente era feita pelas paróquias”, ao passo que “o registro das posses era feito pelos vigários das freguesias do Império”.

O rompimento desse sistema, segundo expressa Lins (2010), ocorreu somente com a Proclamação da República, em 1899, momento em que o

Estado passou a ter total controle e gerenciamento dos registros públicos. A partir desse momento, os governos republicanos paulatinamente revisaram a estrutura administrativa brasileira, passando por uma sucessão de legislações, como os Decretos nº 4.827/1924, 18.542/1928 e 4.857/1939, até a publicação da Lei de Registros Públicos, de 1973, marco normativo que revolucionou o sistema registral brasileiro, especialmente do registro de imóveis, com a instituição da matrícula⁶ ao invés da transcrição. (LINS, 2010).

Realizado este panorama preliminar sobre as origens e a evolução da atividade notarial e registral, passa-se ao estudo da própria função de notas e de registros brasileira, com sua atual disposição constitucional, disciplina infraconstitucional, natureza jurídica, atributos, responsabilidades e competências estruturantes.

4.1.2 Natureza jurídica, princípios e função pública notarial e registral

De início, revela-se necessário, para o correto entendimento da contextualização apresentada, delimitar em que sistema jurídico está situada a atividade notarial e registral brasileira.

Explica Ceneviva (2010) que, atualmente, existem dois principais sistemas jurídicos que regulamentam e traçam as características da atividade notarial/registral e dos efeitos dela decorrentes: o chamado notariado latino, derivado da *civil law* e; o notariado anglo-saxão, derivado da *commom law*.

⁶ “A grande inovação da LRP foi a matrícula do imóvel, em que este é individualizado e caracterizado, de modo a estremá-lo de dúvida em relação a outro para, a contar dela, serem feitos os registros respeitantes ao bem”. (SERRA; SERRA, 2013, p. 113).

Em primeiro lugar, conforme elucidam Ferreira, Rodrigues (2013), o notariado latino⁷ tem origem da tradição jurídica romano-germânica, caracterizando-se por dois vetores axiológicos centrais: a fé-pública que garante a autenticidade (estabilidade das relações) e a segurança jurídica preventiva (prevenção de litígios). Nesse sentido, em tema de contratos, o notariado latino, lastreado por esses vetores valorativos, elege uma série de negócios jurídicos (seja no âmbito familiar ou econômico) que são considerados relevantes à sociedade, razão pela qual sua constituição exige uma formalidade especial: a lavratura do documento público⁸.

Diferentemente, em segundo lugar, como assevera El Debs (2018), no sistema do notariado anglo-saxão (utilizado pelos Estados Unidos da América, como seu maior expoente) prevalece a justiça restaurativa (após a ocorrência do dano⁹), sendo que as normas que regulamentam condutas individuais sobre a função social do contrato, a boa-fé objetiva e a solidariedade entre os celebrantes, cedem espaço às regras de reparação de danos, tornando o documento público – caracterizado como uma forma de ato estatal regulador e garantidor de fé pública e segurança – totalmente desnecessário.

Assim, segundo ressalta Rodrigues (2016), não há necessidade de um documento público elaborado por um agente regulador do Estado¹⁰, exatamente porque o sistema privilegia, essencialmente, a autonomia privada dos contratantes (máxima flexibilidade). Desse modo

⁷ Hodiernamente, nas palavras de Rodrigues (2016), o notariado latino é praticado por mais de 80 países, distribuídos nos continentes europeu, asiático, americano e africano.

⁸ “Certas situações e relações jurídicas, por sua relevância, devem ser acreditadas ou tidas por verdadeiras não só para o Estado, como para os demais membros da sociedade. Para tanto, o Estado delega a determinados agentes públicos o poder de dar fé pública aos negócios jurídicos nos quais intervêm”. (LOUREIRO, 2018, p. 64).

⁹ Justiça que “[...] enfatiza a relação entre o dano causado pela prática transgressora com as necessidades específicas de cada parte interessada na solução desta, e respostas restaurativas necessárias ao seu atendimento [...]”. (SPENGLER; GIMENEZ, 2018, p. 251).

¹⁰ Exemplificadamente, segundo aduzem Ferreira, Rodrigues (2013), o notário do sistema anglo-saxão (“notary public”) – que sequer necessita ter formação jurídica (geralmente é funcionário de banco ou prefeitura) – restringe-se a simples atos de autenticar assinaturas e reconhecer cópias, não elaborando qualquer espécie de documento.

[...] em nome da celeridade e flexibilidade dos negócios, não há prévio controle ou verificação se aquele que transfere a propriedade de um bem imóvel, por exemplo, é efetivamente o seu proprietário e goza de legitimidade para dispor. Na eventualidade de problemas e conflitos decorrentes do contrato, a diferença é solucionada posteriormente, por intermédio de um sistema de ‘seguro de títulos’, por meio de ação judicial ou mecanismos extrajudiciais de resolução de conflitos, como mediação e arbitragem. (LOUREIRO, 2018, p. 67).

Diante dos predicados esposados, percebe-se claramente que o Brasil adotou o notariado latino (sistema jurídico da tradição romano-germânica), onde existe um profissional, com fé pública atribuída por lei, desempenhando a função pública de intervir nos negócios jurídicos privados, com desiderato preventivo e profilático, garantido a devida publicidade¹¹, autenticidade, segurança e eficácia aos atos/fatos jurídicos.

Realizado este breve, mas necessário apontamento, observa-se que a Constituição de 1988, como esclarecido alhures, inovou ao dispor sobre os serviços notariais e de registro em seu artigo 236, pondo fim a uma grande celeuma sobre a natureza jurídica da atividade, *in verbis*:

Art. 236. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público. **§ 1º** Lei regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, e definirá a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário. **§ 2º** Lei federal estabelecerá normas gerais para fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro. **§ 3º** O ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público de provas e títulos, não se permitindo que qualquer serventia fique vaga, sem abertura de concurso de provimento ou de remoção, por mais de seis meses. (BRASIL, 1988, não paginado, grifo nosso).

¹¹ A garantia da publicidade, ressalta-se, é fundamento basilar de toda atividade notarial e registral, sendo excepcionada em poucas e delimitadas situações, como, por exemplo, na informação sobre a (in)existência do testamento à terceiros (estando o testador vivo).

Pela simples leitura do texto constitucional, em contrapartida com a parte histórica previamente analisada, pode-se observar a enorme revolução trazida pela Constituição à atividade notarial e registral. A grande mudança de paradigma verifica-se na titularidade dos serviços notariais e registrais.

Agora, a atividade não é mais exercida por funcionários públicos¹², mas sim, por meio de particulares, através da delegação do poder público. Ferrari, Kümpel (2017, p. 359) confirmam esse fato, expressando que Constituição Federal “de fato, inovou ao fixar o exercício dos serviços notariais e registrais em caráter privado, mas por delegação do poder público”.

Os notários e registradores, assim, são categorizados como particulares¹³, mas em razão do exercício da atividade, classificam-se, na seara do direito administrativo, como a espécie de “particulares em colaboração com o poder público”¹⁴, dentro do grande gênero de “agentes públicos”. (CENEVIVA, 2010).

Concomitantemente, no parágrafo primeiro do artigo 236, a Constituição relegou para a lei infraconstitucional¹⁵ a regulamentação sobre as atividades e responsabilidade civil e criminal dos notários e registradores, definindo que a fiscalização ocorrerá por meio do Poder Judiciário. Seis anos após a promulgação da Constituição, em 18 de novembro de 1994, o

¹² “[...] logo se percebe que o notário e registrador não são funcionários públicos em sentido estrito e tampouco um profissional liberal do Direito: são *tertium genus*, uma vez que se posicionam entre o jurista estatal (magistrado, promotor de justiça, etc.) e o jurista privado (advogado, consultor jurídico)”. (LOUREIRO, 2019, p. 54, grifo do autor).

¹³ “De fato, o tabelião de notas não é um órgão da Administração Pública. Se assim fosse, o tabelião estaria jungido à hierarquia, própria da Administração Pública, o que se tornaria incompatível com a independência atribuída ao notário [...]”. (BORTZ, 2009, p. 88).

¹⁴ “Essa espécie abrange todas as pessoas físicas que, sem perderem sua qualidade de particulares, exercem função pública, prestando atividade ao Estado, sem vínculo empregatício, com ou sem remuneração, ainda que às vezes eventualmente” (CUNHA JÚNIOR, 2015, p. 254).

¹⁵ Segundo Silva (1993), trata-se de norma constitucional de eficácia limitada de princípio institutivo, pois possui aplicabilidade postergada, dependendo da edição de uma norma posterior para produzir plenos efeitos.

legislador cumpriu a determinação constitucional, publicando a Lei Federal nº 8.935, conhecida como Lei dos Notários e Registradores (BRASIL, 1994).

Com previsão constitucional e lei regulamentadora definindo os pressupostos básicos da atividade, os notários e registradores ganharam os alicerces jurídicos necessários para se desenvolverem e especializarem, cumprindo com eficiência o seu mister social perante a sociedade:

Cada vez mais a função notarial assume posição fundamental dentro da sociedade, pois esta, no afã de desenvolvimento e possuidora de alto poder criativo, gera normas e regras numa espantosa velocidade, mal entrando uma em vigor, para outra, a curto e médio prazo, vir a revogá-la ou regulá-la diferentemente, tornando-se, pois, necessária a função de um agente compensador do Estado para essas informações. Esse dever de comunicação não resulta apenas da deontologia notarial, mas, também, da prestação jurídica que ele dispensa à segurança nas relações sociais, havendo necessidade de que o mesmo certifique-se de que os contratantes compreenderam e dominaram perfeitamente o conteúdo do negócio jurídico realizado, aplicando, dessa forma, a certeza e segurança da fé que lhe foi atribuída para o exercício da função delegada. (REZENDE, 2006, p. 33).

Desse modo, voltando-se para o texto constitucional e lei regulamentadora, vislumbra-se, primeiramente, que a atividade notarial e registral, embora exercida por particulares e não mais por funcionários públicos (servidores em sentido estrito), continua sendo uma função pública¹⁶, “isto é, o poder de autenticar e certificar fatos e atos jurídicos – que devem ser acreditados e considerados verdadeiros por todas as demais pessoas jurídicas de direito público e privado – é do Estado” (LOUREIRO, 2019, p. 58).

¹⁶ “Nesse sentido, a atividade notarial muito se aproxima daquela exercida pelo Ministério Público, que tem a função de velar pela legalidade dos atos processuais, como *custos legis*. No entanto, difere da atuação do *Parquet* porque cabe ao notário declarar o direito por meio da escritura”. (BORTZ, 2009, p. 93, grifo do autor).

A função pública notarial e registral, portanto, é delegada pelo Estado ao particular, mas esta espécie de delegação não se assemelha com a prevista no artigo 175 da Constituição¹⁷ – utilizada para as concessionárias e permissionárias de serviço público – sendo conceituada, consequentemente, como uma espécie de delegação *sui generis*, com características que lhe são próprias e únicas:

Ao nosso ver, entretanto, o instituto da delegação das funções de fé-pública consagrado no ar. 236 da Constituição não se confunde com o simples ato de delegação do direito administrativo. Com efeito, no direito administrativo a delegação, juntamente com a avocação, constitui uma forma de transferência de parte das atribuições de um agente para outro. [...]. Já na delegação da função notarial, o Estado transfere definitivamente ao particular por norma constitucional a competência exclusiva para dar forma jurídica à vontade das partes e autenticar fatos. Essa transferência não é transitória e sim perene, e tem por objeto competências específicas e não mero trespasse de execução de serviços públicos [...]. (LOUREIRO, 2019, p. 58-59).

Outro ponto diferenciador é a forma em que a delegação é operacionalizada. Ao contrário do direito administrativo, que se dá por meio de contrato, ela ocorre por meio de aprovação em concurso público de provas e títulos, nos termos do parágrafo terceiro do artigo 236 da Constituição. Como se observa pela norma constitucional, nenhuma serventia notarial ou registral poderá permanecer vaga, ou seja, sem titular, sem que haja abertura de concurso público, dentro do prazo máximo de seis meses. (BRASIL, 1988).

O concurso público é realizado pelo Poder Judiciário Estadual, sendo de incumbência do respectivo Tribunal de Justiça, devendo dele participar, em todas as suas fases, a Ordem dos Advogados do Brasil, o Ministério

¹⁷ “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”. (BRASIL, 1988, não paginado).

Público, um notário e um registrador, nomeados como membros da comissão organizadora do concurso, na forma do artigo 15 da Lei nº 8.935/94. (BRASIL, 1994).

Nessa mesma esteira, o artigo 14 da legislação supracitada define os requisitos para o ingresso por provimento inicial na atividade: habilitação em concurso público de provas e títulos; nacionalidade brasileira; capacidade civil; quitação com as obrigações eleitorais e militares; diploma de bacharel em direito e verificação de conduta condigna para o exercício da profissão. (BRASIL, 1994).

As competências de cada especialidade, por sua vez, estão delimitadas nos artigos 6^{o18} e 12¹⁹ da Lei nº 8.935/94, cabendo aos notários a incumbência de lavrar escrituras públicas, procurações, atas notariais, testamentos públicos e cerrados, reconhecer firmas e autenticar cópias; aos registradores compete os atos-fatos de nascimento, casamento e óbito, o registro de ato constitutivo de pessoas jurídicas (exceto de natureza empresárias), e atos constitutivos, declaratórios, translativos e extintivos de direitos reais imobiliários. (EL DEBS, 2018).

Determina-se ainda, nos termos do artigo 27 da lei de regência (BRASIL, 1994, não paginado), em razão do próprio *munus* decorrente da atividade, que o exercício da atividade notarial e de registro “[...] é incompatível com o da advocacia, o da intermediação de seus serviços ou o de qualquer cargo, emprego ou função públicos, ainda que em comissão”²⁰.

¹⁸ “Art. 6º. Aos notários compete: I - formalizar juridicamente a vontade das partes; II - intervir nos atos e negócios jurídicos a que as partes devam ou queiram dar forma legal ou autenticidade, autorizando a redação ou redigindo os instrumentos adequados, conservando os originais e expedindo cópias fidedignas de seu conteúdo; III - autenticar fatos”. (BRASIL, 1994, não paginado).

¹⁹ “Art. 12. Aos oficiais de registro de imóveis, de títulos e documentos e civis das pessoas jurídicas, civis das pessoas naturais e de interdições e tutelas compete a prática dos atos relacionados na legislação pertinente aos registros públicos, de que são incumbidos, independentemente de prévia distribuição, mas sujeitos os oficiais de registro de imóveis e civis das pessoas naturais às normas que definirem as circunstâncias geográficas”. (BRASIL, 1994, não paginado).

²⁰ Impedimentos este que, indiretamente, facilitam a nomeação dos notários e registradores como agentes do processo de desjudicialização, juntamente porque, como observado no item anterior, o aspecto da imparcialidade é de suma importância.

Por sua vez, o parágrafo segundo do artigo 236 da Constituição, bem como o artigo 28 da Lei dos Notários e Registradores, determinam que a remuneração da atividade ocorrerá por meio da percepção de emolumentos²¹ pagos pelos usuários²². Por expressa disposição constitucional, a fixação desses emolumentos foi regulamentada pela Lei Federal nº 10.169 de 2000, que estabeleceu, em seu artigo 2º, que a fixação dos valores ocorrerá por meio de lei de iniciativa dos Estados e do Distrito Federal, devendo levar em conta a natureza pública e o caráter social dos serviços. (BRASIL, 2000).

Nesse desiderato, nos termos do artigo 28 da Lei nº 8.935/94, deve-se salientar que, como profissionais do direito que são, os notários e registradores “gozam de independência no exercício de suas atribuições” (BRASIL, 1994, não paginado).

O atributo da independência²³ é de extrema importância para caracterização destes profissionais, sendo que, em que pese a existência de controle externo de suas atividades (como se observará), possuem eles total autonomia jurídica no desempenho de suas atividades, não havendo qualquer espécie de hierarquia e/ou subordinação com órgãos do Poder Judiciário nesse mister²⁴, estão submetidos, exclusivamente, ao ordenamento jurídico.

Ao encontro desse entendimento, Hill (2021, p.392) reitera “[...] os delegatários das serventias extrajudiciais gozam de independência na sua

²¹ Segundo El Debs (2018), o Supremo Tribunal Federal entende que os emolumentos possuem natureza jurídica tributária, classificando-se como taxas de serviço, em razão de retribuírem a utilização efetiva de um serviço público específico e divisível prestado ao contribuinte

²² Como se observará no próximo segmento, sob o valor total dos emolumentos pagos pelos usuários, apenas uma parte destina-se ao delegatário.

²³ “A independência não é propriamente um direito, mas um dever: trata-se de um escudo contra qualquer tipo de pressão para que este venha a atuar de forma parcial”. (LOUREIRO, 2018, p. 63).

²⁴ Isso também se denota pela possibilidade de qualificação negativa de mandados ou títulos judiciais que pretendem ingresso nas Serventias (SERRA; SERRA, 2013). Não atendendo as prescrições e princípios do sistema, é dever dos notários ou registradores recusar-lhes andamento.

atuação profissional em relação a qualquer sujeito, órgão ou instituição, não estando vinculados a nenhum condicionamento de ordem política, econômica ou administrativa”.

Não obstante, toda organização técnica, financeira e administrativa da Serventia Extrajudicial cabe exclusivamente ao notário ou registrador, devendo ele arcar com todos os custos inerentes da atividade²⁵.

Dentro destes custos, efetivamente, incluem-se as despesas de pessoal, chamados pelo artigo 20 da Lei dos Notários e Registradores de “prepostos”, funcionários que são contratados pelas regras da consolidação das leis do trabalho, com remuneração livremente ajustada. Um desses prepostos, nos termos do parágrafo quinto, deverá ser nomeado como substituto, e fica designado para responder pelo serviço nas ausências ou eventuais impedimentos do titular (BRASIL, 1994).

Ainda, dentro desta perspectiva, deve-se salientar que, por determinação legal²⁶, cada município do país deverá contar com, no mínimo, uma serventia extrajudicial. Dessa circunstância decorre que a atividade extrajudicial é a instituição/órgão que apresenta a maior capilaridade em todo Brasil (muito maior que os Correios ou as lotéricas, por exemplo), havendo atualmente 13.440 serventias – com a força de trabalho de mais de 125 mil pessoas – distribuídas entre os 5.570 municípios brasileiros²⁷.

Veja-se que essa distribuição territorial se traduz em uma ferramenta de inclusão democrática importantíssima, uma vez que os instrumentos desjudicializantes titulados pelos notários e registradores poderão ser acessados pela população brasileira de qualquer município, fato que,

²⁵ “Art. 21. O gerenciamento administrativo e financeiro dos serviços notariais e de registro é da responsabilidade exclusiva do respectivo titular, inclusive no que diz respeito às despesas de custeio, investimento e pessoal, cabendo-lhe estabelecer normas, condições e obrigações relativas à atribuição de funções e de remuneração de seus prepostos de modo a obter a melhor qualidade na prestação dos serviços”. (BRASIL, 1994, não paginado).

²⁶ Artigo 44º, parágrafo segundo da Lei Federal 8.935/1994. (BRASIL, 1994).

²⁷ Conforme os resultados apontados pela pesquisa “Cartórios em Números 2020”, elaborado pela Associação Nacional dos Notários e Registradores do Brasil – ANOREG/BR (2020a).

mesmo com a gradativa inclusão tecnológica (e a possibilidade de atos e/ou processos eletrônicos), é um fator preponderante no efetivo alcance do direito fundamental do acesso à justiça.

De outra banda, considerando-se a atividade uma função pública delegada pelo Estado, como já observado, os notários e registradores ficam submetidos a uma série de deveres e obrigações (principais e acessórias) impostas pela legislação, dos mais diversos níveis e setores. Ressalta-se, nos termos do artigo 30 da Lei nº 8.935/94, a necessidade destes profissionais em prestarem o serviço de modo eficiente e adequado, em locais de fácil acesso ao público e que ofereçam segurança – física e eletrônica – ao arquivamento de livros e documentos, devendo observar os emolumentos fixados para a prática dos atos e fiscalizar o recolhimento dos impostos incidentes, sob pena de responsabilização. (BRASIL, 1994).

Sem embargo, considerando ainda os deveres/obrigações cominados aos notários e registradores, deve-se ressaltar o dever de completa imparcialidade²⁸ no desenvolvimento de suas atribuições, característica que se encontra estampada no artigo 27 da legislação sob lume²⁹.

Nesse interim, “os delegatários não defendem nem patrocinam os interesses de nenhum dos sujeitos interessados na prática do ato extrajudicial”, uma vez que lhes cabe “exclusivamente zelar para que, observados todos os parâmetros legais, possa o ato ser praticado regular, válida e eficazmente”. (HILL, 2021, p. 394).

²⁸ “É justamente esta característica que diferencia o tabelião e o oficial de registro de outros profissionais liberais do direito e os converte no operador jurídico ideal para intervir na prevenção e resolução extrajudicial de controvérsias [...]”. (LOUREIRO, 2019, p. 62).

²⁹ “Art. 27. No serviço de que é titular, o notário e o registrador não poderão praticar, pessoalmente, qualquer ato de seu interesse, ou de interesse de seu cônjuge ou de parentes, na linha reta, ou na colateral, consanguíneos ou afins, até o terceiro grau”. (BRASIL, 1994, não paginado).

Por sua vez, a responsabilidade civil³⁰ dos notários e registradores, nesse aspecto, sempre foi alvo de muitas controvérsias, tanto na doutrina quanto na jurisprudência, mesmo havendo disposição expressa sobre o tema no artigo 22 da Lei nº 8.935/94. Na verdade, desde sua edição, essa norma sofreu duas modificações, até que a última alteração, do ano de 2016, parece ter solidificado as dúvidas quanto ao tema, determinando-se a responsabilidade subjetiva – com aferição do dolo ou culpa – pelo desempenho da função, com possibilidade de direito de regresso em face dos prepostos. (BRASIL, 1994).

De vital importância mencionar ainda que, devido a titularidade da delegação, a fiscalização preventiva e repressiva aos notários e registradores cabe ao Poder Judiciário (controle externo³¹), por meio da Corregedoria do Conselho Nacional de Justiça³², das Corregedorias estaduais e dos juízes corregedores, sejam eles titulares da Vara de Registros Públicos ou Diretores de Foro, nas comarcas do interior. (BRASIL, 1994).

Destarte, ultimando este item, cumpre discorrer sobre como os notários e registradores podem perder a delegação, determinando o artigo 39 da Lei nº 8.935/94 (Brasil, 1994, não paginado) que se extingue a delegação por: “I - morte; II - aposentadoria facultativa; III - invalidez; IV - renúncia; V - perda, nos termos do art. 35; VI - descumprimento, comprovado, da gratuidade estabelecida na Lei no 9.534, de 10 de dezembro de 1997”.

³⁰ A responsabilidade criminal é individualizada, sendo aplicada a legislação relativa aos crimes contra a administração pública, no que for aplicável. (BRASIL, 1994).

³¹ Referido controle externo, como observado no item precedente, revela-se essencial à legitimação dos processos advindos da desjudicialização, compreendendo-se um verdadeiro sistema híbrido, uma vez que “tais funções deixam de ser exercidas (exclusivamente) pelo Poder Judiciário, mas continuam sendo fiscalizadas por ele”. (HILL, 2021, p. 396).

³² “Art. 103-B. O Conselho Nacional de Justiça [...]. § 4º Compete ao Conselho [...]: III - receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializados, [...]”. (BRASIL, 1988, não paginado).

Pois bem, diante de todas as características, predicados e argumentos apresentados no presente segmento, pode-se tecer as seguintes considerações ilustrativas e conclusivas sobre os serviços notariais e de registros: *(i)* são exercidos por profissionais do direito altamente capacitados, obtendo provimento ao cargo através de concorrido concurso público de provas e títulos; *(ii)* possuem, por determinação legal, fé pública para conferir autenticidade e publicidade ampla aos atos jurídicos, gerando segurança sistêmica; *(iii)* estão presentes em todos os Municípios do Brasil, sendo o serviço/função pública com maior capilaridade em território nacional; *(iv)* são cotidianamente frequentados pela população, de todas as camadas sociais; *(v)* são rigorosamente fiscalizados pelo Poder Judiciário, tanto no aspecto técnico como no estrutural; *(vi)* por terem administração privada, toda eficiência depende unicamente da atuação do delegatário do serviço e *(vii)* não geram nenhum tipo de despesa ou custo para o Estado, pelo contrário, contribuem valorosamente para o incremento orçamentário público.

4.2 Contribuições das Serventias Extrajudiciais

Considerando todos os elementos apresentados, torna-se cristalino que a atividade notarial e registral, sempre norteadas pela matriz da segurança jurídica e sob a ótica da legalidade e observância das garantias constitucionais, possui um grande potencial para conferir efetividade ao direito fundamental do acesso à justiça, em sua concepção moderna e ampliada, recebendo e exercendo competências – por meio de instrumentos advindos do processo de desjudicialização – em demandas antes de responsabilidade exclusiva do Poder Judiciário.

Entretanto, em que pese estas elucubrações, faz-se necessário pôr à prova referidas constatações teóricas, passando à análise particularizada sobre alguns dos principais instrumentos outorgados à atividade notarial

e registral no campo da desjudicialização, adotando-se como recorte analítico a separação, divórcio, extinção de união estável, inventário e partilha extrajudicial por escritura pública; a usucapião extrajudicial e; a averbação de alteração de prenome e gênero da pessoa transgênero.

4.2.1 Contribuição do Tabelionato de Notas

Como primeiro instrumento extrajudicial, analisar-se-á a ferramenta que realmente trouxe à tona, tanto no âmbito jurídico quanto social, os benefícios que o processo de desjudicialização pode proporcionar à sociedade, que, em razão dos impressionantes números obtidos, propagou a demanda institucional e popular para o surgimento de novas opções análogas.

Instituído pela Lei nº 11.441 e regulamentada pela Resolução nº 35 do CNJ, ambas do ano de 2007 (com posteriores alterações), tem-se a possibilidade de realização de separações, divórcios, restabelecimentos de sociedade conjugal, extinção de união estável, inventários e partilhas por meio de escritura pública, todas realizadas diretamente pelo Tabelião de Notas, não se aplicando as regras de competência territorial previstas pelo Código de Processo Civil. (CNJ, 2007).

De início, importante referir que o exercício dessas atribuições não depende de qualquer autorização prévia e/ou homologação judicial posterior, constituindo os instrumentos (escrituras públicas) resultantes em títulos hábeis para a transferência de bens e direitos, em quaisquer tipos de órgãos, bem como para promoção de todos os atos necessários ao levantamento de valores depositados em instituições financeiras e entidades assemelhadas. (CNJ, 2007).

A perfectibilização desses atos, por meio de escritura pública, depende da conjugação de algumas situações fáticas ou premissas gerais: (i) todas as partes devem ser capazes (inclusive os eventuais filhos, no caso

de separação e divórcio), admitindo-se a emancipação; (ii) as partes devem estar em pleno consenso quanto ao direito material subjetivo e (iii) é necessária a presença de advogado ou defensor público. (CNJ, 2007).

Especificamente, quanto ao inventário e partilha³³, será obrigatório a apresentação de documentos³⁴ de qualificação e certidões de estado civil das partes (herdeiros, cônjuge/companheiro³⁵ meeiro), eventuais cônjuges dos herdeiros e do autor da herança, bem como documentos que comprovem a titularidade dos bens (móveis ou imóveis) que compõe o acervo hereditário³⁶. Ainda, na escritura pública, é obrigatório que um interessado seja nomeado como inventariante, previamente ou concomitantemente à partilha, justamente para representar e administrar o espólio em obrigações ativas ou passivas pendentes. (CNJ, 2007).

Note-se que, nos termos do artigo 610 do CPC³⁷, no caso de o autor da herança deixar um testamento, o inventário seria necessariamente judicial. Entretanto, a jurisprudência, segunda afirma Cassettari (2018), gradativamente passou a entender que mesmo havendo testamento, seria possível a realização do inventário pela via extrajudicial, desde que, em procedimento de abertura/cumprimento de testamento, sobreviesse autorização judicial e todos os herdeiros fossem capazes³⁸.

³³ Pela Resolução do CNJ, igualmente é possível realizar sobrepartilhas (bens que não foram partilhados inicialmente) e inventários negativos (quando não existem bens). (CNJ, 2007).

³⁴ “Art. 22. Na lavratura da escritura deverão ser apresentados os seguintes documentos: a) certidão de óbito do autor da herança; b) documento de identidade oficial e CPF das partes e do autor da herança; c) certidão comprobatória do vínculo de parentesco dos herdeiros; d) certidão de casamento do cônjuge sobrevivente e dos herdeiros casados e pacto antenupcial, se houver; e) certidão de propriedade de bens imóveis e direitos a eles relativos; f) documentos necessários à comprovação da titularidade dos bens móveis e direitos, se houver; g) certidão negativa de tributos; e h) Certificado de Cadastro de Imóvel Rural - CCIR, se houver imóvel rural a ser partilhado.” (CNJ, 2007, não paginado).

³⁵ Caso não haja outro sucessor com direito à herança ou não houver consenso entre os herdeiros sobre a existência da união estável, será necessário a propositura de ação judicial para comprovação de sua condição. (CNJ, 2007).

³⁶ A vedação ocorre somente para o inventário e partilha de bens localizados no exterior. (CNJ, 2007).

³⁷ “Art. 610. Havendo testamento ou interessado incapaz, proceder-se-á ao inventário judicial”. (BRASIL, 2015a, não paginado).

³⁸ No Estado do Rio Grande do Sul, este posicionamento restou positivado na Consolidação Normativa Notarial e Registral - CNNR/RS (provimento que que regulamenta as atividades notarias e registras em âmbito estadual), nos seguintes termos: “Art. 89g. [...] § 2º - Havendo expressa autorização do juízo sucessório competente, nos autos do

Nos casos de separação, divórcio e extinção de uniões estáveis consensuais, por sua vez, as partes deverão apresentar os mesmos documentos acima delineados (documentos de qualificação, certidões de estado civil e comprovação de titularidade de bens), bem como, deverão declarar que o cônjuge não se encontra em estado gravídico (gravidez que se restringe ao relacionamento desfeito), possibilitando-se, ainda, eventual partilha de bens, alterações de nome³⁹ e regulamentação de obrigações alimentares. (CNJ, 2007).

Hodiernamente, devido a evolução de entendimentos doutrinários e jurisprudenciais (assim como também ocorrera no processo de inventário e partilha antes descrito), possibilita-se a realização de escrituras de conversão da separação judicial em divórcio consensual mesmo com a existência de filhos menores ou incapazes do casal⁴⁰, desde que, nesse caso, não haja alteração do que fora previamente convencionado e homologado judicialmente (por exemplo, regulamentação de guarda).

Pois bem, segundo dados apresentados pelo relatório “Cartórios em Números 2020”, elaborado pela Associação Nacional dos Notários e Registradores – ANOREG/BR, já foram praticados no Brasil mais de 2,7 milhões de atos decorrentes da desjudicialização perfectibilizada pela edição da Lei nº 11.441, sendo que, deste total, o estudo apresenta pormenorizadamente os seguintes números: 787.287 de divórcios; 51.661 de separações; 6.835 de restabelecimentos de sociedade conjugal; 25.551 de partilhas; 108.116 de sobrepartilhas e; 1,5 milhão de inventários. (ANOREG/BR, 2020a).

procedimento de abertura e cumprimento de testamento, sendo todos os interessados capazes e concordes, poderão ser feitos o inventário e a partilha por escritura pública, que constituirá título hábil para o registro imobiliário”. (RIO GRANDE DO SUL, 2020, p. 242).

³⁹ “Art. 45. A escritura pública de separação ou divórcio consensuais, quanto ao ajuste do uso do nome de casado, pode ser retificada mediante declaração unilateral do interessado na volta ao uso do nome de solteiro, em nova escritura pública, com assistência de advogado”. (CNJ, 2007, não paginado).

⁴⁰ Esta possibilidade, no Estado do Rio Grande do Sul, encontra-se regulada pelo parágrafo terceiro do artigo 886 da CNNR/RS. (RIO GRANDE DO SUL, 2020).

A adesão maciça da sociedade e o consequente sucesso quantitativo obtido por esta ferramenta pode ser explicado por uma série de fatores. Entre eles, obviamente, pode-se citar a economicidade da escolha extrajudicial aos cidadãos.

Baseando-se no estudo confeccionado pelo CNJ no ano de 2019, denominado “Diagnóstico das custas processuais praticadas nos tribunais” (previamente mencionado no primeiro capítulo desta pesquisa) e na lei de emolumentos estadual⁴¹, buscou-se fazer uma análise comparativa entre as taxas judiciárias praticadas pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul e os emolumentos cobrados pelos Tabelionatos de Notas deste mesmo Estado, tendo por base ações/escrituras de divórcio/inventário com partilha de bens, sendo atribuído para estes os valores hipotéticos de 20 mil e de 500 mil reais⁴².

Assim, ingressando o cidadão com uma ação de divórcio/inventário onde os bens alcançam o valor de 20 mil reais, pagará a quantia de R\$ 939,20 de taxas judiciárias (CNJ, 2019)⁴³; ao propor a mesma situação junto ao Tabelionato de Notas, os emolumentos da escritura pública custarão R\$ 334,00 (RIO GRANDE DO SUL, 2006). Essa discrepância se eleva exponencialmente conforme se aumenta o valor dos bens. Veja-se que, no caso de os bens alcançarem o valor de 500 mil reais, o jurisdicionado pagará R\$ 16.550,00 de taxas judiciárias ao Tribunal de Justiça (CNJ, 2019), ao passo que, no Tabelionato de Notas, o usuário pagará emolumentos na quantia de R\$ 2.334,40 (RIO GRANDE DO SUL, 2006).

⁴¹ Lei estadual nº 12.692/2006, com anexos atualizados para o ano base 2021 (RIO GRANDE DO SUL, 2006).

⁴² Importante mencionar que, em ambos os casos (judicial e extrajudicial), existe a possibilidade de isenção de custas e/ou emolumentos para as pessoas hipossuficientes. No caso judicial, em razão do pedido de gratuidade de justiça previsto no artigo 98 do CPC (BRASIL, 2015a). No extrajudicial, por simples declaração da parte, ainda que assistida por advogado particular, nos termos dos artigos 6º e 7º da Resolução nº 35. (CNJ, 2007).

⁴³ Isso sem contar taxas e/ou custas processuais extras, como eventual expedição de mandados, e ditais, alvarás, diligência de oficiais de justiça, etc.

Nesse mesmo contexto econômico, mas em uma visão macro, voltado à sociedade como um todo, o relatório “Cartórios em Números 2020” demonstra que a utilização e/ou prática da desjudicialização sob comento representou uma economia de 6,3 bilhões de reais ao erário público, levando-se em consideração, para isso, a quantidade de demandas que deixaram de ser propostas no Poder Judiciário e o valor médio de cada processo, nos termos apresentados pelo citado relatório “Justiça em Números” do CNJ. (ANOREG/BR, 2020a).

Contudo, em termos absolutos, esse valor é mais expressivo, representando, além da prévia desoneração dos cofres públicos, um real incremento de sua receita.

Isso porque, em primeiro lugar, deve-se considerar que as receitas geradas em favor os notários pela aplicação do instituto (os emolumentos pagos pelas partes) perfazem a direta obrigação do delegatário ao adimplemento de tributos, ou seja, o dever do pagamento do imposto de renda (por seu incremento) e do imposto sobre serviços municipal (pela prestação do serviço). Em segundo lugar, deve-se compreender que sob o valor total dos emolumentos pagos pelos usuários, apenas uma parte se destina ao delegatário, ou seja, um percentual dentro deste valor final é repassado, por disposição legal⁴⁴, para as mais diversas instituições públicas, como fundos de reaparelhamento e ressarcimento, Ministério Público, Defensoria Pública, Institutos de Previdência Estadual, e até mesmo hospitais e entidades beneficentes⁴⁵. (ANOREG/BR, 2017).

Em sequência, outro dado muito relevante a ser considerado é o fator celeridade, ou seja, o transcurso de tempo entre o ingresso com a demanda

⁴⁴ Segundo estudo apresentado pela ANOREG/BR, em face da instituição de leis estaduais, 77 órgãos, fundos e entidades recebem parte das verbas de notários e registradores no Brasil. (ANOREG/BR, 2017).

⁴⁵ Exemplificando, dos valores auferidos pelos emolumentos, os notários/registradores do Estado de São Paulo devem repassar para estas instituições públicas o percentual de 38,39%. No estado da Bahia, por sua vez, essa “fatia” chega aos impressionantes 52,20%. (ANOREG/BR, 2017).

e a sentença final na esfera judicial em contraponto com a solicitação do serviço e a lavratura e assinatura da escritura pública, na esfera extrajudicial. Relembre-se que, como exaustivamente debatido nos capítulos anteriores, a demora processual representa, sem qualquer dúvida, uma das principais e mais graves celeumas do contexto da crise do Poder Judiciário.

Assim, nos termos do relatório “Cartórios em Números 2020”, o qual levou em consideração, como dito previamente, os dados estatísticos subsidiados pelo estudo pelo “Justiça em Números” do CNJ, depreende-se que um processo de divórcio tem um prazo médio de duração de 1 ano, sendo que a escritura pública de divórcio é realizada em 1 dia. Por outro lado, o processo de inventário/partilha, tem um tempo médio de 10 anos⁴⁶, a escritura pública congênere tem o prazo médio de 15 dias⁴⁷. (ANOREG/BR, 2020a).

Efetivamente, a análise comparativa entre as searas judicial e extrajudicial é muito expressiva, demonstrando como a desjudicialização à atividade extrajudicial pode proporcionar racionalidade ao sistema, em consonância com ditames constitucionais e sem qualquer prejuízo à segurança jurídica⁴⁸, ou seja:

Ganha o Estado, que não precisa dispor de grandes recursos para redistribuir a prestação dos serviços. Ganha o usuário, que passa a ter uma alternativa com economia de tempo e recursos. Ganha a sociedade, com a diminuição de demandas, celeridade na solução de graves problemas e aumento do bem estar e da circulação da riqueza. Ganha o Poder Público, que passa a aproveitar

⁴⁶ Logicamente, muitas vezes o tempo do inventário delonga-se unicamente em razão de conflitos entre os próprios herdeiros.

⁴⁷ Prazo este que, segundo infere Bortz (2009), somente não é menor em razão da demora do posto fiscal especializado da Fazenda do Estado na homologação do ITCMD e expedição da certidão de regularidade do tributo.

⁴⁸ Nos termos da Resolução nº 35, o tabelião deve negar a realização dos atos quando houver indícios de fraude, prejuízo para uma das partes e/ou dúvidas sobre a declaração de vontade. (CNJ, 2007).

melhor os recursos humanos e materiais que tem à sua disposição, e a recolher mais tributos em virtude da produtividade. (BORTZ, 2009, p. 108-109).

Assim, de todos esses dados e fatos apresentados, resta indubitável o acréscimo oferecido pelo processo de desjudicialização sob lume⁴⁹, auxiliando na concretização, por meio de sua aplicação, do feixe de direitos/garantias fundamentais conexos ao acesso à justiça.

Ora, a celeridade, em cumprimento ao princípio da razoável duração, ocorre numa via de mão dupla. Ao se retirar essas milhões de demandas do Poder Judiciário, concede-se aos magistrados mais tempo para analisar demandas conflituosas mais complexas, ao mesmo tempo em que se desonera os cofres públicos e se incrementa a receita e, de outro lado, proporciona uma materialização dos direitos perseguidos de forma rápida e segura.

Sem embargo, a grande diferença entre o valor das taxas judiciárias e dos emolumentos, além da própria duração temporal entre o tramite judicial e o extrajudicial, incentiva as partes a entrarem em consenso (auto composição) sobre esses temas, justamente pela economia de tempo e de dinheiro proporcionado na esfera extrajudicial.

Por fim, o procedimento no Tabelionato é simples e desburocratizado, tendo as partes acesso irrestrito e direito ao delegatário para sanar dúvidas e conhecer as escolhas jurídicas de suas opções, isso tudo sem descurar da responsabilidade tributária a que os notários estão submetidos, da verificação da análise da real vontade das partes e dos pressupostos legais de existência, validade e eficácia inerentes às temáticas sob análise.

⁴⁹ Não se pode descurar, outrossim, que dentro destas competências aqui debatidas, novos aperfeiçoamentos podem ser realizados, espraiando ainda mais seu espectro de incidência. Como exemplo, dentro do âmbito cooperativo e participativo – em semelhança do que já ocorre no reconhecimento socioafetivo de paternidade/maternidade (artigo 11, parágrafo nono do Provimento nº 63/2017 do CNJ) – se pode citar a possibilidade de inventário e partilha extrajudicial quando há participação de menores ou incapazes, mediante a intervenção do Ministério Público, zelando por seus interesses.

4.2.2 Contribuição do Registro de Imóveis

Em segundo lugar, igualmente de especial interesse, ressalta-se a inovação do procedimento desjudicializante trazido pelo atual Código de Processo Civil, que incluiu, junto ao artigo 216-A da Lei de Registros Públicos, a⁵⁰ usucapião extrajudicial (ou administrativa) de bens imóveis e demais direitos reais passíveis da usucapião, de competência conjunta do Tabelião de Notas e do Registrador de Imóveis (BRASIL, 2015a).

Inicialmente, deve-se compreender que a usucapião consiste em modo originário⁵¹ da aquisição da propriedade ou de outros direitos reais, mediante a posse qualificada/*ad usucapionem* prolongada no tempo (ou seja, mansa e pacífica e com *animus domini*, a vontade de ter a coisa como sua), acrescentando-se ainda requisitos eventuais e específicos, como, por exemplo, a presença de justo título⁵² e de boa fé do usucapiente. (FARIAS; ROSENVALD, 2012).

Interessante observar que, segundo exemplifica Loureiro (2019), mesmo que o instituto da usucapião não seja propriamente de jurisdição voluntária, a praxe demonstra que a grande maioria dos processos judiciais são resolvidos sem conflitos⁵³, uma vez que se justificam em situações fundiárias consolidadas por muitos anos, sendo assim, sem maiores polêmicas, um campo propício para desjudicialização e atuação extrajudicial.

⁵⁰ Segundo Ferraz (2006), existe uma divergência doutrinária a respeito da atribuição do gênero “a” usucapião ou “o” usucapião. Nesta pesquisa, será usada a denominação estabelecida pela lei.

⁵¹ Significa, na visão de El Debs (2018), que o possuidor/usucapiente não possui qualquer relação jurídica de direito real ou obrigacional com o antigo proprietário. Este fato, inclusive, faz com que não se exija o pagamento do imposto de transmissão municipal (ITBI), justamente porque “[...] o usucapiente não adquire a coisa do antigo proprietário, mas contra o antigo proprietário”. (FARIAS; ROSENVALD, 2012, p. 398).

⁵² Conforme explica Loureiro (2019), justo título é qualquer documento, público ou privado, que teria idoneidade para transferência de propriedade, se não fosse um vício que pesa sobre ele.

⁵³ Segundo explica o mesmo autor (2019), o proprietário registral não se manifesta e, na maioria das vezes, sequer é encontrado, sendo citado por edital.

Não obstante, deve-se pontuar que desde a alteração promovida pelo Código de Processo Civil, diversas dúvidas, ponderamentos⁵⁴ e questionamentos práticos surgiram sobre a aplicação do instituto, tanto entre os usuários (usucapientes) como pelas próprias serventias extrajudiciais.

Em razão disso, no ano final do ano de 2017, após o recebimento de sugestões mediante consulta pública e observando a necessidade de uniformização dos procedimentos relativos à usucapião extrajudicial em todo o território nacional, o CNJ editou o Provimento nº 65⁵⁵, que teve o condão, basicamente, de regularizar diversas situações fáticas, promovendo o direito fundamental de propriedade⁵⁶ e o cumprimento da função social que lhe é intrínseca⁵⁷.

Desse modo, tem-se que o procedimento extrajudicial, o qual não depende de autorização e/ou homologação judicial, processa-se diretamente perante o Ofício de Registro de Imóveis da circunscrição onde estiver localizado o imóvel usucapiendo, podendo abarcar quaisquer das espécies de usucapião de bem imóvel previstos na legislação brasileira⁵⁸ sem, obviamente, impossibilitar o ingresso pela via jurisdicional⁵⁹.

⁵⁴ Uma das questões mais debatidas, sem sombra de dúvida, dizia respeito sobre a própria efetividade do instituto, em face da previsão dos efeitos da notificação endereçada ao proprietário registral. Isso porque, em sua redação original, após receber a notificação, o silêncio do proprietário registral era interpretado como discordância, interrompendo o procedimento. Contudo, o texto foi modificado em julho de 2017 (Lei nº 13.465), determinando, em sentido contrário, que o silêncio do proprietário é agora interpretado como concordância. (BRASIL, 1973a).

⁵⁵ Entre suas justificativas, elenca: “Considerando a maior celeridade, redução de custos e de demandas no Poder Judiciário mediante a desjudicialização de procedimentos”. (CNJ, 2017b, não paginado).

⁵⁶ “Trata-se de uma construção legislativa absolutamente identificada com a realidade corrente da população brasileira, notadamente em cidades de interior ou em regiões socialmente desfavorecidas, onde o título de propriedade revela-se objeto raro”. (PINHO; PORTO, 2016, p. 323-333).

⁵⁷ Segundos dados informados pela ANOREG/BR, no curso de um ano, 3.500 processos de usucapião extrajudicial foram protocolados nos Registros de Imóveis do Estado de São Paulo. (ANOREG/BR, 2020a).

⁵⁸ Considerando que o atual Código de Processo Civil deixou de prever o procedimento especial para a ação de usucapião, existe certa divergência doutrinária sobre a necessidade da manifestação do Ministério Público em espécies de usucapião que ainda preveem sua atuação (por exemplo, a usucapião especial urbana prevista no Estatuto da Cidade). A tendência é de manter sua atuação apenas nos casos do artigo 178 do CPC. (PINHO; PORTO, 2016).

⁵⁹ “Art. 2º. [...] § 2º Será facultada aos interessados a opção pela via judicial ou pela extrajudicial; podendo ser solicitada, a qualquer momento, a suspensão do procedimento pelo prazo de trinta dias ou a desistência da via judicial para promoção da via extrajudicial”. (CNJ, 2017b, não paginado).

Nesse prisma, o requerimento do pedido extrajudicial de usucapião, o qual deve contar com a participação/representação de advogado ou de defensor público, deverá indicar e conter os seguintes dados e documentos: (i) ata notarial realizada pelo Tabelionato de Notas, que deverá constar e atestar a descrição e as características do imóvel, o tempo, as características e forma de aquisição da posse, a modalidade de usucapião, o número de imóveis atingidos pela pretensão aquisitiva e, ainda, o valor do imóvel⁶⁰; (ii) planta e memorial descritivo assinados por profissional habilitado e pelos titulares dos direitos registrados ou averbados na matrícula do imóvel usucapiendo ou na matrícula dos imóveis confinantes ou pelos ocupantes a qualquer título; (iii) justo título ou quaisquer outros documentos que demonstrem a origem, a continuidade, a cadeia possessória e o tempo de posse; (iv) certidões negativas demonstrando a inexistência de ações que caracterizem oposição à posse do imóvel, em nome do requerente, do proprietário do imóvel e, eventualmente, de todos demais possuidores anteriores, em caso de sucessão de posse; e, por fim, (v) certidão dos órgãos municipais e/ou federais que demonstre a natureza urbana ou rural do imóvel. (CNJ, 2017b).

O requerimento é autuado pelo registrador de imóveis, o qual poderá expedir notificações caso a planta não esteja assinada por algum interessado (como, por exemplo, pelo proprietário registral⁶¹ ou por algum dos confrontantes/lindeiros), inclusive por edital, interpretando que o silêncio

⁶⁰ Como se observará, o valor do imóvel serve de base para cobrança dos emolumentos, correspondendo o valor venal relativo ao último lançamento do imposto territorial urbano ou rural. (CNJ, 2017b).

⁶¹ Nos termos do artigo 13 do Provimento, existe a possibilidade de concordância ficta do proprietário registral, com dispensa da notificação, nas hipóteses onde reste demonstrado pelo usucapiante a existência de prévia relação jurídica com o titular da matrícula, acompanhado de prova da quitação das obrigações. Nestes casos, deve-se comprovar o óbice à correta escrituração para evitar a utilização da usucapião como meio de burla à tributação (evasão fiscal) e/ou requisitos do sistema notarial/registral (como, por exemplo, a recusa dos herdeiros do alienante em realizar o inventário). (CNJ, 2017b).

se configura, como observado, em concordância⁶². Além disso, a existência na matrícula do imóvel de gravames ou de ônus reais não impedirá o reconhecimento da usucapião, sendo que, sobrevivendo impugnação desses titulares, a controvérsia poderá ser sanada mediante a realização de mediação ou conciliação por parte do registrador. (CNJ, 2017b).

Ademais, estando em ordem o requerimento, serão cientificados pessoalmente os Poderes Públicos⁶³, bem como, por edital, eventuais terceiros interessados para manifestação, oportunidade em que, havendo impugnação e sendo infrutífera a mediação/conciliação, o interessado poderá emendar o pedido e apresentá-lo diretamente ao juízo competente, judicializando o ato. (CNJ, 2017b).

Se, ao final, existirem dúvidas, imprecisões ou incertezas, o oficial rejeitará fundamentadamente o pedido, o que não impede o posterior ingresso com a demanda judicial. Nesse caso, ainda que o procedimento não venha a ser finalizado e tenha que ser remetido ao Judiciário, toda colheita de provas e obtenção de documentos, declarações e certidões já estará realizada, abreviando de sobremaneira todo *iter* processual. (CNJ, 2017b).

Ao contrário, estando o pleito em ordem, o oficial apresentará nota de deferimento e registrará a usucapião (registro com efeitos declaratórios), abrindo uma nova matrícula ao imóvel em nome do usucapiente, agora titular do direito real de propriedade. (CNJ, 2017b).

Pois bem, visualizado circunstancialmente o procedimento, observa-se que o primeiro fator contributivo da usucapião extrajudicial é

⁶² “Não nos parece que a referida alteração legal viola, *ipso facto*, o princípio do contraditório, no entanto, afigura-se de todo recomendável, no nosso entendimento, que a notificação contenha expressamente o aviso de que o transcurso do prazo legal *in albis* importará em concordância tácita do interessado [...]”. (HILL, 2021, p. 402, grifo do autor).

⁶³ “Art. 15. [...] § 1º. A inércia dos órgãos públicos diante da notificação de que trata este artigo não impedirá o regular andamento do procedimento nem o eventual reconhecimento extrajudicial da usucapião”. (CNJ, 2017b, não paginado).

exatamente o curso de sua duração, extremamente mais rápido em comparação com o processo judicial congênere.

Conforme dados apresentados por Tartuce (2018) e Loureiro (2019), estima-se que, dependendo das circunstâncias do caso concreto e contando todos os prazos previstos em lei, o tempo médio de duração do procedimento, desde a lavratura da ata notarial até a finalização com o registro declaratório da propriedade, será de aproximadamente 90 a 120 dias. Por outro lado, na seara judicial, tomando-se por base os estudos realizados pelo “Justiça em Números” do CNJ e, ainda, considerando que a usucapião não mais possui um rito processual específico, tem-se que o tempo médio para a prolação da sentença declaratória é de 3 anos e 7 meses. (CNJ, 2020).

Ora, esta relevante abreviação do prazo certamente trará benefícios individuais e coletivos à sociedade, sem se descurar, nesse processo, da segurança jurídica e de quaisquer das garantias (processuais e/ou individuais) das pessoas envolvidas. Na verdade, entende-se que as próprias obrigações e responsabilidades inerentes à atividade extrajudicial, somada com a especialidade técnica-jurídica dos delegatários, sustenta e solidifica estes predicados.

Assim, com a obtenção do direito real, o agora proprietário poderá aproveitar-se economicamente do bem⁶⁴, ou seja, além da possibilidade de alienação, terá a oportunidade de obter empréstimos mais vultuosos e com juros mais baixos, uma vez detém garantia para tanto (hipoteca ou alienação fiduciária), como também ser-lhe-á facilitado o financiamento destinado à produção rural (agrícola ou pecuária); enfim, a obtenção do

⁶⁴ “Um imóvel pode ficar muitos anos sem aproveitamento econômico, na pendência da solução de um processo de inventário ou usucapião. A propriedade deixa de atender o seu fim social, e os titulares do direito ficam sem acesso às riquezas, utilidades ou comodidades que o imóvel poderia produzir. Em grande escala essa paralisia representa bilhões de reais de prejuízo material, sem contar o desgaste moral causado à população”. (BORTZ, 2009, p. 109).

direito real fomenta a função social do imóvel e, conseqüentemente, gera circulação de riquezas:

Diversos doutrinadores e pesquisadores defendem, com base na Análise Econômica do Direito (AED), que a regularização da propriedade imobiliária, através da titulação, gera significativos benefícios econômicos, aumentando a riqueza da coletividade, novos investimentos, aumento do crédito e oportunidades no mercado de trabalho, maximizando o bem-estar geral. (COUTO, 2020, p. 40).

Em segundo lugar, a questão do custo econômico entre o processo judicial e o extrajudicial merece ser debatida. Para tanto, no intuito ilustrativo de comparação, especificamente no Estado do Rio Grande do Sul, utilizou-se como exemplo, para ambas as esferas (judicial e extrajudicial), a hipotética situação onde o valor venal do imóvel corresponderia a quantia de 50, 100 e 500 mil reais.

Deve-se esclarecer, nesse ponto, que a cobrança da taxa judiciária inicial⁶⁵ é calculada em 2,5% do valor venal do imóvel (RIO GRANDE DO SUL, 2014), ao passo que os emolumentos extrajudiciais, nos termos do artigo 26 do Provimento nº 65 do CNJ (CNJ, 2017), são calculados por meio de faixas⁶⁶, também incidindo sobre o valor venal do bem (RIO GRANDE DO SUL, 2006).

Dessa forma, ingressando-se com uma ação judicial nos termos acima propostos, o jurisdicionado pagaria a taxa judiciária nos valores de R\$ 1.250,00, R\$ 2.500,00 e R\$ 12.500,00, respectivamente⁶⁷. Por outro

⁶⁵ Observe-se que, além da taxa inicial, serão devidas despesas de condução dos oficiais de justiça, com citação das partes e entes públicos e eventuais peritos para medição do bem.

⁶⁶ Nesse caso, para fins de valor final cobrado do usuário, os emolumentos aqui relacionados envolvem tanto a elaboração da ata notarial pelo Tabelionato de Notas quanto o próprio procedimento extrajudicial pelo Registro de Imóveis, englobando-os.

⁶⁷ Embora deva ser calculado, para fins de obtenção do valor final pago pelo jurisdicionado – uma vez que legalmente necessário – não foi incluído no cálculo as despesas com o registro da sentença declaratória no Registro de Imóveis.

lado, tratando-se do procedimento extrajudicial e seguindo os mesmos valores venais para o imóvel, o usuário arcaria com emolumentos (já englobando os valores de ambas as serventias, como dito) em R\$ 781,00, R\$ 1.207,70 e R\$ 4.302,90, respectivamente.

A diferença entre os valores pagos pelo cidadão é muito representativa. Outrossim, não se pode olvidar, reprisando-se o que fora esclarecido no item anterior que, não se movimentando a máquina judiciária (ao se deixar de propor referidas demandas processuais), desonera-se os cofres públicos e, reflexamente, incrementam-se suas receitas.

Pode-se ainda referir que, embora os documentos necessários para obtenção da usucapião sejam muitos similares no âmbito processual e no extrajudicial, o procedimento desjudicializado, além de ser mais simples, oferece uma comunicação limpa e direta entre os participantes (usuários, advogados e delegatários). Isso porque, diferentemente do âmbito judicial, o pedido é previamente analisado pelo tabelião para lavratura da ata notarial, o qual observará a existência dos requisitos legais e orientará as partes sobre todos os documentos, conceitos, opções e aspectos jurídicos inerentes, função que também compete ao próprio registrador (antes ou após o protocolo do requerimento):

O procedimento extrajudicial é incomparavelmente mais simples e rápido que uma ação judicial de usucapião. Ter o imóvel legalizado em poucas semanas é um sonho dourado hoje inacessível, eis que ações judiciais de usucapião costumam durar vários anos. As repercussões sociais e econômicas da usucapião administrativa são extraordinárias. A tranquilidade da família de saber que mora no que é seu, a possibilidade de acesso ao crédito com garantia real, a materialização do conceito constitucional de função social da propriedade, enfim, tornam a usucapião administrativa uma das inovações mais importantes

a serem introduzidas com a vigência do Novo Código de Processo Civil. (NOBRE, 2014, não paginado).

Portanto, resta indubitável que a usucapião extrajudicial gerará muitos benefícios para as regularizações de imóveis urbanos e rurais, fortalecendo o princípio da função social, desobstruindo o Poder Judiciário e gerando uma grande economia de custos, enfim, corroborando para o cumprimento do direito fundamental de acesso à justiça.

4.2.3 Contribuição do Registro Civil das Pessoas Naturais

Iniciando-se esse ponto, prefacialmente, deve-se esclarecer que o Registro Civil das Pessoas Naturais, dentre as especialidades da atividade extrajudicial, configura-se como aquela que agrega a relação de atos e fatos jurídicos mais importantes da vida civil/natural das pessoas: os registros de nascimento, casamentos e óbito, bem como todas as modificações fáticas ocorridas posteriormente a estes, chamados de averbações.

Em razão de suas inerentes competências, o Registro Civil das Pessoas Naturais, segundo elencam Ferrari, Kumpel (2017), é fonte de informações⁶⁸ para elaboração de políticas públicas nas áreas de saúde, economia, habitação, planejamento, segurança pública e educação, auxiliando o Poder Público, em todos os seus níveis, no desenvolvimento de programas socioeconômicos e otimizando a gestão dos recursos públicos.

Consequentemente, como se subsume, esta especialidade se caracteriza por ser um celeiro da cidadania, responsável pela colheita e manutenção dos dados mais importantes à dignidade da pessoa humana, tutelando e publicizando fatos e atos que definem o estado civil da pessoa natural, indissociáveis para o desenvolvimento livre de sua personalidade.

⁶⁸ Atualmente, segundo dados apresentados na pesquisa “Cartórios em Números 2020”, o Registro Civil das Pessoas Naturais presta gratuitamente informações para 14 órgãos públicos oficiais (ANOREG/BR, 2020a).

Desse modo, diante de sua relevância ao cenário social, o Registro Civil das Pessoas Naturais, por meio de uma modificação ocorrida na Lei de Registros Públicos no ano de 2017⁶⁹ (Lei nº 13.484), foi transformado para obter a configuração de “Ofício da Cidadania”. Por esta caracterização, sobreveio a importante possibilidade de que outros serviços públicos fossem prestados pela serventia, por meio da celebração de convênios, desde que ligados objetivamente com as suas características estruturais, como, por exemplo, as emissões de CPF⁷⁰, carteiras de trabalho, documentos de identificação estadual (“RG”), passaportes, etc.

O principal objetivo destas competências, efetivamente, é facilitar a obtenção destes documentos à população⁷¹, principalmente em cidades do interior do Brasil, onde os órgãos públicos responsáveis por suas respectivas emissões não estão instalados (e, em contrapartida, como visto, necessariamente haverá uma serventia extrajudicial). Estes atos materiais, reprisando o exposto por Watanabe⁷², verdadeiramente corroboram na consecução/obtenção de direitos, fomentando o acesso à ordem jurídica justa.

Pois bem, realizados estes periféricos esclarecimentos, analisar-se-á a possibilidade de alteração do prenome e do gênero nos assentos de nascimento e casamento da pessoa transgênero, diretamente no Ofício de Registro Civil das Pessoas Naturais.

⁶⁹ Lei de Registros Públicos, artigo 29: “§ 3º. Os escritórios de registro civil das pessoas naturais são considerados escritórios de cidadania e estão autorizados a prestar outros serviços remunerados, na forma prevista em convênio, em credenciamento ou em matrícula com órgãos públicos e entidades interessadas. § 4º. O convênio referido no § 3º deste artigo independe de homologação e será firmado pela entidade de classe dos registradores civis de pessoas naturais de mesma abrangência territorial do órgão ou da entidade interessada”. (BRASIL, 1973b).

⁷⁰ O primeiro convênio foi celebrado com a Receita Federal do Brasil, para emissão do número do CPF. Com dados coletados até setembro de 2020, desde a edição do convênio, os Registros Cíveis das Pessoas Naturais emitiram gratuitamente um total de 10.763.427 números de CPF. (ANOREG/BR, 2020a).

⁷¹ Veja-se que, para a obtenção da maioria destes documentos, um dos requisitos é a apresentação da certidão (nascimento e/ou casamento) atualizada.

⁷² Relembre-se que, conforme digressão exposta por Watanabe (2011, p. 383), identificada na página 32 do primeiro capítulo, o acesso à ordem jurídica justa compreende um plexo de situações jurídicas que em muito transcendem o âmbito da organização dos processos judiciais do Poder Judiciário, incluindo concomitantemente ocorrências mais simples e cotidianas, como “a obtenção de documentos essenciais para o exercício da cidadania”.

Deve-se pontuar que, a par de importantes instrumentos já implementados à consecução de direitos fundamentais nesta Serventia⁷³, o procedimento sob análise, apesar de quantitativamente não ser expressivo, representa um marco e uma conquista extremamente importante na vida das pessoas por ele compreendidas, tornando-se, para elas, o ato de desjudicialização, de dignidade e de acesso de justiça social mais inclusivo.

Observe-se que diferentemente de outros instrumentos advindos da técnica da desjudicialização, a alteração do prenome e do gênero da pessoa transgênero não é resultado de alteração/inação oriunda do Poder Legislativo, mas sim, decorre do julgamento proferido pelo Supremo Tribunal Federal nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.275/DF:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL E REGISTRAL. PESSOA TRANSGÊNERO. ALTERAÇÃO DO PRENOME E DO SEXO NO REGISTRO CIVIL. POSSIBILIDADE. DIREITO AO NOME, AO RECONHECIMENTO DA PERSONALIDADE JURÍDICA, À LIBERDADE PESSOAL, À HONRA E À DIGNIDADE. INEXIGIBILIDADE DE CIRURGIA DE TRANSGENITALIZAÇÃO OU DA REALIZAÇÃO DE TRATAMENTOS HORMONAIS OU PATOLOGIZANTES. 1. O direito à igualdade sem discriminações abrange a identidade ou expressão de gênero. 2. A identidade de gênero é manifestação da própria personalidade da pessoa humana e, como tal, cabe ao Estado apenas o papel de reconhecê-la, nunca de constituí-la. 3. A pessoa transgênero que comprove sua identidade de gênero dissonante daquela que lhe foi designada ao nascer por autoidentificação firmada em declaração escrita desta sua vontade dispõe do direito fundamental subjetivo à alteração do prenome e da classificação de gênero no registro civil pela via administrativa ou judicial, independentemente de procedimento cirúrgico e laudos de terceiros, por se tratar de tema relativo ao direito fundamental ao livre

⁷³ Por exemplo: o reconhecimento de paternidade tardia, alteração de patronímico materno em razão de separação/divórcio, o reconhecimento de filiação socioafetiva, o casamento de pessoas homoafetivas e as retificações de erros evidentes nos assentos.

desenvolvimento da personalidade. 4. Ação direta julgada procedente. (ADI 4275, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 01/03/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-045 DIVULG 06-03-2019 PUBLIC 07-03-2019). (BRASIL, 2018, não paginado).

A decisão histórica, baseando-se inclusive em legislações internacionais sobre direitos humanos⁷⁴, conferiu interpretação conforme à Constituição ao artigo 58 da Lei de Registros Públicos⁷⁵, ao passo que, posteriormente, em junho de 2018, coube ao CNJ regulamentar o tema, por meio de seu Provimento nº 73.

Para uma correta contextualização do instituto, deve-se necessariamente compreender o que se entende por transexualidade, expressão carregada de estereótipos e historicamente configurada como uma verdadeira patologia de transtorno mental⁷⁶. Conforme os argumentos trazidos por Bento (2008), a transexualidade é a dimensão identitária localizada no gênero, caracterizando-se pelos potenciais conflitos com as normas de gênero na medida em que as pessoas que a vivem reivindicam o reconhecimento social e legal do gênero diferente ao informado pelo sexo.

Por lógica, como se pode perceber, previamente à publicação do Provimento nº 73 do CNJ, quando uma pessoa transgênero se propusesse a realizar a alteração de seu nome e de seu gênero constantes do registro de nascimento, deveria recorrer, exclusivamente, ao Poder Judiciário.

Segundo inferido por Bento (2008), o processo judicial era fonte de agruras, desigualdades, desinformação e (velada) discriminação aos

⁷⁴ Como o Pacto de San Jose da Costa Rica, a Convenção Interamericana de Direitos Humanos e, especialmente, a Opinião Consultiva n. 24/17 da própria Corte Interamericana de Direitos Humanos, que tratou sobre “identidade de gênero e igualdade e não discriminação a casais do mesmo sexo”. (CNJ, 2018b).

⁷⁵ “Art. 58. O prenome será definitivo, admitindo-se, todavia, a sua substituição por apelidos públicos notórios”. (BRASIL, 1973b).

⁷⁶ Apenas recentemente, em maio de 2019, a Organização Mundial da Saúde – OMS decidiu excluir a transexualidade do capítulo de doenças mentais da Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problemas Relacionados à Saúde – CID. (CNJ, 2018b).

transgêneros, não havendo qualquer pacificação jurisprudencial sobre os requisitos e/ou procedimentos delineadores sobre a aquiescência ou indeferimento judicial – além da inexorável autorização médica/psiquiátrica para constatação de veracidade da suposta “doença”.

Conforme exemplifica a mesma autora (2008), o processo judicial era vexatório, longo e cansativo, transcorrido entre inúmeras perícias e avaliações médicas. Era praxe comum que magistrados exigissem a comprovação de tratamento hormonal e da complexa (e cara) cirurgia de redesignação sexual, ao passo que, ainda, sob o pálio de uma suposta “segurança jurídica”, alguns autorizavam a mudança apenas do prenome, mas não a mudança do gênero, e outros, exatamente o contrário, criando situações inimagináveis de constrangimento social.

No entanto, tudo foi modificado com a decisão do Supremo Tribunal Federal e a regulamentação do Provimento nº 73 do CNJ, desjudicializando todo o procedimento. Agora, contrariamente, ao basear-se exclusivamente na identidade auto percebida – sem qualquer necessidade de opinião médica, de tratamentos com hormônios e/ou de realizações de cirurgias de redesignação sexual, nos termos do artigo 4º, parágrafo primeiro do Provimento nº 73 (CNJ, 2018b) – a via extrajudicial privilegia essencialmente o direito fundamental subjetivo à identidade de gênero, a liberdade, a igualdade e a auto percepção da pessoa humana.

Destarte, veja-se que o procedimento perante o Ofício Registro Civil das Pessoas Naturais não depende de autorização e/ou de homologação judicial, é extremamente simples e célere, sendo realizado por meio de mera declaração escrita do interessado, o qual manifestará sua vontade, perante o Oficial de registro (inclusive de local diverso de onde consta seu registro),

de alterar seu prenome⁷⁷ e seu gênero para adequá-los com a identidade autopercebida, privilegiando sua autonomia. A pessoa interessada deverá ter mais de 18 anos de idade⁷⁸, apresentar seus documentos de identificação legais, certidão de nascimento/casamento, comprovante de endereço e outras certidões referentes a sua vida pregressa⁷⁹. (CNJ, 2018b).

Importante esclarecer que, caso o interessado possua qualquer dessas certidões de vida pregressa “positivas” (por exemplo, um processo criminal ou civil tramitando), tal fato não obstará a alteração pretendida, mas apenas gerará ao oficial registrador o dever de comunicar referidos órgãos sobre a mudança de prenome e gênero procedibilizada (nos termos do artigo 4º, parágrafo nono do Provimento), para fins de complementariedade, publicidade e segurança jurídica sistêmica. (CNJ, 2018b).

Nesse turno, elucida-se que a via extrajudicial somente será rejeitada caso o oficial suspeite da ocorrência (ou tentativa) de fraude, falsidade, má-fé, vício de vontade ou de simulação quanto ao desejo real da pessoa, oportunidade onde deverá fundamentar sua recusa e encaminhar o pedido ao juízo correedor competente (CNJ, 2018b).

Portanto, deferido o procedimento e realizada a averbação no registro de nascimento, o registrador comunicará a mudança aos órgãos públicos (municipais, estaduais e federais) responsáveis pelos documentos de identidade civil, além da Polícia Federal e do Tribunal Regional Eleitoral, ficando o interessado responsável, por sua vez, a promover a

⁷⁷ Quanto ao prenome, o Provimento ressalta a possibilidade de alteração de agnomes indicativos de descendência (por exemplo: filho, neto, sobrinho), sendo apenas proibida, em face da modificação, a completa identificação (prenome e sobrenome) do interessado com outro membro da família. (CNJ, 2018b).

⁷⁸ O artigo 2º do Provimento nº 73 adotou o critério etário (e não da capacidade civil) como requisito para o procedimento de averbação (CNJ, 2018b). Logo, pelo princípio da legalidade, os emancipados ou os relativamente incapazes, mesmo que assistidos, não seriam legitimados para pleitear a alteração. Entende-se, particularmente, que a restrição é indevida e ofende a dignidade da pessoa humana, uma vez que a identidade auto percebida pode ser visualizada, com caráter de definitividade, mesmo antes dos 18 anos completos.

⁷⁹ Como certidões de protesto, dos distribuidores cíveis e criminais dos Tribunais de Justiça, da Justiça Federal, Eleitoral, Trabalhista e Militar, se for o caso. (CNJ, 2018b).

modificação/averbação nos eventuais registros subsequentes – com autorização das pessoas atingidas pelo ato, como, por exemplo, no registro de seu casamento ou nascimento de seus filhos. (CNJ, 2018b).

Verdadeiramente, como adrede ressaltado, o procedimento extrajudicial privilegia o direito fundamental subjetivo à identidade de gênero, tutelando, enfim, importantes direitos da personalidade das pessoas transgênero, substituindo e abreviando de sobremaneira o tempo do procedimento judicial⁸⁰.

Ressalta-se que, com a apresentação dos documentos, todo o processo de alteração deve ser finalizado no prazo máximo de cinco dias úteis⁸¹, sendo que, geralmente, é concluído no mesmo dia em que protocolado, possuindo para o interessado a carga econômica de uma simples averbação⁸² (ressalvada a hipótese de gratuidade, nos termos do parágrafo único do artigo 9º do Provimento (CNJ, 2018b), mediante simples declaração), exponencialmente menor do que o custo do processo judicial (que, dependendo do caso, além das taxas judiciárias, deveria se somar os custos com exame e laudos periciais).

Não obstante, segundo dados fornecidos pelo relatório “Cartórios em Números 2020” (ANOREG/BR, 2020a), desde a edição do Provimento nº 73/2018, já foram realizados pelas serventias extrajudiciais 3.921 alterações de nome e gênero no Brasil. Estas alterações, além de representarem a conquista de direitos pelos próprios interessados, indubitavelmente beneficiam a coletividade como um todo, quebrando paradigmas em prol da construção de uma sociedade livre de preconceitos e discriminações.

⁸⁰ “Procedimentos que antes se arrastavam por meses e até mesmo por anos nos meandros da burocracia despótica do judiciário, atualmente, são realizados de forma rápida e com segurança jurídica, e isso é, sem dúvida alguma, uma melhoria do acesso à justiça”. (OLIVEIRA SOBRINHO; ARAÚJO FILHO, 2017, p. 808).

⁸¹ Utilize-se por analogia o prazo para expedição de certidões e retificações. (BRASIL, 1973b).

⁸² No estado do Rio Grande do Sul, para o ano de 2021, no valor de R\$ 37,30. (RIO GRANDE DO SUL, 2006).

Enfim, das análises perpetradas nesta pesquisa, dessume-se invariavelmente que a desjudicialização oferece à sociedade novas e diferenciadas possibilidades de acesso à justiça. Contudo, restou claro que estas opções não se reduzem ao campo meramente formal, ao contrário, em muito o exorbitam, adentrando-se, verdadeiramente, na esfera da satisfação material de direitos.

Por meio de sua perfectibilização prática, portanto, confere-se efetividade e eficácia a um plexo de direitos materiais consagrados no Código Civil, como os decorrentes das obrigações, da propriedade, da família, de sucessões e de ínsitos e inarredáveis direitos da personalidade, maximizando, ao fim e ao cabo, a promoção constitucional pela dignidade.

4.3 Nova perspectiva ao acesso à justiça: a desjudicialização da execução de títulos ao Tabela de Protestos

Por fim, como último instrumento, apresenta-se uma ousada ferramenta extrajudicial que, caso aprovada, alterará substancialmente o processo civil brasileiro e a própria forma em que o direito material é satisfeito: trata-se do Projeto de Lei nº 6.204, de 20 de novembro de 2019, que pretende, em suma, desjudicializar a execução civil de título executivo judicial e extrajudicial, transferindo-a para competência do Tabela de Protestos. (BRASIL, 2019b).

O Projeto de Lei fundamentou-se na recente desjudicialização da execução civil ocorrida em Portugal⁸³, na França e na Bélgica (ANOREG/BR, 2020b) que, essencialmente, transformará o Tabela de Protesto⁸⁴ e seus escreventes designados – por sua expertise nos temas afeitos aos títulos de crédito e outros documentos de dívida – em “agentes

⁸³ A lei portuguesa nº 32/2014 foi a que mais influenciou o projeto brasileiro. (ANOREG/BR, 2020b).

⁸⁴ Observe-se que a figura do tabela de protestos representa o agente ideal para titularizar essas competências, uma vez que imparcial e independente em referência ao direito subjacente (o que difere, como visto, do projeto de lei que pretende desjudicializar a execução fiscal para antes da própria administração pública credora).

de execução”, conduzindo e presidindo, dentro dos ditames previstos pelo devido processo legal “extrajudicial”, os processos executivos de obrigações pecuniárias⁸⁵ líquidas, certas e exigíveis⁸⁶, envolvendo sujeitos capazes e solventes⁸⁷. (BRASIL, 2019b).

Assim, ao agente de execução (tabelião de protestos) caberá praticar os principais atos processuais executivos, ficando responsável por verificar os pressupostos legais da execução, realizar a citação do executado, promover a penhora, avaliação dos bens, atos de expropriação (de todas as formas já possíveis ao Judiciário, inclusive por meio de seus convênios como, por exemplo, o Sisbajud, nos termos do artigo 29 do Projeto), pagamento do exequente, extinguir a execução quando satisfeita e suspendê-la, se não houver bens suficientes para satisfação do crédito, assim como emitir certidão de inexistência de bens suficientes. (BRASIL, 2019b).

Importante observar que, em relação aos emolumentos pela prática dos atos executivos, o Projeto prevê que o beneficiário da gratuidade da justiça realize o pagamento das taxas apenas com o recebimento do crédito executado. Sendo que, tratando-se de título judicial, bastará comprovar o deferimento do benefício auferido no processo de conhecimento e, por outro lado, sendo o título extrajudicial, deverá comprovar, perante o agente, que preenche os requisitos legais. (BRASIL, 2019b).

Ao Poder Judiciário, enfim, reservar-se-á exclusivamente a eventual resolução de litígios, quando provocado pelo tabelião, pelas partes ou por terceiros interessados (BRASIL, 2019b). Sobre o tema, conforme infere Hill

⁸⁵ “Pelo que estudamos e vivenciamos sobre o desenvolvimento da desjudicialização nos últimos anos, poderíamos até mesmo apostar que, em um momento posterior, o legislador se disporia a avançar não apenas no aspecto subjetivo, mas também com vistas a permitir a desjudicialização das execuções de fazer e não fazer e principalmente das execuções de entrega de coisa que, no nosso entender, também poderiam ser desjudicializados”. (HILL, 2020a, p. 183).

⁸⁶ Requer-se, igualmente, que o título executivo (judicial ou extrajudicial) esteja previamente protestado. (BRASIL, 2019b).

⁸⁷ Não podem ser partes o incapaz, o preso ou internado, as pessoas jurídicas de direito público, a massa falida ou o insolvente civil. (BRASIL, 2019b).

(2020a), o Projeto prevê amplas formas de irresignação das partes, seja para impugnar o ato administrativamente, incorreção na penhora ou avaliação, embargos à execução, etc. Nesses casos, esclarece a citada autora (2020a), que o julgamento adotar uma postura bipartida, ou seja, após a manifestação da parte contrária, decidirá o agente de execução (tabelião) e, persistindo a irresignação da parte, a questão será remetida ao juiz competente para análise e julgamento, em decisão irrecurável⁸⁸.

Evidentemente existem certas polêmicas no texto original, as quais poderão ser corrigidas pelos próprios parlamentares na tramitação e deliberação do Projeto. Entre estas, destaca-se a obrigatoriedade da tramitação pela via extrajudicial de execuções novas⁸⁹, o que, possivelmente, estaria ferindo o princípio da inafastabilidade da jurisdição, bem como, a obrigatoriedade da participação de advogado ao exequente (segundo expressa o artigo 2º), mas não ao executado, ferindo-se o princípio da isonomia/paridade de armas. (BRASIL, 2019b).

Em que pese estas observações, o objetivo do Projeto de Lei é justamente atacar o ponto mais vulnerável da Justiça Brasileira⁹⁰, o processo de execução que, como visto no capítulo introdutório desta pesquisa, representa a maioria absoluta dos processos de tramitação⁹¹, a maior taxa de

⁸⁸ “Inadmitir a legitimidade do movimento em prol da ampliação do regime da execução desjudicializada corresponde, data máxima venia, a um retrocesso histórico cultural [...]. A nenhum pretexto, enfim, se pode ter a execução desjudicializada como uma ofensa à garantia constitucional de acesso à justiça. É que os agentes executivos somente se encarregam dos atos executivos, de modo que os eventuais embargos e impugnações ao direito do exequente e aos atos praticados pelos referidos agentes são sempre submetidos à decisão de um juiz togado”. (THEODORO JÚNIOR, 2020, não paginado).

⁸⁹ Nos termos dos artigos 6º, 7º e 14 do Projeto de Lei. (BRASIL, 2019b).

⁹⁰ Não se descarta de outros movimentos objetivando conferir uma maior efetividade ao processo executivo, como, por exemplo, a Portaria da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional nº 33/2018, possibilitando a averbação pré-executória de bens e direitos sujeitos a arresto ou penhora, visando prevenir a fraude à execução por débitos inscritos em dívida ativa da União. (BRASIL, 2018).

⁹¹ Dos 77 milhões de processos em tramitação no ano de 2019, 55,8% se tratam exatamente de processos executivos. (CNJ, 2020).

congestionamento (baixo índice de processos solucionados)⁹² e o maior tempo de transcurso processual⁹³.

Segundo estudos apresentados pela Associação Nacional dos Notários e Registradores do Brasil, também considerando os valores apresentados pelo relatório “Justiça em Números” do CNJ, a desjudicialização retirará, de forma gradativa, mais de 13 milhões de execuções pendentes do Judiciário, que importará em uma economia de cerca de 65 bilhões de reais ao erário público, exatamente pela diminuição das despesas que envolvem os processos executivos⁹⁴. (ANOREG/BR, 2020b).

Uma das grandes vantagens do Projeto é, assim como em outros instrumentos desjudicializantes, aproveitar a estrutura física, pessoal e a capilaridade territorial das serventias, as quais, contando com um número maior de funcionários disponíveis e em todas as cidades (eliminando as fatídicas e demoradas cartas precatórias), poderão realizar os atos instrumentais executivos de uma forma mais célere, simples e desburocratizada, diminuindo o *iter* processual, recrudescendo a possibilidade de acordo (em vista da atuação direta do Tabelião com as partes) e aumentando a possibilidade de satisfação material do direito.

Noutra monta, não se descuidará de quaisquer direitos do executado, pois os conflitos, caso não sejam resolvidos pelo Tabelião, serão analisados e julgados pelo Juiz. Logo, os magistrados, além dos próprios servidores, contarão com mais tempo para solução e aprumo de outros processos, servindo esse modelo extrajudicial à consecução do acesso à justiça (a outras demandas) também pela via transversa.

⁹² A taxa de congestionamento dos processos executivos, em 2019, chegou a 87%. Isso significa que de cada 100 processos que tramitaram no ano de 2019, apenas 13 foram baixados. (CNJ, 2020).

⁹³ O tempo médio de tramitação do processo de execução é de 5 anos e 11 meses (o de execução fiscal, chega a 8 anos). (CNJ, 2020).

⁹⁴ Além disso, assim como analisado no item 4.2.1, o pagamento de emolumentos ao tabelião de notas aumentará a arrecadação estatal, tendo em vista a forma específica de repartição dessa taxa.

Não se pode negar, outrossim, como previamente tangenciado, que referido Projeto de Lei se lastreia em um ponto que se considera nefrágico à efetividade da jurisdição, dentro do contexto amplo de acesso adequado aos direitos, uma vez que admite a “formação de *incidentes judiciais no bojo de procedimentos extrajudiciais*, fortalecendo a indispensável cooperação entre as esferas judicial e extrajudicial no sistema de justiça contemporâneo e a correlata coordenação entre as duas esferas de atuação”. (HILL, 2021, p. 402, grifo do autor).

Obviamente, muito ainda terá de ser discutido – tanto no campo político quanto jurídico – até que citada modificação seja operacionalizada na prática. Muitas questões envolvendo emolumentos, ressarcimento das gratuidades, estrutura física, participações processuais, comunicação e cooperação entre as esferas, entre outros, deverão ser minuciosamente refletidos e planejados, justamente para que, como já conjecturado, o problema não seja apenas transposto do judicial para o extrajudicial.

Consequentemente, nessa mesma esteira, sabe-se que a desjudicialização sob comento não irá resolver os problemas da execução, justamente porque a querela reside na falta de patrimônio dos devedores para o cumprimento da obrigação.

Porém, como visualizado, existe um grande potencial para que torne os procedimentos executivos mais inteligíveis e ágeis, desonerando o Poder Judiciário e proporcionando uma maior chance de recuperação e de satisfação de crédito, aquilatando substancialmente, deste modo, o sistema jurídico e a administração da justiça no Brasil.

Considerações finais

O presente trabalho, atendendo aos objetivos a que se propôs, procurou avaliar, de forma crítica, as reais e efetivas contribuições das serventias notariais e de registro para a democratização e consecução do direito fundamental de acesso à justiça, tendo-se como base analítica a utilização de ferramentas advindas do processo de desjudicialização: a escritura pública de separação, divórcio, extinção de união estável, inventário e partilha, a usucapião extrajudicial e a averbação de alteração de prenome e gênero da pessoa transgênero, bem como, o Projeto de Lei que pretende desjudicializar o processo de execução de títulos.

Neste contexto, partiu-se inicialmente à aferição do acesso à justiça, visando demonstrar sua concepção, estrutura polissêmica e cabal importância para a concepção do Estado Democrático de Direito.

Vislumbrou-se, nesse segmento, que tradicionalmente o acesso à justiça era compreendido como mero sinônimo de acesso ao Poder Judiciário, perspectiva que desconsiderava quaisquer prospecções subjetivas (econômicas, sociais e/ou políticas) que pudessem afetar referido predicado, do mesmo modo que, concomitantemente, não se cogitavam opções ao processo contencioso jurisdicional, tornando o órgão estatal a única e exclusiva forma para efetivação de direitos.

Enfatizou-se, assim, que um dos principais fatores que preponderaram para o recrudescimento de uma nova concepção ao acesso à justiça foi a Constituição de 1988, principalmente por seu compromisso com a difusão de direitos e viés garantista no âmbito dos direitos fundamentais, estatuinto a dignidade da pessoa humana como fundamento basilar. Nesse

enfoque, ressaltou-se que, dentro dos atuais ditames constitucionais e democráticos almejados, não basta ao Estado proclamar formalmente a existência de direitos, sem que proporcione instrumentos materiais para torná-los efetivos à sociedade.

Desse modo, restou indubitável que o significado do acesso à justiça não se resume ao simples acesso ao Judiciário, em uma concepção formal, sendo seu alcance muito mais complexo, vasto e abrangente, uma vez que sua acepção variará e evoluirá conforme forem as necessidades políticas e sociológicas da sociedade pela afirmação de direitos fundamentais, correspondendo a um verdadeiro “direito-garantia” e um dos principais pilares do Estado de Direito e da democracia.

Importante relação adveio da pesquisa denominada “Projeto Florença”, capitaneada por Mauro Cappelletti e Bryant Garth, considerada revolucionária e essencial para compreensão das barreiras, medidas de viabilização e da própria importância do acesso à justiça. Revelou ser de especial importância a chamada “terceira onda renovatória”, caracterizada pela reestruturação do modo de processar e de prevenir conflitos.

Destacou-se, nesse prisma, que dentro do ordenamento brasileiro, o acesso à justiça tem natureza jurídica ambivalente, consubstanciando-se tanto como princípio quanto direito fundamental, trazendo em seu bojo, por consequência direta, diversos outros direitos e garantias fundamentais que lhe são interconectados, correspondendo, enfim, em instrumento que garante a implantação de outros direitos e, por isso, deve equacionar e balizar, por suas características próprias, toda atuação do Poder Público.

Ratificou-se, por essas considerações, que o acesso à justiça não pode ser compreendido de maneira restrita, em viés específico do direito processual, mas deve representar a constante busca por uma ordem jurídica justa, de maneira aberta, mediante seu delineamento substancial e axiológico, que prime pela redução dos obstáculos e proporcione a consecução

de direitos de forma efetiva, tempestiva e adequada, seja por meio do Poder Judiciário ou não.

Por conseguinte, constatou-se que diante de um conglomerado de concausas, que perpassam pela concretização de direitos fundamentais, pelos modelos socioeconômicos, por escolhas legislativas e pela própria opção do sistema jurídico no monopólio da jurisdição, vivencia-se a ocorrência de uma “hiper” litigiosidade, onde a sociedade destina todas as suas pretensões ao Poder Judiciário, que assume verdadeiramente a feição de um poder político.

Apurou-se, como consequência direta desse cenário, a impossibilidade deste órgão estatal atender a demanda proposta de maneira adequada e célere, encontrando-se cada vez mais sobrecarregado de processos, em uma cada vez mais saliente crise de efetividade, colocando em xeque a consecução do princípio do acesso à justiça, em sua dimensão substancial.

Identificou-se, nessa senda, que o aumento considerável no número de processos no Judiciário não está relacionado ao incremento do acesso à justiça, justamente porque esse contingente processual é majoritariamente representando por pouco litigantes, que se aproveitam da letargia do sistema como método de administração e controle de perdas, manipulando a justiça estatal.

Enfatizando a crise de efetividade, apresentou-se pesquisas estatísticas conduzidas pelo CNJ, principalmente pelo atual relatório “Justiça em Números”, que demonstraram números assustadores, porém não surpreendentes. Verificou-se, inicialmente, uma grande discrepância entre as taxas judiciárias cobradas entre os estados da federação, inversamente proporcionais ao IDH dos respectivos territórios.

Outrossim, demonstrou-se que no ano de 2019, a Justiça brasileira possui o número total de 77,1 milhões de processos em tramitação, sendo

que, destes, 30,2 milhões ingressaram neste mesmo ano de 2019, representando um aumento de 6,8% comparado ao ano-base anterior. Por outro lado, o relatório revelou que o ano de 2019 apresentou o maior índice histórico de produtividade, onde cada magistrado brasileiro solucionou, em média, oito processos por dia útil, o que ensejou diversos questionamentos sobre a qualidade da prestação jurisdicional que está sendo ofertada.

Consignou-se ser contraproducente aumentar os investimentos na estrutura da jurisdição tradicional que, em sentido oposto, apenas recrudesceriam o influxo processual em detrimento do orçamento estatal. Não obstante, concedeu-se atenção ao nítido descumprimento do princípio da razoável duração do processo, baseando-se nos dados que demonstraram um elevadíssimo transcurso de tempo para prolação da sentença e consequente baixa do processo, podendo alcançar, principalmente nos processos executivos, mais de nove anos, representando este último, inequivocamente, o maior gargalo da justiça brasileira.

Diante do cenário e das externalidades apresentadas, conjecturou-se a necessidade de uma revisão nas políticas públicas de administração da justiça brasileira, impondo-se ao Estado o dever de instituir e fomentar novas ferramentas democráticas de acesso à justiça fora do escopo privativo do Poder Judiciário, que lograssem êxito na obtenção de direitos de forma justa, tempestiva e adequada, descentralizando e compartilhando a tradicional função jurisdicional.

Por esse trilhar, conceituou-se a desjudicialização, em seu sentido amplo, como todo e qualquer procedimento/técnica que possibilita na transferência – do Poder Judiciário para outras entidades – da resolução de conflitos, da atribuição de competências e/ou de situações fáticas de relevante interesse social que, anteriormente, dependeriam da intercessão do Estado-Juiz.

Observou-se que o ideal do compartilhamento da jurisdição encontra bases no ordenamento jurídico brasileiro, representado, principalmente, pela Resolução nº 125/2010 do CNJ e pelo atual Código de Processo Civil.

Aferiu-se que essa concepção descentralizada advém do sistema denominado “Justiça Multiportas” que, de sua origem norte americana, pressupõe a possibilidade da adoção de outros métodos alternativos/extrajudiciais da solução de conflitos (MASC ou MESC). Identificou-se a vertente de um sistema jurídico baseado na cooperação e colaboração, que proporciona, ao invés da sempre presente solução adjudicada judicial, um leque de variadas opções (“portas”), preventivas e/ou resolutivas, cabendo ao jurisdicionado eleger a que, dentro do respectivo caso concreto, melhor e mais adequadamente atenda seu direito.

Entrementes, ponderou-se que os métodos extrajudiciais concretizam a desjudicialização *lato sensu*, pois transladam demandas da esfera exclusiva do Poder Judiciário, apresentando-se das mais variadas formas, de modo não taxativo. Dentre elas, evidenciou-se a mediação, a conciliação, a arbitragem e, especialmente, a desjudicialização operacionalizada pelos notários e registradores.

Definiu-se, apesar de importantes posicionamentos contrários, que na aplicação destes métodos extrajudiciais existe a efetiva prestação de jurisdição, delineando-se, sequencialmente, os requisitos básicos da mediação e conciliação, como espécies de métodos autocompositivos e, enfim, da arbitragem, como possibilidade heterocompositiva.

Para melhor esclarecimento e aprofundamento do tema em estudo, entendeu-se ser necessário o estabelecimento de segmentos especiais tratando sobre a desjudicialização destinada as serventias extrajudiciais, definindo sua evolução legislativa e pressupostos basilares de aplicação, para, somente assim, mediante a caracterização jurídica dos notários e registradores, trazer à tona à discussão sobre as efetivas e reais contribuições

dos instrumentos decorrentes do processo de desjudicialização ao direito fundamental do acesso à justiça.

Por conta de tal avaliação, descreveu-se que para uma correta utilização dos instrumentos extrajudiciais, dentre os quais, os voltados à atividade notarial e registral, era necessário reestruturar as políticas públicas de administração de justiça e a própria metodologia de aprendizado dos operadores do direito, justamente porque essas ferramentas rompem com o antigo paradigma de centralização do Judiciário.

Exemplificou-se, assim, a evolução legislativa dos procedimentos direcionados aos notários e registradores, perpassando desde a Lei de Registros Públicos, o Código de Processo Civil até o Provimento nº 73/2018 do CNJ, destacando que estes instrumentos somente auferiram notoriedade e especial relevância jurídica após a promulgação da Constituição de 1988, em razão da expressa previsão da natureza jurídica, requisitos e formas de ingresso por concurso público da atividade notarial e registral.

Delineou-se a particularidade na transferência de competências à atividade extrajudicial, mantendo o caráter público em seu exercício, assim como, a tendência de que estas advenham, pela própria natureza das funções, no campo da jurisdição voluntária, mas que, contudo, a exemplo de outros procedimentos já pacificados, avança-se para o direcionamento de competências provenientes da jurisdição contenciosa.

Mereceu atenção, destarte, a advertência de que a desjudicialização não é (nem pretende ser) uma solução mágica à problemática da grave crise enfrentada pelo Poder Judiciário, podendo apenas auxiliar e corroborar, caso corretamente aplicada, em sua complexa resolução. Disso advém a inexorável obrigação dos órgãos encarregados, tanto o Legislativo quanto o CNJ, de não a utilizarem de forma irresponsável e irrefreada, mas de cuidadosamente planejarem e ponderarem as competências delegadas,

em todos os seus aspectos (economicidade, celeridade, inteligibilidade, etc.), justamente para que as mazelas encontradas na esfera judicial, não sejam reflexamente transportas à seara extrajudicial.

Enfim, evidenciou-se a necessidade de que os instrumentos advindos da desjudicialização observem os princípios e mandamentos processuais constitucionais, como imperativo do próprio Estado Democrático de Direito. Nesse âmbito, evitando-se o retrocesso de garantias, delineou-se o que se convencionou chamar de devido processo legal “extrajudicial”, ou seja, princípios que, dentro da convergência do Direito Notarial/Registral com o Direito Processual, devem ser observados pelas serventias extrajudiciais em seu mister, como a imparcialidade e independência dos agentes competentes, o controle externo, a publicidade, a previsibilidade do procedimento e o contraditório.

Diante dessas elucbrações, portanto, apresentou-se os notários e registradores, especificando o contexto histórico das atividades, seu sistema jurídico e a evolução e consolidação apresentada pelo artigo 236 da Constituição de 1988 e Lei Federal nº 8.935 de 1994, determinando que os serviços serão prestados por particulares, por delegação do Poder Público, mediante a aprovação em concurso público de provas e títulos.

Com a descrição pormenorizada das funções, fé pública, pressupostos, atributos, competências, direitos, deveres, responsabilidades, forma de ressarcimento, impedimentos, distribuição territorial e fiscalização externa, fixou-se a compreensão que os delegatários, utilizando-se dos instrumentos advindos do processo de desjudicialização, possuem grande potencial para conferir efetividade ao direito fundamental do acesso à justiça.

Partindo-se para a apreciação empírica, enfim, analisou-se o procedimento e os pressupostos autorizadores de alguns dos principais

instrumentos outorgados à atividade notarial e registral no campo da desjudicialização: (i) a separação, divórcio, extinção de união estável, inventário e partilha extrajudicial por escritura pública, realizada pelo Tabelionato de Notas; (ii) a usucapião extrajudicial, através do Registro de Imóveis e; (iii) a averbação de alteração de prenome e gênero da pessoa transgênero, de competência do Registro Civil das Pessoas Naturais.

Em cada uma destas ferramentas, apresentou-se sua comparação em face de seu congênere judicial, utilizando-se, para tanto, de dados estatísticos fornecidos pelo CNJ, Tribunal de Justiça, associação nacional dos notários e registradores e doutrina.

Comprovou-se, na prática, que os citados instrumentos desjudicializantes são muito mais efetivos dos que seus semelhantes judiciais, proporcionando o direito material de forma extremamente mais rápida, mais econômica e mais inteligível, corroborando valorosamente com o desiderato do acesso à justiça, ao mesmo tempo em que desobstruem e desoneram o Poder Judiciário.

Nessa senda, quanto ao procedimento perfectibilizado pelo Tabelionato de Notas, provou-se ser ele de larga utilização pela sociedade brasileira, com mais de 2,7 milhões de atos praticados, permitindo a desobstrução do Judiciário e proporcionando uma economia de 6,3 bilhões de reais ao Estado, além de, reflexamente, aumentar a própria arrecadação pública em face dos emolumentos recebidos pelos delegatários.

No fator econômico, ainda, realizou-se um exemplo hipotético sobre os valores cobrados pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul e pelos Tabelionatos do mesmo estado, considerando a mesma base de cálculo. Descobriu-se uma enorme discrepância entre as taxas judiciárias e o valor dos emolumentos, chegando o primeiro a custar cinco vezes mais do que o último.

Quanto ao fator tempo, o resultado não foi diferente. O cruzamento de dados entre as pesquisas descortina que os procedimentos que podem durar vários anos no Poder Judiciário (principalmente os inventários), são resolvidos em dias ou em poucas semanas pelos Tabelionatos.

Na sequência, discorreu-se sobre as contribuições do procedimento de usucapião extrajudicial, de titularidade do Registro de Imóveis. Do mesmo modo, lastrado no fator econômico, realizou-se um exemplo hipotético similar, para aferição no estado do Rio Grande do Sul, utilizando-se como bases de cálculos (valores venais dos imóveis) a quantia de 50, 100 e 500 mil reais. Descobriu-se que, conforme maior a base de cálculo, maior a diferença apresentada, ou seja, no primeiro caso, a diferença entre o valor cobrado pelas taxas judiciárias e os emolumentos foi de aproximadamente 37% maior, no segundo caso, 51% maior e, no terceiro, 65% maior.

Outrossim, sobre a celeridade, sobrevieram os mesmos benefícios pela opção da via extrajudicial. Baseando-se nas etapas do procedimento desjudicializado, a doutrina estima um tempo médio de 90 a 120 dias para finalização, ao passo que, na esfera judicial, o tempo médio revelou ser de mais de 3 anos, diferença que, ao mínimo, impacta o real aproveitamento econômico do bem por seu titular.

Finalmente, analisou-se o procedimento de competência do Registro Civil das Pessoas Naturais. Inicialmente, mostrou-se relevante identificar corretamente a especialidade, frente a novéis alterações legislativas, que o possibilitaram em prestar uma variedade de serviços públicos (principalmente relativos a documentos de identificação) em benefício da população.

Compreendeu-se que a averbação de alteração de prenome e gênero da pessoa transgênero, apesar de não demonstrar valores quantitativamente expressivos, representa uma conquista que extrapola qualquer influxo de questões econômicas, sendo a ferramenta desjudicializante que

mais contribui para a dignidade da pessoa humana, para o acesso à justiça inclusivo e para construção de uma sociedade livre e democrática.

Descortinou-se, assim, a agruras do procedimento judicial para modificação do gênero, permeado por discriminações, demora e insegurança jurídica. Ao contrário, visualizou-se que o procedimento extrajudicial é simples, tramita unicamente perante a Serventia e é realizado por meio de declaração escrita do interessado, o qual manifesta sua vontade de alterar o prenome e gênero, em razão de sua identidade autopercebida, sem qualquer necessidade de opinião médica, de tratamentos com hormônios e/ou de realizações de cirurgias de redesignação sexual.

Salientou-se, nesse prisma, que o procedimento é realizado no prazo máximo de 5 dias, cabendo ao interessado, quando não beneficiário de gratuidade, arcar com os emolumentos, no estado do Rio Grande do Sul, no valor de R\$ 37,30.

Por fim, entendeu-se necessário apresentar outras possibilidades ao acesso à justiça, consubstanciada no Projeto de Lei nº 6.204/2019, que objetiva desjudicializar a execução civil de títulos lastreada em obrigações pecuniárias ao Tabelião de Protestos, em verdadeiro procedimento sincrético híbrido. Pelo teor do Projeto, caberá ao Tabelião realizar todos os atos processuais executivos, relegando ao Judiciário apenas a resolução de litígios, quando não solucionada pelo delegatário.

Entendeu-se que o Projeto é polêmico, e que modificações pontuais deverão ser realizadas para conferir sua plena legitimidade em face da Constituição, mas que, invariavelmente, pode se apresentar como um valioso instrumento para conferir maior celeridade e efetividade à execução, compreendida como o maior gargalo da justiça brasileira.

Ora, pelas elucubrações da pesquisa, tornou-se cristalino que a alternativa extrajudicial, por meio da desjudicialização, pode racionalizar e colaborar para o aprimoramento das políticas públicas de administração

da justiça, não simplesmente criando novos mecanismos formais de acesso à justiça em prol da sociedade, mas sim, conferindo inexoravelmente e de modo especial, a satisfação e a efetividade prática aos direitos materiais previstos na legislação civil brasileira, seja no campo dos direitos das obrigações, reais, família, sucessões e, igualmente, na proteção e salvaguarda de importantes direitos da personalidade das pessoas.

Portanto, diante de todos os elementos e das análises empíricas expostas nesta pesquisa, conclui-se que o emprego dos instrumentos desjudicializantes pela atividade extrajudicial – como arquétipo dos procedimentos desenvolvidos na perspectiva de uma jurisdição compartilhada – exatamente por propiciarem, em seus respectivos campos de atuação, a obtenção de direitos de forma adequada e segura, diminuindo custos, desobstruindo o Poder Judiciário e promovendo a celeridade, contribuem de forma eficaz à concretização do direito fundamental de acesso à justiça, em sua vertente moderna e substancial. Comprova-se, assim, na integridade, a hipótese inicialmente levantada.

Referências

ABREU, Pedro Manuel. **Acesso à justiça e juizados especiais: o desafio histórico de da consolidação de uma justiça cidadã no Brasil**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004.

_____. **O processo jurisdicional como um *locus* da democracia participativa e da cidadania inclusiva**. Orientador: Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues. 2009. 544 f. Tese de Doutorado. Direito, Estado e Sociedade, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/91342>. Acesso em: 28 maio. 2021.

ALEXY, Robert. **Teoria discursiva do direito**. Organização, tradução e estudo introdutório Alexandre Travessoni Gomes Trivisonno. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2014.

ALMEIDA, João Alberto de. **Desjudicialização: a relação entre a arbitragem e os serviços notariais e registrais**. Revista Faculdade Direito UFMG, Belo Horizonte, n. 59, p. 101 a 122, jul./dez. 2011. Disponível em: <https://revista.direito.ufmg.br/index.php/revista/article/viewFile/151/140>. Acesso em: 19 maio. 2021.

ASSOCIAÇÃO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES DO BRASIL. **Revista Cartórios com Você**, n. 8, maio./jul. 2017. Disponível em: <https://www.anoreg.org.br/site/revistas/cartorios/Cartorios-Com-Voce-o8.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2021.

_____. **Cartórios em números 2020**. Brasília, 2020a. Disponível em: <https://www.anoreg.org.br/site/wp-content/uploads/2020/11/Cart%C3%B3rios-em-N%C3%BAmeros-2-edi%C3%A7%C3%A3o-2020.pdf>. Acesso em: 18 maio. 2021.

_____. **Revista Cartórios com Você**, n. 22, set. 2020b. Disponível em: <https://www.anoreg.org.br/site/wp-content/uploads/2020/12/Revista-Carto%CC>

%81rios-com-Voce%CC%82-Edic%CC%A7a%CC%83o-22.pdf. Acesso em: 27 abr. 2021.

ALVIM, José Eduardo Carreira. **Teoria geral do processo**. 21.ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

BARROSO, Luís Roberto. **Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito: o triunfo tardio do Direito Constitucional no Brasil**. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 10, n. 851, 1 nov. 2005. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/7547>. Acesso em: 10 maio. 2021.

BENTO, Berenice Alves de Melo. **O que é transexualidade**. São Paulo: Brasiliense, 2008.

BERMUDES, Sergio. **Introdução ao processo civil**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Do estado liberal ao estado social**. 8.ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

BORTZ, Marco Antonio Greco. **A desjudicialização - um fenômeno histórico e global**. Revista de Direito Notarial, São Paulo, ano 1, v. 1, p. 75-110, jul./set., 2009.

BRANDELLI, Leonardo. **Teoria Geral do Direito Notarial**. São Paulo: Saraiva, 2012.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 15 abr. 2021.

_____. **Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973**. Institui o código de processo civil. Diário Oficial da República Federativa do Brasil: Brasília, [1973a]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15869imprensa.htm. Acesso em: 15 maio. 2021.

- _____. **Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973.** Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil: Brasília, [1973b]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm. Acesso em: 29 maio. 2021.
- _____. **Lei nº 8.560, de 29 de dezembro de 1992.** Regula a investigação de paternidade dos filhos havidos fora do casamento e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil: Brasília, [1992]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8560.htm. Acesso em: 14 jun. 2021.
- _____. **Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994.** Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. Diário Oficial da República Federativa do Brasil: Brasília, [1994]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8935.htm. Acesso em: 29 abr. 2021.
- _____. **Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996.** Dispõe sobre a arbitragem. Brasília, 23 set. 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9307.htm. Acesso em: 17 jun. 2021.
- _____. **Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997.** Dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário, institui a alienação fiduciária de coisa imóvel e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9514.htm. Acesso em: 28 jun. 2021.
- _____. **Lei nº 10.169, de 29 de dezembro de 2000.** Regula o § 2º do art. 236 da Constituição Federal, mediante o estabelecimento de normas gerais para a fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L10169.htm. Acesso em: 29 abr. 2021.
- _____. **Lei nº 10.931, de 02 de agosto de 2004.** Dispõe sobre o patrimônio de afetação de incorporações imobiliárias, Letra de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Bancário, altera o Decreto-Lei nº 911, de 1º de outubro de 1969, as Leis nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, nº 4.728, de 14 de julho de 1965, e nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, e dá outras providências. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.931.htm.

Acesso em: 20 jun. 2021.

_____. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, 16 mar. 2015a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/13105.htm. Acesso em: 28 abr. 2021.

_____. **Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015**. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. Brasília, 26 jun. 2015b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/13140.htm. Acesso em: 18 jun. 2021.

_____. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal;. Brasília, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm#art109. Acesso em: 18 jun. 2021.

_____. **Portaria PGFN nº 33, de 08 de fevereiro de 2018**. Regulamenta os arts. 20-B e 20-C da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002 e disciplina os procedimentos para o encaminhamento de débitos para fins de inscrição em dívida ativa da União, bem como estabelece os critérios para apresentação de pedidos de revisão de dívida inscrita, para oferta antecipada de bens e direitos à penhora e para o ajuizamento seletivo de execuções fiscais. 2018. Disponível em: <http://sijut2.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=90028&visao=anotado#:~:text=2%C2%BA,-O%20controle%20de%20legalidade%20dos%20d%C3%A9bitos%20encaminhados%20para%20inscri%C3%A7%C3%A3o%20em,ou%20a%20requerimento%20do%20interessado..> Acesso em: 29 jun. 2021.

_____. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 4257, de 2019**. Modifica a Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980, para instituir a execução fiscal administrativa e a arbitragem tributária, nas hipóteses que especifica. 2019a. Disponível em:

<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/137914>. Acesso em: 20 jun. 2021.

_____. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 6204, de 2019**. Dispõe sobre a desjudicialização da execução civil de título executivo judicial e extrajudicial; altera as Leis nº a nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996, a nº 9.492, de 10 de setembro de 1997, a nº 10.169, de 29 de dezembro de 2000, e a nº 13.105 de 16 de março de 2015 – Código de Processo Civil. 2019b. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139971>. Acesso em: 28 maio. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. **ADI 4.275/DF**. Ministro Marco Aurélio, Redator do acórdão Ministro Edson Fachin. Data de publicação DJE 07.mar.2019. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur399205/false>. Acesso em: 22 jun. 2021.

BROWN, Wendy. **Cidadania sacrificial, neoliberalismo, capital humano e políticas de austeridade**. Trad. Juliane Bianchi Leão. Rio de Janeiro: Zazie, 2018.

CASSETTARI, Christiano. **Divórcio, extinção de união estável e inventário por escritura pública: teoria e prática**. 9.ed. São Paulo: Atlas, 2018.

CÂMARA, Alexandre de Freitas. **Lições de Direito Processual Civil**. 14. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Lumes Juris, 2008.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. 6.ed. rev. Coimbra: Almedina, 1993.

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

CENEVIVA, Walter. **Lei dos notários e dos registradores comentada**. 8.ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **100 maiores litigantes**. Brasília, CNJ, 2012.

Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/100_maiores_litigantes.pdf. Acesso em: 30 maio. 2021.

_____. **Diagnóstico das custas processuais praticadas nos tribunais**. Brasília, CNJ, 2019. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/11/relat_custas_processuais2019.pdf. Acesso em: 24 maio. 2021.

_____. **Estudo comparado sobre recursos, litigiosidade e produtividade: a prestação jurisdicional no contexto internacional**. Brasília, CNJ, 2011. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/relat_estudo_comp_inter.pdf. Acesso em: 30 maio. 2021.

_____. **Justiça em números 2020**. Brasília, CNJ, 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB-V3-Justi%C3%A7a-em-N%C3%BAmoros-2020-atualizado-em-25-08-2020.pdf>. Acesso em: 19 maio. 2021.

_____. **Provimento nº 16, de 17 de fevereiro de 2012**. Dispõe sobre a recepção, pelos Oficiais de Registro Civil das Pessoas Naturais, de indicações de supostos pais de pessoas que já se acharem registradas sem paternidade estabelecida, bem como sobre o reconhecimento espontâneo de filhos perante os referidos registradores. Brasília, CNJ, 2012. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/1299>. Acesso em: 20 jun. 2021.

_____. **Provimento nº 53, de 16 de maio de 2016**. Dispõe sobre a averbação direta por Oficial de Registro Civil das Pessoas Naturais da sentença estrangeira de divórcio consensual simples ou puro, no assento de casamento, independentemente de homologação judicial. Brasília, CNJ, 2016. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2515>. Acesso em: 20 jun. 2021.

_____. **Provimento nº 63, de 14 de novembro de 2017**. Institui modelos únicos de certidão de nascimento, de casamento e de óbito, a serem adotadas pelos escritórios de registro civil das pessoas naturais, e dispõe sobre o reconhecimento voluntário e a averbação da paternidade e maternidade socioafetiva no Livro “A” e sobre o registro

de nascimento e emissão da respectiva certidão dos filhos havidos por reprodução assistida. Brasília, CNJ, 2017a. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2525>. Acesso em: 20 jun. 2021

_____. **Provimento nº 65, de 14 de dezembro de 2017.** Estabelece diretrizes para o procedimento da usucapião extrajudicial nos serviços notariais e de registro de imóveis. Brasília, CNJ, 2017b. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2527>. Acesso em: 20 maio. 2021.

_____. **Provimento nº 67, de 23 de maio de 2018.** Dispõe sobre os procedimentos de conciliação e de mediação nos serviços notariais e de registro do Brasil. Brasília, CNJ, 2018a. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2532>. Acesso em: 29 maio. 2021.

_____. **Provimento nº 73, de 28 de junho de 2018.** Dispõe sobre a averbação da alteração do prenome e do gênero nos assentos de nascimento e casamento de pessoa transgênero no Registro Civil das Pessoas Naturais (RCPN). Brasília, CNJ, 2018b. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2623>. Acesso em: 28 maio. 2021.

_____. **Resolução nº 35/2007, de 24 de abril de 2007.** Disciplina a aplicação da Lei nº 11.441/07 pelos serviços notariais e de registro. Brasília, CNJ, 2007. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/179>. Acesso em: 27 mai. 2021.

_____. **Resolução nº 125/2010, de 29 de novembro de 2010.** Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília, CNJ, 2010. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156>. Acesso em: 04 jun. 2021.

COUTO, Marcelo de Rezende Campos Marinho. **Usucapião extrajudicial.** 14.ed. rev. e atual. Salvador: Juspodivm, 2020.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de direito administrativo.** 14.ed. rev. e atual. Salvador: Juspodivm, 2015.

_____. Curso de direito constitucional. 10.ed. rev. e atual. Salvador: Juspodivm, 2016.

DIAS, João Paulo; PEDROSO, João. **As profissões jurídicas entre a crise e a renovação: o impacto do processo de desjudicialização em Portugal**. Revista Direito e Democracia, Canoas, vol. 3, n. 2, p. 281-324, 2002. Disponível em: <https://estudogeral.sib.uc.pt/handle/10316/42236>. Acesso em: 17 jun. 2021.

DIDIER JÚNIOR, Fredie. **Curso de Direito Processual Civil: introdução ao direito processual civil e processo de conhecimento**. 13.ed. rev. ampl. Salvador: Juspodivm, 2011.

_____. **Direito à inafastabilidade do poder judiciário**, p. 1-8. 2004. Disponível em: www.unifacs.br/revistajuridica/arquivo/edicao_setembro2004/docente/doco2.doc. Acesso em: 27 abr. 2021.

EL DEBS, Martha. **Legislação notarial e de registros públicos comentada**. 3.ed. rev. ampl. Salvador: Juspodivm, 2018.

ERPEN, Décio Antonio. A atividade notarial e registral: uma organização social pré-jurídica. **Revista de Direito Imobiliário**, n. 35, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1995, p. 37-39.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Direito civil: direitos reais**. 8.ed. rev. ampl. Salvador: Juspodivm, 2012.

FERRARI, Carla Modina; KÜMPPEL, Vitor Frederico. **Tratado notarial e registral: ofício de registro civil das pessoas naturais**. São Paulo: YK, 2017.

FERRAZ, Sérgio. Usucapião Especial. In: DALLARI, Adílson Abreu; FERRAZ, Sérgio. (Coord). **Estatuto da cidade: comentários à lei federal 10.257/2007**. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 138-148.

FERREIRA, Paulo Roberto Gaiger; RODRIGUES, Felipe Leonardo. **Coleção Cartórios: Tabelação de notas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

GERVASONI, Tássia Aparecida. **Estado, jurisdição e a participação da sociedade na gestão de políticas públicas**. Revista Saber Humano, Restinga Sêca, v. 9, n. 14, p. 51-62, jan./jun. 2019. Disponível em: <https://saberhumano.emnuvens.com.br/sh/article/view/389/397>. Acesso em: 18 maio. 2021.

_____. ; LEAL, Mônica Clarissa Hennig. **Ativismo judicial? o “antes” e o “depois” da constituição de 1988 na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: um estudo a partir da noção de vinculação dos particulares aos direitos fundamentais**. Revista Pensar, Fortaleza, v. 18, n. 3, p. 953-970, set./dez. 2013. Disponível em: <https://periodicos.unifor.br/rpen/article/view/2815>. Acesso em: 20 maio. 2021.

GORETTI, Ricardo. **Mediação e acesso à justiça**. Salvador: Juspodivm, 2016.

GRECO, Leonardo. **Jurisdição voluntária moderna**. São Paulo: Dialética, 2003.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **Ensaio sobre a processualidade: fundamentos para uma nova teoria geral do processo**. Brasília: Gazeta Jurídica, 2016.

HILL, Flávia Pereira. **Desjudicialização da execução civil: reflexões sobre o projeto de Lei nº 6.204/2019**. Revista Eletrônica de Direito Processual, Rio de Janeiro, v. 21, n. 3, p. 164-205, set./dez. 2020a. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/54202>. Acesso em: 29 jun. 2021.

_____. **Desjudicialização e acesso à justiça além dos tribunais: pela concepção de um devido processo legal extrajudicial**. Revista Eletrônica de Direito Processual, Rio de Janeiro, v. 22, n. 1, p. 379-408, jan/abr. 2021. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/56701>. Acesso em: 05 jun. 2021.

_____. **Passado e futuro da mediação: perspectiva histórica e comparada**. Revista de Processo, v. 45, n. 303, p. 479-502, maio. 2020b. Disponível em: <<https://www.thomsonreuters.com.br/content/dam/openweb/documents/pdf/Brazil/revistas/especializadas/repro-303-flavia-hill-passado-e-futuro-da-mediacao.pdf>>. Acesso em 11 jun. 2021.

LAGES, Cintia Garabini; DIZ, Jamile Bergamaschine Mata. **Revisitando a concepção de acesso à justiça a partir da obra de Cappelletti e Garth**. Revista Jurídica CCJ, v. 22, n. 47, p. 219-252, jan./jun. 2018. Disponível em: <https://proxy.furb.br/ojs/index.php/juridica/article/view/7223/3991>. Acesso em: 26 abr. 2021.

LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes. “Sistema Multiportas”: opções para tratamento de conflitos de forma adequada. In: SALLES, Carlos Alberto; LOPES, Marco Antônio Garcia; SILVA, Paulo Eduardo Alves da. (Coord.). **Negociação, mediação, conciliação e arbitragem**: curso de métodos adequados de solução de controvérsias. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. p. 71-107.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Manual de direito notarial**: da atividade e dos documentos notariais. 3.ed. rev. ampl. Salvador: Juspodivm, 2018.

_____. **Registros Públicos**: teoria e prática. 10.ed. rev. ampl. Salvador: Juspodivm, 2019.

LUDWIG, Guilherme Guimarães. **Entre o acesso à justiça e a “dependência química” do judiciário**: a conciliação prévia como resgate da cidadania. Revista RDC, n. 71, p. 8-36, maio/jun. 2011. Disponível em: <http://docplayer.com.br/8474151-Entre-o-acesso-a-justica-e-a-ependencia-quimica-do-judiciario-a-conciliacao-previa-moresgate-da-idadania.html>. Acesso em: 26 abr. 2021.

MACEDO, Deoclécio Leite de. **Tabeliães do Rio de Janeiro do 1º ao 4º Ofício de Notas**: 1565-1822. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2007.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Acesso à justiça**: condicionantes legítimas e ilegítimas. 3.ed. rev. atual. e ampl. Salvador: Juspodivm, 2019.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz. MITIDIERO, Daniel. **Novo código de processo civil comentado**. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

_____. **Teoria geral do processo**. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

MARQUES, José Frederico. **Ensaio sobre a jurisdição voluntária**. Campinas: Millennium, 2000.

MIRANDA, Jorge. **Teoria do estado e da constituição**. Coimbra: Coimbra, 2002.

MOURA, Marcelo Oliveira de; MORAIS, José Luiz Bolzan de. **O neoliberalismo “eficientista” e as transformações da jurisdição**. Revista Brasileira de Direito, Passo Fundo, vol. 13, n. 1, p. 177-195, jan/abr. 2017. Disponível em: <https://seer.imed.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/1565/1117>. Acesso em: 18 maio. 2021.

NALINI, José Renato. **Novas perspectivas no acesso à justiça**. Revista CEJ – Centro de Estudos Judiciários, v. 1, n. 3, p. 61-69, set/dez. Brasília: CJF, 1997. Disponível em: <<http://daleth.cjf.jus.br/revista/numero3/artigo08.htm>>. Acesso em: 26 abr. 2021.

_____. **O juiz e o acesso à justiça**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

NERY JÚNIOR, Nelson. **Princípios do processo civil na Constituição Federal**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Novo código de processo civil – Lei 13.105/2015**. São Paulo: Método, 2015.

NOBRE, Francisco José Barbosa. **A usucapião administrativa no Novo Código de Processo Civil**. 2014. Disponível em: <https://portaldori.com.br/2014/09/01/a-usucapiao-administrativa-no-novo-codigo-de-processo-civil-por-francisco-jose-barbosa-nobre/>. Acesso em: 29 jun. 2021.

OLIVEIRA, Carlos Alberto Alvaro. MITIDIERO, Daniel. **Curso de processo civil: teoria geral do processo e parte geral do direito processual civil**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

OLIVEIRA, Daniela Olímpio de. **Uma releitura do princípio do acesso à justiça e a ideia da desjudicialização**. Revista Eletrônica de Direito Processual, Rio de Janeiro, v. 11,

n. 11, p. 67-98, jan./jun. 2013. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/18064>. Acesso em: 25 maio. 2021.

OLIVEIRA SOBRINHO, Afonso Soares; ARAÚJO FILHO, Clarindo Ferreira. **O serviço notarial e de registro: da judicialização à composição de conflitos como um contraponto à burocracia estatal.** Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM, Santa Maria, v. 12, n.3, p. 790-815, 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/25664/pdf>. Acesso em: 14 jun. 2021.

ONU. Assembleia Geral das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** 1948. Disponível em: <http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/>. Acesso em: 18 abr. 2021.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; PORTO, José Roberto Sotero de Mello. **A desjudicialização enquanto ferramenta de acesso à Justiça no CPC/2015: a nova figura da usucapião por escritura pública.** Revista Eletrônica de Direito Processual, Rio de Janeiro, v. 17, n. 2, p. 17-44, jan./jun. 2016. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/26605/18969>. Acesso em: 25 maio. 2021.

_____. **A releitura do princípio do acesso à justiça e o necessário redimensionamento da intervenção judicial na resolução dos conflitos na contemporaneidade.** Revista EMERJ, Rio de Janeiro, v. 21, n. 3, p. 241-271, set./dez. 2019. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista_v21_n3/tomo1/revista_v21_n3_tomo1_241.pdf. Acesso em: 30 maio. 2021.

_____; STANCATI, Maria Martins Silva. **A resignificação do princípio do acesso à justiça à luz do art. 3º do CPC/2015.** Revista de Processo, São Paulo, v. 41, n. 254, p. 17-44, abr. 2016. Disponível em: https://sistemas.rj.def.br/publico/sarova.ashx/Portal/sarova/imagem-dpge/public/arquivos/Acesso_reassignificado_-_Dalla_e_Stancati_-_2018.pdf. Acesso em: 25 abr. 2021.

PORTO, Júlia Pinto Ferreira. **Acesso à Justiça: Projeto Florença e Banco Mundial.** Orientador: Dr. Hélcio Ribeiro. 2009. 178 f. Dissertação de Mestrado. Direito Político

e Econômico, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2009. Disponível em: <http://tede.mackenzie.br/jspui/handle/tede/1267>. Acesso em: 28 maio. 2021.

REZENDE, Afonso Celso Furtado de. **Tabelionato de notas e o notário perfeito**: direito de propriedade e atividade notarial face a face com o Código Civil. 4. ed. Campinas: Millennium, 2006.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 12.692, de 29 de dezembro de 2006**. Dispõe sobre os emolumentos dos serviços notariais e de registro. 2006. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/12.692.pdf>. Acesso em: 24 maio. 2021.

_____. **Lei nº 14.634, de 15 de dezembro de 2014**. Institui a Taxa Única de Serviços Judiciais. 2014. Disponível em: https://www.tjrs.jus.br/static/2019/06/Lei_n_14634-Institui_Taxa_Unica_de_Servicos_Judiciais.pdf. Acesso em: 30 jun. 2021.

_____. **Provimento nº 01/20-CGJ/RS**. Institui o novo texto da Consolidação Normativa Notarial e Registral do Estado do Rio Grande do Sul-CNNR. 2020. Disponível em: https://www.tjrs.jus.br/static/2021/06/Consolidacao-Normativa-Notarial-Registral-07_06_2021_TEXTO-COMPILADO.pdf. Acesso em: 27 jun. 2021.

RODRIGUES, Horácio Wanderlei. **Acesso à justiça no direito processual brasileiro**. São Paulo: Acadêmica, 1994.

RODRIGUES, Marcelo Guimarães. **Tratado de registros públicos e direito notarial**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

SADEK, Maria Tereza Aina. **Acesso à justiça**: um direito e seus obstáculos. Revista USP, n. 101, p. 55-66, 2014. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/87814>. Acesso em: 31 maio. 2021.

SAID FILHO, Fernando Fortes. **A crise do Poder Judiciário**: Os mecanismos alternativos de solução de conflitos como condição de possibilidade para a garantia do acesso à justiça. Revista Ajuris, v. 44, n. 142, p. 175-200, jun. 2017. Disponível em:

http://ajuris.kinghost.net/OJS2/index.php/REVAJURIS/article/view/532/Ajuris_14_2_DT_7.pdf. Acesso em: 26 abr. 2021.

SALES, Lilia Maia de Moraes; SOUSA, Mariana Almeida de. **O sistema de múltiplas portas e o judiciário brasileiro**. Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça, v. 5, n. 16, p. 204-220, set. 2011. Disponível em: <http://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/360>. Acesso em 10 jun. 2021.

SALLES, Bruno Makowiecky. **Acesso à justiça na era da judicialização**. Revista do CEJUR/TJSC: Prestação Jurisdicional, v. IV, n. 01, p. 277-305, dez. 2016. Disponível em: <https://revistadocejur.tjsc.jus.br/cejur/article/view/148>. Acesso em: 12 abr. 2021.

_____; ABREU, Pedro Manoel. **Concepções e conceito de acesso à justiça**. Revista de Ciências Jurídicas e Sociais da UNIPAR, v. 23, n. 2, p. 245-262, jul./dez. 2020. Disponível em: <https://revistas.unipar.br/index.php/juridica/article/view/8465>. Acesso em: 25 mar. 2021.

SALLES, Carlos Alberto de. Introdução à arbitragem. In: SALLES, Carlos Alberto; LOPES, Marco Antônio Garcia; SILVA, Paulo Eduardo Alves da. (Coord.). **Negociação, mediação, conciliação e arbitragem**: curso de métodos adequados de solução de controvérsias. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. p. 324-355.

SANTOS, Boaventura de Souza Santos. **Introdução à sociologia da administração da justiça**. Revista Crítica de Ciências Sociais, n. 21, p. 11-44, nov. 1986. Disponível em: <https://estudogeral.sib.uc.pt/handle/10316/10797>. Acesso em: 29 mar. 2021.

_____. **Para uma revolução democrática de justiça**. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 2.ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2002.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 21.ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 1993.

SILVA, Ovídio Baptista da. **Comentários à Constituição Brasileira**. 3.ed rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 1983.

SCHELEDER, Adriana Fasolo Pilati. **A inconstitucionalidade da aplicação do incidente de resolução de demandas repetitivas nos juizados especiais**. Orientador: Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues. 2015. 406 f. Tese de Doutorado. Direito, Estado e Sociedade, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/158906>. Acesso em: 28 abr. 2021.

SCHUCH, Luiz Felipe Siegert. **Acesso à justiça e autonomia financeira do poder judiciário: a quarta onda?**. Curitiba: Juruá, 2006.

SPENGLER, Fabiana Marion; GIMENEZ, Charlise Paula Colet. **A justiça restaurativa como instrumento de fortalecimento da cultura de paz: uma nova perspectiva para a execução das medidas socioeducativas no Brasil**. Revista Brasileira de Políticas Públicas, Brasília, v. 8, n.1, p. 244-259, abr. 2018. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/5100>. Acesso em 18. abr. 2021.

_____; SPENGLER NETO, Theobaldo. **O acesso à justiça como “direito humano básico” e a crise da jurisdição no Brasil**. Revista Scientia Iuris, Londrina, v. 15, n.2, p. 53-74, dez. 2011. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel//index.php/iuris/article/view/8501/o>. Acesso em 19. abr. 2021.

STAFFEN, Márcio Ricardo. **Modelo constitucional de impugnação de julgados nos juizados especiais federais: a uniformização na perspectiva do horizonte de eventos e do princípio da incerteza**. Orientador: Dr. Zenildo Bodnar. 2014. 372 f. Tese de Doutorado. Constitucionalidade, Transnacionalidade e Produção do Direito, Doutorado em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2015. Disponível em: <https://www.univali.br/pos/doutorado/doutorado-em-ciencia-juridica/banco-de-teses-com-dupla-titulacao/Paginas/default.aspx>. Acesso em: 18 abr. 2021.

TARTUCE, Fernanda. **Mediação nos conflitos civis**. 4.ed. rev. atual. São Paulo: Forense, 2018.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Projeto legislativo de desjudicialização da execução civil**. 2020. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/332358/projeto-legislativo-de-desjudicializacao-da-execucao-civil>. Acesso em: 30 jun. 2021.

UNA-SUS. **Organização mundial de saúde declara pandemia do novo coronavírus**. 2020. Disponível em: <https://www.unasus.gov.br/noticia/organizacao-mundial-de-saude-declara-pandemia-de-coronavirus>. Acesso em: 27 maio. 2021.

WATANABE, Kazuo. **Acesso à ordem jurídica justa**: conceito atualizado de acesso à justiça, processos coletivos e outros estudos. Belo Horizonte: Del Rey, 2019.

_____. **Política Pública do Poder Judiciário Nacional para tratamento adequado dos conflitos de interesses**. Revista de Processo, São Paulo, ano 136, v. 195, p. 381-390, maio, 2011.

ZANFERDINI, Flávia de Almeida Montingelli. **Desjudicializar conflitos**: uma necessária releitura do acesso à justiça. Revista Novos Estudos Jurídicos Eletrônica, Itajaí, v. 17, n. 2, p. 237-253, mai/ago. 2012. Disponível em: <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/3970/2313>. Acesso em: 27 abr. 2021.

A Editora Fi é especializada na editoração, publicação e divulgação de pesquisa acadêmica/científica das humanidades, sob acesso aberto, produzida em parceria das mais diversas instituições de ensino superior no Brasil. Conheça nosso catálogo e siga as páginas oficiais nas principais redes sociais para acompanhar novos lançamentos e eventos.



www.editorafi.org
contato@editorafi.org