

**UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI**  
VICE-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO E EXTENSÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM CIÊNCIA JURÍDICA – PPCJ  
CURSO DE DOUTORADO EM CIÊNCIA JURÍDICA – CDCJ  
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: CONSTITUCIONALISMO, TRANSNACIONALIDADE E PRODUÇÃO  
DO DIREITO  
LINHA DE PESQUISA: PRINCIPIOLOGIA CONSTITUCIONAL, POLÍTICA DO DIREITO E  
INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL  
PROJETO DE PESQUISA: GOVERNANÇA, CONSTITUCIONALISMO, TRANSNACIONALIDADE E  
SUSTENTABILIDADE

**CONTRIBUIÇÃO DA POLÍTICA JURÍDICA NA SOLUÇÃO DE  
LITÍGIOS NO BRASIL: RESOLUÇÃO EXTRAJUDICIAL  
DE CONFLITOS PELOS SERVIÇOS  
NOTARIAIS E DE REGISTRO**

**DEISY CRISTHIAN LORENA DE OLIVEIRA FERRAZ**

**Itajaí-SC, março de 2023**

**UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI**  
VICE-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO E EXTENSÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM CIÊNCIA JURÍDICA – PPCJ  
CURSO DE DOUTORADO EM CIÊNCIA JURÍDICA – CDCJ  
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: CONSTITUCIONALISMO, TRANSNACIONALIDADE E PRODUÇÃO  
DO DIREITO  
LINHA DE PESQUISA: PRINCIPIOLOGIA CONSTITUCIONAL, POLÍTICA DO DIREITO E  
INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL  
PROJETO DE PESQUISA: GOVERNANÇA, CONSTITUCIONALISMO, TRANSNACIONALIDADE E  
SUSTENTABILIDADE  
INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL

**CONTRIBUIÇÃO DA POLÍTICA JURÍDICA NA SOLUÇÃO DE  
LITÍGIOS NO BRASIL: RESOLUÇÃO EXTRAJUDICIAL  
DE CONFLITOS PELOS SERVIÇOS  
NOTARIAIS E DE REGISTRO**

**DEISY CRISTHIAN LORENA DE OLIVEIRA FERRAZ**

Tese submetida ao Curso de Doutorado em Ciência  
Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí –  
UNIVALI, como requisito parcial à obtenção do título  
de Doutor em Ciência Jurídica.

**Orientador: Professor Doutor Clovis Demarchi**

**Itajaí-SC, março de 2023**

## **AGRADECIMENTOS**

A construção desta Tese de Doutorado foi alicerçada com apoios ímpares e incentivos sem os quais não teria se tornado uma realidade.

Meu agradecimento especial ao Professor Doutor Clovis Demarchi, pela sua orientação, disposição e carinho com que me atendeu em todos os meus chamados, em especial pelas críticas e opiniões, as quais, sem dúvida, foram fundamentais e nortearam a realização desse trabalho.

Aos demais docentes da UNIVALI, por terem-me enriquecido com seus conhecimentos e proporcionando-me a abertura do caminho da pesquisa científica.

Aos meus colegas de turma pelas discussões construtivas, união de saberes nos seminários e pela companhia sempre grata em todos os encontros.

À minha amada família – Levy, Caroline, Cristine, Leticia, Lara e Leonardo -, pelos gestos de carinho e apoio incondicional que me fizeram seguir adiante. Entenderam que a minha ausência durante esses anos representaria ao final uma conquista gratificante em minha vida profissional. Nos momentos mais difíceis, que não foram raros, me fizeram acreditar que essa etapa seria vencida com êxito, e estavam certos. Obrigada com todo meu amor.

À EMERON pelo incessante incentivo nessa busca pelo aperfeiçoamento e formação científica de seus magistrados e servidores.

## **DEDICATÓRIA**

Dedico esse trabalho a Deus por ter sempre me conduzido com sua luz por todo o trajeto deste curso e abençoado minha vida todos os dias, dando-me sabedoria e resiliência.

Sempre serei grata a Ti Senhor por ter me direcionado na linha sempre reta da Justiça!

*“Consagre ao Senhor tudo o que você faz,  
e os seus planos serão bem-sucedidos.”*  
*(Provérbios 16:3)*

## **TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE**

Declaro, para todos os fins de direito, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico conferido ao presente trabalho, isentando a Universidade do Vale do Itajaí, a Coordenação do Curso de Doutorado em Ciência Jurídica, a Banca Examinadora e o Orientador de toda e qualquer responsabilidade acerca do mesmo.

**Itajaí-SC, março de 2023**

**Deisy Cristhian Lorena de Oliveira Ferraz  
Doutoranda**

## PÁGINA DE APROVAÇÃO

### DOUTORADO

Conforme Ata da Banca de defesa de doutorado, arquivada na Secretaria do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica PPCJ/UNIVALI, em 30/03/2023, às quatorze horas (Horário de Brasília) e treze horas (Horário de Rondônia), a doutoranda Deisy Cristhian Lorena de Oliveira Ferraz fez a apresentação e defesa da Tese, sob o título “CONTRIBUIÇÃO DA POLÍTICA JURÍDICA NA SOLUÇÃO DE LITÍGIOS NO BRASIL: RESOLUÇÃO EXTRAJUDICIAL DE CONFLITOS PELOS SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTRO”.

A Banca Examinadora foi composta pelos seguintes professores: Doutor Clovis Demarchi (UNIVALI), como presidente e orientador, Doutor José Ricardo da Cunha (UERJ), como membro, Doutor Reginaldo de Souza Vieira (UNESC), como membro, Doutor Zenildo Bodnar (UNIVALI), como membro, Doutor Márcio Ricardo Staffen (UNIVALI), como membro, Doutora Carla Piffer (UNIVALI), como membro suplente e Doutor Ricardo Stanziola Vieira (UNIVALI), como membro suplente. Conforme consta em Ata, após a avaliação dos membros da Banca, a Tese foi aprovada.

Por ser verdade, firmo a presente.

Itajaí (SC), 30 de março de 2023.

PROF. DR. PAULO MÁRCIO DA CRUZ  
Coordenador/PPCJ/UNIVALI

## ROL DE CATEGORIAS

**Acesso à justiça:** princípio constitucional que confere ao cidadão o acesso à ordem jurídica justa no sentido de proporcionar a todos, sem qualquer restrição, o direito de pleitear a tutela jurisdicional do Estado e de ter à disposição meios para alcançar este resultado.<sup>1</sup>

**Conflito:** é a relação existente entre duas ou mais pessoas ou grupo, caracterizada pela pretensão a um bem ou situação da vida e a impossibilidade de obtê-lo, seja porque negada por quem poderia dá-lo, seja porque a lei impõe que só possa ser obtido por via judicial.<sup>2</sup>

**Desjudicializar:** faculdade de as partes poderem compor suas pretensões fora da esfera jurisdicional, se presentes determinados requisitos e pressupostos, a depender do caso concreto.<sup>3</sup>

**Fé pública:** é a garantia estatal de que os atos praticados pelos notários e registradores no regular exercício de suas funções ostentam a presunção de veracidade.<sup>4</sup>

**Judicialização:** é o fenômeno pelo qual questões relevantes do ponto de vista político, social ou moral estão sendo decididas, em caráter final, pelo Poder Judiciário. Trata-se de uma transferência de poder para as instituições judiciais em detrimento das instâncias políticas tradicionais, que são o Legislativo e o Executivo.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini. **O processo em evolução.** Rio de Janeiro: Editora Forense Universitária. Biblioteca Jurídica, 1998, p. 398.

<sup>2</sup> TARTUCE, Fernanda. **Conflito: conceitos e causas.** Disponível em <http://genjuridico.com.br/2020/11/18/conflito-conceitos-e-causas/#:~:text=Conflito%20%C3%A9%20sin%C3%B4nimo%20de%20embate,entre%20fatos%20coisas%20ou%20pessoas>. Acesso em 02/04/2023.

<sup>3</sup> CAVACO, Bruno de Sá Barcelos. **Desjudicialização e resolução de conflitos:** a participação procedural e o protagonismo do cidadão na pós-modernidade. Curitiba: Juruá Editora, 2017, p. 137.

<sup>4</sup> AMADEI, Vicente de Abreu; YOSHIDA Consuelo Yatsuda Moromizato; FIGUEIREDO, Marcelo. **Direito Notarial e Registral Avançado.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 5.

<sup>5</sup> PADILHA, Rodrigo. **Direito constitucional.** 4. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014. E-book, p. 60.

**Jurisdição:** atividade dos órgãos do Estado destinada a formular e atuar praticamente a regra jurídica concreta que, segundo o direito vigente, disciplina determinada situação jurídica.<sup>6</sup>

**Litígios:** são conflitos relativos a interesses juridicamente relevantes.<sup>7</sup>

**Pluralismo Jurídico:** é o fenômeno que contesta a unicidade da ordem jurídica como monopólio exclusivo da jurisdição nas mãos do poder estatal. Trata-se de multiplicidade de práticas jurídicas existentes num mesmo espaço sociopolítico, interagidas por conflitos ou consensuais, podendo ser ou não oficiais e tendo sua razão de ser nas necessidades existenciais e materiais das pessoas.<sup>8</sup>

**Política Jurídica:** é uma ciência que tem por objetivo alcançar o direito almejado pela sociedade, ajustando-se aos interesses sociais e à configuração dos conflitos, tendo por premissa os valores da ética, justiça, legitimidade e utilidade.<sup>9</sup>

**Serviços Notariais e de registro:** serviço notarial é aquele permeado de normas e princípios, capaz de compatibilizar a vontade das partes de forma técnica, organizada e juridicamente adequada, e o serviço registral formaliza e organiza atos e fatos jurídicos, tornando-os públicos e eficazes em relação a terceiros. Ambos respaldados pela fé pública.<sup>10</sup>

---

<sup>6</sup> LIEBMAN, Enrico Túlio. **Manual de direito processual civil.** 2 ed. Tradução e notas de Cândido Rangel Dinamarco. Rio de Janeiro: Forense, 1985, v. 1. p. 6-7.

<sup>7</sup> MICHAELIS. Dicionário brasileiro da língua portuguesa (aplicativo).

<sup>8</sup> WOLKMER, Antônio Carlos. **Pluralismo Jurídico:** o espaço das práticas sociais participativos. Tese de Doutorado defendida na UFSC. 1992. MELO, Osvaldo Ferreira de. **Fundamentos da Política Jurídica.** Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor/CPGD-UFSC, 1994, p. 76.

<sup>9</sup> MELO, Osvaldo Ferreira de. **Temas atuais de Política do Direito.** Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 1998, p. 69.

<sup>10</sup> BRASIL. Lei n. 8.935/94 que regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro.

## SUMÁRIO

<b>RESUMO</b>	<b>xii</b>
<b>ABSTRACT.....</b>	<b>xiiiiii</b>
<b>RESUMEM.....</b>	<b>XV</b>
<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>17</b>
<b>CAPÍTULO 1 .....</b>	<b>24</b>
<b>DA CONCEPÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA .....</b>	<b>24</b>
<b>1.2 ASPECTOS HISTÓRICOS E CONCEITUAIS DO ACESSO À JUSTIÇA .....</b>	<b>27</b>
<b>1.3 CONCEPÇÃO HODIERNA DO ACESSO À JUSTIÇA.....</b>	<b>39</b>
<b>1.4 PLURALISMO JURÍDICO como valor de acesso à justiça .....</b>	<b>42</b>
<b>1.5 CONTRIBUIÇÃO DA POLÍTICA JURÍDICA.....</b>	<b>51</b>
<b>CAPÍTULO 2 .....</b>	<b>57</b>
<b>MONOPÓLIO DA JURISDIÇÃO E JUDICIALIZAÇÃO DE CONFLITOS .....</b>	<b>57</b>
<b>2.1 CONCEITO DE PODER, PODER POLÍTICO E PODER JUDICIAL.....</b>	<b>57</b>
<b>2.2 EVOLUÇÃO DO ESTADO E CONSIDERAÇÕES DA DIVISÃO DO PODER ....</b>	<b>59</b>
<b>2.3 A DIVISÃO DO PODER .....</b>	<b>67</b>
<b>2.3.1 A concepção contemporânea da tripartição dos poderes.....</b>	<b>74</b>
<b>2.3.2 Jurisdição .....</b>	<b>76</b>
<b>2.4 DA JUDICIALIZAÇÃO DE CONFLITOS .....</b>	<b>82</b>
<b>2.4.1 Da judicialização no Brasil .....</b>	<b>89</b>
<b>CAPÍTULO 3 .....</b>	<b>96</b>
<b>A SITUAÇÃO DO ACESSO AO PODER JUDICIÁRIO NO BRASIL ...</b>	<b>96</b>
<b>3.1 MOROSIDADE DO PODER JUDICIÁRIO: ENTRAVES E CAUSAS .....</b>	<b>96</b>
<b>3.2 MECANISMOS ALTERNATIVOS PARA DESAFOGAR O JUDICIÁRIO E ATENDER A DEMANDA .....</b>	<b>121</b>
<b>CAPÍTULO 4 .....</b>	<b>133</b>
<b>DOS SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTRO .....</b>	<b>133</b>
<b>4.1 CONCEITO E FUNÇÃO DO DIREITO NOTARIAL E REGISTRAL .....</b>	<b>133</b>
<b>4.2 ORIGEM DAS EXPRESSÕES NOTÁRIO E CARTÓRIO.....</b>	<b>135</b>
<b>4.3 A ATIVIDADE NOTARIAL E REGISTRAL EM PERSPECTIVA HISTÓRICA..</b>	<b>138</b>
<b>4.4 NATUREZA DA FUNÇÃO NOTARIAL E DE REGISTRO.....</b>	<b>144</b>

4.5 CARACTERÍSTICAS DE BASE DOS SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTROS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO .....	147
4.6 PRINCIPIOS NORTEADORES DA ATIVIDADE NOTARIAL E REGISTRO ....	159
4.7 ARQUÉTIPO ATUAL DO SERVIÇO NOTARIAL E DE REGISTRO .....	168
<b>CAPÍTULO 5 .....</b>	<b>171</b>
<b>SERVIÇO NOTARIAL E REGISTRAL COMO INSTRUMENTO DE DESJUDICIALIZAÇÃO E RESOLUÇÃO EXTRAJUDICIAL DE CONFLITOS.....</b>	<b>171</b>
5.1 DA DESJUDICIALIZAÇÃO.....	171
5.2 DA QUEBRA DO PARADIGMA DA JURISDIÇÃO .....	174
5.3 DA APTIDÃO DOS SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTROS COMO EQUIVALENTES JURISDICIONAIS NO PROCESSO DECISÓRIO.....	180
5.4 DA TRANSFERÊNCIA E ASSUNÇÃO DE COMPETÊNCIAS EXCLUSIVAS DO PODER JUDICIÁRIO PELOS SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTROS .....	185
5.4.1 Da desjudicialização da execução civil	192
5.5 OS SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTRO COMO INSTRUMENTO DE RESOLUÇÃO EXTRAJUDICIAL DE CONFLITOS .....	195
5.5.1 Do processo extrajudicial de resolução de conflitos.....	199
5.5.2 Fundamentos de base e sustentação da tese .....	202
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>216</b>
<b>REFERÊNCIA DAS FONTES CITADAS.....</b>	<b>223</b>

## **RESUMO**

A Tese está inserida na Linha de Pesquisa Principiologia Constitucional, Política do Direito e Inteligência Artificial, e ao projeto de pesquisa “Governança, constitucionalismo, transnacionalidade e sustentabilidade” tendo como tema a utilização dos serviços notariais e registrais como instrumento para solucionar conflitos de interesses por meio de decisões/sentenças com efeito de definitividade e desta forma, busca a contribuição da Política Jurídica na efetivação e concretização da solução de litígios. Com a quebra do paradigma da exclusividade da jurisdição estatal pela arbitragem, com competência para proferir uma decisão arbitral com trânsito em julgado, formal e materialmente, caracterizando a partir daí um título executivo judicial, os serviços notariais e de registro, em razão da fé pública que lhes é inerente, podem proferir decisões em questões patrimoniais que admitam disposição de vontade, sob os auspícios de definitividade, atuando como verdadeiros agentes de justiça. Partindo da Política Jurídica e do fenômeno do pluralismo jurídico, a Tese busca propor que os serviços notariais e de registro possam ter suas funções aumentadas para atuarem como instrumentos de resolução extrajudicial de conflitos e desta forma contribuírem com o acesso à justiça e solução de conflitos, principalmente onde o Poder Judiciário não alcança, diante da amplitude da capilaridade do serviço extrajudicial. A tese está dividida em cinco capítulos. O Capítulo 1, apresenta as noções históricas e conceituais referentes à compreensão da garantia constitucional do acesso à justiça. O Capítulo 2 trata da evolução do Estado, desde o Estado Absoluto até o Estado Democrático de Direito. Na sequência é exposto os fatores que impulsionaram a sociedade a demandar nas vias judiciais, num movimento de crescente judicialização, em grande parte do próprio cotidiano das pessoas. O Capítulo 3 dedica-se a apresentar o retrato atual da Justiça Brasileira, recrudescido com a judicialização em escala das relações sociais. Os gráficos extraídos da última pesquisa Justiça em Números (2021) demonstram além da série histórica de casos pendentes, o quantitativo de varas por tribunais no Brasil, o índice de produtividade dos magistrados em comparação com a carga de trabalho, inclusive apontando exemplo de outros países latinos e europeus, a taxa de congestionamento por espécie de processos e o tempo médio de tramitação por ramos da justiça, conferindo visibilidade à Justiça Estadual. O Capítulo 4 expõe acerca dos serviços notariais e de registro desde sua origem histórica e sua evolução até sua concepção e formatação atual. O enfrentamento da base principiológica da atividade extrajudicial ressalta sua natureza pública e a aplicação dos princípios constitucionais da administração pública previstos no art. 37 da CF, além da previsão de outros princípios que norteiam especificamente o funcionamento do serviço notarial e registral, e neste particular com maior visibilidade o princípio da fé pública como baluarte de toda atividade extrajudicial, ante a garantia de que os atos praticados por seus titulares ostentem a presunção de veracidade. O capítulo 5, em arremate, debate-se o cerne do tema para demonstrar que os serviços notariais e de registros tem capacidade, competência, estrutura de capilaridade e aptidão para participar do processo decisório para resolução extrajudicial de conflitos nas causas de natureza patrimonial, proferindo sentenças e resolvendo causas que lhe são submetidas pelo usuário, de forma definitiva e com trânsito em julgado. O movimento de desjudicialização fomentado pelo pluralismo jurídico como forma de transferir competências até então

afetas aos pilares judiciais para a esfera extrajudicial, como fenômeno defendido pela Política Jurídica, sustenta que a jurisdição não detém a exclusividade para resolver e garantir direitos. A tese se encerra com a Conclusão, na qual são apresentados aspectos destacados da Tese, seguidos de estimulação à continuidade dos estudos e das reflexões sobre o movimento de desjudicialização de demandas e a consequente ampliação das funções dos serviços notariais e de registro, como forma de contribuir com o desafogamento do Poder Judiciário e concretizar o acesso à justiça, especialmente nos rincões do país. Quanto à Metodologia empregada, registra-se que a Tese está expressa na base lógica indutiva.

**Palavras-chave:** acesso à justiça, pluralismo jurídico, desjudicialização.

## ABSTRACT

The thesis is inserted in the research line Constitutional Principality, Law Policy, and Artificial Intelligence, and in the research project "Governance, constitutionalism, transnationality, and sustainability". Its theme is the use of notary and registry services as an instrument to solve conflicts of interest by means of decisions/judgments with final effect, and in this way, it seeks the contribution of Legal Policy in the effectiveness and concretion of the solution of litigation. With the breaking of the paradigm of exclusivity of state jurisdiction by arbitration, with competence to render an arbitration decision with *res judicata*, formally and materially, characterizing from there a judicial enforcement order, notarial and registration services, due to the public faith inherent to them, can render decisions in patrimonial questions that admit a disposition of will, under the auspices of definitiveness, acting as true agents of justice. Starting from the Legal Policy and the phenomenon of legal pluralism, this Thesis proposes that the functions of notary and registry services should be extended, enabling them to act as instruments for extrajudicial conflict resolution, and thus contribute to access to justice and conflict resolution, especially in areas where the Judiciary cannot reach, in view of the breadth of the capillarity of the extrajudicial service. This thesis is divided into five chapters. Chapter 1 presents some historical and conceptual notions regarding the understanding of the constitutional guarantee of access to justice. Chapter 2 deals with the evolution of the State, from the Absolute State to the Democratic State of Law. It then sets out the factors that impelled society to demand in the judicial channels, in a movement of increasing judicialization, in large part from people's daily lives. Chapter 3 presents a current portrait of Brazilian Justice, reinforced with the scale of judicialization of social relations. The graphs extracted from the latest Justice in Numbers survey (2021) demonstrate, in addition to the historical series of pending cases, the number of courts in Brazil, the productivity levels of judges compared to the workload, giving examples from other countries of Latin America and Europe, the congestion rate by type of case and the average processing time by branches of justice, giving visibility to the State Justice. Chapter 4 explains the notarial and registry services, from their historical origin and evolution to their current design and format. Confronting the principled basis of extrajudicial activity highlights its public nature and the application of the constitutional principles of public administration provided for in Article 37 of the Federal Constitution, in addition to the provision of other principles that specifically guide the functioning of the notarial and registry service, and in this particular, with greater visibility the principle of public faith as a bulwark of all extrajudicial activity, in view of the guarantee that the acts performed by its holders bear the presumption of truth. Chapter 5 discusses the core of the subject, demonstrating that notary and registry services have the capacity, competence, capillarity structure and ability to participate in the decision-making process for the extrajudicial resolution of conflicts in cases of a patrimonial nature, proffering judgments and resolving cases submitted to it by the user, definitively and with final judgment. The dejudicialization movement fostered by legal pluralism as a means of transferring competences hitherto affected to the judicial pillars to the extrajudicial sphere, as a phenomenon defended by the Legal Policy, maintains that the jurisdiction does not have the exclusivity to resolve and guarantee rights. This dissertation ends with the Conclusion, in which some highlighted aspects of the Thesis are presented, followed by a call for the continuity of studies and reflections on the movement of dejudicialization of demands and the consequent expansion of the functions of notary

and registration services, as a way of relieving the Judiciary and achieving access to justice, especially in more remote areas of the country. As for the Methodology used, the Thesis is expressed using the inductive logical basis.

Keywords: access to justice, legal pluralism, dejudicialization.

## **RESUMEM**

La Tesis se inserta en la Línea de Investigación Principado Constitucional, Política Jurídica e Inteligencia Artificial, y en el proyecto de investigación "Gobernanza, constitucionalismo, transnacionalidad y sostenibilidad" teniendo como tema la utilización de los servicios notariales y registrales como instrumento para solucionar conflictos de intereses a través de decisiones/ sentencias con efecto final y así, busca la contribución de la Política Jurídica en la eficacia y aplicación de la solución de controversias. Con el quiebre del paradigma de la exclusividad de la jurisdicción estatal por vía arbitral, con competencia para dictar sentencia arbitral con cosa juzgada, formal y materialmente, caracterizándose de allí una ejecución judicial, los servicios notariales y registrales, por la fe pública que les es inherente., pueden dictar decisiones en cuestiones patrimoniales que admitan disposición de voluntad, bajo el auspicio de la firmeza, actuando como verdaderos agentes de justicia. Partiendo de la Política Jurídica y del fenómeno del pluralismo jurídico, la Tesis busca proponer que los servicios notariales y registrales puedan ver incrementadas sus funciones para actuar como instrumentos de resolución extrajudicial de conflictos y así contribuir al acceso a la justicia y resolución de conflictos, especialmente donde el Poder Judicial no alcanza, en vista de la amplitud de la capilaridad del servicio extrajudicial. La tesis se divide en cinco capítulos. El capítulo 1 presenta las nociones históricas y conceptuales en torno a la comprensión de la garantía constitucional de acceso a la justicia. El Capítulo 2 trata de la evolución del Estado, del Estado Absoluto al Estado Democrático de Derecho. En la secuencia, se exponen los factores que impulsaron a la sociedad a exigir en los cauces judiciales, en un movimiento de creciente judicialización, en gran parte del cotidiano de las personas. El Capítulo 3 está dedicado a presentar el retrato actual de la Justicia brasileña, reforzado con la escala de judicialización de las relaciones sociales. Los gráficos extraídos de la última encuesta Justicia en Números (2021) muestran, además de la serie histórica de casos pendientes, el número de juzgados por juzgado en Brasil, el índice de productividad de los jueces frente a la carga de trabajo, incluso señalando ejemplos de otros latinos y europeos, la tasa de congestión por tipo de asunto y el tiempo medio de tramitación por ramas de justicia, dando visibilidad a la Justicia del Estado. El Capítulo 4 explica sobre los servicios notariales y registrales desde su origen y evolución histórica hasta su diseño y formato actual. Enfrentar la base principista de la actividad extrajudicial destaca su carácter público y la aplicación de los principios constitucionales de la administración pública previstos en el art. 37 de la Constitución Federal, además de la disposición de otros principios que orientan específicamente el funcionamiento del servicio notarial y registral, y en este particular con mayor visibilidad el principio de fe pública como baluarte de toda actividad extrajudicial, en vista de la garantizar que los actos realizados por sus titulares gozan de la presunción de veracidad. El Capítulo 5, al final, aborda el núcleo del tema para demostrar que los servicios notariales y registrales tienen la capacidad, competencia, estructura de capilaridad y capacidad para participar en el proceso de toma de decisiones para la resolución extrajudicial de conflictos en casos de carácter patrimonial, dictando sentencias y resolviendo los casos que le someta el usuario, con carácter definitivo y con sentencia firme. El movimiento de desjudicialización fomentado por el pluralismo jurídico como forma de trasladar al ámbito extrajudicial competencias hasta ahora afectadas a los pilares judiciales, como fenómeno defendido por la Política Jurídica, sostiene que la jurisdicción no tiene la exclusividad para resolver y garantizar derechos. La tesis

finaliza con la Conclusión, en la que se presentan aspectos destacados de la Tesis, seguida de un estímulo para la continuidad de los estudios y reflexiones sobre el movimiento de desjudicialización de demandas y la consecuente ampliación de las funciones de los servicios notariales y registrales, como vía de contribuir al desahogo del Poder Judicial y lograr el acceso a la justicia, especialmente en los rincones del país. En cuanto a la Metodología utilizada, se destaca que la Tesis se expresa en la base lógica inductiva.

Palabras clave: acceso a la justicia, pluralismo jurídico, desjudicialización.

## **INTRODUÇÃO**

A crescente judicialização de demandas, com subjcência de diversos fatores, tem fomentado o agravamento da crise estrutural do Poder Judiciário há anos, e atualmente cumula mais de 77,3 milhões de processos nas varas de todo o país, aguardando alguma solução definitiva. A multiplicação de conflitos no seio social tem revelado que os mecanismos processuais tradicionalmente utilizados para dirimir as novas demandas na escala em que elas se apresentam se mostram ineficazes, ou pelo menos insuficientes para desafogar o Poder Judiciário. Mesmo os mecanismos não adversariais de resolução de demandas tem avançado timidamente para tornar a justiça brasileira menos morosa.

O volume de processos atualmente existentes nos tribunais brasileiros contribui com movimentos que defendem o pluralismo jurídico, a desjudicialização e a diminuição da intervenção estatal nos conflitos como forma alternativa à jurisdição, notadamente para ampliar o acesso à justiça de modo a propiciar a obtenção de resultados justos.

O pluralismo jurídico constitui um dos estandartes da Política Jurídica. Esta ciênciia objetiva alcançar o direito almejado pela sociedade, ajustando-se aos interesses sociais e à configuração dos conflitos, tendo por premissa os valores da ética, justiça, legitimidade e utilidade. O pluralismo jurídico à luz da Política Jurídica pressupõe pluralidade de normas e ordens que asseguram valores, contidos ou não no ordenamento jurídico, que transmuda o acesso à justiça para diversidade de locais, sem que para tanto os indivíduos tenham que se voltar necessariamente ao órgão estatal.

O cenário da atualidade é de um verdadeiro pluralismo jurídico alicerçado pela Política Jurídica, onde subjaz uma pluralidade de fontes de juridicidade em rompimento com o monopólio estatal, com vistas a atender os anseios sociais em tempos de mudanças e globalização.

A coexistênciia de instâncias dentro do contexto do pluralismo que tutelam direitos, não esbarra na estrutura da norma constitucional da inafastabilidade

do controle jurisdicional (CF, art. 5º XXXV). Certo é que o legislador constitucional impôs que as questões que forem levadas ao Judiciário deverão ali ser decididas. Mas numa outra via não obrigou a sociedade a se socorrer exclusivamente dele, alargando a ideia de um pluralismo jurídico fundado em meios coexistenciais à justiça estatal que também são imbuídos na consecução de resultados justos.

A crescente judicialização de demandas dando azo à redução do acesso à justiça para obtenção de resultados justos tem caminhado para um movimento de compreensão do pluralismo jurídico como forma de desjudicializar conflitos, partindo da premissa da não exclusividade da jurisdição pelo Estado. Nesta perspectiva se apresentam os serviços notariais e registrais como órgãos alternativos à jurisdição para também resolver conflitos de interesses entre cidadãos.

Neste campo, as atividades notarial e registral desempenham um papel preponderante no processo de desjudicialização das relações sociais, porque ao longo da história de sua existência foi construído e instituído para conferir publicidade, autenticidade, segurança e eficácia aos atos jurídicos, com requinte e força da fé pública, permitindo sua consolidação como instrumento de solução e prevenção de conflitos. Registra-se que esses serviços ostentam um protagonismo no movimento de desjudicialização à medida que o legislador já lhes atribuiu inúmeras outras competências, inclusive de natureza decisória, a exemplo da usucapião extrajudicial.

Esta Tese busca demonstrar que os serviços extrajudiciais, tanto aqueles prestados pelos tabeliões quanto por registradores, podem também atuar no campo decisório, para proferir decisões em questões patrimoniais que admitam disposição de vontade, sob os auspícios de definitividade, atuando como verdadeiros agentes de justiça, pois dotados de qualificação profissional, fé pública, imparcialidade e transmitem segurança jurídica de todos os atos praticados.

Diante disso, a Tese possui como objetivo geral demonstrar e propor que os Serviços Notariais e de Registros tem competência para resolver conflitos de interesses entre particulares em causas de natureza patrimonial visando a facilitação do exercício do direito fundamental do acesso à justiça ao cidadão e contribuir para

o desafogamento do Poder Judiciário no Brasil, com a base teórica fundada na Política Jurídica alicerçada pelo fenômeno do pluralismo jurídico.

Apresenta como objetivos específicos:

- a) conceituar e caracterizar acesso à justiça sob os aspectos sociais, jurídicos e econômicos;
- b) analisar a competência dos serviços notariais e de registros;
- c) pesquisar as causas dos entraves e morosidade do Poder Judiciário;
- d) analisar se há efetividade da atuação dos serviços notariais e de registro no desafogamento do Poder Judiciário no Brasil;

Os problemas de pesquisa são apresentados pelas seguintes questões:

- a) A morosidade do Poder Judiciário em decidir as demandas judiciais constitui um entrave ao acesso à justiça ou é um resultado pelo zelo na decisão?
- b) Em que medida os serviços notariais e de registros, delegados em caráter privado, podem resolver conflitos de interesses entre particulares, com vistas a aproximar o cidadão da Justiça e desafogar o Poder Judiciário?
- c) Os serviços notariais e de registros, desenvolvidos por delegação do poder público, poderiam ser uma alternativa para alcance de maior efetividade do acesso à justiça?
- d) Seriam os serviços notariais e de registros um instrumento para facilitar e concretizar o princípio de acesso à justiça?

Diante destas questões, foram apresentadas as seguintes hipóteses para o direcionamento da pesquisa:

- a) A morosidade e a ineficiência do sistema judiciário brasileiro são resultado da crise institucional da Justiça, constituindo um entrave ao acesso à justiça, cujo termo vai além de possibilitar ao cidadão a utilização do instrumento jurídico, mas de obter uma resposta justa e célere para resolução de seu conflito;

b) A par de inúmeras atuações dos serviços notariais e de registros conferidas pela legislação e Conselho Nacional de Justiça, dessume-se que tais serviços, dotados de fé pública, podem resolver conflitos de interesses entre particulares, mediante prolação de decisões à simetria da arbitragem, constituindo verdadeira solução de litígios no Brasil;

c) A relevância da atividade notarial e registral, empregada com segurança jurídica, fé pública, celeridade, economia dos serviços e capilarizada nos mais longínquos rincões do país tornou-se um expoente para a prática de atos que antes eram de competência exclusiva do Poder Judiciário;

d) Os serviços notariais e de registros, desenvolvidos por delegação do poder público vem se apresentando e tomando um espaço de relevância no contexto jurídico e social, apresentando-se como alternativa para alcance de maior efetividade do acesso à justiça.

Os resultados do trabalho de exame das hipóteses e apresentação da tese, estão expostos em cinco capítulos, assim sintetizados:

O Capítulo 1, apresenta as noções históricas e conceituais referentes à compreensão da garantia constitucional do acesso à justiça. Conceituado por Cappelletti como o mais básico dos direitos humanos, atualmente está inserido no texto constitucional, mais precisamente como um direito social, reconhecendo a todo cidadão o direito de buscar proteção jurídica para a resolução de litígios. A base doutrinária citada defende que o acesso à justiça não se esgota no acesso ao Judiciário, com a mera admissão de um processo, mas com sua resposta célere, viabilizando o acesso à ordem jurídica justa. Neste contexto, busca-se alicerçar a ideia da não exclusividade da jurisdição pelo Estado, de modo a admitir outros centros de realização do justo à luz das bases ideológicas da Política Jurídica fundada no fenômeno universal do pluralismo jurídico.

O Capítulo 2 trata da evolução do Estado, desde o Estado Absoluto até o Estado Democrático de Direito, todos alicerçados em importantes conquistas como o governo de leis, origem popular do poder e a separação dos poderes, que em conjunto com a própria ideia de Constituição, correspondem ao cerne do constitucionalismo moderno, apoiadas nos princípios fundamentais estruturantes

dos Estados contemporâneos ocidentais. A preocupação se funda nas tentativas de limitar o poder do Estado e do governante, de modo a proteger os direitos fundamentais individuais e coletivos. A tripartição montesquiana tornou-se princípio constitucional, elevado à condição de cláusula pétreia na Constituição Federal de 1988, privilegiando o monopólio estatal e com ele a jurisdição. Na sequência são expostos os fatores que impulsionaram a sociedade a demandar nas vias judiciais, num movimento de crescente judicialização, em grande parte do próprio cotidiano das pessoas, inchando a máquina judicial de modo a dificultar-lhe o próprio acesso à justiça, culminando na conhecida crise estrutural do Poder Judiciário, que atualmente tem um acervo de mais de 77 milhões de processos para serem julgados, dificultando ou mesmo impedindo a obtenção de resultados justos, à medida que a justiça, além de burocrática e onerosa, tornou-se também morosa.

O Capítulo 3 dedica-se a apresentar o retrato atual da Justiça Brasileira, recrudescido com a judicialização em escala das relações sociais. Por lado outro, a abertura da arena do Judiciário não se fez acompanhar por um incremento de mecanismos de efetiva solução dos conflitos, de modo que a morosidade então instalada causou um descrédito da população no Poder Judiciário. Os gráficos extraídos da última pesquisa Justiça em Números (2022) demonstram além da série histórica de casos pendentes, o quantitativo de varas por tribunais no Brasil, o índice de produtividade dos magistrados em comparação com a carga de trabalho, inclusive apontando exemplo de outros países latinos e europeus, a taxa de congestionamento por espécie de processos e o tempo médio de tramitação por ramos da justiça, conferindo visibilidade à Justiça Estadual. Na sequência a pesquisa tenciona apontar mecanismos alternativos já existentes para desafogar o Judiciário, especialmente o fomento à conciliação, a implantação do processo judicial eletrônico e os inúmeros sistemas de inteligência artificial.

No Capítulo 4 expõe acerca dos serviços notariais e de registro desde sua origem histórica e sua evolução até sua concepção e formatação atual. A funcionalidade do sistema latino no Brasil à luz do texto constitucional e da Lei n. 8.935/1994 mostra-se delineado na pesquisa a partir da base conceitual; regime jurídico; natureza pública da delegação e do serviço; o acesso via concurso público de provas e títulos; a capacidade técnica, competência e atribuições do delegatário; responsabilidade civil e criminal; impedimentos e incompatibilidades; direitos e

deveres dos delegatários; natureza da remuneração pelo serviço prestado; responsabilidade funcional; fiscalização do serviço pelo Poder Judiciário e extinção da delegação. O enfrentamento da base principiológica da atividade extrajudicial ressalta sua natureza pública e a aplicação dos princípios constitucionais da administração pública previstos no art. 37 da CF, além da previsão de outros princípios que norteiam especificamente o funcionamento do serviço notarial e registral, e neste particular com maior visibilidade o princípio da fé pública como baluarte de toda atividade extrajudicial, ante a garantia de que os atos praticados por seus titulares ostentem a presunção de veracidade.

O capítulo 5, em arremate, debate-se o cerne do tema para demonstrar que os serviços notariais e de registro tem capacidade, competência, estrutura de capilaridade e aptidão para participar do processo decisório para resolução extrajudicial de conflitos nas causas de natureza patrimonial, proferindo sentenças e resolvendo causas que lhe são submetidas pelo usuário, de forma definitiva e com trânsito em julgado. O movimento de desjudicialização fomentado pelo pluralismo jurídico como forma de transferir competências até então afetas aos pilares judiciais para a esfera extrajudicial, como fenômeno defendido pela Política Jurídica, sustenta que a jurisdição não detém a exclusividade para resolver e garantir direitos. A partir disso, reforça a concepção da coexistência de equivalentes jurisdicionais para consecução do direito material titularizado pelo indivíduo, apresentando-se como uma opção de escolha para resolução de conflitos. Diante do protagonismo no processo de desjudicialização no Brasil, os serviços notariais e de registro se apresentam como forma de contribuir para o desafogamento do Poder Judiciário, e por conseguinte materializar a garantia de acesso material à justiça como forma de propiciar a obtenção de resultados mais justos, em especial para aquelas que não alcançam com facilidade as portas judiciais.

A pesquisa se encerra com a Conclusão, na qual são apresentados aspectos destacados da Tese, seguidos de estimulação à continuidade dos estudos e das reflexões sobre o movimento de desjudicialização de demandas e a consequente ampliação das funções dos serviços notariais e de registro, como forma de contribuir com o desafogamento do Poder Judiciário e concretizar o acesso à justiça, especialmente nos rincões do país.

Quanto à Metodologia empregada, registra-se que na Fase de Investigação<sup>11</sup> foi utilizado o Método Indutivo<sup>12</sup>, na Fase de Tratamento de Dados os procedimentos Cartesianos<sup>13</sup>, e a Tese está expressa na base lógica indutiva.

Nas diversas fases da Pesquisa, foram acionadas as Técnicas do Referente<sup>14</sup>, da Categoria<sup>15</sup>, do Conceito Operacional<sup>16</sup> e da Pesquisa Bibliográfica<sup>17</sup> e documental. Quanto a abordagem, a pesquisa apresenta elementos quantitativos e qualitativos. A sua natureza é teórica com análise de dados de forma descriptiva e explicativa.

---

<sup>11</sup> “(...) momento no qual o Pesquisador busca e recolhe os dados, sob a moldura do Referente estabelecido (...).” PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática.** 14 ed. ver., atual. e ampl. Florianópolis: Empório Modara, 2018. p. 112-113.

<sup>12</sup> “(...) pesquisar e identificar as partes de um fenômeno e colecioná-las de modo a ter uma percepção ou conclusão geral (...).” PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática.** p. 114.

<sup>13</sup> Sobre as quatro regras do Método Cartesiano (evidência, dividir, ordenar e avaliar) veja LEITE, Eduardo de oliveira. **A monografia jurídica.** 5 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. p. 22-26.

<sup>14</sup> “(...) explicitação prévia do(s) motivo(s), do(s) objetivo(s) e do produto desejado, delimitando o alcance temático e de abordagem para a atividade intelectual, especialmente para uma pesquisa.” PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática.** p. 69.

<sup>15</sup> “(...) palavra ou expressão estratégica à elaboração e/ou à expressão de uma ideia.” PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática.** p. 41.

<sup>16</sup> “(...) uma definição para uma palavra ou expressão, com o desejo de que tal definição seja aceita para os efeitos das ideias que expomos (...).” PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática.** p. 58.

<sup>17</sup> “Técnica de investigação em livros, repertórios jurisprudenciais e coletâneas legais”. PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática.** p. 217.

# CAPÍTULO 1

## DA CONCEPÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA

A garantia constitucional do acesso à justiça é marcada por barreiras na sua concretude ao longo dos tempos. A superação dos obstáculos requer ampliação não apenas dos caminhos de acesso, mas do próprio conceito de acesso à justiça. Conceituado por Cappelletti<sup>18</sup> como o mais básico dos direitos humanos, atualmente está inserido no texto constitucional, mais precisamente como um direito fundamental. O acesso à justiça não se esgota no acesso ao Judiciário, com a simples admissão de um processo, mas com sua resposta célere e com qualidade, viabilizando o acesso à ordem jurídica justa.

O principiar desse estudo busca demonstrar que o acesso à justiça, dentro do contexto do pluralismo jurídico e à luz da Política Jurídica pressupõe uma pluralidade de normas e ordens que asseguram valores, insertos ou não no ordenamento jurídico, que tende a ampliar os caminhos desse acesso para outros locais, sem a necessidade de se voltar para os balcões do órgão estatal.

### 1.1. NOÇÕES INTRODUTÓRIAS

O ideal de justiça é valorizado por quem busca o Poder Judiciário com objetivo de resolver um problema e encontra a aplicação do direito com segurança e respeito. Nader<sup>19</sup> afirma que a justiça é importante em todos os fatos sociais por ela alcançados, especialmente no campo do direito, por tornar-se viva ao deixar o plano ideal para proporcionar um devido equilíbrio nas relações sociais ao se incorporar às leis, pautando a vida social e sendo praticada pelos Tribunais.

A noção ocidental de justiça é resultado da construção histórica que recebeu a contribuição de várias matrizes que resultaram naquilo que se

---

<sup>18</sup> CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1988, p. 17.

<sup>19</sup> NADER, Paulo. **Introdução ao estudo do direito**. 37 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015. p. 106.

compreende atualmente sobre o aparato da estrutura judicial e jurídica que compõem a sociedade.<sup>20</sup>

Pelos menos três matrizes se apresentam para a construção do pensamento estruturante de justiça no ocidente. A primeira delas é a greco-romana formada pelos primeiros pensadores da Grécia e Roma antiga que contribuíram com as ideias de aproximação da ética e a política para formação de uma sociedade orientada para a justiça. A segunda é a Judaico-cristã formada pela influência do cristianismo, inserindo a moral alicerçada por uma lei universal e divina que rege a sociedade, agregando a ideia de igualdade dada à submissão de todos a Deus. A terceira é a racionalidade moderna calcada nos vieses do humanismo e do contratualismo, que tiveram lugar nas mudanças políticas e sociais que aconteceram na Europa, principalmente com a formação do estado civil e a construção do poder, começando pelo absolutismo até emergir o pensamento liberal.<sup>21</sup>

Prodi<sup>22</sup> afirmou existir uma dialética entre as normas jurídicas e as normas morais, sendo a justiça construída culturalmente no mundo ocidental, com contribuições de cada sociedade e/ou período da história. Na Grécia Antiga, por exemplo, tinha-se a consciência do cidadão e a ordem objetiva do Cosmos com a *polis* sendo simultaneamente Estado e Igreja, enquanto para os Hebreus o Sagrado ditava as regras e normas. Na Idade Média a justiça começou a perder sua essência divina, caminhando cada vez mais para o lado humano, isso porque a Igreja produziu uma confusão-fusão entre penitência, excomunhão e direito penitencial eclesiástico, com consequências até hoje na vida da Igreja e da sociedade civil.

A estrutura do judiciário tal como está estruturado nos dias de hoje veio se configurando ao longo do tempo, principalmente a partir da modernidade, que acabou se destinando aos interesses do próprio Estado e da organização política para garantia dos direitos e da ordem pública. A evolução da sociedade contribuiu para a construção de arranjos sociais. As pessoas passaram a fazer escolhas e a

---

<sup>20</sup> CHAVES, Ireno Silveira. **A Ideia de Justiça** palestra em vídeo acessada no youtube em 20/07/2020 no endereço eletrônico: <https://www.youtube.com/watch?v=s4P-KSiyPDE>

<sup>21</sup> CHAVES, Ireno Silveira. **A Ideia de Justiça**.

<sup>22</sup> PRODI, Paolo. **Uma História da Justiça**: do pluralismo dos tribunais ao moderno dualismo entre a consciência e o direito. Lisboa: Editorial Estampa, 2002, p. 108.

tomarem decisões, e isso fez com que a sociedade passasse a enfrentar seus problemas. A partir da existência de cenários políticos e individuais mais complexos, essas decisões foram transferidas para o aparato jurídico, de modo que a justiça, através de seus órgãos, passou a agir de tal maneira para garantir direitos.

O ordenamento jurídico estabelecido em princípios verdadeiramente democráticos determina amplitude no nível de acesso à justiça de uma sociedade. Nesta esteira, as questões afetas ao acesso à justiça não podem ser analisadas nos acanhados limites de acesso aos órgãos judiciais, enquanto instituição estatal, não obstante o Poder Judiciário detenha a competência constitucional para resolver conflitos, todavia, cuida-se de viabilizar o acesso à ordem jurídica justa, fundada na observância do devido processo constitucional.

O acesso à justiça de forma igualitária é limitado por fatores que englobam vários aspectos políticos sociais e econômicos. Apenas uma pequena parcela da população “possui esse direito social plenamente reconhecido”.<sup>23</sup> Em um ambiente onde há grandes desigualdades sociais é de essencial importância que o acesso à justiça seja igualitário permitindo que o exercício da cidadania seja efetivo. De acordo com Silva<sup>24</sup> “todo o cidadão tem o direito ao acesso à justiça em igualdade de condições independente da sua classe social”.

O direito do acesso à justiça, segundo Cappelletti, atualmente é conceituado como “o mais básico dos direitos humanos, pois inserido em um sistema jurídico moderno e igualitário que não só proclama os direitos, mas que também os garanta”.<sup>25</sup>

No século XX, o Estado foi o responsável pela política governamental e legislativa que além de proclamar direitos coletivos e sociais, igualmente lhe incumbe a criação de mecanismos e implementação de políticas públicas para garantir-lhos e torná-los efetivos, com vistas à pacificação dos conflitos e à satisfação do sentimento de justiça de seus cidadãos. É possível conceber, desde já, que o

---

<sup>23</sup> CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2001, p. 214.

<sup>24</sup> SILVA, José Afonso da. Acesso à justiça e cidadania. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro. v. 216, p.9-13, ab/jun. 2009, p. 11.

<sup>25</sup> CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**, p. 12.

direito do acesso à justiça é um direito de maior amplitude e não deve ser enfrentado apenas nos limites do acesso aos órgãos judiciais.

O direito ao acesso à justiça constitui um dos direitos fundamentais elencados na CF/88, mais precisamente um direito social porque confere ao cidadão garantia e realização da justiça sob os aspectos da igualdade e dignidade humana. Nesta Carta é reconhecido que todo cidadão - independente de classe social – tem o direito a buscar proteção jurídica para a resolução de litígios. Deste modo estatui o artigo 5º, XXXV: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.”

Dada a importância do acesso à justiça, tal direito foi elencado entre os direitos humanos fundamentais, como princípio representante de uma preocupação universal que segundo os ensinamentos do Bulos<sup>26</sup> difunde a mensagem de que todos, “independentemente de raça, credo, condição econômica, posição política ou social, tem o direito de ser ouvido por um tribunal independente e imparcial, na defesa de seu patrimônio ou liberdade”.

## 1.2 ASPECTOS HISTÓRICOS E CONCEITUAIS DO ACESSO À JUSTIÇA

Na antiguidade clássica existiam medidas que ampliavam o acesso à justiça dos cidadãos. Em Atenas, por exemplo, nomeavam-se, anualmente, dez advogados para realizarem a defesa em juízo dos menos favorecidos. Na Idade Média houve iniciativas para assegurar a assistência jurídica aos pobres. Na França medieval existia um sistema que se determinava o patrocínio gratuito das pessoas menos favorecidas economicamente em juízo. Nos estados liberais dos séculos XVIII e XIX tratavam do acesso à justiça com viés individualista dos direitos, com significado restrito e formal para ajuizar e responder uma demanda. Neste aspecto o Estado era inerte, pois na concepção de um direito natural preexistente ao próprio ente estatal, não se exigia qualquer providência, e não se inteirava acerca das desigualdades entre indivíduos no momento da defesa de seus direitos. Por isso que

---

<sup>26</sup> BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional**. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 629.

a justiça somente era exercida pelos cidadãos que possuíam capacidade econômica para suportar seu custeio.<sup>27</sup>

No século XX a sociedade burguesa cresceu tornando-se complexa e as relações sociais transmudaram-se para um perfil mais coletivo. A busca pelos direitos humanos fortaleceu o Estado de Bem-Estar Social e com isso tornou-se necessária a atuação mais positiva do Estado para providenciar e garantir tais direitos. As teorias socialistas surgidas no pós I Guerra, seguida pela crise dos EUA de 1929, além das lutas setoriais, obrigaram o Estado a intervir mais positivamente para garantir uma melhor qualidade de vida e concretização de direitos. A partir de então, a Europa e a América envidaram esforços para criar medidas que proporcionassem aos pobres meios de acesso à assistência jurídica gratuita, todavia, tratou-se de uma garantia formal, porque o serviço era prestado por advogados particulares, resultando na ineficiência desse sistema.<sup>28</sup>

A busca pelo acesso à justiça eficaz e igualitário tomou corpo e envergadura somente na década de sessenta, com uma abrangência em todo o mundo ocidental, tendo como um dos principais movimentos de ampliação o Projeto Florença, que cuidou de enfrentar os principais obstáculos ao acesso à justiça igualitário.<sup>29</sup>

As ordenações portuguesas foram a base do ordenamento jurídico do Brasil, pois foi colônia de Portugal por mais de três séculos. No entanto, desde a chegada dos portugueses ao Brasil até o início do século XIX, pouco ou quase nada se falou sobre o acesso à justiça no ordenamento luso-brasileiro. No Brasil, a falta de acesso à justiça constitui um problema histórico. Em razão de uma política autocrática, centralizadora e elitista, o país sofreu pela falta de uma classe média significativa nos primeiros quatro séculos da história e de uma classe proletariada organizada e combativa. Somente no início do século XIX deu-se a expansão da

---

<sup>27</sup> PORTELA, Guilherme Vieira; SANTOS, Layane Dias. **A Evolução histórica do acesso à justiça.** Artigo publicado no endereço <https://jus.com.br/artigos/41399/a-evolucao-historica-do-acesso-a-justica>, acessado em 15/12/2020.

<sup>28</sup> PORTELA, Guilherme Vieira; SANTOS, Layane Dias. **A Evolução histórica do acesso à justiça.** Acesso em 15/12/2020

<sup>29</sup> PORTELA, Guilherme Vieira; SANTOS, Layane Dias. **A Evolução histórica do acesso à justiça.** Acesso em 15/12/2020

classe média nacional e ao aparecimento da classe trabalhadora, que logo foi cooptada pelo governo paternalista de Getúlio Vargas, desmobilizando uma luta de reivindicação e participação política. Tradicionalmente o povo brasileiro fez história com parca participação popular. Aguardava-se as decisões do Estado tomadas pelas elites.

O movimento de acesso à justiça foi estabelecido a partir do Projeto de Florença na década de 70, por meio de pesquisas voltadas à identificação das necessidades teórico-práticas do Judiciário, envolvendo vários países do Caribe e América Latina. Todavia, o Brasil não participou desse movimento.<sup>30</sup>

Como dito alhures, Cappelletti e Garth contribuíram sobremaneira para a conceituação do que seja acesso à justiça. Neste viés apresentaram os principais obstáculos a serem superados para conferir o integral exercício desse direito fundamental. Propuseram soluções práticas denominadas “ondas renovatórias” que tiveram como foco principal pontos frágeis do processo jurídico, visando seu aperfeiçoamento em atenção à economia processual.

Na primeira “onda” a preocupação estava voltada à marginalização da sociedade, focada nas pessoas que não podiam arcar com os custos judiciais de um processo envolvendo custas com advogados, despesas judiciais e, ainda despesas sucumbenciais na hipótese de derrota na ação. Tratou-se de um movimento pela defesa da assistência judiciária.<sup>31</sup>

A segunda refere-se à tutela de interesses coletivos, à medida que vários processos individuais têm por origem problemas que envolvem mais de um indivíduo e até mesmo classes e sociedades.<sup>32</sup> A defesa dos interesses difusos e coletivos representa um marco da sociedade contemporânea e requer atenção

<sup>30</sup> MARCELINO JUNIOR, Julio Cesar. **O Direito de acesso à justiça e a análise econômica da litigância:** a maximização do acesso na busca pela efetividade. Tese de doutorado em <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/123198/326774.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, p. 132. Acesso em 09/11/2020.

<sup>31</sup> MARCELINO JUNIOR, Julio Cesar. **O Direito de acesso à justiça e a análise econômica da litigância:** a maximização do acesso na busca pela efetividade. Tese de doutorado, p. 135. Acesso em 09/11/2020.

<sup>32</sup> MARCELINO JUNIOR, Julio Cesar. **O Direito de acesso à justiça e a análise econômica da litigância:** a maximização do acesso na busca pela efetividade. Tese de doutorado, p. 136. Acesso em 09/11/2020

especial de processamento com vistas a conferir maior efetividade aos direitos de grupos sociais.

A terceira tem como alvo a melhoria e a desburocratização do processo, ou seja, prioriza processos mais objetivos, menos redundâncias e tramitações menos burocráticas. Nesta seara busca-se adequar o processo ao litígio, lançando mão de técnicas, atores do sistema de justiça, instituições judiciais e até extrajudiciais para a composição da lide.<sup>33</sup> Surgiu em decorrência da insuficiência do processo judicial para solução de determinados litígios, acrescentando os meios alternativos e coexistentiais de solução de controvérsias.

A referência aos meios extrajudiciais, com seus limites, contornos e aperfeiçoamento da própria técnica utilizada em procedimentos judiciais, com vistas a se obter efetividade, representa o mote fundamental dessa terceira onda.

Cappelletti ressalta o surgimento de uma quarta onda renovatória de acesso à justiça baseada no ideal de bem-estar social frente a ideias reformistas, cujo paradigma consistiu na preocupação das prestações do Estado e interesses da sociedade. As reformas fazem que com nasça novas burocracias e excesso de normas, tornando necessário uma ação positiva do próprio Estado para ultrapassar esse obstáculo a fim de que a justiça seja acessível a todos.<sup>34</sup>

O princípio do acesso à justiça representa uma preocupação universal que, segundo os ensinamentos do Bulos<sup>35</sup>, difunde a mensagem de que todos, “independentemente de raça, credo, condição econômica, posição política ou social, tem o direito de ser ouvido por um tribunal independente e imparcial, na defesa de seu patrimônio ou liberdade”.

O feixe de normas internacionais que compreendem o preceito é composto pela Declaração Universal dos Direitos Humanos - DUDH<sup>36</sup>, Convenção

<sup>33</sup> MARCELINO JUNIOR, Julio Cesar. **O Direito de acesso à justiça e a análise econômica da litigância:** a maximização do acesso na busca pela efetividade. Tese de doutorado, p. 136/137. Acesso em 09/11/2020.

<sup>34</sup> CAPPELLETTI, Mauro (Org). **Accès à la Justice et État-providence**. Paris: Econômica, 1984, p. 34.

<sup>35</sup> BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional**. 9 ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 629.

<sup>36</sup> DUDH, art. 10. Todo ser humano tem direito, em plena igualdade, a uma justa e pública audiência por parte de um tribunal independente e imparcial, para decidir sobre seus direitos e deveres ou do

Europeia dos Direitos do Homem - CEDH<sup>37</sup>, Pacto Internacional de Direitos Civis e políticos - Decreto n. 592/92<sup>38</sup> e Convenção Americana sobre Direitos Humanos - Decreto n. 678/92<sup>39</sup>.

No plano interno, a democratização do acesso à justiça, enquanto direito fundamental<sup>40</sup> é atrelado ao princípio da legalidade<sup>41</sup> e entendido como postulado básico para a materialização da cidadania<sup>42</sup>, conforme se extrai da Constituição Federal de 1988. Todavia, a apresentação da garantia ao direito à

---

fundamento de qualquer acusação criminal contra ele. (ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 1948. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>>. Acesso em: 12 dez. 2020).

<sup>37</sup> CEDH, art. 6.1. Qualquer pessoa tem direito a que a sua causa seja examinada, equitativa e publicamente, num prazo razoável por um tribunal independente e imparcial, estabelecido pela lei, o qual decidirá, quer sobre a determinação dos seus direitos e obrigações de carácter civil, quer sobre o fundamento de qualquer acusação em matéria penal dirigida contra ela. O julgamento deve ser público, mas o acesso à sala de audiências pode ser proibido à imprensa ou ao público durante a totalidade ou parte do processo, quando a bem da moralidade, da ordem pública ou da segurança nacional numa sociedade democrática, quando os interesses de menores ou a proteção da vida privada das partes no processo o exigirem, ou, na medida julgada estritamente necessária pelo tribunal, quando, em circunstâncias especiais, a publicidade pudesse ser prejudicial para os interesses da justiça. (CONSELHO DA EUROPA. **Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais**, 1950. Disponível em: <[https://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_POR.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_POR.pdf)>. Acesso em: 12 dez. 2020).

<sup>38</sup> “Art. 14.1. Todas as pessoas são iguais perante os tribunais e as cortes de justiça. Toda pessoa terá o direito de ser ouvida publicamente e com devidas garantias por um tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido por lei, na apuração de qualquer acusação de caráter penal formulada contra ela ou na determinação de seus direitos e obrigações de caráter civil. A imprensa e o público poderão ser excluídos de parte da totalidade de um julgamento, quer por motivo de moral pública, de ordem pública ou de segurança nacional em uma sociedade democrática, quer quando o interesse da vida privada das partes o exija, que na medida em que isso seja estritamente necessário na opinião da justiça, em circunstâncias específicas, nas quais a publicidade venha a prejudicar os interesses da justiça; entretanto, qualquer sentença proferida em matéria penal ou civil deverá tornar-se pública, a menos que o interesse de menores exija procedimento oposto, ou processo diga respeito à controvérsia matrimoniais ou à tutela de menores”. (BRASIL. **Decreto n. 592, de 06 de julho de 1992**. Brasília, 1992. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0592.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm)>. Acesso em: 12 dez. 2020).

<sup>39</sup> “Art. 8.1. Toda pessoa tem direito a ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei, na apuração de qualquer acusação penal formulada contra ela, ou para que se determinem seus direitos ou obrigações de natureza civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza”. (BRASIL. **Decreto n. 678, de 06 de novembro de 1992**. Brasília, 1992. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d0678.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm)>. Acesso em: 12 dez. 2020)

<sup>40</sup> “Art. 5º, XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”; BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 2019.

<sup>41</sup> “Art. 5º, II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;” BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

<sup>42</sup> “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] II - a cidadania”; BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

jurisdição só adquiriu o *status* de preceito constitucional com a Constituição Federal de 1946, sendo que se mostrou de forma indireta no texto da Constituição Federal de 1988.

O tema do Acesso à Justiça em sua maior parte atribui o sentido amplo de “acesso à ordem jurídica justa”<sup>43</sup> ou a uma ordem de valores e direitos fundamentais do ser humano<sup>44</sup> que inclui não só a entrada no sistema judiciário<sup>45</sup>, mas também a concretização de direitos na realidade social. O acesso é habitualmente enxergado como direito fundamental informado por princípios como a universalidade, a isonomia e a eficiência<sup>46</sup>, havendo uma forte influência de paradigmas estrangeiros.

Para Dinamarco<sup>47</sup> somente tem acesso à ordem jurídica justa quem recebe justiça, e neste contexto, significa ser admitido em juízo, poder participar, contar com a participação adequada do juiz e, ao final, receber um provimento jurisdicional consentâneo com os valores da sociedade.

Schuch<sup>48</sup> ressalta que o verdadeiro acesso à justiça assenta-se na compreensão entre os significados de justiça-valor e justiça-instituição, sintetizando sua ideia no seguinte:

O acesso à justiça ocorre quando ao cidadão é garantida e implementada, de forma plena, não só a possibilidade de comparecer perante o aparelho estatal e postular a solução de um conflito, mas

---

<sup>43</sup> A expressão, de autoria de Kazuo Watanabe, ganhou força e é encontrada em variados livros e artigos sobre o tema, restando empregada em: WATANABE, Kazuo. Acesso à justiça e sociedade moderna. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido R.; WATANABE, Kazuo (Coord.). **Participação e processo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988, p. 128.

<sup>44</sup> RODRIGUES, Horácio Wanderley. **Acesso à justiça no direito processual brasileiro**. São Paulo: Acadêmica, 1994. p. 28.

<sup>45</sup> Obras tratam de forma mais restrita, como exemplo, pode-se citar: SCHUCH, Luiz Felipe Siegert. **O acesso à justiça e a autonomia financeira do poder judiciário**. Curitiba: Juruá, 2010. p. 56.

<sup>46</sup> PAROSKY, Mauro Vasni. **Direitos fundamentais e acesso à justiça na constituição**. São Paulo: Ltr, 2008, p. 148-188; CARNEIRO, Paulo Cesar Pinheiro. **Acesso à justiça**: juizados especiais cíveis e ação civil pública: uma nova sistematização da teoria geral do processo. Rio de Janeiro: Forense, 1999, p. 03-51; e MENDONÇA, J.J. Florentino dos Santos. **Acesso equitativo ao direito e à justiça**. São Paulo: Almedina, 2016. p.19-51.

<sup>47</sup> DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de Direito Processual Civil**. São Paulo: Malheiros, 2005, v. 1. p. 115.

<sup>48</sup> SCHUCH, Luiz Felipe Siegert. **O acesso à justiça e a autonomia financeira do poder judiciário**, p. 54.

também, quando este conflito se resolve em tempo breve, com um resultado compatível com as normas jurídicas e, acima de tudo, justo.

Rodrigues<sup>49</sup> afirma que o acesso à justiça deve ser compreendido a partir de duas premissas:

a primeira atribuindo ao significante justiça o mesmo sentido e conteúdo que o de Poder Judiciário; o segundo, partindo de uma visão axiológica da expressão justiça, comprehende o acesso a ela como o acesso a uma determinada ordem de valores e direitos fundamentais para o ser humano. Esse último, por ser mais amplo, engloba no seu significado o primeiro. Ambos os conceitos são válidos.

Fato é que não se pode afastar a ideia do acesso à justiça do acesso ao Judiciário, porque outros direitos dependem desse acesso toda vez que forem desrespeitados. A busca da restauração de um direito lesado requer a atuação do órgão estatal com coerção através de um instrumento legítimo, sob pena da cidadania restar castrada e impotente. Afinal, quem em última instância zela pelos seus objetivos é a jurisdição estatal, pois é a ela que o cidadão e até o próprio Estado recorre sempre que o direito individual ou o bem comum não é alcançado de outro modo. A atuação da força do Estado deve pacificar a sociedade com justiça, apresentando a ela uma decisão justa, útil e legítima, pois deste modo será também um instrumento de educação da coletividade para seus direitos e obrigações.

A garantia do acesso à justiça nas palavras de Dinamarco<sup>50</sup> “figura como verdadeira cobertura geral do sistema de direitos, destinada a entrar em operação sempre que haja alguma queixa de direitos ultrajados ou de alguma esfera de direitos atingida.” Neste campo, o processo se mostra essencial para que o Estado atinja a finalidade com o exercício da jurisdição, que segundo o mesmo autor, correspondem a três ordens: social, político e jurídico.

Nesse contexto, é necessário ressaltar que, com esse ideal de máxima efetivação do homem, o acesso à justiça é direito fundamental em vários países,

---

<sup>49</sup> RODRIGUES, Horácio Wanderley. **Acesso à justiça no direito processual brasileiro**, p. 28

<sup>50</sup> DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de Direito Processual Civil**. p. 112.

mesmo que com diferentes tradições culturais, conforme o elenco apresentado por Martins Filho<sup>51</sup>:

Seguindo na esteira do levantamento aristotélico e pinçando algumas Constituições de países com diferentes tradições culturais, vemos que têm sido previstos constitucionalmente os seguintes direitos humanos fundamentais: [...] I) acesso à Justiça (Const. Alemã, art. 19.4; Const. Chinesa, art. 35; Const. Espanhola, art. 24; Const. Iraniana, art. 34; Const. Japonesa, art. 32; Const. Portuguesa, art. 20)

Note-se que, sendo contada no conjunto dos direitos humanos fundamentais “a natureza de sua positivação não é constitutiva, mas declaratória”, conforme preleciona Martins Filho<sup>52</sup>.

Sendo assim, a Lei, tanto em sentido formal quanto material, não pode obstaculizar o acesso à justiça, notadamente porque todos têm direito de acesso ao Poder Judiciário para postular tutela preventiva ou reparatória de direito individual, coletivo, difuso ou individual homogêneo, a fim de que se dê a cada um o que é seu, conforme os ditames da ordem jurídica vigente.

Explicando Bulos<sup>53</sup> assevera que:

O princípio da inafastabilidade do controle judicial posta-se como uma liberdade pública, subjetiva, genérica, cívica, abstrata e incondicionada, conferido às pessoas físicas e jurídicas, nacionais e estrangeiras, sem distinções ou retaliações de nenhuma espécie. [...] É expressão máxima de reivindicação de direitos, numa ordem jurídica democrática, cujo lema é a justiça social, em que todos têm o privilégio de reconhecer suas prerrogativas, podendo defendê-las adequadamente.

Moreira Neto<sup>54</sup> corrobora este raciocínio quando preleciona:

O direito de acesso à justiça, universalmente reconhecido como fundamental, não se esgota em si mesmo, mas se integra com o direito de acesso ao direito, cuja efetividade só é alcançada quando o

<sup>51</sup> MARTINS FILHO, Ives Gandra. Direitos fundamentais. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder do (Coord.). **Tratado de direito constitucional**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2012. v. 1. E-Book. p. 1114.

<sup>52</sup> MARTINS FILHO, Ives Gandra. Direitos fundamentais. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder do (Coord.). **Tratado de direito constitucional**.

<sup>53</sup> BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional**. 9 ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 630.

<sup>54</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Funções Essenciais à Justiça. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder do (Coord.). **Tratado de direito constitucional**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2012. v. 1. E-Book. p. 3674.

processo possibilita, a partir da norma abstrata legislada, a extração da norma concreta aplicada.

Pinho<sup>55</sup> ensina que uma adequada compreensão do acesso à justiça como ponto de partida para a organização do Direito Processual se preocupa não apenas com a jurisdição estatal, mas também com todas as ferramentas adequadas à solução dos conflitos. Consolida afirmando que:

Na evolução da matéria, o ponto inicial era o mero acesso. Em seguida, focou-se no caráter instrumental da jurisdição. Indo um pouco além, realçou-se a busca por uma real efetividade. Hoje, o objetivo, é o fortalecimento do princípio da adequação.

Theodoro Junior<sup>56</sup>, reforçando suas ideias com os ensinamentos de Leonardo Greco sobre acesso à justiça como tutela efetiva e justa, explica que:

O conteúdo de tal acesso “é implementado através das chamadas garantias fundamentais do processo ou do que vem sendo denominado de processo justo”, o qual, por sua vez, compreende “todo o conjunto de princípios e direitos básicos de que deve desfrutar aquele que se dirige ao Poder Judiciário em busca da tutela dos seus direitos”. Nele se englobam tanto as garantias de natureza individual, como as estruturais [...]. Do ponto de vista estrutural, o acesso à Justiça exige que concorra, por parte dos órgãos e sistemas de atuação do Judiciário, a observância de garantias como: [...] a da inexistência de obstáculos ilegítimos; a da efetividade qualitativa, capaz de dar a quem tem direito tudo aquilo a que faz jus de acordo com o ordenamento jurídico; a do respeito ao procedimento legal, que, entretanto, há de ser flexível e previsível; a da publicidade e da duração razoável do processo; a do duplo grau de jurisdição; e, enfim, a do “respeito à dignidade humana, como o direito de exigir do Estado o respeito aos seus direitos fundamentais”.

Alvim<sup>57</sup> assevera que o princípio do acesso à justiça serve para determinar duas finalidades básicas do sistema jurídico: acessibilidade a todos e a

<sup>55</sup> PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. A releitura do princípio do acesso à justiça e o necessário redimensionamento da intervenção judicial na resolução dos conflitos na contemporaneidade. **Revista da EMERJ**, Rio de Janeiro, n. 3, a. 5, 2019, p. 806. Disponível em: [https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj\\_online/edicoes/revista\\_v21\\_n3/tomo1/revista\\_v21\\_n3\\_tomo1\\_241.pdf](https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista_v21_n3/tomo1/revista_v21_n3_tomo1_241.pdf)

<sup>56</sup> THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil**: teoria geral do direito processual civil, processo de conhecimento e procedimento comum. Rio de Janeiro: Forense, 2015. E-Book. p. 102.

<sup>57</sup> ALVIM, José Eduardo Carreira. **Teoria geral do processo**. 17 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

produção de resultados que sejam individual e socialmente justos. Sob esse prisma Richa<sup>58</sup> esclarece que o conceito de acesso à justiça:

É compreendido não apenas no tocante ao ingresso mediante a instauração de demanda no Judiciário, mas também considerada a saída, entendida esta como o tempo de solução do litígio, ou seja, razoável duração do processo para a realização da Justiça.

Nesse passo, cita-se que para Simão<sup>59</sup> o princípio da efetividade processual não se confunde com o princípio da celeridade processual:

A Constituição Federal assegura a duração razoável do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação, mas a celeridade não é sinônimo de efetividade. Por certo, deve-se assegurar a resolução do processo em tempo razoável, mas não se pode admitir o atropelo processual com a violação do devido processo legal sob a justificativa de atendimento ao princípio da celeridade processual.

Não obstante, sob esta ótica, a resolução efetiva da demanda tem sido um dos principais fatores de entrave no acesso à justiça plena.

Como se pode extrair, a expressão “acesso à justiça” comprehende de um lado um sistema estatal de resolução de conflitos acessível igualmente a todos e de outro que o Estado produza resultados justos. A primeira ideia está mais atrelada ao Judiciário, enquanto a segunda visão é examinada sob o enfoque da efetividade e de resultados justos.

Para Rodrigues e Lamy<sup>60</sup> o acesso à justiça não se esgota no acesso ao Judiciário. É necessário, portanto, ter o cuidado de não o reduzir à criação de mecanismos processuais e seus problemas aos existentes nesse âmbito. O acesso à justiça representa mais do que o ingresso no processo e o acesso aos meios que ele oferece. É necessário destacar, frente à vagueza do termo “acesso à Justiça”, que a ele são atribuídos pela doutrina diferentes sentidos, sendo eles fundamentalmente dois: o primeiro, atribuindo ao significante “justiça” o acesso aos

<sup>58</sup> RICHA, Morgana. O Conselho Nacional de Justiça e a trajetória constitucional rumo à efetividade dos direitos. In: STOCO, Rui; PENALVA, Janaína (Org.). **Dez anos de reforma do judiciário e o nascimento do Conselho Nacional de Justiça**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. E-Book.

<sup>59</sup> SIMÃO, Lucas Pinto. **Os meios alternativos de resolução de conflitos e o dever/poder de o juiz incentivar a conciliação e a mediação**. Disponível em: <[http://www.ambitodigital.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=17104](http://www.ambitodigital.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=17104)>. Acesso em: 05 maio 2019.

<sup>60</sup> RODRIGUES, Horácio Wanderlei; LAMY, Eduardo de Avelar. **Teoria geral do processo**. 3 ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Elsevier, Campus Jurídico, 2012. p. 71.

meios que ele oferece. Para este doutrinador é necessário destacar a vagueza do mesmo sentido e conteúdo que Poder Judiciário, tornando sinônimas as expressões acesso à Justiça e acesso ao Poder Judiciário; o segundo, partindo de uma visão axiológica da expressão justiça, comprehende o acesso a ela como o acesso a uma determinada ordem de valores e direitos fundamentais para o ser humano. E conclui que esse último, por ser mais amplo, engloba no seu significado o primeiro.

Marinoni<sup>61</sup> afirma que “o acesso à justiça é o tema-ponte a interligar o processo civil com a justiça social”, objetivo maior do Estado contemporâneo. Nesse prisma, a jurisdição e o acesso à justiça devem ser vistos com base nos princípios norteadores desse Estado: a jurisdição, visando à realização dos seus fins; o direito processual, buscando a superação das desigualdades que impedem o acesso, bem como a participação por meio do próprio processo na gestão do Estado e na concretização da democracia e da justiça social.

A “popularização do Judiciário” constitui ideia lançada por Grinover.<sup>62</sup> Para ela, o acesso à justiça não pode se limitar apenas ao mero acesso aos tribunais. O acesso à justiça deve ser mais rápido, pois a mora seria cúmplice da impunidade. Além do mais, o acesso deve ser mais barato e mais eficiente para garantir maior acesso à justiça, lembrando que justiça não é a mera admissão a um processo, mas sim, ter uma resposta dele. A justiça deve ser menos formal, para garantir o acesso das pessoas menos instruídas e, ainda, garantir o direito da autodefesa.

A partir de seu conceito de acesso à ordem jurídica justa Watanabe<sup>63</sup> se posiciona partindo da premissa que 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, viabilizar o acesso à ordem jurídica justa. Uma empreitada assim ambiciosa requer, antes de mais nada, uma nova postura mental.

---

<sup>61</sup> MARINONI, Luiz Guilherme. **Novas linhas do processo civil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. p. 22.

<sup>62</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini. **O processo em evolução**, p. 398.

<sup>63</sup> WATANABE, Kazuo. Assistência judiciária como instrumento de acesso à ordem justa. **Revista da PGE/SP**, São Paulo, n. 22, p. 128-129. 2004.

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, como acentua Cappelletti.<sup>64</sup>

Hoje a perspectiva que prevalece é a do Estado, quando não do ocupante temporário do poder, pois como bem ressaltam os cientistas políticos, o direito vem sendo utilizado como instrumento de governo para a realização de metas e projetos econômicos. A ética que predomina é da eficiência técnica, e não da equidade e do bem-estar da coletividade.

A definição de Silva<sup>65</sup> refere-se como uma expressão que denota “o direito de buscar proteção judiciária”, ou seja, “o direito de recorrer ao Poder Judiciário em busca da solução de um conflito de interesses”.

O conceito de acesso à justiça para Medeiros<sup>66</sup> leva à conclusão de que qualquer compreensão restritiva de seu conceito tende por desconsiderar seu relevante papel em relação à efetividade dos demais direitos fundamentais.

Nesta quadratura, o processo tem o olhar voltado para a concretização de novos direitos e com isso a pauta de discussão do acesso à justiça toma real importância porque passa a açambarcar novas dimensões somadas àquelas já conquistadas ao longo da história pelo Judiciário.

O Código de Processo Civil<sup>67</sup> (CPC), lei 13.105 de 2015 está inserido nesse movimento e pauta pela simplificação da técnica processual, instrumentalidade das formas e consecução dos objetivos do Estado Social priorizando valores ao invés da forma (técnica) em si, tanto o é que faz referência

---

<sup>64</sup> CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**, p. 50-52.

<sup>65</sup> SILVA, José Afonso da. **Poder constituinte e poder popular**. São Paulo: Malheiros, 2000. p.150.

<sup>66</sup> MEDEIROS, Isabela. **Assistência jurídica gratuita: cidadania e emancipação**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013. p. 15-16.

<sup>67</sup> BRASIL. Lei 13.105 de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm)>. Acesso 06 jun. 2020.

expressa a vários princípios constitucionais, como forma de demonstrar o paradigma de Estado e seus ideais na legislação adjetiva.

Nessa linha preleciona Cappelletti<sup>68</sup> sobre esse movimento:

Os juristas precisam, agora, reconhecer que as técnicas processuais servem a funções sociais; que as cortes não são a única forma de solução de conflitos a ser considerada; e que qualquer regulamentação processual, inclusive a criação ou o encorajamento de alternativas ao sistema judiciário formal tem um efeito importante sobre a forma como opera a lei substantiva.

A partir das ondas estabelecidas pelo autor italiano dessume-se que o acesso é maximizado com a melhor técnica e o resultado justo somente é alcançado se toda a demanda, em termos numéricos, for acolhida, notadamente por se tratar de um direito fundamental social de primeira grandeza. O contexto do Estado contemporâneo policêntrico permite que meios alternativos para promoção do acesso e obtenção de resultados justos ganham força e relevância no movimento de desjudicalização de conflitos, açambarcando um verdadeiro pluralismo jurídico e meios coexistenciais de solução de litígios.

Destarte, pode-se afirmar que a ideia de acesso à justiça vinculada estritamente ao Judiciário é limitada e, sobretudo, obsoleta, merecendo ser suplantada. Deve ceder, portanto, lugar a uma conotação mais ampla, que ocupa um lugar de destaque no Estado contemporâneo, extrapola os limites judiciais e toma a cena de outras esferas.

### **1.3 CONCEPÇÃO HODIERNA DO ACESSO À JUSTIÇA**

A evolução dessa temática reflete a evolução do próprio Estado, que alija uma preocupação estrutural de atendimento à quantidade de demandas para acolher questões sociais e coletivas, passando a dialogar com os meios de resoluções de litígios. As ondas capeletianas retratam o atual cenário político estatal, após evoluir de um aspecto puramente liberal, passando pelo paradigma social para atingir o pluralismo político.

---

<sup>68</sup> CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. p. 12.

Neste sentido, Oliveira<sup>69</sup> destaca:

O contexto pós-social promove reduções do Estado na esfera social, donde se projetam atores e instituições não estatais a conduzirem temas públicos, num pluralismo jurídico em prol do exercício dos direitos fundamentais. A reformulação do Judiciário não somente é pensada como também se buscam meios coexistenciais de solução de litígios e promoção do justo. Neste cenário, que é o presente, o núcleo material do acesso à Justiça é condição *sine qua non* para a legitimidade do agir estatal e da descentralização jusfundamental.

Neste contexto, como já afirmou Watanabe, o acesso à ordem jurídica justa parte da premissa que a problemática do acesso à Justiça não pode ser enfrentada apenas nos limites do acesso aos órgãos judiciais, mas sim viabilizar o acesso à ordem jurídica justa.

Pérez<sup>70</sup> propõe a distinção entre o direito à tutela judicial efetiva e o direito a um processo com todas as garantias, que corresponde, segundo o autor, ao direito ao *due process of law* anglo-saxônico e ao direito ao processo justo inserido na Carta Europeia de Direitos Humanos. O primeiro refere-se ao

“derecho de acceso a los órganos jurisdiccionales, para la obtención de una sentencia motivada y fundada en Derecho, a ser posible sobre el fondo, que con todos los efectos de la cosa juzgada ponga fin al litigio.”

O processo com as garantias fundamentais corresponde

“la protección de los demás derechos de incidencia procesal: derecho al juez ordinario predeterminado por la ley, a la defensa y a la asistencia letrada, al juez imparcial, a ser informado de la acusación formulada, a un proceso público sin dilaciones indebidas, a utilizar los medios de prueba pertinentes para la defensa, a no declarar contra sí mismo, a no confesarse culpable, a la presunción de inocencia, a la vigencia de los principios de contradicción e igualdad de armas procesales, a los recursos, y a todos aquellos otros que dado el carácter abierto de la cláusula del art. 24.2 CE se consagrasen como derechos procesales básicos”

No entanto, as formas hodiernas de realização do justo no processo descontinam meios coexistenciais de soluções de controvérsias, buscando

<sup>69</sup> OLIVEIRA, Daniela Olímpio. **Desjudicialização, Acesso à Justiça e Teoria Geral do Processo**. 2 ed. Curitiba: Juruá, 2015. p. 29.

<sup>70</sup> David Vallespín. **El modelo constitucional de juicio justo en el ámbito del proceso civil**. Barcelona: Atelier, 2002, p. 45.

entendimento sob o ponto de vista da justiça-moral ou da justiça-pacificação, elevando o Judiciário como órgão presente e atuante ao lado de outras vias para promoção do justo.

Quando se fala em acesso à justiça pensa-se em primeiro lugar na possibilidade de ingresso em juízo, por meio de uma demanda, que implicará no surgimento de uma relação processual, ou simplesmente, do processo, meio técnico pelo qual, observando um procedimento previamente estabelecido em lei, deságua na solução de desavenças e controvérsias, traduzidas em litígios da mais variada ordem.

O acesso à justiça, no entanto, ostenta conceito e significação mais amplos envolvendo também a prevenção de litígios, além da própria realização do direito material, mesmo que não exista controvérsia de natureza jurídica alguma ser resolvida.

Neste enfoque, ampliar o acesso da população à justiça, em especial as camadas mais pobres, não significa tão somente colocar à sua disposição instrumentos para que submeta sua causa a um juiz, mas alcança também a eliminação de causas que provocam conflitos, a exemplo de simplificação de procedimentos, diminuição de despesas processuais, criação de normas mais céleres de exercício de direitos, por vezes sem a intervenção judicial.

Marinoni<sup>71</sup> afirma que atualmente não basta mais raciocinar em termos de iguais oportunidades de acesso à justiça, pois “é fundamental verificar a partir de que lugar o procedimento deve ser formatado, e assim, qual é a origem da sua legitimização.”

Os métodos alternativos de solução de conflitos surgiram em oposição aos procedimentos clássicos do processo, porque sua bandeira está pautada no incentivo e promoção da conciliação. De outro norte, esses meios conferem autonomia dos indivíduos e a diminuição da intervenção estatal nos conflitos.

---

<sup>71</sup> MARINONI, Luiz Guilherme. **Técnica processual e tutela dos direitos**. 6 ed. rev. e atual. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 146, versão PDF disponível em <https://core.ac.uk/download/pdf/267816134.pdf>. Acesso em 19/09/2020.

Santos<sup>72</sup> destaca que diante da existência de sociedades jurídicas e socialmente plurais, sob o ponto de vista sociológico, vários sistemas são presentes “e o sistema jurídico estatal nem sempre é, sequer, o mais importante na gestão normativa do quotidiano da grande maioria dos cidadãos.” A reflexão desse pensamento alicerça a ideia de que os meios alternativos têm por análise o litígio e não a norma, e por orientação o pluralismo jurídico.

#### **1.4 PLURALISMO JURÍDICO COMO VALOR DE ACESSO À JUSTIÇA**

É altamente recomendável que a ordem jurídica propicie resultados justos, tanto individual quanto socialmente, e não apenas quando o órgão estatal encarregado de dizer o direito à vista do caso concreto o faz na execução de sua atividade, mas também quando não há litígio, e muitas vezes sequer haverá, mas que se fazem necessárias certas providências para que o direito seja exercido.

No campo da sociologia jurídica, as modificações decorrentes do processo de decadência do sistema feudal e a emergência do capitalismo como modelo de desenvolvimento econômico e social, deram azo a um novo modo de pensar e agir do homem, estruturado em crenças, interesses e valores da classe social burguesa. Para consolidação dessa nova e emergente classe social tornou-se necessário disseminar para toda a sociedade essa nova visão de mundo moderno, calcado na projeção do capitalismo, com discurso pujante de que era necessário novos padrões de comportamentos para o alcance do bem-estar de todos.

A partir desse movimento foi estruturado o Estado Nacional, dotado de soberania, com produção capitalista, de ideologia liberal individualista e centrada no indivíduo. A burguesia necessitava de um Estado forte e centralizado que protegesse a propriedade privada e garantisse a liberdade de todos.

No âmbito jurídico, uma das vigas mestras do Estado Nacional consistiu no fenômeno do monismo, modelo de legalidade centrada no Estado. Cada sociedade deveria adotar um ordenamento jurídico único, qual seja, o positivo

---

<sup>72</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma revolução democrática da Justiça**. São Paulo: Cortez, 2007. p. 9.

estatal, de onde emanava exclusivamente a produção do direito, e com isso o monismo repeliu quaisquer outras formas de normatividade social, rotulando-as de não-jurídicas. A justiça fundada em critérios técnico-formais atendeu aos interesses da classe burguesa por mais de dois séculos, mormente porque, como dito alhures, necessitava de um poder centralizado que garantisse estabilidade, previsibilidade e liberdade.

O direito, cunhado na modernidade, constituiu um instrumental técnico de regulação social e legitimado por um sistema de leis abstratas, de fonte exclusivamente estatal e aplicada a toda a sociedade através de um governo burocratizado, baseado na racionalidade lógico-formal.<sup>73</sup> Esse processo culmina com a construção da teoria pura do direito de Kelsen, elevando à categoria de princípios a unicidade e positividade, conferindo validade apenas ao direito legislado, sistematizado e marcado pela racionalidade.

Todavia, o aumento das tensões sociais originadas da não realização dos valores propagados pela modernidade, a crescente globalização, a intensificação das desigualdades sociais, econômicas e culturais, as demandas para o reconhecimento de novos direitos, os problemas ambientais com ameaça à ética sustentável se tornaram fatores preponderantes para a decadência da doutrina monista, chegando a afetar o acesso à justiça.

Com efeito. A globalização fomenta mudanças e transformações numa sociedade, diante do avanço da tecnologia e da desterritorialização do Estado, alcançando espaços jurídicos, políticos e econômicos. Apresentam-se novos direitos, demandas e atores sociais, os quais impõem diferentes formas de equacionamento e proteção dos bens relevantes para o cidadão. Segundo Staffen<sup>74</sup> trata-se de “época de mudança e mudança de uma época, porque as utopias, valores, conceitos, ideias e práticas tradicionais estão sendo realocadas em novos espaços de compreensão.”

---

<sup>73</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. **A Crítica da Razão Indolente:** contra o desperdício da experiência. São Paulo: Cortez, 2007, p. 141.

<sup>74</sup> STAFFEN, Márcio Ricardo; ZAMBAM, Neuro José. Direito ao desenvolvimento humano enquanto bem jurídico global. In **Revista de Direito Brasileira – RDB**, v. 11, n. 5, 2015, acessada no link <https://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/2864> em 19/05/2022.

Segundo Vasconcelos<sup>75</sup> o monismo jurídico foi o responsável pela crise que culminou com o descrédito do Positivismo, por uma razão de ordem político-ideológica: faltavam condições ao Positivismo monista para legitimar a ordem jurídica, notadamente porque para a doutrina monista, não havia espaço para as questões de justiça de legitimidade.

Como forma de contrapor o monismo estatal re-surge<sup>76</sup> a teoria do pluralismo jurídico, interpretado como múltiplas manifestações normativas e políticas, no mesmo espaço geopolítico, caracterizado por diversos ordenamentos jurídicos. O pluralismo, vetor das necessidades humanas se apresenta, por excelência, contrário a todo tipo de monismo centralizado.

Santos<sup>77</sup> verbera que não se pode deixar de reconhecer a existência do pluralismo jurídico, manifestado no plano supranacional através do direito internacional, e no plano interno por meio de ordens jurídicas diversas, a regular certas categorias de relações sociais. Entende como imperiosa a necessidade de se separar o Estado do direito e de se admitir a existência de uma pluralidade de sistemas jurídicos vigorando no mesmo tempo e no mesmo espaço geopolítico.

Falcão<sup>78</sup> após estudo empírico acerca de conflitos urbanos na cidade do Recife, concluiu que a causa direta do pluralismo jurídico é encontrada na crise de legalidade por que passa o poder político.

O pluralismo jurídico questiona os alicerces da teoria política e da jurisprudência liberal, em especial no que concerne à congruência entre o território, o Estado e o direito, no caso a centralização do direito nas mãos do Estado e a exigência de exclusividade no ordenamento normativo da vida social.<sup>79</sup>

---

<sup>75</sup> VASCONCELOS, Arnaldo. **Teoria da Norma Jurídica**. 6 ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 257-258

<sup>76</sup> A Idade Média caracterizou-se pela pluralidade de centros de poder e de juridicidade definidos em razão de cada espaço territorial.

<sup>77</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. **A Crítica da Razão Indolente**: contra o desperdício da experiência, p. 171.

<sup>78</sup> FALCÃO, Joaquim de Arruda (Org.) **Conflitos de direito de propriedade – invasões urbanas**. Rio de Janeiro: Forense, 1984, p. 80.

<sup>79</sup> RANDEIRA, Shalino. Pluralismo Jurídico, soberania fraturada e direitos de cidadania diferenciados: instituições internacionais, movimentos sociais e Estado pós-colonial na Índia. Trad. de Ana Cláudia

Para as teorias críticas, o direito pós-moderno não é produto dos códigos e da interpretação dos juristas tão somente, mas decorrente das lutas e processos históricos, mormente porque a edição de leis e códigos foi antecedida por processos políticos e sociais de produção do direito. Ehrlich<sup>80</sup> comprehende o direito como produto espontâneo da sociedade, que não se prende a doutrinas, dogmas, norma de decisão ou prescrições estatais, mas provém das relações humanas.

A cultura jurídica brasileira foi sempre marcada pela supremacia do monismo estatal. No entanto, o paradigma da legalidade no Estado burguês-capitalista encontra-se em processo de esgotamento na medida que não se consegue mais responder integralmente à complexidade dos padrões civilizatórios e atender as novas demandas surgidas das necessidades dos tempos pós-modernos.

A projeção plena do pluralismo jurídico com visão mais ampliada ganhou força a partir dos anos 80, com a descentralização, diversidade, tolerância e diversidade. Na tradição ocidental ganhou visibilidade na sociologia, antropologia e política jurídica, notadamente porque o campo da normatividade é muito amplo. Existem normas jurídicas, morais, sociais, vindas da esfera estatal e da própria sociedade.

Apesar do pluralismo jurídico se sustentar na contraposição ao monismo jurídico, possui diferentes vertentes, as quais carregam conceitos e definições próprias. Equivoca-se pensar na redução a uma categoria conceitual para todas as formas de manifestação do pluralismo jurídico, pois as sociedades, apesar de serem juridicamente plurais, o são de forma diferentes.

Para efeitos didáticos, Wolkmer<sup>81</sup> apresenta uma distinção das principais tendências das posturas. Estabelece de modo geral que todo pensamento pluralista valoriza princípios a exemplo da autonomia, descentralização,

---

Jorge. In SANTOS, Boaventura de Sousa (org). **Reconhecer para Libertar:** os caminhos do cosmopolitismo multicultural. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 467.

<sup>80</sup> EHRLICH, Eugen *apud* WOLKMER. Antonio Carlos. **Pluralismo Jurídico:** fundamentos para uma nova cultura do direito. 2 ed. São Paulo: Alga Ômega, 2001, p. 193.

<sup>81</sup> WOLKMER, Antônio Carlos. **Pluralismo jurídico:** fundamentos de uma nova cultura no direito. 2 ed. São Paulo: Alfa-Omega, 2001, p. 175

participação, diversidade, localismo e tolerância. Apesar da base comum existem inúmeras correntes, desde a conservadora, liberal até a radical-anarquista.

Para conferir utilidade a esta pesquisa far-se-á a distinção apenas entre o pluralismo oficial ou estatal, de natureza conservadora, o não estatal de base mais liberal e não oficial ou contra hegemônico, este último batizado por Santos<sup>82</sup>.

O primeiro regulamentado pelo próprio Estado e identificado como uma pluralidade de normas legais aplicáveis de acordo com a condição e a situação fática. O segundo modelo, denominado de não estatal, consiste nas formas de justiças especiais, a exemplo da justiça desportiva com regras e instâncias próprias e da justiça privada exercida pela arbitragem. Já o não oficial ou societário consiste nas diferentes formas de justiça comunitária, práticas costumeiras no interior de favelas e penitenciárias, justiça indígena.<sup>83</sup>

Voltando a Wolkmer<sup>84</sup>, ao definir os princípios basilares de uma concepção teórico-prática do direito comunitário, observa que

o processo, em sua totalidade, não incide nem no jusnaturalismo, nem tampouco no positivo, mas na elaboração de um pluralismo jurídico interdisciplinar, sintonizado com o dinamismo e as flutuações de uma articulação social em permanente fluidez, mutabilidade e circunstancialidade.

Um dos precursores do pluralismo jurídico, Santos<sup>85</sup> traz à lume sua concepção em tese de doutoramento, e desde então vem aperfeiçoando o debate sobre esta temática. Recentemente apresentou uma releitura teórica chamada de novíssimo pluralismo jurídico:

O novíssimo pluralismo jurídico é dinamizado no âmbito do que denominei constitucionalismo transformador. A vontade constituinte das classes populares nas últimas décadas no continente latino-

<sup>82</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. **Poderá o Direito ser Emancipatório?** Disponível em: Resenha: Poderá o Direito ser Emancipatório?, de Boaventura de Sousa Santos. | Rodolfo M A R Q U E S Costa - Academia.edu, com acesso em 30/06/2022.

<sup>83</sup> WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo jurídico**: fundamentos de uma nova cultura no direito. p. 175.

<sup>84</sup> WOLKMER, Antônio Carlos. **Pluralismo Jurídico**: o espaço das práticas sociais participativos. Tese de Doutorado defendida na UFSC. 1992. MELO, Osvaldo Ferreira de. **Fundamentos da Política Jurídica**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor/CPGD-UFSC, 1994, p. 76.

<sup>85</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma Revolução Democrática de Justiça**. São Paulo: Cortez, 2011, p. 116.

americano tem-se manifestado numa vasta mobilização social e política que configura um constitucionalismo a partir de baixo, protagonizado pelos excluídos e seus aliados, com o objetivo de expandir o campo do político para além do horizontal liberal, através de uma nova institucionalidade (plurinacionalidade), uma nova territorialidade (autonomias assimétricas), uma nova legalidade (pluralismo jurídico), e um novo regime político (democracia intercultural) e novas subjetividades individuais e coletivas (indivíduos, comunidades, nações, povos, nacionalidades).

O direito integrado ao processo de globalização impõe sua compreensão sob a perspectiva do *dever-ser* que atenda e priorize as relações globais de modo a tornar a lei posta válida no seio da comunidade com concretude de seus efeitos. Segundo Murcia,

Con Política Jurídica se quiere significar que los juicios de valor sobre el derecho deben emitirse en un ámbito conceptual distinto al derecho mismo. Refiriéndose al problema, desde el enfoque paradigmático de la teoría pura (en el sentido otorgado por Hans Kelsen), el autor Roberto M. Jiménez Cano ha escrito, parafraseando a Kelsen: "la teoría pura es ciencia jurídica, pues se encarga del Derecho que «es»; la política jurídica no es ciencia y se ocupa del Derecho que «debe ser».<sup>86</sup>

O pluralismo jurídico constitui um fenômeno universal notadamente porque toda sociedade é estruturalmente plural, e mesmo nas sociedades estatais não se mostra antagonista do direito público, ao contrário, o Estado pode tolerar ou encorajar o pluralismo para reduzir as tensões sociais.

O fenômeno contesta a unicidade da ordem jurídica como monopólio exclusivo da jurisdição nas mãos do poder estatal. Apesar da possível compreensão de que o pluralismo tende a atingir a inafastabilidade do controle judicial, tal premissa não se perfectibiliza porque o Judiciário é responsável pela garantia e salvaguarda dos direitos frente a abusos e interferências, todavia, não deve ser considerada a sua exclusividade, notadamente porque a coexistência de nichos de promoção da ordem jurídica justa constitui fato social e deve ser recepcionado pela esfera jurídica.

---

<sup>86</sup> MURCIA, Rafael López. Sobre Política Jurídica. **Revista Telemática de Filosofía del Derecho**, n. 9, 2005/2006, ISSN 1575-7382, p, 267-277. Disponível em chrome-extension://efaidnbmnnibpcajpcglclefindmkaj/http://www.rtdf.es/numero9/13-9.pdf

Essa diversidade de meios e procedimentos calcado no pluralismo jurídico não representa uma justiça de menor importância, mas sim a realização de uma justiça mais idônea em determinadas situações.

A doutrina de Wolkmer<sup>87</sup> estrutura o conceito de pluralismo jurídico tendo como base a “multiplicidade de práticas jurídicas existentes num mesmo espaço sociopolítico, interagidas por conflitos ou consensos, podendo ser ou não oficiais e tendo sua razão de ser nas necessidades existenciais e materiais.”

O pluralismo jurídico impõe um protagonismo dos cidadãos enquanto coautores, e não mais expectadores de seus direitos, dos processos de decisões estatais ou não, eis que inseridos num sistema democrático que se pressupõe deliberativo e participativo. O processo de globalização fomenta esse cenário coletivo de resolução de conflitos à medida que surgem novos direitos e por consequência novos atores e demandas compreendidos em locais diversos.

Staffen e Zambam<sup>88</sup> ressaltam que para Snyder<sup>89</sup> a globalização é governada pela totalidade de conjunções estrategicamente determinadas, contextualmente específicas e frequentemente episódicas, irradiadas de diversos lugares pelo mundo, com elementos institucionais, normativos e processuais específicos, mas não necessariamente exclusivos. Procede-se, nestes termos a uma forma global de pluralismo jurídico. Um pluralismo que não é unitário nem uniforme; não é orgânico nem estruturado.

Nas últimas décadas vários países da América Latina incorporaram em suas constituições premissas e práticas jurídicas pautadas no pluralismo jurídico, a exemplo das Constituições da Colômbia, Bolívia, Equador, Paraguai e Peru, que atribuíram maior nível de reconhecimento às normatividades da população indígena<sup>90</sup>, e outras como as Constituições de Honduras, Guatemala e Argentina

<sup>87</sup> WOLKMER, Antonio Carlos. Citado por OLIVEIRA, Daniela Olímpio. **Desjudicialização, Acesso à Justiça e Teoria Geral do Processo**. p. 59.

<sup>88</sup> STAFFEN, Márcio Ricardo; ZAMBAM, Neuro José. Direito ao desenvolvimento humano enquanto bem jurídico global. In **Revista de Direito Brasileira**.

<sup>89</sup> SNYDER, Francis. Governing economic globalization: global legal pluralism and European law. **European Law Journal**, 5/4, 1999, p. 334.

<sup>90</sup> HENDERSEN, Humberto. Los tratados internacionales de derechos humanos en el orden interno: la importancia del principio pro homine. **Revista IIDH**, v. 39, 2004, p. 71-99.

atribuíram aos tratados internacionais de direitos humanos o *status* de norma constitucional.<sup>91</sup>

De outro norte, o Brasil consagra a supremacia constitucional centrada no monismo jurídico. O pluralismo parece ser indesejado e as normas estatais privilegiadas. Num cenário geral e dentre uma das várias dimensões do pluralismo jurídico pode-se afirmar que o Estado Brasileiro tem resistências de contemplar em seu ordenamento interno, por exemplo, regras de direito internacional<sup>92</sup>, normas da Corte Interamericana de direitos humanos<sup>93</sup> ou mesmo para atribuir autonomia aos povos indígenas<sup>94</sup>. O nível de reconhecimento da autonomia privada é, em geral, limitado, em especial quando há parâmetro normativo legal. Neste campo cite-se como exemplo as convenções e acordos coletivos de trabalho<sup>95</sup> e as convenções de condomínio.<sup>96</sup>

---

<sup>91</sup> WOLKMER, Antonio Carlos. Pluralismo e Crítica do Constitucionalismo na América Latina. In: MORAES, Germana de Oliveira; GARCIA, Marcos Leite; UNNEBERG, Flávia Soares (org.). **Para além das fronteiras:** o tratamento jurídico das Águas na UNASUL – Parte 1. Itajaí: UNIVALI, 2012. p. 61-84.

<sup>92</sup> Tão logo foi aprovada a EC n. 45/2004 travou-se o debate acerca da hierarquia dos tratados internacionais de direitos humanos internalizados antes da emenda. Autores especializados em direito internacional sustentavam que deveriam ostentar o nível de emenda constitucionais, no entanto, não foi o entendimento do STF, interpretando à luz da CF que apenas os tratados de direitos humanos aprovados de acordo com o novo procedimento estabelecido na emenda é que alcariam o *status* de emenda constitucional.

<sup>93</sup> Em 2002 o Brasil foi condenado pela Corte Interamericana em razão de violação a direitos dos presos, tendo sido instado a tomar providências para garantir a vida e integridade física dos presos na unidade prisional de Urso Branco em Rondônia. A decisão foi ignorada em boa medida pelas autoridades do governo e da justiça, motivo pelo qual foi convocado em 2009 a se fazer presente junto a Corte Interamericana para apresentar explicações sobre a situação.

<sup>94</sup> A CF/88 conferiu proteção aos povos indígenas, porém bem mais limitados do que às demais constituições dos países latinos, não atribuindo autonomia e reconhecimento de suas normatividades culturais. O processo de demarcação da reserva Raposa Serra do Sol indica que a CF/88 não atribuiu validade ou eficácia a normatividades de origem indígena, o que deve prevalecer as normas de origem estatal predominantemente.

<sup>95</sup> O entendimento firme da Justiça do Trabalho consiste no sentido da invalidade das pactuações coletivas que de alguma forma limitasse direitos ou garantias, ao argumento de que acordos e convenções poderiam tão somente ampliar direitos. Esse quadro foi amenizado em 2015 quando o STF decidiu que a convenção ou acordo coletivo prevalecia sobre a disposição legal, ainda que para restringir direitos, com exceção a direitos de absoluta indisponibilidade.

<sup>96</sup> O CC/2002 (art. 1331 e ss.) dispõe que os condôminos têm determinados direitos e deveres, os quais deverão ser respeitados, e a convenção de condomínio poderá prever outros direitos e deveres “que os interessados houverem por bem estipular” (art. 1.334). O STJ, porém, decidiu que as convenções de condomínio não podem proibir, genericamente, a criação e guarda de animais nas unidades. O STJ também considerou inválida norma de convenção de condomínio que vedava morador em débito com taxas condominiais a utilizar área coletiva de lazer do complexo habitacional.

A particularidade brasileira demonstra claramente que as tentativas de ampliação da normatividade na regulação de relações públicas e privadas pelo fenômeno do pluralismo jurídico têm sido limitadas pelas autoridades administrativas e judiciais, restringindo-a ao campo da exceção. Não obstante a excepcionalidade e a resistência inicial, a própria justiça privada exercida por árbitros particulares foi declarada constitucional pelo Supremo Tribunal Federal, abrindo margem para atuação de modelos semelhantes.

O inchaço do Judiciário pelo volume de processos atualmente existentes nos tribunais brasileiros contribui com movimentos que defendem esse pluralismo como forma alternativa à jurisdição. O cenário reflete um policentrismo processual com a descoberta de nichos de realização do direito que não integram a estrutura do Poder Judiciário. Não se busca ruptura com o sistema processual estabelecido, mas sim a integração desses centros ou profissionais à medida que ambos primam pela observância das garantias processuais e institucionalização dialética de culturas.

Tem-se ampliada a diversidade de processamentos jurídicos a par da própria ampliação do sentido do princípio do devido processo constitucional. Em termos de pluralismo, o Judiciário se contém ao passo que o processo de resolução de litígios se expande.

Neste trilhar, Oliveira destaca<sup>97</sup>

A premissa plural das variadas ordens jurídicas, todas justas do ponto de vista particular de um nicho estatal, acesso à justiça deixa de ser uma questão de acolhimento por um determinado órgão estatal com poder jurisdicional para tornar-se uma questão de diversidade de *locus* e procedimentos e, mais ainda, de possibilidades e realização efetiva de valores.

A solução de conflitos decididamente não se traduz no monopólio estatal. A constituição brasileira de 1988 não dispõe sobre a reserva da jurisdição ao rezar que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”<sup>98</sup>, de modo que nada parece impedir que atos declaratórios possam ser

---

<sup>97</sup> OLIVEIRA, Daniela Olímpio. **Desjudicialização, Acesso à Justiça e Teoria Geral do Processo**, p. 56.

<sup>98</sup> art. 5º, XXXV. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

realizados por pessoas imparciais, e somente em caso de existência de lesão ou ameaça a direitos, possa o jurisdicionado socorrer-se do Poder Judiciário.

Em tempos de pluralismo jurídico onde subjaz a pluralidade de fontes de juridicidade em rompimento com o monopólio estatal, observa-se como natural a expansão de outros centros de processamento jurídico e da própria justiça privada. Alie-se a isto que um dos grandes desafios da contemporaneidade consiste em ser indivíduos plurais, compreendendo que inexiste verdade absoluta na forma de se interpretar a realidade. Ampliar o fenômeno processual para outras sedes, que não somente as estatais, representa o coroamento de um pluralismo jurídico necessário nas sociedades contemporâneas.

Deste modo, a não exclusividade na resolução de conflitos pelo Estado, permite compreender que a realização do justo pode ser concretizada por outros centros de produção do direito, inseridos num pluralismo jurídico, a exemplo das serventias extrajudiciais, câmaras comunitárias, conciliadores e mediadores extrajudiciais.

## **1.5 CONTRIBUIÇÃO DA POLÍTICA JURÍDICA**

A busca pelo direito justo sempre se mostrou uma busca constante na sociedade desde o jusnaturalismo até o pós-positivismo. A necessidade de realização do justo constitui o verdadeiro alcance do bem-estar social. O fenômeno contemporâneo da pós-modernidade não dispõe de conceitos precisos e compartmentalizados, de forma que a produção normativa é voltada para regular demandas próprias

A política jurídica constitui um instrumental destinado a flexibilizar o dogma jurídico e aproximar o jurista da realidade social açodada pelos novos paradigmas da modernidade. As teorias jurídicas fundadas na dogmática nesse período não mais atendem os pressupostos de ordem moral, de utilidade e da ética, pois são essenciais para que o Direito seja compreendido na pós-modernidade. Lebmku<sup>99</sup> afirma que o “direito, como norma pura, não se presta mais a responder

---

<sup>99</sup> LEBMKUBL, Milard Zbaf Alves. Um estudo sobre a obra “Fundamos da Política Jurídica” de Osvaldo Ferreira de Melo, através dos elementos de percepção jurídica da “Teoria Tridimensional do Direito”

os desejos da sociedade em tempos de transmodernidade, de pluralidade, de diferenças, de crises, de novas concepções de vida". A sociedade contemporânea clama pelo reconhecimento dos valores humanos e culturais emergentes da constante mudança de paradigmas que permeiam a evolução das relações sociais e seus locais de compreensão. Daí porque a dogmática do período das luzes não mais satisfaz as necessidades humanas pós-modernas.

Melo traz à baila sua percepção do período moderno ao pós-moderno no tocante à adequação dos dogmas e epistemologias do direito à nova realidade social alavancada pelas mudanças culturais e estreitamento de relações. Eis:

A modernidade, convenciona-se, é o período que nasceu do Iluminismo setecentista e que, após uma história muito rica e tumultuada, passou a desenhar-se num caleidoscópio formado por modelos específicos, cada qual formalizando seus dogmas, suas certezas, suas uniformizações, todos dependentes de epistemologias e metodologias constituídas para exaltar a lógica de cada um, mesmo que isso estivesse, muitas vezes, em descompasso com as reais prioridades humanas. A transição a que nos referimos não é apenas mais uma das mudanças setoriais. É a transição global de um sistema cultural complexo, de padrões civilizatórios que foram caracterizando ao longo do tempo, eles mesmos formados por transições contínuas de sistemas particulares como o político, o social, o econômico, o tecnológico, o jurídico e outros. Para uma fase em que novos paradigmas começam a formar-se com o desprestígio de alguns valores e o privilégio de outros.<sup>100</sup>

Esse aperfeiçoamento é necessário porque o direito da modernidade era, como dito alhures, normativista puro e o direito da pós-modernidade precisa ser democrático social, permeado por valores humanos e culturais da vivência do homem na atualidade, com pluralidade e diversidade de relações e situações. Os valores humanos se formam e se modificam ao longo da história e da vida humana, daí porque o direito deve estar atento a essas mudanças para não perecer no campo dogmático deixando de atender esse novo engajamento comunitário. Impera a necessidade de uma inserção axiológica na seara do legalismo jurídico, a fim de que o Direito não seja simplesmente abstrato e distante da realidade social.

---

de Miguel Reale. **Revista Jurídica da FURB**, v. 16, n. 31 (2012). Disponível em: <https://proxy.furb.br/ojs/index.php/juridica/issue/view/258>. Acesso em 27/06/2022.

<sup>100</sup> MELO, Osvaldo Ferreira de. **Fundamentos da Política Jurídica**. p. 18.

Nesse contexto, Melo em sua obra escrita na virada do século, propõe fortalecer e conferir autonomia à Política Jurídica para conciliar a Política e o Direito, com a finalidade de reaproximar a norma e o jurista dos ideários axiológicos do justo. Para esse autor:

A Política Jurídica, conforme a entendemos, é o mais adequado instrumental de que dispõe o jurista para participar do esforço de todos os cientistas sociais no direcionamento das mudanças socioeconômicas, levando em conta as utopias da transmodernidade.<sup>101</sup>

Na mesma esteira Homem<sup>102</sup> conceitua que “a política jurídica é um conjunto de estratégias destinadas a corrigir rumos e aperfeiçoar o sistema dogmático.”

No conceito de Xopa a ciência Política Jurídica consiste:

El conjunto de criterios, elementos, condicionantes, valores, que guardan entre sí una relación de coherencia (en función de ciertos objetivos sociales) que orientan la utilización del derecho como una técnica social a la mano del poder, conforman la política jurídica.<sup>103</sup>

Essa aproximação do campo axiológico com o normativo se mostra necessário para que o Direito não contemple apenas uma validade formal e abstrata, mas também uma validade material, que apresente respostas concretas e efetivas, que agregue os desejos da sociedade como um todo, sem desconsiderar as diferenças sociais e culturais.

A Política Jurídica no contexto Kelseniano é considerada disciplina autônoma, mas de científicidade descartada, pois várias vezes Kelsen tomou posição extremada contra a pretensão científica daqueles que “crêem poder estabelecer o direito justo e assim o padrão axiológico para o direito positivo.”<sup>104</sup>

---

<sup>101</sup> MELO, Osvaldo Ferreira de. **Fundamentos da Política Jurídica**. p. 47.

<sup>102</sup> HOMEM, Eduardo Hoff. A política jurídica como instrumento da busca pelo ideal do direito justo. **Revista Âmbito jurídico**, São Paulo, n. 136, maio, 2015. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/edicoes/revista-136/a-politica-juridica-como-instrumento-da-busca-pelo-ideal-do-direito-justo/> Acessado no dia 27/06/2022.

<sup>103</sup> XOPA, José Roldan. **Constitución y Mercado**. Porrúa ITAM. México, 2004, p. 13.

<sup>104</sup> MELO, Osvaldo Ferreira de. **Fundamentos da Política Jurídica**. p. 36.

É neste contexto que a Política Jurídica se apresenta como elo de conexão do sistema dogmático com o mundo real da vida, inserindo fluxos de comunicação com a realidade na qual os conflitos nascem e na qual a decisão se destina. Melo destaca que:

A atividade criativa da Política Jurídica será o sopro vivificador que deve bafejar os sistemas dogmáticos. Ao exigir a justificação não só da norma, mas também de seus processos de elaboração e aplicação, a Política Jurídica provocará não apenas normas corrigidas, mas um direito reconceituado para servir às reais necessidades do viver.<sup>105</sup>

Denota-se que a Política Jurídica tem por objetivo alcançar o direito almejado pela sociedade, ajustando-se aos interesses sociais e à configuração dos conflitos, tendo por premissa os valores da ética, justiça, legitimidade e utilidade.

Neste sentido Cavedon e Vieira<sup>106</sup> afirmam:

A Política Jurídica vem para resgatar a necessária vinculação do Direito com critérios racionais de Justiça, único modo de garantir a validade material da norma jurídica e a adequada justificação da decisão dos conflitos. À Política Jurídica cabe apreender as novas aspirações e problemáticas sociais, buscando-se os meios de trazê-las para a experiência jurídica, em uma tentativa de aproximação da Ciência Jurídica à realidade social

Segundo Reale a Política Jurídica é aberta, polissêmica, participativa e comprometida com as utopias sociais. Torna-se assim, o mais adequado espaço de criação democrática no universo jurídico, pois nem se compadece com o autoritarismo do pensamento jurídico tradicional, que fala em nome da lei, nem com o pensamento de contemporâneas correntes pseudo-emancipatórias, que falam em nome de uma verdade social imobilizada por signos configurados em velhos preconceitos, vestidos de novas roupagens.<sup>107</sup>

Dessa forma, o fenômeno do pluralismo jurídico influencia fortemente a política do direito, no campo da produção da norma, apresentando-se como expoente interdisciplinar envolvendo teorias socioculturais para criação, interpretação e aplicação da lei. As funções legislativa e judiciária são objeto da

<sup>105</sup> MELO, Osvaldo Ferreira de. **Temas atuais de Política do Direito**, p. 69.

<sup>106</sup> CAVEDON, Fernanda Salles; VIEIRA, Ricardo Stanziola. (2011). A política jurídica e o direito socioambiental: uma contribuição para a decidibilidade dos conflitos jurídico-ambientais. **Novos Estudos Jurídicos**, 60–78. <https://doi.org/10.14210/nej.v0n0.p60-78>

<sup>107</sup> MELO, Osvaldo Ferreira de. **Fundamentos da Política Jurídica**. p. 48.

dogmática e não mais são tidas como o monopólio da criação das normas jurídicas. O pluralismo jurídico implica numa produção normativa fora do monismo estatal. Melo<sup>108</sup> destaca que

Uma produção jurídica que, por tratar de relações econômicas civis e penais, apresenta-se de forma alternativa ao direito estatal, em decorrência da formação de novos paradigmas, não raro concebidos a partir de fundamentos anárquicos, construindo padrões normativos que deslocam o Estado de sua posição tradicional de controlador das relações sociais.

A par dessas considerações o autor ressalta que “é preciso observar que o pluralismo, como manifestação de poder social, pode apresentar-se tanto no âmbito político quanto no normativo.”<sup>109</sup> Neste âmbito, o pluralismo político consiste na crescente participação popular no controle do Poder, constituída por grupos de diferentes composições e objetivos, a exemplo de associações civis, sindicatos, entidades culturais esportivas, religiosas, dentre outras, de modo que uma sociedade politicamente pluralista seria caracterizada por apresentar vários centros de poder.

O pluralismo normativo tem sua origem na ação organizada desses grupos sociais, em especial pela participação na criação de leis orgânicas, ou ainda nos movimentos sociais que resultam, por sua vez, de tensões e conflitos não resolvidos ou mal resolvidos pelo Estado.

Melo<sup>110</sup> justifica que

Essa fonte de normas jurídicas, extremamente dinâmica e difusa, escapa à análise da lógica normativa elaborada pela Dogmática Jurídica. As relações normadas surgem como auto evidentes e, portanto, autolegitimadas, e, embora venham causar desconforto e reação em toda a comunidade jurídica, não podem ser descuradas numa visão político-jurídica sobre a produção normativa e as fontes de Direito.

A Escola Histórica ensinava que se deve buscar no sentimento popular a fonte primária do Direito, e hoje quando se faz essa alusão, justifica-se numa contextualidade motivada pelas necessidades existenciais do homem, como direito

<sup>108</sup> MELO, Osvaldo Ferreira de. **Fundamentos da Política Jurídica**. p. 79.

<sup>109</sup> MELO, Osvaldo Ferreira de. **Fundamentos da Política Jurídica**. p. 79.

<sup>110</sup> MELO, Osvaldo Ferreira de. **Fundamentos da Política Jurídica**. p. 80.

à saúde, educação, moradia e exercício da cidadania. É sabido que as fontes naturais do Direito nascem das crises e se revelam pelas práticas do cotidiano, sendo certo que a legitimidade da lei na sua capacidade de resposta às crenças sociais tende a se afastar do conceito de “legal” para aproximar-se do de “justiça social”.

Mas não é qualquer grupo social que gera “direitos” autênticos. Torna-se essencial a distinção entre grupos comprometidos com as causas do “justo”, do “ético” e do “bem-comum”, de grande parcela da comunidade e grupos sociais identificados com a manutenção dos privilégios, a dominação e a oposição a qualquer mudança.<sup>111</sup>

A análise dentro do contexto e enfoque da Política Jurídica pressupõe que a legitimação normativa deve assegurar valores, estejam estes contidos ou não no ordenamento jurídico, tratando-se de legitimação extrassistema, arbitrada pela consciência jurídica, entendida essa categoria num sentido amplo, ou seja, abrangendo não só o senso teórico do jurista, mas também o senso jurídico popular.<sup>112</sup>

É nesse contexto que a pluralidade de normas e ordens justas traduz que o acesso à justiça se transmuda na diversidade de locais, procedimentos e alcance efetivo de valores, sem que para tanto tenha que se voltar necessariamente ao órgão estatal.

Dessume-se, pois, que a Política Jurídica influenciada pelo fenômeno do pluralismo jurídico alicerça o entendimento de que valores axiológicos baseados na ética, moral e cultural devem estar inseridos no contexto que medeia desde a produção da norma até sua efetiva aplicação às relações humanas, conflituosas ou não, com aplicação de um direito verdadeiramente transformador, que atenda aos anseios da sociedade surgidos dos intensos e sucessivos processos de mudança de paradigmas.

---

<sup>111</sup> WOLKMER, A. C. **Pluralismo jurídico**; fundamentos de uma nova cultura no direito. p. 324.

<sup>112</sup> MELO, Osvaldo Ferreira de. **Fundamentos da Política Jurídica**. p. 84.

## CAPÍTULO 2

### **MONOPÓLIO DA JURISDIÇÃO E JUDICIALIZAÇÃO DE CONFLITOS**

O Capítulo que se abre trata da evolução da ideia de Estado, desde o Estado Absoluto até o Estado Democrático de Direito, à luz das conquistas como o governo de leis, origem popular do poder e a separação dos poderes, que em conjunto com a própria ideia de Constituição, correspondem ao cerne do constitucionalismo moderno, apoiadas nos princípios fundamentais estruturantes dos Estados contemporâneos ocidentais.

A análise se verte na limitação do poder do Estado e do governante, de modo a proteger os direitos fundamentais individuais e coletivos. A tripartição proposta por Montesquieu elevada a princípio constitucional e à condição de cláusula pétrea na Constituição Federal de 1988, privilegia o monopólio estatal e com ele a jurisdição. A par dessa premissa, busca-se contrastar os fatores que impulsionaram a sociedade a demandar nas vias judiciais, fomentando a judicialização e culminando na crise estrutural do Poder Judiciário. Lidando atualmente com mais de 77 milhões de processos, agravou-se o acesso à justiça e a obtenção de resultados justos, à medida que a máquina judiciária, além de burocrática e onerosa, tornou-se também morosa.

#### **2.1 CONCEITO DE PODER, PODER POLÍTICO E PODER JUDICIAL**

O vocábulo “poder”, regra geral, designa “a capacidade ou a possibilidade de agir, de produzir efeitos. Tanto pode ser referida a indivíduos e a grupos humanos como a objetos ou a fenômenos naturais.”<sup>113</sup>

Como fenômeno social, o poder consiste na relação que se estabelece entre a pessoa ou grupo que o detém e a pessoa ou grupo que a ele está sujeito, em um determinado meio de atividade. Poder político tem sua gênese na necessidade de organização e controle da vida social, com vistas à pacificação de

---

<sup>113</sup> BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUITO, Gianfrancesco. **Dicionário de Política**. Vol. 2. Brasília: Universidade de Brasília, 2000, p. 933.

seus indivíduos, evoluindo, progressivamente, para a tentativa de monopolização do uso da força.<sup>114</sup>

Ferraz Junior<sup>115</sup> ensina que nas sociedades primitivas, o poder foi dominado pelo elemento organizador, fundado primariamente no princípio do parentesco. Com a evolução das sociedades, o critério do parentesco foi sendo substituído por formas mais elaboradas de domínio, baseadas em prestígio e *status*. Segundo este autor o direito também evoluiu para ser expresso por meio de fórmulas prescritas de validade permanente, e a partir do Renascimento começou a ser visto como uma reconstrução, pela razão, das regras da convivência. A razão sistematizada foi assimilada pelo Estado Moderno, transformando o direito cada vez mais em um direito escrito, hierarquizado em fontes distintas, como um corpo de normas postas, a serem aplicadas por um terceiro imparcial.

Grimm<sup>116</sup> registra em sua obra que a crise da ordem antiga, a partir do século XVI, provocou uma nova alteração radical nas estruturas do Estado e do Direito. Pouco a pouco, os príncipes das províncias conseguiram concentrar em suas mãos os direitos de soberania que estavam dispersos espacial, objetiva e funcionalmente, fortalecendo-se como um poder público abrangente. Lançando mão à sua soberania, o detentor do poder político passou a deter uma ampla capacidade de disposição sobre os membros da sociedade. Somente quando a ampla reivindicação de direção do Estado monárquico absolutista teve de ceder às concepções de ordem da burguesia, voltou a existir restrições a essa disposição. Sob o enfoque da limitação da disposição política sobre o direito, não foi feita de outra forma, senão pelo próprio direito. O poder político manteve sua capacidade de prescrever o direito sobre a sociedade, mas estava, ele próprio, organizado por meio de normas jurídicas.

---

<sup>114</sup> ARAGÃO, João Carlos Medeiros de. **Judicialização da política no Brasil:** influência sobre atos *interna corporis* do Congresso Nacional. Disponível em <https://bd.camara.leg.br>. Acesso em fevereiro/2021, p. 15.

<sup>115</sup> FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. **Introdução ao estudo do Direito:** técnica, decisão, dominação. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2008, p. 29.

<sup>116</sup> GRIMM, Dieter. **Constituição e Política.** Trad. Inocêncio Martires Coelho. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. v. 3. p. 9-11.

Neste cenário, a ideia de poder judicial se mostra revestida de uma faceta institucionalizada do poder político. Trata-se de expressão por vezes entendida como equivalente ao órgão (ou Poder) incumbido da aplicação das normas jurídicas que visam à resolução de conflitos na sociedade, o Poder Judiciário. Nos sistemas constitucionais modernos, os tribunais são independentes do Parlamento ou do Executivo, e as decisões judiciais são ordens e não pareceres, eis que o juiz não decide nem ordena na condição de um indivíduo, mas sim na qualidade de agente público que detém uma parcela do poder político.

## **2.2 EVOLUÇÃO DO ESTADO E CONSIDERAÇÕES SOBRE DIVISÃO DO PODER**

O estudo dos diversos perfis da evolução do Estado como detentor do poder constitui premissa para abordar a divisão desse poder. Para Canotilho<sup>117</sup> Estado “é a forma histórica de organização do poder dotada de qualidades que a distinguem de outros poderes e organizações de poder.” Essa organização é integrada essencialmente pelos elementos povo, território e poder soberano.

Considerando o Estado como forma de associação com poder de dominação, integrada por homens sobre um território, teóricos identificaram ao longo da história diversos tipos de Estado que antecederam o Estado Moderno, a exemplo do Estado Antigo, Estado Grego, Estado Romano, o Estado Medieval. Numa noção moderna aponta-se o Estado Absolutista e o Estado Constitucional.<sup>118</sup>

A sociedade pré-estatal antiga é caracterizada pela forma mais rudimentar de configuração estatal e foi observada nas civilizações pré-clássicas do Oriente e Mediterrâneo. Sua base territorial resultava da fiação de tribos nômades, caracterizada pela autossuficiência e pela organização unitária, centralizada e teocrática, com reduzidas garantias aos indivíduos.<sup>119</sup>

---

<sup>117</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**, 7 ed. Coimbra: Almedina, 2007, p. 89, versão pdf disponível em <https://faculdadeslondrina.com.br/wp-content/uploads/2020/06/Canotilho-Texto-mestrado.pdf>. Acesso em 19/09/2020.

<sup>118</sup> RANIERI, Nina Beatriz Stocco. **Teoria do Estado**: do Estado de Direito ao Estado Democrático de Direito. Barueri: Manole, 2013, p. 37.

<sup>119</sup> VIARO, Felipe Albertini Nani. **Judicialização, Análise doutrinária e verificação no cenário brasileiro**. São Paulo: Quartier Latin, 2018, p. 53.

A sociedade pré-estatal grega era fundada na realidade da *polis*, ou seja, Cidades-Estados de pequena extensão territorial e populacional, onde as deliberações eram realizadas em praça pública pelos próprios cidadãos.<sup>120</sup> Coulanges<sup>121</sup> afirma que no mundo grego, Estado e sociedade confundiam-se em um todo orgânico, preponderando o fator religioso como amálgama social.

A *civitas* ou sociedade pré-estatal romana teve origem na associação religiosa e política das famílias e das tribos (*gens*). Por largo espaço de tempo, Roma manteve a unidade do poder político, adotando várias formas de governo, a exemplo da monarquia, república, principado e império.<sup>122</sup>

Na Idade Média o poder encontrava-se política, administrativa e economicamente descentralizado, fragmentado entre vários grupos e organizações, tais como o monarca, os senhores feudais e as autoridades eclesiásticas. Essa conformação somente foi alterada no final do século XV e início do século XVI, com a reunião do poder descentralizado nas mãos do monarca, desenhando-se sobre a noção de soberania, como poder absoluto e perpétuo, que não está sujeito a comando algum no âmbito interno.<sup>123</sup>

Staffen e Zambam<sup>124</sup> ensinam que “a ideia de soberania surgiu nos idos de 1500, aliando-se ao Estado, para indicar caracteres do poder estatal, como sujeito e titular único do poder político.” A par desse fenômeno surgiu o Estado absoluto com a prerrogativa exclusiva de monopólio, mediante o uso da força sobre determinado território e população.

No período absolutista o poder foi concentrado e centralizado na figura do soberano. A maior expressão do caráter absoluto do poder do soberano foi

<sup>120</sup> VIARO, Felipe Albertini Nani. **Judicialização, Análise doutrinária e verificação no cenário brasileiro**, p. 54.

<sup>121</sup> COULANGES Fustel. **A Cidade Antiga**. Tradução Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martin Claret, 2009, p. 25.

<sup>122</sup> VIARO, Felipe Albertini Nani. **Judicialização, Análise doutrinária e verificação no cenário brasileiro**, p. 54.

<sup>123</sup> VIARO, Felipe Albertini Nani. **Judicialização, Análise doutrinária e verificação no cenário brasileiro**, p. 54.

<sup>124</sup> STAFFEN, Márcio Ricardo; ZAMBAM, Neuro José. Direito ao desenvolvimento humano enquanto bem jurídico global. In **Revista de Direito Brasileira**.

atribuída a Thomas Hobbes. Para este filósofo inglês, a lei é sempre uma ordem, já que o próprio costume não se funda senão na “vontade do soberano expressa por seu silêncio.”<sup>125</sup> Apesar do reconhecimento de que a lei não pode ser contrária à razão, como a razão individual, mesmo aperfeiçoada, pode errar, “ninguém pode a esse título impugnar os mandamentos do soberano.”<sup>126</sup>

Com o iluminismo (séculos XVII e XVIII), o ideário desse movimento se impôs sobre o regime absolutista, ao reconhecer que o homem é um ser livre e a defesa dessa liberdade levou ao surgimento de um novo modelo estatal, em que o poder e o governo se encontram regulados por leis, com respeito à pessoa humana e seus direitos. A soberania na concepção moderna passa a exigir uma nova roupagem para divorciar-se ontologicamente da ideia de soberano praticado no período medieval.

Bodin<sup>127</sup> alicerçou o conceito de soberania como o poder de fazer valer e executar a lei. A partir desse período instaurou-se uma nova fase do pensamento político estatal diante de uma construção teórica capaz de romper com o subjetivismo do uso do poder estatal. O Estado sujeitando-se à lei surge um novo atributo, qual seja, Estado de Direito.<sup>128</sup>

Canotilho<sup>129</sup>, Dalari<sup>130</sup> e Ranieri<sup>131</sup> denominaram esse tipo de Estado de Estado Constitucional, cujas características afirmaram-se ao longo dos séculos XIX e XX, por meio de uma sucessão de novos tipos, conquanto, todos eles conservaram

<sup>125</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 40.

<sup>126</sup> HOBBES, Tomas. **Leviatã**, Trad. Alex Marins. São Paulo: Martin Claret, 2004. cap. 26.7.

<sup>127</sup> BODIN, Jean. **Los seis libros de la república**. Tradução Pedro Bravo. Madrid: Aguilar, 1973.

<sup>128</sup> Na gênese, o Estado de Direito apresentou feição liberal-burguesa destinada a garantir a liberdade e a propriedade e privada. Posteriormente, com a crise decorrente dos excessos do individualismo, sobretudo no período Pós Primeira Guerra Mundial, emprestou-se ao Estado de Direito uma feição social destinada a prover o bem-estar e prestações igualitárias à população. Nesse sentido: MIRANDA, Jorge. **Teoria do estado e da constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 44-46.

<sup>129</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**, p. 92.

<sup>130</sup> DALARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 24 ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 64.

<sup>131</sup> RANIERI, Nina Beatriz Stocco. **Teoria do Estado**: do Estado de Direito ao Estado Democrático de Direito, p. 42.

susas premissas fundamentais, com o paulatino alargamento do papel do próprio Estado e do Direito na concretização da liberdade, igualdade e solidariedade.

O Estado Liberal se destaca por ser o primeiro perfil de Estado constitucional que prevaleceu desde o século XIX e início do século XX, até o fim da Primeira Guerra Mundial. Sua bandeira foi estribada na garantia da liberdade privada, política e econômica, segurança e propriedade, mantendo-se o foco no indivíduo. O liberalismo, individualismo e a democracia foram seus principais fundamentos ideológicos. Cruz<sup>132</sup> afirma que

A concepção liberal de Estado e sua doutrina aplicada acreditaram ter descoberto a chave eterna do progresso humano. Havia-se criado um sistema de organização social no qual os cidadãos estariam aptos, por suas capacidades individuais para obtenção de riqueza, para produzir o bem comum.

Ferreira Filho<sup>133</sup> afirma que este tipo de Estado se caracteriza pela centralização da produção jurídica pela tentativa de limitação do poder em três ideias básicas: 1) governo de leis; 2) origem popular do poder; 3) separação dos poderes. A noção do governo de leis repousa sobre uma concepção substancial do direito, onde o poder é limitado por um direito superior, estabelecido pela natureza, que por ser fruto desta é comum a todos os tempos e lugares.

As ideias do Estado Liberal são refletidas nos três tipos de documentos jurídicos encontrados no século XVIII, quais sejam, as declarações, que se prestam a enunciar o mínimo irredutível do direito; as constituições, destinadas a organizar e restringir os poderes do Estado, consagrando o estatuto geral do poder; e as leis, gerais e impessoais, que ao mesmo tempo delimitam a liberdade dos indivíduos e estabelecem a própria pauta de atuação dos órgãos estatais.<sup>134</sup>

O Estado Social, também conhecido de Bem-Estar Social ou Estado Providência emergiu das revoluções industriais, consagrando-se no pós-Primeira

---

<sup>132</sup> CRUZ, Paulo Márcio. **Política, poder, ideologia e Estado Contemporâneo**. 3 ed, Curitiba: Juruá Editora, 2003, p. 99.

<sup>133</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Estado de Direito e Constituição**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 4-10.

<sup>134</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Estado de Direito e Constituição**, p. 4.

Guerra Mundial. Para Cruz<sup>135</sup> o “Estado de Bem-Estar é o produto da reforma do modelo clássico de Estado Liberal que pretendeu superar as crises de legitimidade que este possa sofrer, sem abandonar sua estrutura jurídico-política.”

Para este autor, esta modalidade estatal mostra-se caracterizada pela união da tradicional garantia das liberdades individuais com o reconhecimento, como direitos coletivos, de certos serviços sociais do Estado providência, pela intervenção aos cidadãos, de modo a proporcionar iguais oportunidades a todos.<sup>136</sup>

Não relegando as conquistas liberais atinentes ao governo de leis, origem popular do poder, sua separação e a previsão dos direitos fundamentais, procurou conciliar a pauta da liberdade com a igualdade no sentido social. Caracteriza-se por duas alterações principais em relação ao modelo anterior: 1) substituição da posição absenteísta do Estado Liberal por uma posição ativa, necessária para efetivação dos novos direitos reconhecidos e exigidos contra o próprio Estado; 2) aplicação vinculada da lei como norma geral e abstrata, o estabelecimento de programas legais, fundada em autorizações, proibições, habilitações da função de gestão direta de serviços públicos.<sup>137</sup>

O Estado Democrático de Direito, modelo de organização predominante na cultura ocidental nos dias de hoje, consolidou-se a partir das transformações políticas, sociais e econômicas do fim dos regimes autoritários, em especial após o término da Segunda Guerra Mundial, e por sua vez manteve as ideias dos modelos anteriores, acentuando medidas de participação e proteção do cidadão por meio de um Estado ainda mais presente e intervencionista. Atravessou a bandeira do Estado de Direito nos seus perfis liberais e de bem-estar para alcançar o atual *status* democrático vinculado aos poderes constitucionais.

O exercício do poder há de manter-se em harmonia, tanto formal quanto material, associado com os princípios e escala de valores constitucionais, significando que as funções Legislativa, Executiva e Judiciária devem ser exercidas

---

<sup>135</sup> CRUZ, Paulo Márcio. **Política, poder, ideologia e Estado Contemporâneo**, p. 161.

<sup>136</sup> CRUZ, Paulo Márcio. **Política, poder, ideologia e Estado Contemporâneo**, p. 162.

<sup>137</sup> VIARO, Felipe Albertini Nani. **Judicialização, Análise doutrinária e verificação no cenário brasileiro**, p. 57.

de modo a atender em conteúdo e forma as disposições da Constituição, consagrando-se sua força normativa.<sup>138</sup> Verifica-se em especial neste perfil estatal Constituições marcadas por uma extensa positivação de direitos, compromissos com a reestruturação social e o resguardo a direitos fundamentais.<sup>139</sup>

De outro modo é mister que o poder seja estruturado na legitimação e respeito à soberania popular, bem como à deliberação democrática como método de formação da vontade pública.<sup>140</sup> Shapiro conceitua Estado Democrático "[...] about substance as well as procedure. The majority is not always told that it can have what it wants if it can put all the procedure pieces together. It is told instead that, sometimes at least, it can't have what it wants."<sup>141</sup>

Ranieri<sup>142</sup> ensina que paralelamente a isso verificou-se uma maior ênfase nos controles jurídicos que nas garantias políticas, operadas "em favor de uma concepção de democracia que vai muito além da regra da maioria ou do respeito às regras do jogo democrático." Segundo a autora, ainda no decorrer do século XX houve um novo fracionamento do poder, que levou ao florescimento de inúmeras entidades, a exemplo de partidos políticos, sindicatos laborais e patronais, associações profissionais, culturais, além de outras de associações de defesa econômica, do consumidor, meio ambiente, representativas de segmentos sociais integrantes do denominado "terceiro setor", que passaram a exercer pressão sobre o Estado, com objetivo de realizar seus interesses.

Após estudar a respeito desses perfis, observa-se que o Estado Democrático de Direito não está dissociado dos outros dois anteriores, sendo mais

<sup>138</sup> HESSE, Konrad. **A força normativa da constituição**. Porto Alegre. Sergio Fabris Editor, 1991. p. 24.

<sup>139</sup> ABREU, Pedro Manoel. **Processo e Democracia**: O processo jurisdicional como um locus da democracia participativa e da cidadania inclusiva no estado democrático de direito. São Paulo: Conceito Editorial, 2011. v. 3. p. 127.

<sup>140</sup> NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. São Paulo: Martins Fontes, 2007, p. 65.

<sup>141</sup> SHAPITO, Martin. The success of judicial review and democracy. In: SHAPIRO, Martin; SWEET, Alec Stone. **On laws, politics & judicialization**. Oxford: Oxford University Press, 2002, p. 178. Tradução livre: "[...] sobre substância e procedimento. Não é dito à maioria que ela pode obter o que quiser se conseguir juntas as peças do procedimento. É dito pelo contrário que, ao menos às vezes, ela não pode obter o que quer."

<sup>142</sup> RANIERI, Nina Beatriz Stocco. **Teoria do Estado**: do Estado de Direito ao Estado Democrático de Direito, p. 57.

fácil equipará-los a uma combinação, que pode se dar de forma bem distinta em cada país, com alguns acréscimos importantes derivados de novas preocupações advindas no contexto do pós Segunda Guerra, em especial a previsão de mecanismos jurídicos de preservação do núcleo político-jurídico do Estado e dos direitos fundamentais, decorrendo daí ascensão dos mecanismos de controle de constitucionalidade e a preocupação com o acesso à justiça, em sentido material e formal.

Entrementes, a noção de Estado evoluiu alicerçada em importantes conquistas como o governo de leis, origem popular do poder e a separação dos poderes, que em conjunto com a própria ideia de Constituição, correspondem ao cerne do constitucionalismo moderno, apoiadas nos princípios fundamentais estruturantes dos Estados contemporâneos ocidentais: o Estado de Direito, Democracia Política, a Divisão de Poderes e a Supremacia da Constituição.<sup>143</sup> Neste sentido, pode-se afirmar que a raiz desses princípios reside na mesma preocupação, qual seja, a tentativa de limitar o poder do Estado e do governante em exercício, de modo a proteger os direitos fundamentais individuais e coletivos.

Ranieri<sup>144</sup> afirma que o Estado de Direito é caracterizado pela habilitação jurídica do poder político, com o objetivo de eliminar as possibilidades do uso arbitrário do poder em razão de sua transformação em competência outorgada, instituída e regulada por normas jurídicas. Na tradicional lição de Ferreira Filho<sup>145</sup> o Estado de Direito se estabelece a partir de três princípios, ou subprincípios, principais indissociáveis entre si, quais sejam: o princípio da legalidade, base fundamental da liberdade e da segurança; o princípio da igualdade, que contempla tanto a igualdade formal quanto a igualdade material; e o princípio da justicialidade, que garante a aplicação da lei na função de fazer justiça, sujeitando tanto os particulares quanto o Estado e seus governantes.

---

<sup>143</sup> VIARO, Felipe Albertini Nani. **Judicialização, Análise doutrinária e verificação no cenário brasileiro**, p. 59.

<sup>144</sup> RANIERI, Nina Beatriz Stocco. **Teoria do Estado**: do Estado de Direito ao Estado Democrático de Direito, p. 190-191.

<sup>145</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Estado de Direito e Constituição**, p. 4-10.

A ideia de liberdade está associada à autonomia individual e a garantia da participação na formação da lei como expressão da vontade geral, seja pessoal e através de representantes, enquanto a segurança veda o constrangimento arbitrário, de modo que seja obrigado a fazer ou não fazer alguma coisa senão em virtude de lei.

A igualdade de direito está supedaneada na existência de um só corpo de normas para todos, na uniformidade de tratamento entre os iguais para os casos iguais e na proibição da discriminação de tratamento em razão de características pessoais. É certo que a ideia de igualdade não exclui a diferenciação, permitindo o tratamento desigual das desigualdades. Aliás, atribui-se a Aristóteles a expressão “devemos tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida de sua desigualdade.”

A justicialidade é o princípio que garante a aplicação da lei do desiderato de fazer justiça, sujeitando a todos, inclusive governantes. Ensina Carl Schmitt<sup>146</sup> que o ideal pleno do Estado burguês culmina na conformação judicial geral de toda a vida do Estado. Assim todas as espécies de litígios e de diferenças seja entre autoridades superiores do Estado, seja entre autoridades e particulares, haverão de ser decididas por um procedimento análogo ao judicial.

De maneira geral, observa-se que dois grandes sistemas partilham os Estados de Direito: o sistema judiciário, ou da jurisdição una, que confia ao Poder Judiciário não apenas a imposição do direito aos particulares, mas também a autoridades e entes públicos; e o sistema do contencioso administrativo, também chamado de sistema francês, que atribui a um organismo especial essa função quando ela se dirige contra o Poder Público e suas autoridades.<sup>147</sup> Em ambos os casos tratam-se de sistemas judiciais, mormente porque a aplicação da lei fica a cargo de um juiz, seja ele judiciário ou administrativo.

---

<sup>146</sup> SCHMITT, Carl. **Teoría de la Constitución**. Trad. Francisco Ayala. Madrid: Alianza Editorial, 2011, p. 346, versão pdf disponível em <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:reden.virtual.bibliotecas:livro:2011;001088476>. Acesso em 25/10/2020.

<sup>147</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Princípios Fundamentais do Direito Constitucional**. 2 ed. São Paulo: Saraiva: 2010, p. 183.

O alicerce da justicialidade consiste nas ideias de independência e vinculação. O primeiro está ligado à isenção de imparcialidade na interpretação e aplicação da lei, sendo de rigor que a magistratura se reveste de garantias institucionais, como independência administrativa e financeira, e funcionais como a vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos. O segundo é considerado requisito essencial para que a interpretação e aplicação da lei se dêem com previsibilidade e segurança, devendo atuar pautados por critérios preestabelecidos e pelo material jurídico existente.<sup>148</sup>

## 2.3 A DIVISÃO DO PODER

Desde a gênese do constitucionalismo, a divisão do Poder é vista como uma das formas de limitação do poder do Estado e do governante.

A teoria da tripartição de poderes tem como berço a Grécia antiga, nas lições do filósofo Aristóteles em sua obra *Política*. Registro dos ensinamentos aristotélicos, o referido texto vislumbra três funções estatais centralizadas nas mãos da autoridade soberana, a função que abarca as atividades do Estado (poder deliberativo), a função que compreende todas as autoridades (poder executivo), e a função da jurisdição (Poder Judiciário):

Existe em todo governo as três partes nas quais o legislador consciente deve fazer valer o interesse e a conveniência particulares. [...] Uma dessas três partes está com o encargo de resolver sobre os negócios públicos; a segunda é aquela que desempenha as magistraturas – e aqui é necessário estabelecer quais as que devem ser criadas, qual precisa ser a sua autoridade especial, e como devem ser eleitos os juízes. A terceira é aquela que fornece justiça.<sup>149</sup>

Essas atividades transparecem a sistematização das tarefas desempenhadas pelos diferentes órgãos que entre si dividiam o poder em Atenas, além da preocupação com a formação de um governo misto, que pudesse conformar as diversas classes sociais.

---

<sup>148</sup> BARROSO, Luis Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 8 ed. São Paulo. Saraiva: 2019, p. 402.

<sup>149</sup> ARISTÓTELES. **Política**. p. 45.

Discorrendo sobre o tema, Couto e Silva<sup>150</sup> informou que somente muito tempo depois de Aristóteles, a partir do século XVII, é que o cuidado com a contenção do poder vai despontar no meio social:

Aristóteles, no Livro IV da Política (14-16), havia registrado a existência de diferentes funções dentro do Estado, sem, no entanto, preocupar-se em recomendar que órgãos distintos as exercessem, para que, desse modo, ficassem garantidos os indivíduos contra o poder estatal. Essa preocupação só vai surgir no pensamento político com o jusnaturalismo racionalista dos séculos XVII e XVIII, que laiciza a velha luta escolástica entre *ratio* e *voluntas* e trata de substituir a *voluntas* – a vontade do monarca absoluto, livre das leis, a *legibus solutus* como o princípio do discutido fragmento do Digesto – pela *ratio* da lei.

Nos dizeres de Theodoro Junior<sup>151</sup> chegou-se “à conclusão de que não deviam os particulares fazer justiça pelas próprias mãos e que os seus conflitos deveriam ser submetidos a julgamento de autoridade pública”. Eis que o avançar do patamar de civilidade evoluiu baseado na pacificação social, na necessidade humana de segurança e estabilidade. Com esse discernimento, pontifica Nader:<sup>152</sup>

No plano jurídico a segurança corresponde a uma primeira necessidade, a mais urgente, porque diz respeito à ordem. Como se poderá chegar à justiça se não houver, primeiramente, um Estado organizado, uma ordem jurídica definida? É famoso o dito de Goethe: “Prefiro a injustiça à desordem”.

Já ao final da Idade Média, conforme preleciona Barroso<sup>153</sup>, começou “a se formar o modelo institucional que resultaria no Estado moderno, unificado e soberano”. Em verdade, fulcrado no desgaste do poder político excessivo do absolutismo, a salvaguarda da liberdade distanciou o arcaico estado medieval para uma estruturação como decorrência da modernidade.<sup>154</sup>

---

<sup>150</sup> SILVA, Almíro do Couto e. **Conceitos fundamentais do direito no estado constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 22.

<sup>151</sup> THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil**: teoria geral do direito processual civil, processo de conhecimento e procedimento comum. 56. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2015. v. 1. E-Book. p. 46.

<sup>152</sup> NADER, Paulo. **Introdução ao estudo do direito**. p. 120.

<sup>153</sup> BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. p. 88.

<sup>154</sup> BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10 ed. rev. e atual., 9. tiragem. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 171.

Ao longo da idade moderna, a dinâmica do antigo regime em conflito com desenvolvimento capitalista, acabou preparando as condições de sua própria superação, concebendo ideias contrárias ao retrógrado regime – o Iluminismo, fruto das aspirações dos diversos grupos sociais descontentes.

Nesse cenário, o esboço aristotélico das funções estatais foi a base para a doutrina do filósofo John Locke, um dos principais pensadores iluministas, que detalhou em sua obra “Segundo tratado do governo civil” poderes distintos, com funções: legislativa, suprema e subordinante, prescrevendo as normas e ditando as regras; executiva, responsável pela execução e cumprimento das leis internas; e federativa, para relações externas.<sup>155</sup> Diferentemente da conhecida tripartição Executivo, Legislativo e Judiciário, e mesmo abordando três funções distintas, na verdade, Locke visualizava dois poderes em essência, conforme ensina Gouch:

Locke reconhece um terceiro poder, além do legislativo e do executivo, mas este, que ele chama de federativo, está ligado à “guerra e à paz, a ligas e alianças”, e à política externa em geral. Embora ele encare este poder federativo como distinto, observa que na prática ele está em geral nas mãos do executivo. Ele não distingue o judiciário, e parece considerá-lo parte do executivo.<sup>156</sup>

Duas, também, são as preocupações preponderantes da teoria lockeana da separação de poderes: a mesma pessoa não pode deter o poder de legislar e o poder de executar as leis; o legislativo é supremo e todos os outros poderes derivam dele e lhe são subordinados.

Por seu turno, dando continuidade às ideias de Locke, o filósofo iluminista Montesquieu aperfeiçou a teoria aristotélica na obra “Do Espírito das Leis”, no capítulo acerca da Constituição da Inglaterra<sup>157</sup>, elencando as seguintes funções: o poder legislativo confeccionando leis; o poder executivo das coisas, isto

<sup>155</sup> LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil**: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil. Trad. Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Petrópolis: Vozes, 1994, p. 30

<sup>156</sup> GOUGH, John Wiedhofft. Introdução. In: LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil**: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil. Trad. Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Petrópolis: Vozes, 1994, p. 30.

<sup>157</sup> Segundo Ferreira Filho, o mais crível é admitir que a “descrição” da Constituição inglesa feita por Montesquieu tenha sido um artifício para, com as cautelas exigidas pela época, recomendar a divisão do poder como remédio contra o absolutismo e como garantia da liberdade. Isto especialmente se assegurada a independência do Judiciário, com que Locke não se preocupara (**Do processo legislativo**. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2012. E-book, p. 133).

é, o poder executivo de fato; e o poder executivo dependente do direito civil, que é o poder de julgar:

Existem em cada Estado três tipos de poder: o poder legislativo, o poder executivo das coisas que emendem do direito das gentes e o poder executivo daquelas que dependem do direito civil. Com o primeiro, o princípio ou o magistrado cria leis por um tempo ou para sempre e corrige ou anula aquelas que foram feitas. Com o segundo, ele faz a paz ou a guerra, envia ou recebe embaixadas, instaura a segurança, previne invasões. Com o terceiro, ele castiga os crimes, ou julga as querelas entre os particulares. Chamaremos a este último poder de julgar e ao outro simplesmente poder executivo do Estado.<sup>158</sup>

É possível aferir que a proposta de separação dos Poderes de Montesquieu tinha um objetivo bem definido: criar um meio de deter o poder, de modo a assegurar a liberdade e proteger as garantias individuais, numa época em que se buscava meios para enfraquecer o poder do Estado.

Segundo Alvim<sup>159</sup> o principal marco político da jurisdição está na doutrina da separação dos Poderes, exposta e desenvolvida por Montesquieu, a qual fora teorizada por John Locke e esboçada por Aristóteles. A Revolução Francesa fez ressoar e repercutir tal ideia, a qual ensejou “adentradas mudanças na estrutura econômica, política e social na França, que se disseminaram pelo resto do mundo, aí se incluindo o Brasil”.<sup>160</sup>

Montesquieu estruturou a tripartição dos poderes independentes e equilibrada, de forma que cada um tenha reciprocamente a possibilidade de limitar o abuso entre si, que acabou se convertendo em “princípio fundamental da organização política liberal, transformando-se em dogma pelo art. 16 da Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789” e se associando ao constitucionalismo.<sup>161</sup>

<sup>158</sup> MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **O espírito das leis**. Trad. Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 1996, p. 167.

<sup>159</sup> ALVIM, José Eduardo Carreira. **Teoria geral do processo**. E-book. p. 214

<sup>160</sup> VIEIRA, Sérvio Túlio Santos. A Relevância da Função Jurisdicional e do Processo como seu Instrumento. **Revista da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 51, p.179-229. Trimestral. Disponível em: [http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj\\_online/edicoes/revista51/Revista51.pdf](http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista51/Revista51.pdf). Acesso em maio/2019. p. 183.

<sup>161</sup> MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 33 ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2017. E-book, p. 312.

A contribuição de Montesquieu na Apresentação de “O espírito das leis”, Ribeiro<sup>162</sup> afirmou que ideia da tripartição não era original:

De modo geral ela se efetuava em função do número de governantes: um (na monarquia), todos ou muitos (na democracia ou na república), vários ou alguns (na aristocracia). Os nomes podiam mudar, mas o princípio era numérico. [...] O que aqui nos interessa é a novidade de Montesquieu: ele, se mantém no número de três governos, rompe a correspondência entre estes e a quantidade de membros no órgão governante ou soberano. O que define cada regime não é mais o simples número, mas sua estrutura e seu funcionamento.

Destaca Lenza<sup>163</sup> que o avanço trazido por Montesquieu foi a designação das funções para órgãos independentes, de maneira que não mais seria possível a um único órgão legislar, aplicar a lei e julgar de modo unilateral:

De fato, partindo desse pressuposto aristotélico, o grande pensador francês inovou dizendo que tais funções estariam intimamente conectadas a três órgãos distintos, autônomos e independentes entre si. Cada função corresponderia a um órgão, não mais se concentrando nas mãos únicas do soberano. Essa teoria surge em contraposição ao absolutismo, servindo de base estrutural para o desenvolvimento de diversos movimentos, como as revoluções americana e francesa, caracterizando-se, na Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão, em seu art. 16, como verdadeiro dogma constitucional.

Nesse trilhar, preleciona Alvim<sup>164</sup> a jurisdição, enquanto uma das funções do Estado, representou e representa a atuação do direito objetivo na composição dos conflitos de interesses, com o fim de resguardar a paz social e o império do direito. Acerca da jurisdição, leciona Vieira:

A jurisdição é resultado da manifestação da soberania do Estado. Como dever do Estado a jurisdição decorre da obrigação de responder às pretensões que lhe são dirigidas, acolhendo ou rejeitando os pedidos de natureza contenciosa ou voluntária. [...] Os atos estatais que não tiverem por fim alcançar esses objetivos, isto é, não se enquadrem nessas atividades, não podem ser considerados jurisdicionais. Consequentemente estão fora do poder-dever da jurisdição.

Com essas bases, portanto, o Estado passou a regular as relações sociais com o monopólio da jurisdição, sendo seu o ônus de prestá-la quando houver

<sup>162</sup> RIBEIRO, Renato Janine. Apresentação. In: MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **O espírito das leis**. Trad. Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 1996, p. 1.

<sup>163</sup> LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**, p. 583.

<sup>164</sup> ALVIM, José Eduardo Carreira. **Teoria geral do processo**. p. 218.

desrespeito às normas, princípios ou valores, compondo conflitos através do Poder Judiciário, mantendo a convivência pacífica entre as pessoas que não mais precisam medir forças, proibindo em regra a denominada justiça privada.

Embora o poder fosse único e indivisível era imprescindível que se fizesse a distribuição da competência, conforme advertia Montesquieu, eis que “tudo estaria perdido se o mesmo homem, ou o mesmo corpo dos principais, ou dos nobres, ou do povo exercessem os três poderes”.<sup>165</sup>

Note-se, contudo, que a preponderância na obra de Montesquieu está no equilíbrio e não na divisão dos poderes:

Eis então a constituição fundamental do governo de que falamos. Sendo o corpo legislativo composto de duas partes, uma prende a outra com sua mútua faculdade de impedir. Ambas estarão presas ao poder executivo, que estará ele mesmo preso ao legislativo. Estes três poderes deveriam formar um repouso ou uma inação. Mas, como, pelo movimento necessário das coisas, eles são obrigados a avançar, serão obrigados a avançar concertadamente.<sup>166</sup>

Nesse trilhar, verifica-se grande contribuição de Montesquieu com o desenho institucional dos freios e contrapesos<sup>167</sup>, sistema de controle recíproco a ser exercido nos limites previstos na constituição, privilegiando a independência e a harmonia entre os poderes, distinguindo a faculdade de estatuir e de impedir:

Chamo faculdade de estatuir ao direito de ordenar por si mesmo, ou de corrigir o que foi ordenado por outrem. Chamo faculdade de impedir ao direito de anular uma resolução tomada por outrem; o que era o poder dos tribunos de Roma. E ainda que aquele que possua a faculdade de impedir também possa ter o direito de aprovar, no entanto, esta aprovação não é mais do que uma declaração de que ele não faz uso da faculdade de impedir e deriva desta faculdade.<sup>168</sup>

Como os poderes não são imóveis devem atuar harmonicamente, sendo as faculdades enunciadas de estatuir e de impedir, embrião da chamada

<sup>165</sup> MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **O espírito das leis**, p. 168.

<sup>166</sup> MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **O espírito das leis**, p. 176.

<sup>167</sup> Em Locke, a separação dos poderes não gera um sistema de *checks and balances* como se pode encontrar na filosofia política de Montesquieu.

<sup>168</sup> MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **O espírito das leis**, p. 172.

técnica dos pesos e contrapesos, desenvolvida posteriormente na Inglaterra do século XVIII.<sup>169</sup>

Ressaltem-se os ensinamentos de Ferreira Filho<sup>170</sup> sobre a divisão funcional do poder, essência estrutural da organização do Estado:

Não foi invenção genial de um homem inspirado, mas sim é o resultado empírico da evolução constitucional inglesa, qual a consagrou o *Bill of Rights* de 1689. De fato, a ‘gloriosa revolução’ pôs no mesmo pé a autoridade real e a autoridade do parlamento, forçando um compromisso que foi a divisão do poder, reservando-se ao monarca certas funções, ao parlamento outras e reconhecendo-se a independência dos juízes. Esse compromisso foi teorizado por Locke, no Segundo tratado do governo civil, que o justificou a partir da hipótese do estado de natureza. Ganhou ele, porém, repercussão estrondosa com a obra de Montesquieu, *O espírito das leis*, que o transformou numa das mais célebres doutrinas políticas de todos os tempos.

Desse modo, em contraposição ao absolutismo e como centro estrutural da organização do Estado, o princípio da separação dos poderes atrelou-se ao constitucionalismo para refletir nos textos constitucionais posteriores, sendo positivado nas constituições das ex-colônias inglesas da América e na Constituição dos Estados Unidos de 1787, acabando por se firmar como dogma constitucional com a Revolução Francesa, “a ponto de o art. 16 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 declarar que não teria constituição a sociedade que não assegurasse a separação de poderes.”<sup>171</sup>

*Pari passu* a esta monopolização, o Estado tornou-se o responsável exclusivo pela viabilização do acesso à justiça, sendo de fundamental importância o desenvolvimento de institutos e instituições jurídicas garantidores do acesso àqueles que o invocar.

---

<sup>169</sup> BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**, p. 177.

<sup>170</sup> Conforme Ferreira Filho Locke contribuiu para a formação da “separação de poderes”, especialmente como intérprete das instituições adotadas na Grã-Bretanha em decorrência da Revolução de 1688, todavia, a contribuição de Locke é secundária em relação à de Montesquieu. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**, E-book, p. 131.

<sup>171</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 37 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 111.

### 2.3.1 Concepção contemporânea da tripartição dos poderes

A tripartição, como o esquema de organização estatal, impõe a divisão do poder de maneira a se evitar abuso estatal e, naturalmente, preservar a liberdade individual. Ocorre que os principais marcos teóricos, expostos no tópico anterior, não defenderam a divisão orgânica e funcional da forma que hoje conhecemos.

Em nome do princípio de Montesquieu, a doutrina do liberalismo tencionou inicialmente uma separação rígida, todavia, isso acabaria reforçando a independência e distanciamento da questão da unidade política, ensejando um declínio do princípio tripartite, posto que sua radical aplicação seria antilógica e arruinaria a ideia de indivisibilidade do poder estatal, conforme ensina Bonavides.<sup>172</sup>

Nesse contexto, tendo por base o princípio como simples técnica de distribuição de funções entre os poderes relativamente separados, cita-se a lição de Coste-Floret *apud* Paulo Bonavides<sup>173</sup>, reforçando a ideia de que as manifestações do Estado são representações da coincidência do feixe de órgãos que o compõe:

Pois que é indubitável que a soberania é una, é impossível admitir com o sistema presidencial que existem três poderes separados. Mas porque a soberania é una, não é preciso concluir que todas as funções do Estado devem ser necessariamente confundidas. Para realizar uma organização harmônica dos poderes públicos, é preciso ao contrário construí-lo sobre o princípio da diferenciação das três funções do Estado: legislativa, executiva, judiciária. Para tomar de empréstimo uma comparação simples à ordem biológica, é exato por exemplo que o corpo humano é uno e, todavia, o homem não faz com os olhos o que tem o hábito de fazer com as mãos. É preciso que ao princípio da unidade orgânica se junte a regra da diferenciação das funções. Há muito tempo que a regra da separação dos poderes, imaginada por Montesquieu como um meio de lutar contra o absolutismo, perdeu toda a razão de ser.

Com isso, na modernidade a teoria da tripartição foi adotada de forma suavizada, elástica, para poder existir conformação entre a realidade social e jurídica complexas, ante a ampliada atividade estatal contemporânea, cujo mote é a colaboração com “uma maior interpenetração entre os Poderes”<sup>174</sup>.

<sup>172</sup> BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**, p. 178.

<sup>173</sup> BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**, p. 187.

<sup>174</sup> Importante não esquecer que o poder é uno, um atributo do Estado que emana do povo; função é um modo particular e caracterizado de o Estado manifestar a sua vontade; órgãos são os instrumentos de que se vale o Estado para exercitar suas funções (LENZA, Pedro. **Direito constitucional**

Essa visão, portanto, acabou resultando no desenvolvimento das técnicas da independência orgânica<sup>175</sup> e da harmonia entre os poderes<sup>176</sup>, adotadas pela Constituição Federal de 1988, conforme preconiza Bulos:<sup>177</sup>

Desde a Carta imperial de 1824 que o princípio vem reconhecido entre nós. Nessa época, por influência de Benjamin Constant, adotou-se a quadripartição funcional do poder. Nas Constituições seguintes a fórmula consagrada foi a de Montesquieu, com a doutrina tripartite das funções estatais do poder político.

Depreende-se que a independência pelo exercício das atribuições estatais nos limites de sua competência, sem a interferência de outros órgãos, com liberdade, mas comportando colaboração, com deferência, valida o sistema de freios e contrapesos (harmonia).

Anna Cândida da Cunha Ferraz *apud* Bulos<sup>178</sup> ensina que a tripartição na Constituição de 1988 foi transformada em favor da predominância do Poder Legislativo, desfavorecendo a independência e a harmonia entre os poderes, com “consequências graves, tais como a ingovernabilidade do País e o avultamento de conflitos entre poderes políticos, no plano político-institucional”.

Destarte, independentemente de críticas, a concepção atual do princípio da separação de poderes<sup>179</sup> é firmada na divisão flexível de poderes, sendo

---

**esquematizado**, p. 588). Distinção de funções constitui especialização de tarefas governamentais à vista de sua natureza, sem considerar os órgãos que a exercem; a divisão de poderes consiste em confiar cada uma das funções governamentais (legislativa, executiva e jurisdicional) a órgãos diferentes, que tomam os nomes das respectivas funções, menos o judiciário (SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**, p 110.

<sup>175</sup> Cada poder deve se organizar e atuar de maneira autônoma, evitando-se as interferências dos demais, mas comporta exceções no intuito de criação de freios e contrapesos. Seu elemento central é a possibilidade de definir o conteúdo de cada função, permitindo que qualquer ato estatal possa ser classificado em uma (e somente uma) dessas funções. Essa abordagem pode ser denominada funcionalista, porque considera possível definir as funções estatais para, em seguida, distribuí-las entre os grupos de órgãos estatais. DIMOULIS, Dimitri. Democracia. In: DIMOULIS, Dimitri. **Dicionário brasileiro de direito constitucional**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. E-Book, p. 1400..

<sup>176</sup> Cortesia e trato respeitoso entre os órgãos. Isso não impede a interferência de um órgão no outro, a fim de assegurar o mecanismo de freios e contrapesos, garantindo as liberdades públicas e evitando o arbítrio e o autoritarismo. BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional**. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 519.

<sup>177</sup> BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional**, p. 518.

<sup>178</sup> BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional**, p. 518.

<sup>179</sup> A CF garante a separação de poderes de três formas: estabelece poderes independentes e harmônicos entre si (art. 2º, art. 25 a 29 e 125), especifica o funcionamento, as competências e a forma de escolha dos integrantes de cada poder e suas relações com os demais (Título IV – “Da organização dos poderes”). Inclui a separação de poderes como cláusula pétrea (art. 60, § 4º, III).

prevista como regra de direito constitucional positivo e protegida como cláusula pétrea.

É no Poder Judiciário que se realiza a arena de embates sobre princípios de direito, o que traz uma visibilidade maior para essa instituição em termos de aparelhagem estatal, posto que é detentora do poder de dizer o direito através do exercício da jurisdição.

### **2.3.2 Jurisdição**

A organização política da sociedade, o propósito de impor limites ao exercício do poder e sua distribuição entre diversos órgãos são características presentes desde as primeiras constituições que se tem conhecimento, na era moderna, notadamente a partir do final do século XVIII.

O poder de dizer o direito e aplicar as leis aos indivíduos e ao próprio Estado constitui atribuição do Poder Judiciário. Pasini<sup>180</sup> a conceitua como atividade estatal cuja finalidade essencial “[...] è quella di attuare ed applicare la norma giuridica.”

Nem sempre o Estado solucionou os conflitos entre as pessoas. Existiu uma fase primitiva marcada pela lei do mais forte, que foi sucedida pelo monopólio jurisdicional.

Cintra, Grinover e Dinamarco<sup>181</sup> ensinam que o Estado, conforme foi se afirmado “conseguiu impor-se aos particulares mediante a invasão de sua antes

---

Isso significa que a CF autoriza mudanças no equilíbrio entre os poderes e modificações no rol das respectivas competências, desde que seja mantida a divisão do poder e respeitado o princípio da autonomia e da especialização. DIMOULIS, Dimitri. **Dicionário brasileiro de direito constitucional**. p. 1405.

<sup>180</sup> PASINI, E.U.E. In: Enciclopedia giuridica italiana: esposizione ordinata e completa dello stato e degli ultimi progressi della scienza, della legislazione e della giurisprudenza nel diritto civile, cooerciale penale, pubblico, giudiziario, costituzionale, amministrativo, Internazionale, ecclesiastico, econômico, com riscontri di storia del direito, di direito romano e di legislazione comparata. Già sotto la direzione di Pasquale Stanislao Mancini. Vice Direttore Enrico Pessina. Vol. VII, Parte I. Milano: Sicetà editrice lebraria, 1914, p. 991. Tradução livre: “[...] é aquela de aplicar e atuar a norma jurídica.”

<sup>181</sup> CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**. 31 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 29.

indiscriminada esfera de liberdade, nasceu, também gradativamente, sua tendência a absorver o poder de ditar as soluções para os conflitos”, e arrematam:

Essa nova fase, iniciada no século III d.C., é, por isso mesmo, conhecida por período da *cognitio extra ordinem*. Com ela completou-se o ciclo histórico da evolução da chamada justiça privada para a justiça pública: o Estado, já suficientemente fortalecido, impõe-se sobre os particulares e, prescindindo da voluntária submissão destes, impõe-lhes imperativamente sua solução para os conflitos de interesses.

Theodoro Junior<sup>182</sup> chegou “à conclusão de que não deviam os particulares fazer justiça pelas próprias mãos e que os seus conflitos deveriam ser submetidos a julgamento de autoridade pública”. Eis que o avançar do patamar de civilidade evoluiu baseado na pacificação social, na necessidade humana de segurança e estabilidade.

Com isso, o Estado tomou para si o poder de dizer o direito, passando a exercer a jurisdição, em substituição aos indivíduos e penalizando àqueles que realizarem “justiça com as próprias mãos”. Tornou-se a capacidade do Estado de impor decisões.

Nesse trilhar, preleciona Alvim<sup>183</sup> que a jurisdição, enquanto uma das funções do Estado representou e representa a atuação do direito objetivo na composição dos conflitos de interesses, com o fim de resguardar a paz social e o império do direito.

Ensina Vieira:<sup>184</sup>

A jurisdição é resultado da manifestação da soberania do Estado. Como dever do Estado a jurisdição decorre da obrigação de responder às pretensões que lhe são dirigidas, acolhendo ou rejeitando os pedidos de natureza contenciosa ou voluntária. Além disso, consoante o conceito apresentado, a jurisdição serve de instrumento de solução dos conflitos intersubjetivos, controle das condutas antissociais e controle difuso da constitucionalidade normativa.

---

<sup>182</sup> THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil**: teoria geral do direito processual civil, processo de conhecimento e procedimento comum. E-Book. p. 46.

<sup>183</sup> ALVIM, José Eduardo Carreira. **Teoria geral do processo**, p.115.

<sup>184</sup> VIEIRA, Sérvio Túlio Santos. A Relevância da Função Jurisdicional e do Processo como seu Instrumento. **Revista da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro**. Acesso em: 05 maio 2010. p. 184.

Adepto da teoria dualista do ordenamento<sup>185</sup>, Chiovenda<sup>186</sup> define a jurisdição como uma função estatal, cujo escopo é a atuação da vontade concreta da lei por meio da substituição, “pela atividade de órgãos públicos, da atividade de particulares ou de outros órgãos públicos, já no afirmar a existência da vontade da lei, já no torná-la, praticamente, efetiva.”

Carnelutti<sup>187</sup>, filiado à concepção unitária do ordenamento<sup>188</sup>, concebe a Jurisdição como atuação do preceito legal abstrato pelo Estado-Juiz, em relação ao caso concreto. Reside na conversão de normas abstratas em ordens concretas por um terceiro equidistante após provocação das partes, tendo como escopo a justa composição da lide.

Cintra, Grinover e Dinamarco<sup>189</sup> sustentam que a jurisdição é ao mesmo tempo poder (capacidade de produzir e impor decisões), função (promoção da pacificação dos conflitos interindividuais, mediante a realização do direito justo e através do processo) e atividade (o complexo de atos do juiz no processo, exercendo o poder e cumprindo a função que lhe é atribuída pelo ordenamento jurídico).

Calamandrei<sup>190</sup> adverte sobre a impossibilidade de se formular um conceito universal e definitivo para a jurisdição, enquanto função estatal, com validade para todos os tempos e para todos os povos, porque o desenvolvimento da administração da justiça e os métodos lógicos de julgar “tem um valor contingente

<sup>185</sup> Por meio desta teoria, “o direito material dita regras abstratas que, pela ocorrência dos fatos enquadrados nas previsões dessas regras, tornam-se automaticamente concretas, enquanto o direito processual visa apenas à realização prática da vontade do direito material. O processo, dessa forma, não contribuiria para a formação das regras concretas.” CAMBI, Eduardo. **Jurisdição no processo Civil**. Curitiba: Juruá, 2006. p. 20.

<sup>186</sup> CHIOVENDA, Giuseppe. **Instituições de direito processual civil**. 3 ed. Tradução de Paolo Capitanio. Campinas: Bookseller, 2002, v. 2. p. 8.

<sup>187</sup> CARNELUTTI, Francesco. **Sistema de direito processual civil**. Tradução de Hiltomar Martins Oliveira. 2 ed. São Paulo: Lemo e Cruz, 2004, p. 373. v. 1.

<sup>188</sup> Nesta teoria “o direito material não teria condições de disciplinar todos os conflitos de interesses, sendo necessário, muitas vezes, o direito processual para complementar aquelas regras de direito material. (...) Carnelutti parte da premissa de que o ordenamento jurídico substancial é insuficiente para produzir direitos e obrigações, contrário ao pensamento de Chiovenda.” CAMBI, Eduardo. **Jurisdição no processo civil**. p. 25.

<sup>189</sup> CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**, p. 131.

<sup>190</sup> CALAMANDREI, Piero. **Instituições de direito processual civil**. 2 ed. Tradução de Douglas Dias Ferreira. Campinas: Bookseller, 2003, v. 1. p. 102-103.

que não pode ser determinado senão em relação a um determinado momento histórico".

Liebman<sup>191</sup> afirma considerar a jurisdição como atividade dos órgãos do Estado destinada a formular e atuar praticamente a regra jurídica concreta que, segundo o direito vigente, disciplina determinada situação jurídica.

Como se vê, o conceito que se busca não é de fácil elaboração diante das divergências verificadas nos ensinamentos dos renomados autores supracitados. A respeito da natureza declaratória ou constitutiva da jurisdição, avoluma-se a discussão acerca da diferença entre atividade administrativa e atividade jurisdicional.

Belinetti<sup>192</sup> após exames as diversas teorias sobre a definição de jurisdição, lembra que o poder é ontologicamente uno e aponta como nota marcante da atividade jurisdicional a finalidade de resolver um conflito jurídico de interesses.

Nesse cenário, observa-se que o conceito de jurisdição está em construção, mas o que se tem produzido na doutrina é suficiente para fixar seus contornos, sendo de todo necessário apontar, decerto não todas, mas as principais notas de destaque: 1) constitui uma função estatal; 2) é provocada pela iniciativa dos interessados; 3) tem lugar quando há que se decidir sobre questões em uma demanda proposta; 4) tem por finalidade resolver um conflito de interesse jurídico; 5) substitui a vontade das partes; 6) consiste na interpretação e aplicação da norma geral e abstrata aos casos concretos, através da elaboração da norma particular e específica.

Com essas bases, portanto, o Estado começou a regular as relações sociais com o monopólio da jurisdição, sendo seu o ônus de prestá-la quando houver desrespeito às normas, princípios ou valores, compondo conflitos através do Poder

---

<sup>191</sup> LIEBMAN, Enrico Túlio. **Manual de direito processual civil**, p. 6-7.

<sup>192</sup> BELINETTI, Luiz Fernando. **Sentença civil**: perspectivas conceituais no ordenamento jurídico brasileiro. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994, p. 69-80.

Judiciário, mantendo a convivência pacífica entre as pessoas que não mais precisam medir forças, proibindo em regra a denominada justiça privada. Pontua Miranda:<sup>193</sup>

Cabe ao Judiciário a tarefa clássica de defender os direitos violados ou ameaçados de violência (art. 5º, XXXV, CF). A defesa dos direitos fundamentais é da essência da sua função. Os tribunais detêm a prerrogativa de controlar os atos dos demais Poderes, com o que definem o conteúdo dos direitos fundamentais proclamados pelo constituinte. A vinculação das cortes aos direitos fundamentais leva a doutrina a entender que estão elas no dever de conferir a tais direitos máxima eficácia possível. Sob um ângulo negativo, a vinculação do Judiciário gera o poder-dever de recusar aplicação a preceitos que não respeitem os direitos fundamentais.

A base histórica e conceitual da jurisdição como poder estatal de resolver conflitos projeta no Poder Judiciário a arena de embates sobre princípios de direito e pacificação social, o que traz uma visibilidade maior para essa instituição em termos de aparelhagem estatal. O enfoque dado ao Poder Judiciário como garantidor da justiça é relevante, porque constitui um dos atores da promoção do ideal político de relações jurídicas, inclusive de decidir questões polêmicas e dar a última palavra, mas não possui exclusividade na promoção do justo.

Pondera-se que a política do justo está presente na criação e na aplicação do Direito, tornando premente examinar sempre a realidade social que por vezes é alheia à realidade da própria norma jurídica. Melo<sup>194</sup> ressalta com maestria o conflito entre a posição lógico-normativista x questão de valores,

Um dos pontos nevrálgicos da posição lógico-normativista, implicando numa aversão pela questão dos valores, reside na apriorística afirmação de que não se pode arbitrar o justo. De fato, se privilegiarmos o aspecto institucional, limitar-nos-emos ao sistema judiciário, aparelhado para decidir entre o legal e o ilegal, entre o lícito e o ilícito, não necessariamente entre o justo e o injusto. Mas o problema poderá ser analisado sob outros aspectos. Parece ter razão Miguel Reale quando afirma que “a necessidade de haver um processo de positivação do Direito não resulta melancolicamente da verificação cética de nos ser vedado definir o justo, mas antes de compatibilidade possível entre múltiplas soluções empíricas ou práticas e o valor do justo a realizar.” De qualquer forma, alguma realidade deverá demarcar o justo e o injusto já que nenhuma

---

<sup>193</sup> MIRANDA, Jorge apud MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. Série IDP. p. 153.

<sup>194</sup> MELO, Osvaldo Ferreira de. **Fundamentos da Política Jurídica**. p. 126.

instituição pode ser legitimada para fazê-lo originalmente, ou seja, arbitrar em nome da sociedade, sem tê-la ouvido.

As complexas relações decorrentes da globalização entre Estado e sociedade, bem como a transformação das estruturas jurídicas, demandam a discussão sobre o papel preponderante dos órgãos estatais na ordenação social, em especial quando se entrelaçam o direito de acesso à justiça com a obtenção de um resultado justo. Esta pesquisa tenciona trabalhar com essa assertiva à medida que o Judiciário não deve ser visto como via exclusiva ou primeira da composição de conflitos, mas sim o último da proteção dos princípios fundamentais.

Santos<sup>195</sup> destaca que o fato de as sociedades contemporâneas serem jurídica e judicialmente plurais, sob o ponto de vista sociológico, vários sistemas são presentes, “e o sistema jurídico estatal nem sempre é, sequer, o mais importante na gestão normativa do quotidiano da grande maioria dos cidadãos.”

A temática envolve efetividade social do acesso à justiça, compreendido sob a ótica do resultado da prestação jurisdicional, administrativa ou mesmo conciliatória. Oliveira<sup>196</sup> destaca que o Estado contemporâneo requer um acesso à Justiça-Judiciário e um acesso à justiça-decisão, inseridos na última onda renovatória, que almeja enfrentar a crise interna do procedimento judicial ao mesmo tempo que vislumbra outras possibilidades de realização do Direito, que não apenas o órgão jurisdicional estatal.

O acesso à justiça elevado à categoria de direito fundamental previsto na CF, em seu artigo 5º, XXXV diz que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão ou ameaça a direito”. Este direito nos dá conta que o legislador constitucional impôs que as questões que forem levadas ao Judiciário deverão ali ser decididas. Mas numa outra via, não obrigou a sociedade a se socorrer exclusivamente dele, alargando a ideia do pluralismo jurídico fundado em meios coexistenciais à justiça estatal que também são imbuídos na consecução de resultados justos e idôneos.

---

<sup>195</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma revolução democrática da justiça**. São Paulo: Cortez, 2007, p. 9.

<sup>196</sup> OLIVEIRA, Daniela Olímpio. **Desjudicialização, Acesso à Justiça e Teoria Geral do Processo**, p. 35.

Essa concepção de acesso passa pelo alargamento de meios presentes numa sociedade plural para facilitar a produção de resultados mais próximos das variadas realidades sociocultural e econômicas existentes no país. Instituições públicas, não públicas, sociedade civil, indivíduos, todos voltados para permitir o efetivo acesso ao sistema de justiça.

## 2.4 DA JUDICIALIZAÇÃO DE CONFLITOS

O termo “judicialização” está atrelado à submissão de uma questão à via judicial. Até maio de 2016 este vocábulo não constava dos principais dicionários da língua portuguesa.<sup>197</sup> Embora não dicionarizado, este neologismo é necessário para designar um fenômeno jurídico novo. A expressão pretende significar um espaço maior no espectro de decisões inclusive de natureza política, que passou a ser ocupado pelo Poder Judiciário.

A expansão do poder judicial ou judicialização tem sido empregado recorrentemente com o significado de remeter aos meios da justiça os problemas que poderiam ser, ou até então eram resolvidos de outras formas. Os termos mais utilizados são “judicialização da política”, “judicialização das relações sociais”, “judicialização do cotidiano” e “judicialização da vida”.

A definição clássica de judicialização consta no texto de autoria de Torbjon Vallinder de 1994, *The Judicialisation of Politics Worldwide Phenomenon: Introduction*, cuja origem do termo está reportado ao verbo da língua inglesa *to judicialize*, que significa tratar judicialmente uma questão para alcançar um julgamento ou a decisão sobre algo.<sup>198</sup> Nesta quadratura há dois principais sentidos para o termo: o primeiro diz respeito a tratar uma questão por meio de um julgamento tendo por premissa a capacidade de juízes investidos na administração da justiça; o segundo refere-se a seguir o método de um juiz, com conhecimento e técnicas judiciais.

---

<sup>197</sup> FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Dicionário Aurélio de língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999; HOUAIS, Antônio. **Dicionário Houaiss de língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

<sup>198</sup> VIARO, Felipe Albertini Nani. **Judicialização, Análise doutrinária e verificação no cenário brasileiro**, p. 25.

Em linha idêntica, um dos mais importantes dicionários jurídicos de língua inglesa, o *Black's Law Dictionary*, organizado por Bryan Garner aponta no mesmo sentido para o termo “judicialização”, quais sejam: no primeiro sentido o sistema judicial passa a abarcar questões que até então não eram afetas ao sistema judicial; no segundo, os procedimentos fora do sistema judicial passam a ser modelados segundo o padrão adotado pelas cortes jurídicas.<sup>199</sup>

No Brasil, um dos principais trabalhos que introduziu o tema foi um artigo de Manoel Gonçalves Ferreira Filho, publicado em 1994, onde a judicialização aparece como “um fenômeno que é mundial, agravado entre nós pela Carta de 1988.”<sup>200</sup>

Na obra organizada por Luiz Werneck Vianna e outros<sup>201</sup> a judicialização é tomada para descrever o processo de invasão do direito, do Poder Judiciário e de sua inteligência nas instituições e na socialidade no mundo contemporâneo, como decorrência de uma série de transformações ocorridas no Estado, sobretudo a partir da emergência do modelo do *Welfare State* (Estado de Bem-Estar Social).

Nota-se que há mais de um significado para “judicialização”. O termo e as expressões derivadas têm sido utilizados tanto para ressaltar formas distintas de um mesmo fenômeno quanto para realçar fenômenos distintos relacionados a um mesmo tema. No entanto, de um modo geral, essa pluralidade de significados decorre de diferentes tipos de abordagens em que o tema é enfrentado, somando-se a isso a complexidade do próprio fenômeno, que envolve o elemento jurídico e elementos políticos, sociais e culturais, interagindo em diferentes níveis e variadas formas, nos diversos cenários.<sup>202</sup>

---

<sup>199</sup> VIARO, Felipe Albertini Nani. **Judicialização, Análise doutrinária e verificação no cenário brasileiro**, p. 26.

<sup>200</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Poder Judiciário na Constituição de 1988: judicialização da política e politização da justiça**. *Revista de Direito Administrativo*, n. 198, out.-dez. de 1994.

<sup>201</sup> VIANNA, Luiz Werneck; CARVALHO, Maria Alice Resende de; MELO, Manuel Palácios Cunha; BURGOS, Marcelo Baumann (orgs.). **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**: Rio de Janeiro: Revan, 1999, p. 45.

<sup>202</sup> VIARO, Felipe Albertini Nani. **Judicialização, Análise doutrinária e verificação no cenário brasileiro**, p. 29.

O alargamento do escopo da atuação estatal trouxe consigo o aumento da intervenção estatal. O Estado Social, preocupado em dar a todos condições adequadas de vida, passou a intervir no domínio econômico e social. Como o Estado Moderno opera por meio de leis, aumentadas as esferas de atuação estatal, aumentaram-se igualmente os campos em que o direito é chamado a intervir. Com esse raciocínio resulta que o direito passou a abranger também, e com mais intensidade, os campos econômico e social.<sup>203</sup>

Esse fenômeno marcado pela transferência de poder da arena política para os tribunais vem se dando em vários países após a II Guerra Mundial, sob os auspícios de processos de democratização. Segundo Cavaco<sup>204</sup> essas modalidades de transferência são várias e vão desde a adoção de constituições analíticas e generosas no catálogo de direitos, passando pela criação de tribunais de extração constitucional, pela ampliação do acesso à justiça a interesses metaindividuais, até os impactos da assinatura de tratados internacionais sobre os ordenamentos jurídicos nacionais.

Ocorre que os problemas da atualidade são tantos, que a multiplicação de lesões no seio social com o atingimento de direitos e garantias fundamentais têm迫使ido o Judiciário a intervir e se manifestar sobre questões originariamente da alçada do Poder Executivo ou do Legislativo. A doutrina denominou tal fenômeno de judicialização<sup>205</sup>, o que na lição de Barroso:

Significa que questões relevantes do ponto de vista político, social ou moral estão sendo decididas, em caráter final, pelo Poder Judiciário. Trata-se, como intuitivo, de uma transferência de poder para as

---

<sup>203</sup> VIANNA, Luiz Werneck; CARVALHO, Maria Alice Resende de; MELO, Manuel Palacios Cunha; BURGOS, Marcelo Baumann (orgs.). **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**, p. 11.

<sup>204</sup> CAVACO, Bruno de Sá Barcelos. **Desjudicialização e resolução de conflitos**: a participação procedural e o protagonismo do cidadão na pós-modernidade. Curitiba: Juruá Editora, 2017. p. 114

<sup>205</sup> Três causas são determinantes para a judicialização: a redemocratização do país, que, por meio da Carta de 1988, fortaleceu e expandiu o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública, bem como aumentou a demanda por justiça; a constitucionalização abrangente, que possibilitou a inclusão de inúmeras matérias; e o sistema de controle de constitucionalidade robusto, combinando aspectos dos sistemas americano e europeu. Nesse cenário, quase qualquer questão política ou moralmente relevante pode ser alçada ao STF. PADILHA, Rodrigo. **Direito constitucional**. E-book, p. 60.

instituições judiciais, em detrimento das instâncias políticas tradicionais, que são o Legislativo e o Executivo.<sup>206</sup>

Indo além, ao lado desses novos campos do direito, novos processos sociais tem desencadeado novos conflitos típicos das sociedades cada vez mais urbanas, dinâmicas e complexas, que segundo Cappelletti<sup>207</sup> os conflitos coletivos, típicos do contexto de globalização, em que a “produção, o consumo e a distribuição apresentam proporções de massa”, geram “fenômenos de massificação da tutela jurídica”, em inovadoras construções processuais.

Considerando essas premissas pode-se afirmar que o surgimento de novos conflitos, a ampliação do acesso à justiça e o fortalecimento de instrumentos de proteção judicial, bem como a descoberta desse nicho pela coletividade, em especial as minorias, tem incrementado a atividade judicial como um todo, robustecendo o movimento de judicialização.

Fato é que a atuação do Poder Judiciário nessa quadratura tem sido potencializada com uma explosão de litigiosidade que vem sendo percebida no mundo todo e não somente no Brasil, notadamente por se referir a autêntica característica das sociedades contemporâneas. A respeito do tema, Santos e outros<sup>208</sup> ensinam:

A cultura jurídica começou a ser discutida a partir da década de 60, sobretudo nos Estados Unidos, mas também na Itália, sob o impulso da explosão de litigiosidade que se começou a verificar então nesses países. A ideia era que a propensão a litigar é maior numas sociedades que noutras e que as variações estão, em parte pelo menos, ancoradas necessariamente na mesma medida do desenvolvimento econômico. Se em certas sociedades os indivíduos e as organizações mostram uma clara preferência por soluções consensuais dos litígios ou de todo o modo obtidas fora do campo judicial, noutras a opção de litigar é tomada facilmente. [...] Os litígios são construções sociais, na medida em que o mesmo padrão de comportamento pode ser considerado litigioso ou não litigioso consoante a sociedade, o grupo social ou o contexto de interações em que ocorre. Como todas as demais construções, os litígios são

<sup>206</sup> BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo, p. 437.

<sup>207</sup> CAPPELLETTI, Mauro. **Juízes Legisladores?** Trad. Carlos Alberto Álvaro de Oliveira. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1980, p. 57.

<sup>208</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa; MARQUES, Maria Manuel Leitão; PEDROSO, João. **Os tribunais as sociedades contemporâneas**. Disponível em: <[http://www.anpocs.com/images/stories/RBCS/30/rbcs30\\_07.pdf](http://www.anpocs.com/images/stories/RBCS/30/rbcs30_07.pdf)>. Acesso em 17-04-2021.

relações sociais que emergem e se transformam segundo dinâmicas sociologicamente identificáveis. A transformação delas em litígios judiciais é apenas uma alternativa entre outra e não é, de modo nenhum, a mais provável, ainda que essa possibilidade varie de país para país, segundo o grupo social e a área de interação.

Neste contexto, a judicialização das relações sociais centram-se em duas ocorrências principais: o adensamento da regulação jurídica da esfera social, levando a incorporação de argumentos e critérios jurídicos, métodos e procedimentos judiciais, organização e estrutura judiciários no âmbito social e geral; e o aumento da interferência dos juízes e tribunais, com a transferência da deliberação de questões sociais, ou seja, que até então eram consideradas exclusivas ou precipuamente fora de determinação estatal, a que se denomina ativismo judicial.<sup>209</sup>

O ciclo acesso à Justiça – Judicialização – ativismo judicial resulta, entre outros fatores, do “[...] accentuato garantismo al quale si è pervenuti attraverso un’interpretazione talvolta esasperata dei precetti costituzionali [...]”, inclusive o acesso aos tribunais “[...] che há inciso sensibilmente sull’aumento della litigiosità, soprattutto nelle fase di impugnazione, e quindi sull’allungamento *dei tempi della giustizia*. ”<sup>210</sup>

O excesso de demandas em tramitação constitui um problema comum aos países de *civil law*. Tratada como manifestação da cidadania evidencia outra problemática à medida que isto impacta diretamente no planejamento, na organização e na administração do Poder Judiciário no Estado Contemporâneo. As transformações ocorridas no âmbito do próprio Estado, notadamente pela globalização e a transnacionalidade, e ainda de forma geral diante da multiplicação dos centros de poder, culminaram com um novo modelo de sociedade, a chamada

---

<sup>209</sup> VIARO, Felipe Albertini Nani. Judicialização, Análise doutrinária e verificação no cenário brasileiro, p. 102.

<sup>210</sup> DENTI, Vittorio; TARUFFO, Michele. Costo i durata del processo civile in Italia. Rivista di diritto civile. V. 32, Parte Prima. Padova: CEDAM – Casa Editrice Dott. Antônio Milani, 1996, p. 290. Tradução livre: “[...] acentuado garantismo a que se chega através de uma interpretação às vezes exasperada de preceitos constitucionais”, e “[...] que tem afetado significativamente a taxa de litigiosidade, sobretudo na fase de recursos, e, portanto, o alongamento dos tempos da justiça.

sociedade complexa, em que o Judiciário é chamado a resolver não apenas conflitos individuais, mas também conflitos de massa.<sup>211</sup>

Esse agigantamento da litigiosidade renova-se a preocupação com o acesso à justiça, que deixa de ser visto apenas como uma garantia formal para tornar-se um direito substancial, aumentando a responsabilidade estatal para franquear os meios necessários para que os particulares possam utilizar plenamente a justiça e as instituições para a obtenção de resultados individual e socialmente justos.<sup>212</sup>

A par desse cenário é possível realizar duas leituras: a primeira consiste que esse aumento é entendido como de manifestação da cidadania, surgindo o Poder Judiciário como uma nova “área pública externa ao circuito clássico”, uma nova alternativa para a solução de conflitos e agregação do tecido social;<sup>213</sup> a segunda observa-se um “sintoma patológico, de uma sociedade enferma, que não sabe conversar”, sobressaindo o problema de demandismo social.<sup>214</sup>

Seguindo o raciocínio de Nalini<sup>215</sup>, a justiça é essencial à pacificação social. Por acesso à justiça vinha-se entendendo, até recentemente, o acesso aos tribunais. Essa concepção, embora ainda dominante, já não satisfaz, sobretudo quando se consideram os obstáculos que se antepõe ao efetivo pleito dos direitos vulnerados.<sup>216</sup> O excesso de processos não deve ser confundido com “termômetro

---

<sup>211</sup> VIARO, Felipe Albertini Nani. **Judicialização, Análise doutrinária e verificação no cenário brasileiro**, p. 169.

<sup>212</sup> CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. p. 11.

<sup>213</sup> VIANNA, Luiz Werneck; CARVALHO, Maria Alice Resende de; MELO, Manuel Palacios Cunha; BURGOS, Marcelo Baumann (orgs.). **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**, p. 37.

<sup>214</sup> MACEDO, Fausto. **Entrevista com José Roberto Nalini**. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,corregedor-da-justica-de-sp-alerta-para-sociedade-enferma,987521>>. Acesso em 17-04-2021.

<sup>215</sup> NALINI, José Renato. **Potencialização de conflitos**. Disponível em: <<https://renatonalini.wordpress.com/?s=potencializa%C3%A7%C3%A3o+de+conflitos>>. Acesso em 17-04-2021.

<sup>216</sup> NALINI, José Renato. **Novas perspectivas do acesso a justiça**. Disponível em: <<https://renatonalini.wordpress.com/?s=novas+perspectivas+do+acesso+a+justi%C3%A7a>>. Acesso em 17-04-2021.

democrático”,<sup>217</sup> de modo que o pleno exercício da cidadania deve considerar o diálogo e as demais formas de resolução de conflitos.

A formação da cultura demandista, conforme Mancuso<sup>218</sup> converte o Judiciário em “guichê universal de reclamações”, recepcionando toda sorte de pretensões, resistências, insatisfações e intolerâncias, ainda que de pequena monta ou de parca, senão nenhuma, complexidade ou relevância, e a formação de expectativa social exagerada quanto à eficácia da intervenção, a qual, a despeito do gigantismo implantado não consegue responder de modo eficiente à demanda.

A questão é complexa e não há uma única explicação para a judicialização, como também não há uma única explicação para a explosão de litigiosidade. De igual modo é difícil definir o que poderia ser considerado uma litigiosidade normal ou adequada. Segundo Viaro<sup>219</sup> ainda que se possa colher de forma relativamente fácil os casos em que o abuso do direito de demandar é evidente, em que o processo é utilizado como “um tipo de loteria em que não se paga para jogar”, em outros casos essa distinção é menos evidente, pois o ingresso é provocado por reiterados descumprimentos das normas jurídicas pelos agentes socioeconômicos e pelo próprio Estado.

Outro enfoque importante deste contexto é a sensível transformação nas funções judiciais e no ato de julgar, pela proximidade entre a posição do juiz e a de um gestor. As metas de produtividade e as mais variadas técnicas de gestão de processos e pessoas geraram um novo enquadramento da atividade judicial sob aspectos de padrões econômicos. Para fazer frente ao acervo processual se confere prevalência à quantidade de decisões em detrimento de julgamentos qualitativos, introduzindo o pensamento econômico na atividade de julgar, e situando-o, por vezes, acima de uma análise criteriosa do direito.<sup>220</sup> Pode-se afirmar que o efeito

---

<sup>217</sup> NALINI, José Renato. **Cessant lites.** Disponível em: <<https://renatonalini.wordpress.com/2012/05/06/cessant-lites/>>. Acesso em 17-04-2021.

<sup>218</sup> MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Acesso à Justiça:** condicionantes legítimas e ilegítimas. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 56.

<sup>219</sup> VIARO, Felipe Albertini Nani. **Judicialização, Análise doutrinária e verificação no cenário brasileiro**, p. 172.

<sup>220</sup> MARCELINO JUNIOR, Júlio César. Análise econômica do acesso à Justiça. Tese de doutorado UFSC, p. 131. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/123198>.

maléfico da crescente judicialização no ato de julgar reverbera na falta de disposição de tempo adequado para ler petições, refletir sobre os fatos, sentir os aspectos da lide e proferir sentenças artesanais. Isto fatalmente catalisa o sistema judicial para um cenário com mais gestão e menos jurisdição.

#### **2.4.1 DA JUDICIALIZAÇÃO NO BRASIL**

Desde o final do século passado, vários estudos têm afirmado a ocorrência do fenômeno da judicialização no Brasil. De uma banda verificam-se análises dogmáticas da evolução do papel do direito e do Poder Judiciário dentro do arcabouço normativo e no funcionamento das instituições. De outra figuram constatações de ordem empírica sobre o número de processos em trâmite, sobre a natureza das discussões e até mesmo sobre os resultados dos julgamentos dos tribunais. Se uma ou outra pode não parecer suficiente, ambas apresentam um quadro seguro da situação da questão no Brasil.<sup>221</sup>

A Constituição de 1988 é abrangente, detalhista e permeada de princípios e finalidades. Cuidou de transformar tudo que tangencia em matéria jurídica. Neste diapasão, se não é a própria causa, certamente contribui para a crescente judicialização brasileira.

Desde a década de 1950, o país enfrentou um processo de transformação com as urbanizações e a industrialização. Em 1990, com a abertura econômica, a inserção do Brasil no contexto global e mais recentemente, a difusão dos meios de comunicação, levaram ao aumento do fluxo de mercadorias, de pessoas e de informações. Com isso, as relações tornaram-se cada vez mais dinâmicas, contribuindo para as possibilidades de conflitos de consumo e empresariais.<sup>222</sup>

---

<sup>221</sup> VIANNA, Luiz Werneck; CARVALHO, Maria Alice Resende de; MELO, Manuel Palacios Cunha; BURGOS, Marcelo Baumann (orgs.). **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil:** Rio de Janeiro: Revan, 1999. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Poder Judiciário na Constituição de 1988: judicialização da política e politização da justiça. **Revista de Direito Administrativo**, n. 198, out.-dez. de 1994.

<sup>222</sup> VIARO, Felipe Albertini Nani. **Judicialização, Análise doutrinária e verificação no cenário brasileiro**, p. 196.

Com a redemocratização e a promulgação da Constituição de 1988, seguidas das diversas reformas empreendidas até a fase atual, registra a consagração de um Estado Democrático Social, que sem abandonar os princípios do liberalismo, adotou uma pauta de perfil social, objetivando oferecer garantias mínimas de renda, alimentação, saúde, habitação e educação à sociedade brasileira.

A carta constitucional assegurou o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias.<sup>223</sup>

O texto constitucional contemplou um amplo catálogo de direitos e garantias individuais, direitos sociais e de nacionalidade. Incorporou uma visão substantiva do devido processo, manteve o controle incidental de constitucionalidade e previu diversos mecanismos de controle direto, alargando a legitimidade para o manejo das ações diretas. Inseriu os remédios constitucionais do mandado de injunção, *habeas corpus*, *habeas data*, mandado de segurança e ação popular. Elevou à categoria de funções essenciais à justiça o Ministério Público, a Advocacia Pública, a Defensoria Pública e a própria Advocacia.<sup>224</sup>

Fato é que a judicialização no Brasil ganhou contornos especiais após a redemocratização e a promulgação da CF de 1988, com o agigantamento da judicialização das relações sociais, perspectiva a ser dada nesta pesquisa, não obstante o enfoque da temática também sob a perspectiva da judicialização da política. Hodiernamente o novo cenário constitucional tem sido palco para que parece ser um extenso e intenso processo de renovação do papel do direito e do Poder Judiciário no esquema geral do Estado Democrático de Direito. Cuida-se de um fenômeno sociocultural, centrando-se na própria sociedade e em processos de modificação das relações entre seus agentes.

---

<sup>223</sup> BRASIL. **Preâmbulo. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.**

<sup>224</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.**

Por sua vez, Barroso<sup>225</sup> sintetiza três grandes causas da judicialização no Brasil. A primeira delas consistiu na própria redemocratização. Em suas palavras:

Com a recuperação das garantias da magistratura, o Judiciário deixou de ser um departamento técnico-especializado e transformou-se em um verdadeiro poder político, capaz de fazer valer a Constituição e as leis, inclusive em confronto com os outros Poderes.

Alinhado com o raciocínio, no mesmo período, houve a expansão institucional do Ministério Público, com aumento da relevância de sua atuação fora da área estritamente penal, bem como a presença da Defensoria Pública em diferentes partes do Brasil.<sup>226</sup>

A segunda causa se deu com a constitucionalização ampla, que trouxe para o texto constitucional várias matérias afetas à legislação ordinária. A Constituição de 1988 é analítica, ambiciosa e desconfiada do legislador. Assim, na medida em que uma questão envolvendo direito individual e disciplinada em norma constitucional, ela se transmuda potencialmente numa pretensão jurídica, que pode ser formulada em ação judicial.<sup>227</sup> Fato é que o neoconstitucionalismo reverberado em normas mais abstratas e principiológicas oferecem maior amplitude de direitos constitucionais reconhecidos, alavancando a crescente judicialização que aportam diariamente na arena do Poder Judiciário.

Na observação de Veríssimo<sup>228</sup>, como a “virtude e o vício são qualidades dificilmente dissociáveis no arranjo institucional criado em 1988”, sobretudo quando se considera “as restrições materiais que se impõe ao órgão judiciário (falta de recursos, pessoal, tecnologia)”, a mesma Constituição parece ter respondido por “boa parte da crise de eficiência que acompanhou a atuação do Judiciário a partir dessa mesma década.”

A terceira causa, segundo Barroso, é o sistema de controle de constitucionalidade, que pode ser considerado um dos mais abrangentes do mundo,

<sup>225</sup> BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/5498>>. Acesso em 17-04-2021.

<sup>226</sup> BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática.

<sup>227</sup> BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática.

<sup>228</sup> VERÍSSIMO, Marcos Paulo. **A judicialização dos conflitos de justiça distributiva no Brasil: o processo judicial pós-1988.**

que somado com o direito de propositura amplo pelos legitimados, exponencializa o ajuizamento das ações diretas.<sup>229</sup>

Nesse norte, pode-se acrescentar uma quarta causa para o crescimento exponencial da judicialização, qual seja, a constitucionalização<sup>230</sup> abrangente, da cultura demandista insuflada por várias concausas, tal como a mal compreendida universalidade da jurisdição, ante a facilidade de litigar, pela judicialização do cotidiano, tudo retroalimentado pela exacerbção da oferta, nos dizeres de Mancuso<sup>231</sup>. Não é possível encarar a judicialização da vida e do cotidiano como algo normal e saudável. É preciso que as pessoas providas de bom senso se enveredem por outras fórmulas de resolução de seus problemas.

Nalini<sup>232</sup> traz à baila uma quinta causa, calcada na influência do excesso de Faculdades de Direito como uma das concausas da busca frenética ao juiz. Alie-se a isto o fato de o Brasil não ser, ainda, um país talhado para conciliar, apesar das inúmeras iniciativas do CNJ e tribunais, mas sim para demandar. Profissionais definitivamente são formados para litigar. Eis,

O Brasil possui mais Faculdades de Direito, sozinho, do que a soma de todas as demais existentes no restante do planeta. Isto é significativo. Acrescente-se que a formação jurídica é ainda anacrônica. Baseada no modelo coimbrão, que o jovem Imperador Pedro I foi buscar em 1827 e transplantou com identidade de estrutura para o novo Império [...] ensina-se direito destinado ao exercício do litígio. Raríssimas as Escolas que se preocupam com a composição consensual dos conflitos, tema em que a cultura anglo-saxônica transita com desenvoltura.

Pode-se, ainda, apontar que o déficit do Poder Legislativo na edição das leis constitui uma das causas de judicialização. A velocidade das transformações

<sup>229</sup> BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática.

<sup>230</sup> Constitucionalizar significa, em última análise, retirar um tema do debate político e trazê-lo para o universo das pretensões judicializáveis, conforme Barroso. BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro:** exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012. E-book, p. 1021.

<sup>231</sup> MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Acesso à Justiça:** condicionantes legítimas e ilegítimas. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. E-Book. Cap. 2.

<sup>232</sup> NALINI, José Renato. Apresentação da obra **Judicialização Análise doutrinaria e verificação no cenário brasileiro**. São Paulo: Quartier Latin, 2018, p. 12.

da sociedade vence o conservadorismo e a cautela do legislador decorrente de sua deficiência em editar as leis. O rumo das contendas não é outro senão o Judiciário.

Acrescente-se a isto o aumento da complexidade social. O conceito de “família” hodierno não é mesmo de outrora. A forma com que se trata o casamento não é mais da mesma forma como se tratava sob a égide do Código Civil de 1916, mormente porque o casamento era para todo sempre, com pessoas de sexos opostos e hoje essas premissas perderam suas razões de existir pelo incessante evoluir das relações familiares. Essa evolução sistêmica de todo o complexo social avançou muito mais rapidamente sem que a legislação conseguisse acompanhar. De tudo decorre reflexos de ordem patrimonial, previdenciária, dentre outros, que culmina por desaguar nas arenas judiciais.

Não se pode olvidar que a ausência de fomento de demandas coletivas, as dificuldades de aceitar precedentes e a advocacia de massa também fomentam o crescente incremento de ações judiciais.

Fato é que o fenômeno da judicialização no Brasil é visto por todos quando os olhos se voltam para os números. Segundo os dados do STF, a média anual de processos distribuídos na década de 1940 era de aproximadamente 2.500 processos. No final da década de 1950, esse número subiu para 6.470. No fim da década seguinte chegou a 8.023. Após uma ligeira queda na década de 1970, em razão da criação do requisito da “arguição de relevância”, os números voltaram a crescer, chegando às vésperas da Constituição de 1988 ao patamar aproximado de 20.000 processos.<sup>233</sup> Sob o império da Constituição de 1988, em 10 anos, o volume mais que dobrou, atingindo o total de 52.636 processos protocolados. Tomando o período compreendido entre 1997 e 2002, o aumento foi de 470%, ou seja, 41,6% ao ano, chegando a 160.453 processos protocolados.<sup>234</sup>

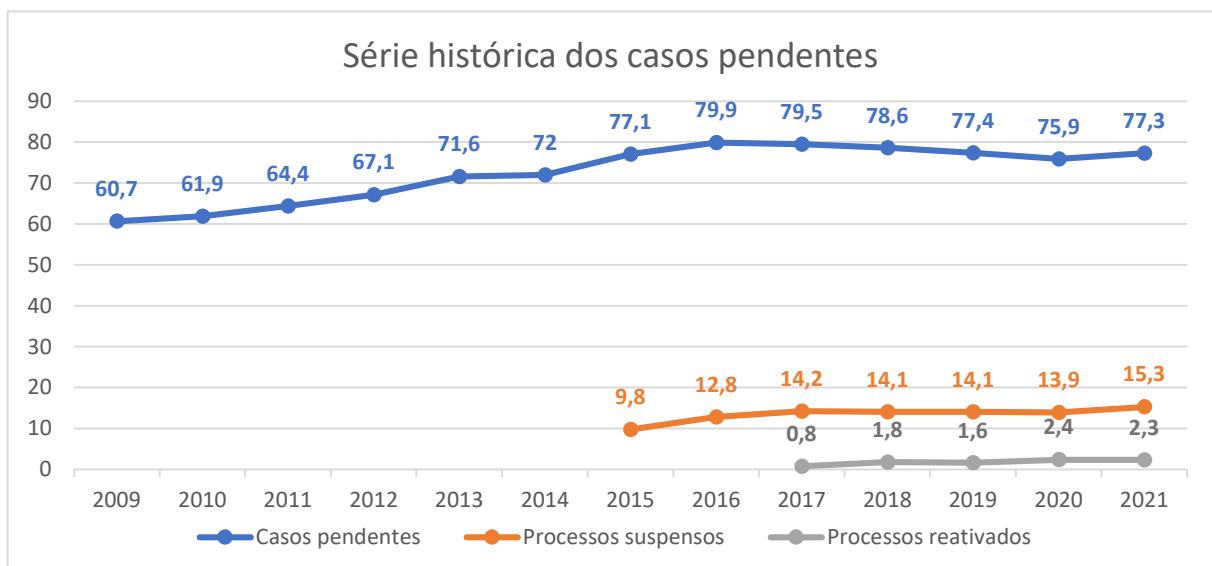
Nas instâncias ordinárias, não obstante os números anteriores a 2004 não serem de todo confiáveis, diante da ausência de uniformidade nos critérios de

<sup>233</sup> VIARO, Felipe Albertini Nani. Judicialização, Análise doutrinária e verificação no cenário brasileiro, p. 206.

<sup>234</sup> VERÍSSIMO, Marcos Paulo. **A judicialização dos conflitos de justiça distributiva no Brasil:** o processo judicial pós-1988. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. Disponível em: <<https://scholar.google.com.br/citations?user=VaX0nMoAAAAJ&hl=pt-BR>> Acesso em 17-04-2021.

apuração de dados entre os tribunais antes do advento do CNJ, houve um crescimento acentuado e preocupante. Dados da Justiça em Números no Brasil indicam que o total de ações em trâmite na Justiça Brasileira aumentou 270 vezes, chegando a 79,9 milhões de processos em 2016. Seguiu-se nos anos seguintes com uma sensível queda, finalizando o ano de 2021 com 77,3 milhões de processos em tramitação. Eis a estatística da série histórica de casos pendentes no Poder Judiciário segundo dados do Conselho Nacional de Justiça.<sup>235</sup>

Essa dimensão numérica remete à conclusão de que quase toda a população brasileira litiga. Se uma demanda possui duas partes: autor e réu, o raciocínio lógico é sempre multiplicar o número de processos judiciais em andamento por dois, a partir disso se depara com a ideia aproximada da quantidade dos litigantes. Pela estatística apresentada, no Brasil continental com 212 milhões de habitantes, mais de 154 milhões de brasileiros demandam e são demandados no país.



Para manejá-los mais de 77 milhões de processos se faz necessária uma estrutura judicial gigantesca dotada de magistrados, servidores, prédios, tecnologia, representando aos cofres públicos elevadas cifras, e mesmo assim o acesso à

<sup>235</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. Justiça em Números 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/11/relatorio-justica-em-numeros2021-221121.pdf>. Acesso em 25/03/2023.

justiça para obtenção de resultados justos não se mostra concretizada. Por conta desse cenário ouve-se propalar na comunidade jurídica e na imprensa nacional que o Poder Judiciário enfrenta uma crise estabelecida.

Há que se questionar realmente se o Poder Judiciário está em crise ou se se trata de um problema estrutural da máquina judiciária. Com efeito, não está a se tratar de um problema agudo, uma crise, mas sim de uma desestrutura que acompanha a engrenagem dos tribunais há anos. Enquanto a demanda cresce em progressão geométrica, a estrutura de atendimento segue a passos lentos.

Nesta conjuntura, a crescente demanda judicial em contraposição a falta de estrutura para funcionamento e processamento dos conflitos, reverbera na insuficiência de recursos para que os resultados justos sejam alcançados com qualidade e em tempo razoável, descortinando o explícito problema estrutural da justiça brasileira.

Muito tem sido idealizado e executado pelo Conselho Nacional de Justiça e Tribunais de todo o país para minimizar os inúmeros gargalos da Justiça Brasileira. Para se contrapor a esse cenário crítico emergiram projetos e iniciativas para combater o ajuizamento desenfreado de demandas, bem como medidas voltadas para a diminuição do acervo judicial nos tribunais.

No entanto, apesar das excelentes práticas experimentadas com sucesso pelos tribunais, projetos de aproximação do cidadão ao Judiciário, a instituição do processo eletrônico e a desjudicialização de vários atos e atividades, fato é que a nova dinâmica da sociedade deseja além de uma Justiça de qualidade, que ela chegue na palma da mão em aplicativos de seus smartphones. Com isso, a necessidade por uma justiça que segue mais célere e que vença seus novos gargalos se mostra premente, mormente diante da crescente exigência social agora insuflada pela tecnologia.

## CAPÍTULO 3

### A SITUAÇÃO DO ACESSO AO PODER JUDICIÁRIO NO BRASIL

Com explosão de litigiosidade decorrente do recrudescimento da judicialização em escala das relações sociais pelos motivos já delineados no capítulo anterior, o presente estudo dedica-se a apresentar o retrato atual da Justiça Brasileira através de dados estatísticos.

A abertura das portas do Judiciário não se fez acompanhar por um incremento de mecanismos de efetiva solução dos conflitos, de modo que a morosidade então instalada causa um descrédito da população no Poder Judiciário.

Os gráficos extraídos da pesquisa Justiça em Números (2022) demonstram além da série histórica de casos pendentes, o quantitativo de varas por tribunais no Brasil, o índice de produtividade dos magistrados em comparação com a carga de trabalho, inclusive apontando exemplo de outros países latinos e europeus, a taxa de congestionamento por espécie de processos e o tempo médio de tramitação por ramos da justiça, conferindo visibilidade à Justiça Estadual.

Na sequência a pesquisa busca apontar mecanismos alternativos já existentes para desafogar o Judiciário, especialmente o fomento à conciliação, a implantação do processo judicial eletrônico e os inúmeros sistemas de inteligência artificial.

#### 3.1 MOROSIDADE DO PODER JUDICIÁRIO: ENTRAVES E CAUSAS

A judicialização tem recrudescido o papel do Poder Judiciário nas sociedades contemporâneas. Diante das dificuldades políticas e concretas do Estado Social em promover a garantia dos direitos individuais conquistados pelos cidadãos, o Judiciário vem assumindo um papel particular de uma espécie de democracia mediante a judicialização da política e das relações sociais.

No entanto, o Judiciário não pode ser a solução mágica para os problemas, fracassos e insuficiências de políticas do Estado de Bem-Estar Social. Corre-se o risco, inclusive, de despolitizar a sociedade, ao invés dos indivíduos reivindicarem seus direitos na arena política, apostariam no paternalismo jurídico. Essa definitivamente não é a via.

Todavia, o que se observa no cenário nacional é a ausência de políticas públicas positivas tencionadas a atender direitos e garantias fundamentais básicas, como o direito à saúde, e a corrente judicialização dessas políticas perante os tribunais, a exemplo das milhares de demandas de cidadãos em busca de medicamentos e tratamentos de saúde.<sup>236</sup> Eis uma tentativa de correção do histórico déficit democrático e de uma cultura constitucional tardia. Não é novidade que cada vez mais o Judiciário é instado a se manifestar sobre questões que extrapolam a arena estritamente legal.

De outro giro, não se pode negar a desneutralização<sup>237</sup> frente ao ativismo judicial, em especial quanto a judicialização da política como processo afirmativo do Judiciário, em escala mundial, compreendendo tanto os sistemas de *common law* como os de *civil law*. Segundo Vianna,<sup>238</sup> o Judiciário abandona o seu canto neutro e se identifica com a preservação dos valores universais em uma sociedade que cada vez menos se reconhece no seu Estado, em seus partidos e no seu sistema de representação.

---

<sup>236</sup> O projeto do CNJ intitulado Judicialização da Saúde no Brasil: perfil das demandas, causas e propostas de solução, publicado em junho/2021, permitiu a identificação de 498.715 processos de primeira instância, distribuídos entre 17 justiças estaduais, e 277.411 processos de segunda instância, distribuídos entre 15 tribunais estaduais, no período entre 2008 e 2017. Considerando o ano de distribuição dos processos, verifica-se que há um crescimento acentuado de aproximadamente 130% no número de demandas anuais de primeira instância (Justiça Estadual) relativas ao direito à saúde de 2008 para 2017. Para o mesmo período, os relatórios “Justiça em Números” do CNJ apontam um crescimento de 50% no número total de processos em primeira instância. O crescimento das demandas sobre saúde foi, portanto, muito superior ao crescimento das demandas em geral do Judiciário, reforçando a relevância do tema. Disponível em <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:ElQycke0TRIJ:https://www.cnj.jus.br/wpc/ontent/uploads/conteudo/arquivo/2019/03/f74c66d46cfea933bf22005ca50ec915.pdf+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em 04/07/2022.

<sup>237</sup> Sobre a desconstrução do mito da neutralidade do juiz e do processo no que toca à construção do direito no caso concreto ver BEDAQUE, José Roberto dos Santos. **Direito e Processo**. São Paulo: Malheiros, 1995, p. 19.

<sup>238</sup> VIANNA, Luiz Werneck et al. **A judicialização da política e das relações sociais o Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

Afigura-se neste particular o registro pelo multicitado Cappelletti<sup>239</sup> no sentido de que não se pode apostar em uma república de juízes (juristocracia). O questionamento junge-se na seguinte questão: se o juiz é mero intérprete-aplicador do Direito ou se participa, *latu sensu*, da atividade legislativa, de criação do Direito. Cavaco<sup>240</sup> ressalta que a questão está no grau de criatividade, limites e aceitabilidade da criação. O grau de criatividade é maior quando a decisão do juiz está baseada na equidade, e menos quando julga e interpreta argumentando em alguma lei ou precedente. A dúvida levantada por Cappelletti está estribada se essa concepção do juiz-legislador não minaria a ideia fundamental da separação dos poderes, ameaçando a democracia e conduzindo ao Estado totalitário.

Nesta quadratura, afirma-se que a exacerbada compreensão acerca dos limites do princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional prevista na Constituição Federal de 1988 em seu art. 5º XXXV, recrudesceu a judicialização das relações sociais. Todavia, a abertura da arena do Judiciário não se fez acompanhar por um incremento de mecanismos e procedimentos de efetiva solução das demandas.

Essa garantia constitucional do acesso à justiça, inicialmente, encarada sob um claro viés de prestígio à nova cidadania, acabou por redundar em um efeito paradoxal; a ineficácia da justiça e sua morosidade emplacaram um descrédito da população para com o Poder Judiciário.<sup>241</sup>

Os problemas da atualidade relativos os entraves de acesso à justiça são preocupantes à medida “que as próprias ideias de Constituição, de Judiciário e

<sup>239</sup> CAPPELLETTI, Mauro. **Juízes legisladores?** p. 36-39.

<sup>240</sup> CAVACO, Bruno de Sá Barcelos. **Desjudicialização e resolução de conflitos:** a participação procedural e o protagonismo do cidadão na pós-modernidade, p. 119.

<sup>241</sup> Esse diagnóstico tem se repetido ao longo dos anos. A principal dimensão que afeta a confiança no Judiciário é a morosidade na prestação jurisdicional. No primeiro semestre de 2017, 81% dos entrevistados responderam que o Judiciário resolve os casos de forma lenta ou muito lentamente. O custo para acessar a Justiça também foi mencionado por 81% dos entrevistados. E 73% dos entrevistados declarou que é difícil ou muito difícil utilizar a Justiça. A má avaliação da Justiça reflete as dimensões de honestidade, competência e independência. Em 2017, 78% dos entrevistados consideraram o Poder Judiciário nada ou pouco honesto, ou seja, a maioria da população entendeu que essa instituição tem baixa capacidade para resistir a subornos. Além disso, 73% dos respondentes consideraram que o Judiciário é nada ou pouco competente para solucionar os casos; e 66% acreditam que o Judiciário é nada ou pouco independente em relação à influência dos outros Poderes do Estado. FGV DIREITO. Relatório ICJ Brasil, 2017 primeiro semestre. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/19034>. Acesso em 20-04-21.

de acesso à justiça envolvem uma persistente sensação de crise", que não é recente e nem passageira, conforme assegura Carvalho Netto<sup>242</sup>.

Embora esteja elencado entre os direitos fundamentais, seja instrumento essencial de concretização da cidadania, o acesso à justiça ainda é atingido por um grande problema, a baixa efetividade processual. A multiplicação de lesões no seio social tem revelado a ineficácia dos mecanismos processuais tradicionalmente utilizados para dirimir os novos conflitos na escala em que se apresentam.

Como se vê, a garantia do acesso (art. 5º, XXXV, da CF/88) demanda um sério enfrentamento, a ponderação de valores no que diz respeito ao previsto no art. 5º, LXXVIII, da CF/88, a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação. Conforme constatou Bedaque<sup>243</sup> o tempo é fator preponderante, um dos grandes óbices à efetividade da tutela jurisdicional, visto que:

Para o desenvolvimento da atividade cognitiva do julgador é necessária a prática de vários atos, de natureza ordinatória e instrutória. Isso impede a imediata concessão do provimento requerido, o que pode gerar risco de inutilidade ou ineficácia, visto que muitas vezes a satisfação necessita ser imediata, sob pena de perecimento mesmo do direito reclamado.

É crível que a realidade brasileira se fomenta com a judicialização de todo e qualquer conflito a partir de uma análise distorcida do princípio constitucional da inafastabilidade do controle jurisdicional (art. 5º XXXV, da CF/88). Essa facilitação desmensurada do acesso à justiça alimenta um paradoxo, porque os cidadãos conseguem com certa facilidade acessar os canais judiciários, mas enfrentam dificuldades na porta de saída desses mesmos canais, tornando falaciosa a promessa constitucional de uma prestação jurisdicional com qualidade e tempestiva. Carreira Alvim<sup>244</sup> exemplifica

Como disse, o problema do acesso à Justiça não é uma questão de "entrada", pois, pela porta gigantesca desse templo chamado Justiça,

---

<sup>242</sup> CARVALHO NETTO, Menelick apud NUNES, Dierle; TEIXEIRA, Ludmila. **Acesso à justiça democrático**. Brasília: Gazeta Jurídica, 2013. p. 69.

<sup>243</sup> BEDAQUE, José Roberto dos Santos. **Tutela Cautelar e Tutela antecipada**: tutelas sumárias e de urgência (tentativa de sistematização). São Paulo: Malheiros, 2009. p. 15.

<sup>244</sup> CARREIRA ALVIM, Jose Eduardo. **Justiça: acesso e descesso**. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/4078/justica-acesso-e-descesso/3>. Acesso em 18-04-2021

entra quem quer, seja através de advogado pago, seja de advogado mantido pelo Poder Público, seja de advogado escolhido pela própria parte, sob os auspícios da assistência judiciária, não havendo, sob esse prisma, nenhuma dificuldade de acesso. O problema é de "saída", pois todos entram, mas poucos conseguem sair num prazo razoável, e os que saem, fazem-no pelas "portas de emergência", representadas pelas tutelas antecipatórias, pois a grande maioria fica lá dentro, rezando, para conseguir sair com vida.

É premente a busca de mecanismos para alavancar os processos judiciais como medida para reduzir o problema estrutural provocado pela avalanche que acomete os tribunais. Este problema não pode ser imputado apenas ao legislador, porque as causas de ordem política, econômica, cultural também concorrem para o desgaste da situação caótica instalada atualmente. Passos<sup>245</sup> afirma:

Como causas da crise da justiça, as seguintes: a nova feição do Estado, interveniente e promotor econômico e social, o que ocasionou inflação legislativa, perturbadora dos juristas e ensejadora de maior número de conflitos jurídicos; a sociedade de massa e recrudescimento dos litígios, dada a ausência de organismos intermediadores e institucionalizados no próprio grupo social e na organização judiciária; a deficiente formação dos profissionais do foro; juízes e promotores, advogados, serventuários da justiça, contribuindo para uma insatisfatória e retardada entrega de prestação jurisdicional; número insuficiente de juízes e precárias condições em que trabalham [...].

A morosidade da justiça assola toda uma sociedade que clama e aguarda uma resposta estatal, invariavelmente não entregue dentro de um prazo razoável, e com isso negado o acesso à justiça na sua genuína concepção de obtenção de resultados justos. A demora do Estado em prestar a jurisdição somente interessa ao litigante de má-fé, àquele que utiliza os meandros da legislação processual para procrastinar a demanda, e sendo a parte mais forte em termos econômicos pode aguardar sem preocupação alguma pela decisão durante vários anos. Marinoni<sup>246</sup> ensina que:

Não tem sentido que o Estado proíba a justiça de mão própria, mas não confira ao cidadão um meio adequado e tempestivo para a solução de seus conflitos. Se o tempo do processo, por si só, configura

---

<sup>245</sup> PASSOS, José Joaquim Calmon de. **A crise do processo de execução**. O processo de execução – Estudos em homenagem ao Prof. Alcides de Mendonça Lima. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editos, 1995, p. 190.

<sup>246</sup> MARINONI, Luiz Guilherme. O custo e o tempo do processo civil brasileiro. **Revista da Academia Paranaense de Letras Jurídicas**, Curitiba, n.2, p. 139-168, 2003, p. 140

um prejuízo à parte que tem razão, é certo que o quanto mais demorado for o processo civil mais ele prejudicará alguns e interessará a outros. Seria ingenuidade inadmissível imaginar que a demora do processo não beneficia justamente aqueles que não têm interesse no cumprimento das normas legais.

Rui Barbosa<sup>247</sup> já profetizou (1849-1923) que “Justiça atrasada não é Justiça, senão injustiça qualificada e manifesta. Porque a dilação ilegal nas mãos do julgador contraria o direito das partes e, assim, as lesa no patrimônio, honra e liberdade”.

A morosidade carcomida da justiça sempre circulou na pauta de problemas e entraves do Poder Judiciário. A máxima de que “a justiça tarda, mas não falha” não parece alvissareira, ao menos, no contexto da Justiça brasileira. Ainda que a justiça tardiamente chegue, o cenário se depara com um entrave que reflete diretamente no volume de processos cada vez mais crescente, qual seja, a morosidade processual.

Apesar do movimento em prol da desburocratização do Poder Judiciário, ainda persiste acentuada burocracia que aliada com a falta de magistrados suficientes para enfrentar os milhões de ações judiciais existentes e as milhares protocoladas diariamente todos os dias no Brasil incute na sociedade desânimo e impotência para enfrentar o caminho para solução de seu conflito. A demora na solução impõe uma descrença no Poder Judiciário.

O artigo 20º, n.º 4 da Constituição da República Portuguesa trata desta temática ao dispor: “Todos têm o direito a que uma causa em que intervenham seja objeto de decisão em prazo razoável”, por este entende-se que a decisão deve ser tomada com a maior brevidade possível”.<sup>248</sup> A referência ao direito a uma decisão em prazo razoável está também presente na Convenção Europeia dos Direitos do Homem que reconhece em seu art. 6º, parágrafo 1º que “Qualquer pessoa tem direito a que a sua causa seja examinada, equitativa e publicamente, num prazo razoável

---

<sup>247</sup> BARBOSA, Rui. **Oração aos moços.** Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/564558>. Acesso em 18-04-2021.

<sup>248</sup> HOMEM, António Pedro Barbas. GOUVEIA, Jorge Bacelar. **Estudos sobre a crise da Justiça em Portugal.** VISLIS Editores, 2001, p. 14.

por um tribunal independente e imparcial, estabelecido pela lei [...].<sup>249</sup> Isto implica dizer que a Justiça que não cumpre com seu papel na entrega de resultados justos apresenta-se para a população como uma Justiça inacessível.

Essa é a questão central enquanto entrave, pois o acesso sem um vislumbre de que a justiça seja efetiva, tornam ineficazes os direitos declarados para os cidadãos. Note-se, um sistema jurídico justo pretende garantir direitos e não apenas preceituá-los.

Explana Torres<sup>250</sup> que “a terminologia “justiça” está diretamente ligada a não só “dar a cada um o que é seu”, mas sim em “dar a cada um o que é seu conforme a vontade da lei e em seu devido tempo”. Discorrendo sobre a efetividade processual, o professor Donizetti<sup>251</sup> defende,

A efetividade decorre do devido processo legal (cláusula geral) e constitui um metadireito (direito sobre direito), que garante que todos os demais direitos se efetivem. O processo efetivo, aliás, é um dos três pilares que sustenta a nova dimensão do processo justo: a tutela efetiva, célere e adequada.

Sem o pleno acesso à justiça não há pacificação social, mas apenas a constatação do entrave à consolidação de uma ordem jurídica justa. E o patamar social em que estamos demanda uma tutela efetiva, célere e adequada.

Para Cavalieri Filho<sup>252</sup>, o litígio quebra o equilíbrio e a paz social, e a sociedade não tolera o estado litigioso porque necessita de ordem, tranquilidade e estabilidade em suas relações. Por isso, tudo faz para prevenir e compor os conflitos.

<sup>249</sup> TRIBUNAL EUROPEU DOS DIREITOS DO HOMEM. Convenção Europeia dos Direitos do Homem. Disponível em [https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:fT0ArT5lu1QJ:https://www.echr.coe.int/documents/convention\\_por.pdf+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br&client=firefox-b-d](https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:fT0ArT5lu1QJ:https://www.echr.coe.int/documents/convention_por.pdf+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br&client=firefox-b-d). Acesso em 19-04-2021.

<sup>250</sup> TORRES, Ana Flavia Melo. **Acesso à Justiça**. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=4592](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=4592)>. Acesso em: 05/05/2020.

<sup>251</sup> DONIZETTI, Elpídio. **Curso didático de direito processual civil**. 20 ed. São Paulo: Atlas, 2017. E-Book. p. 102.

<sup>252</sup> CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de sociologia jurídica**. Rio de Janeiro: Forense, 2007. p. 15.

Nesse raciocínio, Mancuso<sup>253</sup> pontifica que o acesso à Justiça, marcado inicialmente pela ideia do monopólio estatal, tem se reestruturado e arvorado de novas ideias e propostas tendentes à resolução alternativa dos conflitos, compondo um cenário de desburocratização, com a realização do direito prevenindo ou compondo conflitos de “modo justo, tempestivo, permanente, numa boa equação entre custo e benefício, ainda que por meio auto ou heterocompositivo”.

Essa é a pedra de toque a qual pode proporcionar a efetividade dos direitos, na medida em que o conceito de acesso à justiça reconhece e estimula novas alternativas para resolução de conflitos assentadas no ideal de descomplicar e agilizar a satisfação da tutela pretendida. Segundo Sales e Rabelo<sup>254</sup>:

É importante desapegar-se da visão de que só é possível a resolução de um conflito por um caminho exclusivo ou quando houver intervenção estatal e construir-se a ideia de que um sistema de resolução de conflitos é eficiente quando conta com instituições e procedimentos que procuram prevenir e resolver controvérsias a partir das necessidades e dos interesses das partes.

A morosidade do Judiciário Brasileiro não constitui um problema da modernidade, todavia, tem se agravado nas últimas décadas, em especial pelos efeitos da globalização econômica, pela complexa sociedade de massa arraigada pelo aumento de litígios. O problema do acesso à Justiça é múltiplo e abrangente, perpassando por fatores de ordem jurídica, econômica, política e sociológica, entretanto, a farmacologia em seu favor, jurídico-dogmática e institucional, até mesmo o direito comparado, é pródiga, ainda que em uso parcimonioso, conforme pontifica Falcão<sup>255</sup>.

Santos<sup>256</sup> afirma que os tipos de morosidade judicial são a “morosidade sistêmica” e a “morosidade ativa”. A primeira relacionada ao excesso de trabalho e

---

<sup>253</sup> MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Acesso à Justiça:** condicionantes legítimas e ilegítimas. Cap. 1.

<sup>254</sup> SALES, Lilia Maria de Moraes; RABELO, Cilana de Moraes Soares. Meios consensuais de solução de conflitos - instrumentos de democracia. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a 46, n. 182, p. 75-76, Brasília, 2009.

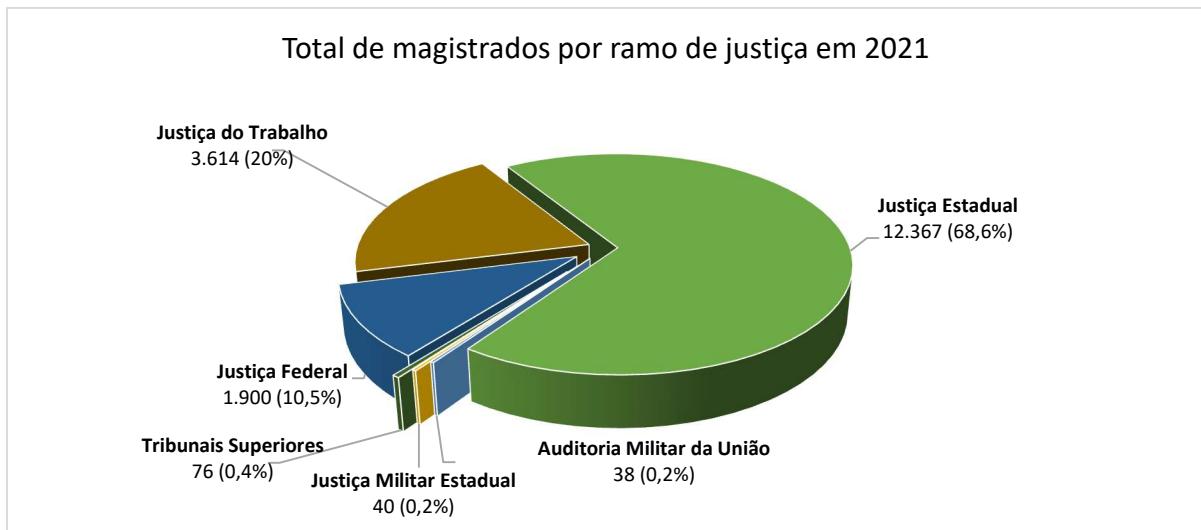
<sup>255</sup> FALCÃO NETO, Joaquim de Arruda. **Acesso à Justiça:** diagnóstico e tratamento. Associação dos Magistrados Brasileiros (org.). Justiça: promessa e realidade. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1996, p. 271-272.

<sup>256</sup> SANTOS, Boaventura Sousa. **Para uma revolução democrática da justiça.** p. 26-27.

burocracia, e a outra consiste na interposição de óbices ao término do litígio pelos próprios envolvidos.

É fato que para redemocratizar o Poder Judiciário Brasileiro pressupõe solucionar a problemática da morosidade sistêmica. O próprio mestre português sugere a “desjudicialização” de parte das questões submetidas aos magistrados como proposta para enfrentá-la. Acrescenta, ainda, que “é preciso reestruturar o Poder Judiciário de modo a adequá-lo às dinâmicas, socioeconômicas e demográficas do território e ao movimento processual existente.”<sup>257</sup>

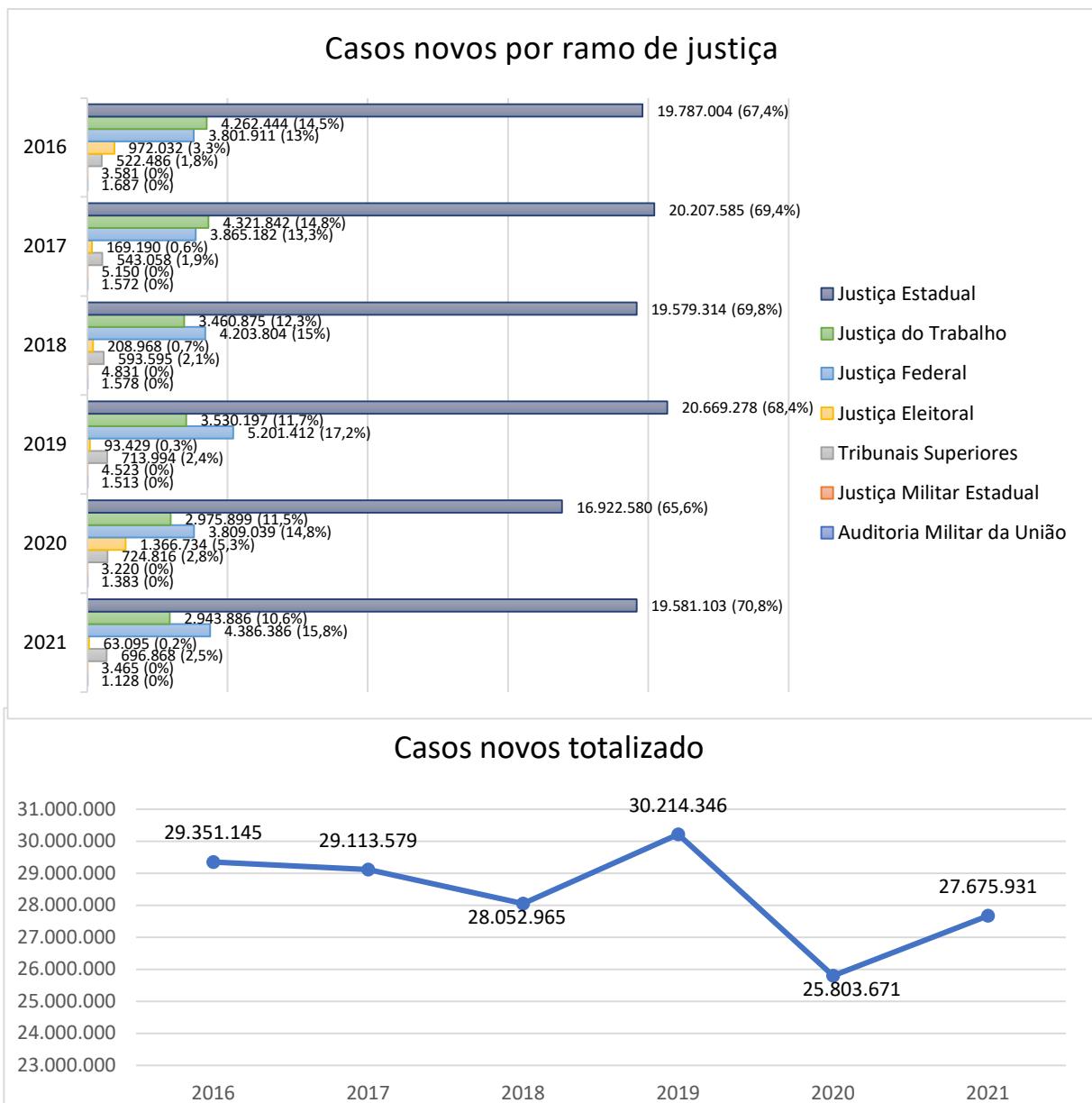
Voltando os olhos para os números, verifica-se que após mais de três décadas da Constituição de 1988, o crescimento exponencial da judicialização brasileira colocou em evidência cotidiana o problema estrutural do Poder Judiciário. Os processos se avolumaram nos tribunais, e apesar das várias medidas voltadas para o desaforamento de gabinetes e cartórios, o Brasil acumula mais de 77 milhões de processos para serem julgados pelos poucos mais de 18 mil juízes brasileiros nos dias de hoje. Segundo o Conselho Nacional de Justiça, no *Justiça em Números* de 2022, o Brasil possui atualmente 18.035 magistrados em atuação no país distribuídos por justiça, consoante gráfico abaixo.<sup>258</sup>



<sup>257</sup> SANTOS, Boaventura Sousa. **Para uma revolução democrática da justiça**. p. 52-53.

<sup>258</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, **Justiça em números 2022**. Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2023.

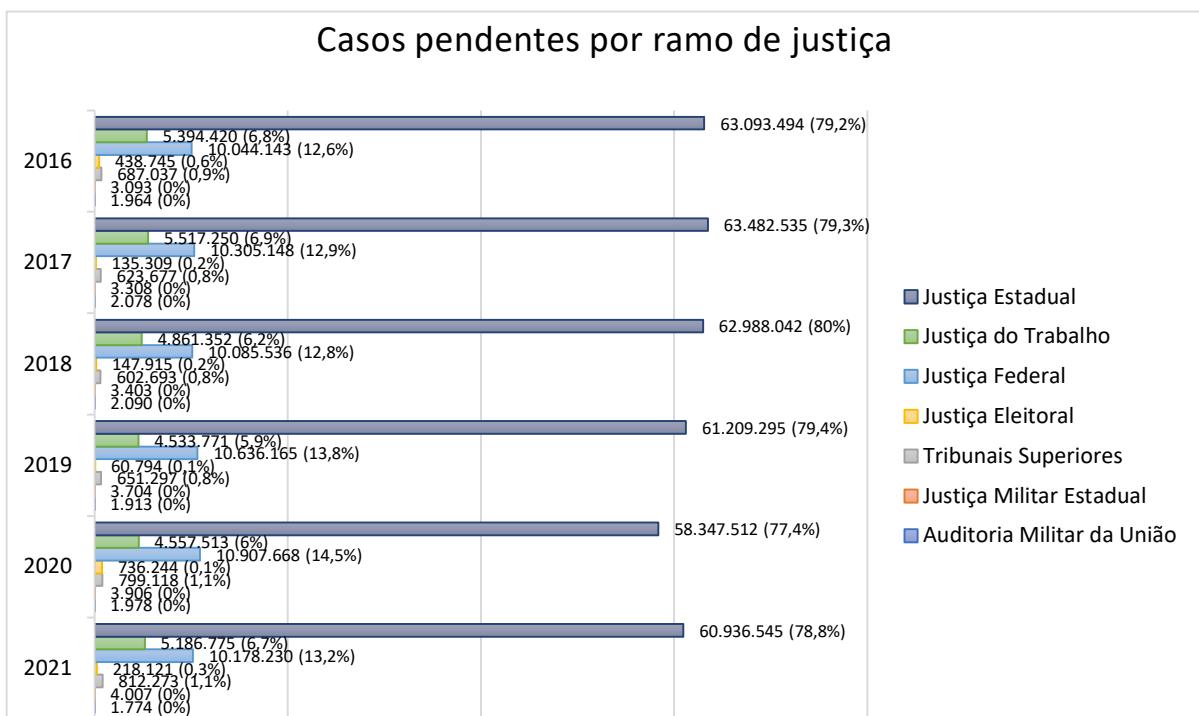
No entanto, esse quantitativo não se mostra suficiente para atender a demanda que é protocolada diariamente nos tribunais. No levantamento dos últimos 6 anos pelo Justiça em Números do CNJ os novos casos aportados no Poder Judiciário, apesar da sensível queda desde 2017, ainda são alarmantes, com uma média de mais de 28 milhões de processos por ano que chegaram às portas da justiça brasileira, sendo que desse arsenal 68% foram protocolizados na Justiça Estadual, conforme gráficos que seguem:



Analizando os números dos últimos 6 anos verifica-se que a litigiosidade é uma preocupação. Se mantida a tendência, em 2023 podemos chegar

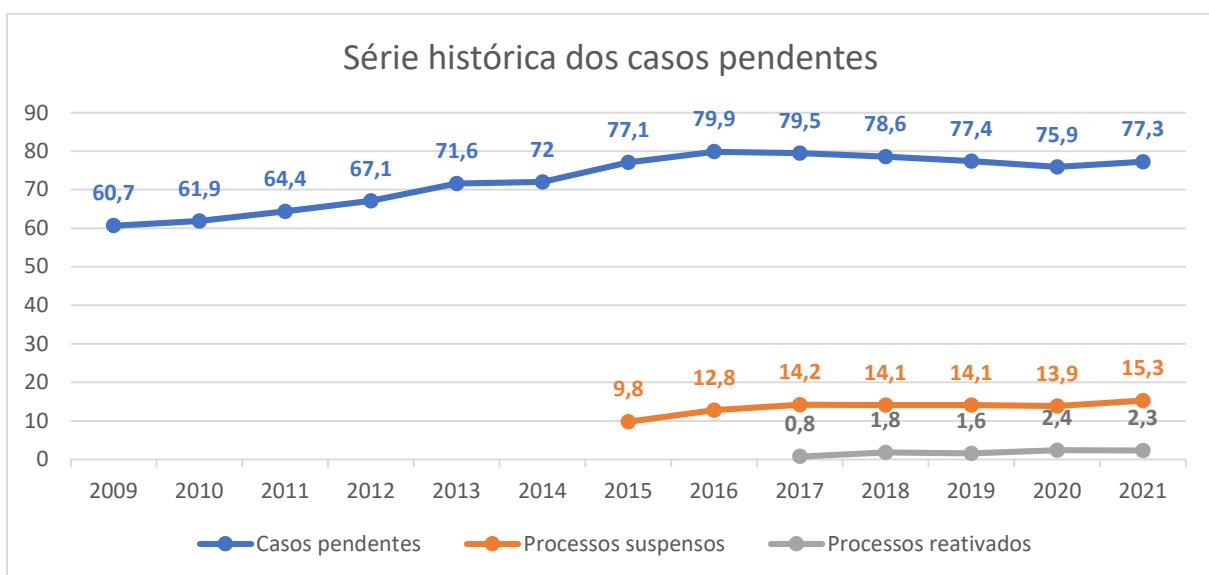
novamente a 30 milhões de casos novos, o que será quase impossível de ser dirimido com a estrutura atual. A quantidade de casos novos supera a de baixados, e por conseguinte o acervo não para de crescer. Os ganhos de produtividade foram insuficientes para dar conta do aumento de demanda, a exigir do Poder Judiciário mais inovação e busca de soluções consensuais e extrajudiciais.

Tomando por base a quantidade já existentes, somando o número exponencial de processos entrados por ano na justiça e subtraindo os julgados no período tem-se o número de casos pendentes de julgamento. Em 2016 restaram 79,9 milhões de processos pendentes de solução, seguindo uma tímida baixa nos anos de 2017, 2018, 2019, e retomando a tendência de alta em 2020, fechando 2021 com 77,3 milhões de processos em andamento. Seguem os gráficos dos quantitativos e processos pendentes de julgamentos no período de 2016 a 2021, por justiça<sup>259</sup>:



<sup>259</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, **Justiça em números 2022**. Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2023.

O Conselho Nacional de Justiça apresenta no levantamento de 2022 a última série histórica dos casos pendentes de julgamento desde 2009<sup>260</sup>, onde se observa uma curva crescente seguida de uma leve baixa no período de 2017 a 2019, mas retomando uma tendência de alta em 2020 e 2021. O ano de 2017 foi marcado pelo primeiro ano da série histórica em que se constatou freio no acervo que vinha crescendo desde 2009 e manteve-se relativamente constante em 2017. Em 2018, pela primeira vez na última década houve de fato redução no volume de casos pendentes, com queda de quase um milhão de processos judiciais. Segundo o CNJ o resultado decorre, em especial, do desempenho da Justiça do Trabalho, que praticamente manteve a produtividade, mas a redução dos processos ingressados pode estar relacionada à reforma trabalhista. Reiteram-se os dados do Conselho Nacional de Justiça para melhor compreensão a partir do gráfico que segue,



A propósito, o elevado número de casos pendentes de solução na justiça brasileira não tem correlação com a baixa produtividade dos magistrados. Ao contrário, observando o levantamento do Justiça em Números do CNJ, indica que o índice de produtividade dos magistrados brasileiros é um dos mais altos do mundo.

<sup>260</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, **Justiça em números 2022**. Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2023.

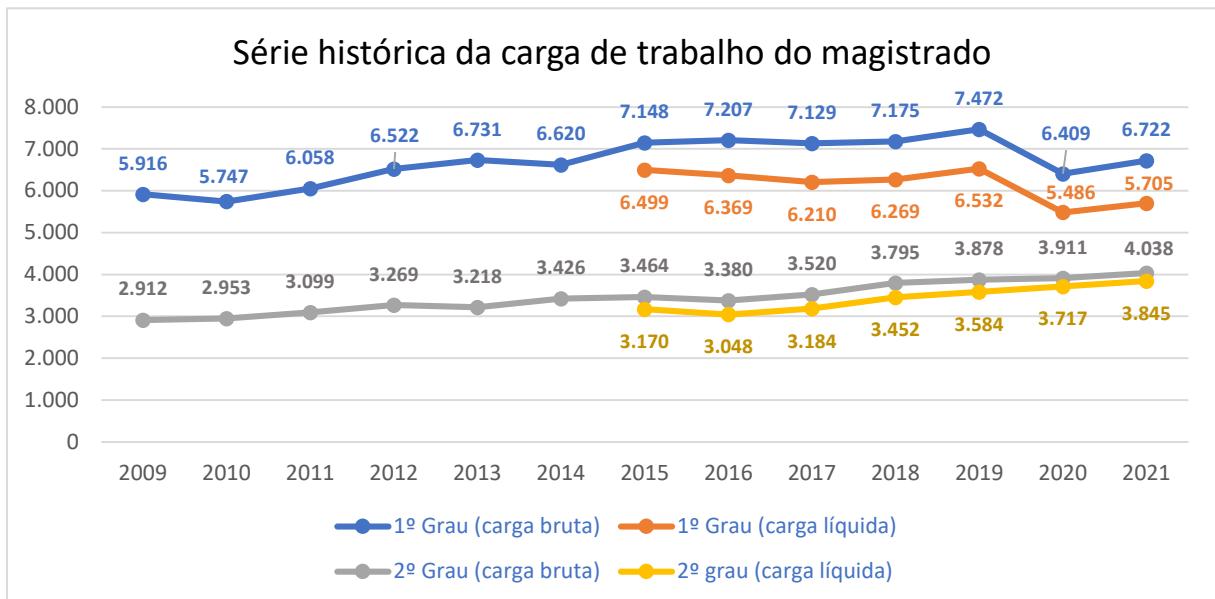
Em 2019 a produtividade média dos magistrados foi a maior dos últimos 11 anos, superando, e muito, os juízes europeus, um dos campeões desse quesito. Como comparativo, Dias Toffoli<sup>261</sup> apresentou dados da Comissão Europeia de Eficiência da Justiça (CEPEJ), os quais apontam que a produtividade média em países como Itália, Espanha, França, Portugal e Alemanha – cujos sistemas de justiça possuem muitas semelhanças com o brasileiro – variam de 50 a 900 processos, menos da metade dos números do Brasil. Em 2019, o levantamento apontou que no Brasil cada juiz de 1º grau de jurisdição promoveu a baixa, em média, de 2.112 processos ao ano, vindo um ritmo crescente desde 2010, com uma carga de trabalho bruta de 6.722 processos por juiz brasileiro. O decréscimo em 2020 resultou da redução da carga de trabalho, posto que a quantidade de processos aportados e totalizados nesse ano, igualmente, sofreram redução pelo impacto da pandemia de COVID19, voltando ao patamar de 2011-2012. No ano seguinte, entretanto, houve o aumento da produtividade, conforme se observa nos gráficos.<sup>262</sup>



<sup>261</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Notícias: Justiça em Números 2021; nova edição confirma maior produtividade do Judiciário. Disponível em <https://www.cnj.jus.br/justica-em-numeros-2020-nova-edicao-confirma-maior-produtividade-do-judiciario/>. Acesso em 02/06/2021.

<sup>262</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, **Justiça em números 2022**. Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2023.

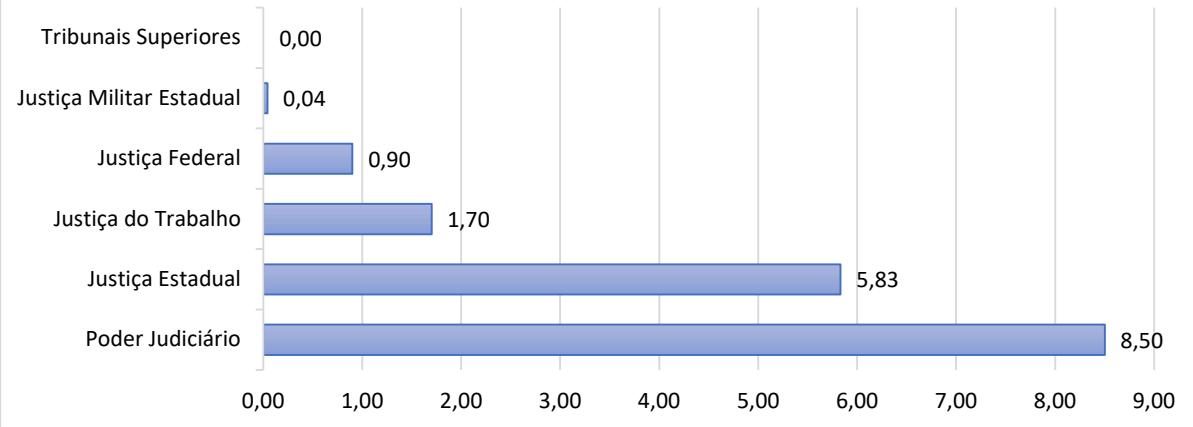
Outro indicador relevante é a média de magistrados existentes para cada cem mil habitantes, demonstrando o escasso número de magistrados brasileiros para atender a população brasileira dentro de um patamar mínimo de acessibilidade e qualidade. Números bem diversos são dos juízes europeus. Em Portugal, por exemplo, são 19 juízes por 100 mil habitantes, sendo que cada um recebe apenas 379 casos por ano.<sup>263</sup> No Brasil, em 2021 esse indicador foi de 8,5 juízes/100 mil habitantes, e cada juiz de 1º grau recebeu, em média, 1.356 processos novos. Enfatize-se que a justiça estadual, que é responsável por 80% dos processos existentes no país, possui apenas 5,8 juízes por 100 mil habitantes. Eis os dados do *Justiça em Números de 2022*.<sup>264</sup>



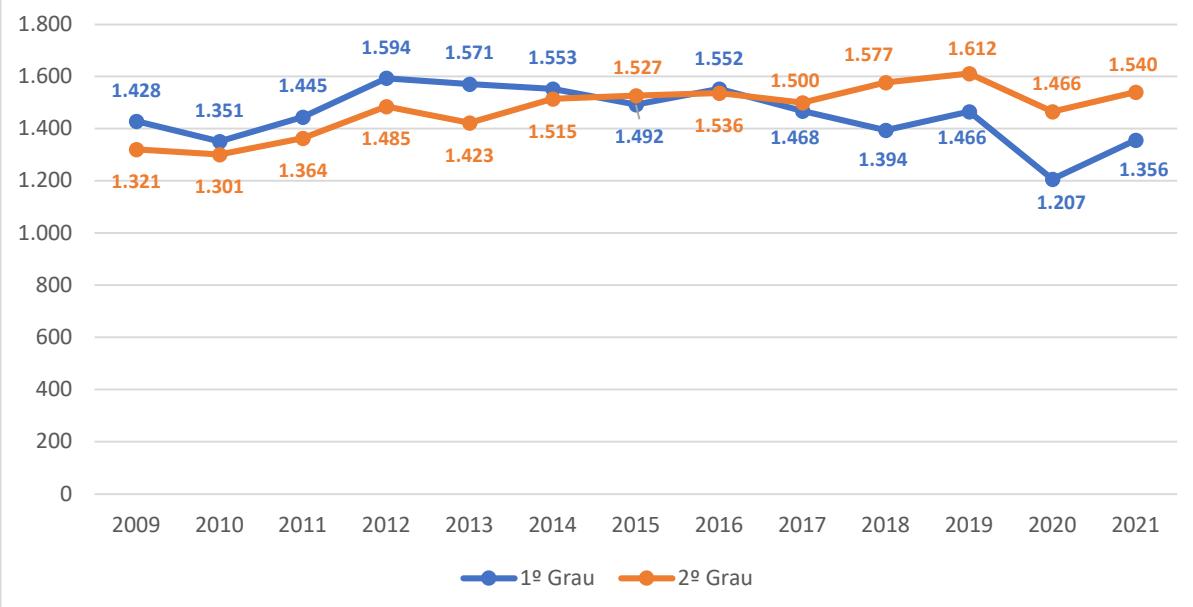
<sup>263</sup> BRANCO, José Denilson. *O país dos paradoxos: tem os juízes mais produtivos do mundo, mas um Judiciário dos mais morosos e assoberbados*.

<sup>264</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, **Justiça em números 2022**. Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2023.

**Cargos de magistrados(as) providos por cem mil habitantes,  
por ramo de justiça ano 2021**



**Série histórica de casos novos por magistrado**



Novos conflitos aportados no Judiciário são fatos sociais, de modo que atribuir a responsabilidade ao cidadão, que busca pela satisfação de seus direitos, está longe de justificar o problema estrutural da justiça brasileira. Percebe-se que os processos que foram baixados, em certa medida até conseguem anular matematicamente a entrada de novos casos, todavia, isso não modifica a quantidade de conflitos que ainda permanecem, numérica e praticamente no mesmo patamar

para serem solucionados. O Brasil é um país que cresce dia após dia e atrelado a isso também aumentam os conflitos das relações sociais, de consumo, de saúde, de crimes, dentre outros, e todos esses conflitos hão de desaguar no Judiciário.

Como visto, a produtividade dos juízes brasileiros não está relacionada com a morosidade judiciária, porque há poucos juízes que produzem muito, mas em contrapartida estão envoltos de uma carga processual exponencial, acentuadamente desproporcional com a quantidade habitantes. Fato é que a quantidade de juízes não cresce na mesma proporção que o número de processos.

Os levantamentos anuais realizados pela Justiça em Números do CNJ desde 2012, observa-se que o Judiciário brasileiro possui como seu maior cliente o próprio Estado. Dentre outras espécies de demandas que tem o Estado como parte ativa ou passiva, o executivo fiscal chega às portas do Judiciário após frustradas as tentativas de recuperação do crédito na via administrativa. Com isso o Poder Judiciário acaba por repetir etapas e providências de localização do devedor ou patrimônio capazes de satisfazer o crédito tributário já adotadas sem sucesso na esfera administrativa, resultando em menor probabilidade de recuperação. Esta espécie de processo não tramita pelo Judiciário na Europa e Estados Unidos, pois são processos de cobrança de dívida administrativa do Governo, conforme afirma Branco<sup>265</sup>.

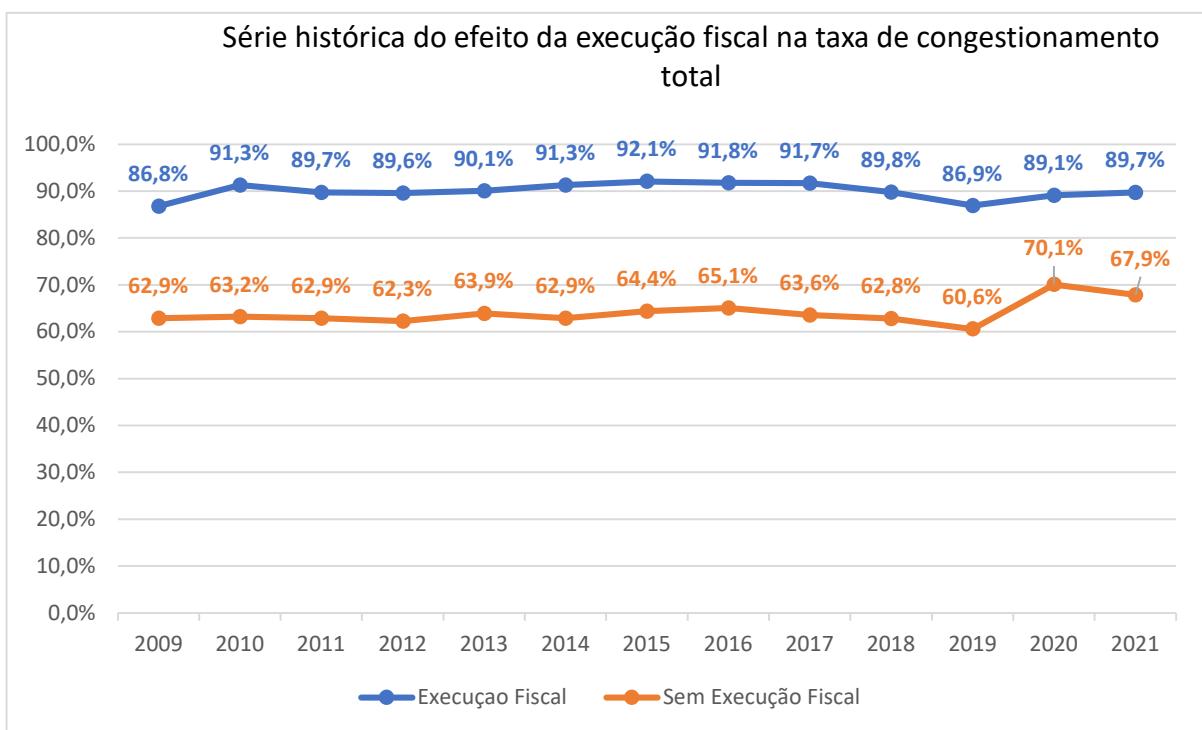
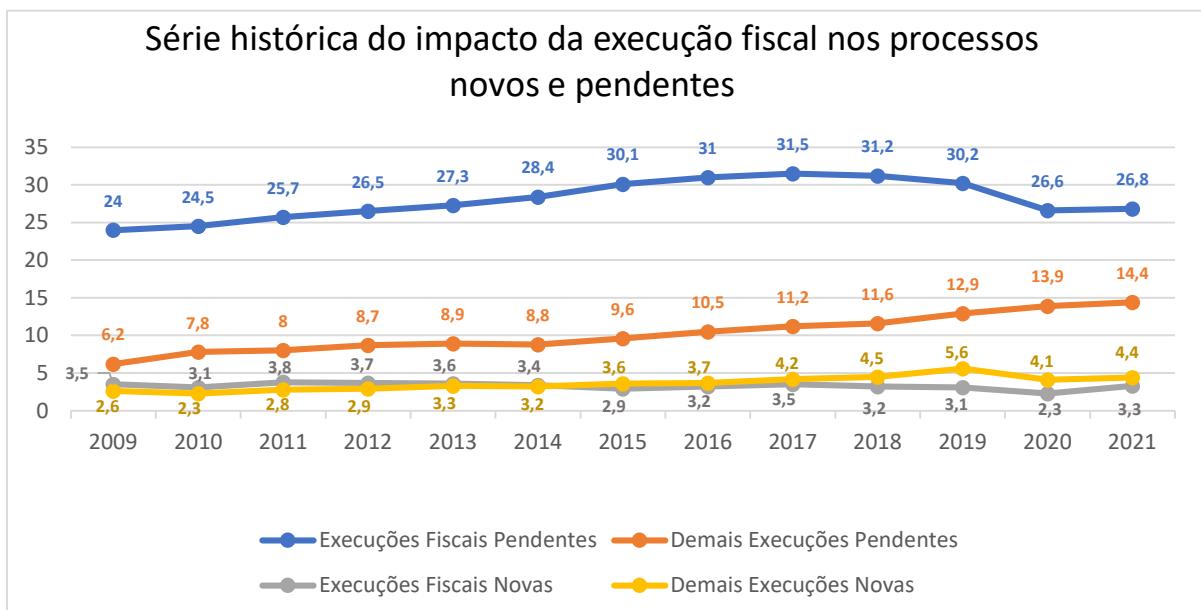
O Conselho Nacional de Justiça apontou que as execuções fiscais representam atualmente 36% do total de casos pendentes e 68% das execuções pendentes no Poder Judiciário, com taxa de congestionamento de 89%, ou seja, de cada cem processos de execução fiscal que tramitaram em 2021, apenas 11 foram baixados.<sup>266</sup> Dos 77,3 milhões de processos em trâmite no país 26,8 milhões correspondem a execuções fiscais. Assim como verificado no total de casos pendentes, houve redução dos processos pendentes de execução fiscal pelo terceiro

---

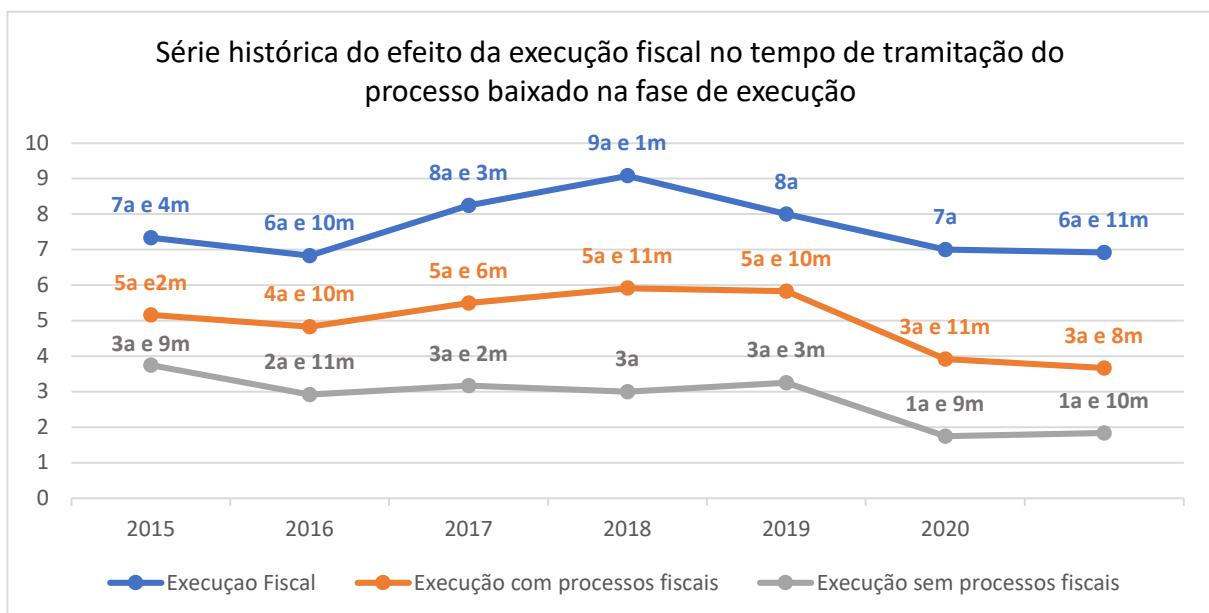
<sup>265</sup> BRANCO, José Denilson. O país dos paradoxos: tem os juízes mais produtivos do mundo, mas um Judiciário dos mais morosos e assoberbados. **Direito em movimento**, Rio de Janeiro, n. 17, v. 1. 2019. Disponível em: [https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistadireitoemovimento\\_online/edicoes/volume17\\_numero1/versaodigital/direitoemmovimento\\_volume17\\_numero1/159/](https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistadireitoemovimento_online/edicoes/volume17_numero1/versaodigital/direitoemmovimento_volume17_numero1/159/)

<sup>266</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, **Justiça em números 2022**. Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2023.

ano consecutivo, representando a maior redução histórica dentro da série temporal. A par desses números, o volume de executivos fiscais permanece elevado e considerado um dos principais gargalos da Justiça brasileira. Neste ínterim, reforça a compreensão de que as execuções fiscais estão entre as principais responsáveis pela morosidade processual. Eis a série histórica:



As ações fiscais somam atualmente 30,1 milhões dos processos em trâmite no país. No ano de 2010, há 10 anos atrás, o total era de 27,6 milhões, sendo crível que o entrave vem se arrastando há vários anos, sem que medidas efetivas tenham sido implantadas. Consoante esse mesmo levantamento, o tempo de giro das execuções fiscais é em torno de 6 anos e 11 meses.<sup>267</sup> O tempo em relação ao período anterior sofreu decréscimo, mas ainda constitui um prazo elevado que interfere diretamente na taxa de congestionamento.



A existência de um Estado Democrático e republicano comprometido com a efetivação dos direitos e garantias sociais abrigado na Constituição Federal depende em grande medida da eficiência de sua arrecadação e execução orçamentária. O problema das execuções fiscais está intimamente ligado à ineficiência da administração pública em adotar uma forma eficiente de cobrar seus tributos. É sabido que a via judicial é a mais dispendiosa para esta finalidade em comparação a outras formas de cobrança, notadamente o protesto fiscal e autorização legislativa para campanhas de incentivo e parcelamento dos débitos. Na realidade existem milhares de executivos fiscais de valores ínfimos, cuja movimentação da máquina judiciária é infinitamente mais custosa ao próprio Estado

<sup>267</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, **Justiça em números 2022**. Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2023.

do que o valor do tributo ajuizado. Assim, quando as execuções fiscais aportam no Poder Judiciário acabam repetindo procedimentos que não apresentaram resultados, notadamente porque ações dessa natureza somente são extintas essencialmente quando o contribuinte efetua o pagamento ou pela prescrição.

Outro entrave de relevância atribui-se à cultura demandista insuflada por várias concausas e mal compreendida a universalidade da jurisdição, ante a facilidade de litigar, pela judicialização do cotidiano, tudo retroalimentado pela exacerbação da oferta, nos dizeres já ditos algures de Mancuso.<sup>268</sup> Certo é que os cidadãos devem lutar pelo reconhecimento de seus direitos, mas nem todas as demandas que aportam ao Judiciário atualmente têm respaldo jurídico mínimo para supedanejar uma ação judicial e os advogados sabem disso.

As demandas massivas e a chamada “indústria do dano moral” tem sido alimentadas pela judicialização da vida e do cotidiano. No cenário atual ficam evidentes inúmeras ações que nem sequer deveriam existir, por não possuírem os requisitos de caracterização de um dano moral. Tais demandas trazem em seu bojo apenas meros dissabores e aborrecimentos cotidianos, conceitos diversos da ofensa aos direitos de personalidade.

---

<sup>268</sup> MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Acesso à Justiça:** condicionantes legítimas e ilegítimas. E-Book. Cap. 2.

Ações de consumo envolvendo bancos<sup>269</sup>, companhias telefônicas<sup>270</sup>, de energia elétrica<sup>271</sup>, aéreas<sup>272</sup>, internet<sup>273</sup>, plano de saúde<sup>274</sup> e demandas

<sup>269</sup>CIVIL. CONTRATOS BANCÁRIOS. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. CONTRATO BANCÁRIO. JUROS REMUNERATÓRIOS. ABUSO RECONHECIDO NA ORIGEM. REAVALIAÇÃO DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO DOS AUTOS. INADMISSIBILIDADE. INCIDÊNCIA DAS SÚMULAS N. 5 e 7 DO STJ. DECISÃO MANTIDA. 1. "É admitida a revisão das taxas de juros remuneratórios em situações excepcionais, desde que caracterizada a relação de consumo e que a abusividade (capaz de colocar o consumidor em desvantagem exagerada - art. 51, § 1º, do CDC) fique cabalmente demonstrada, ante às peculiaridades do julgamento em concreto" (REsp n. 1.061.530/RS, submetido ao rito do art. 543-C do CPC/1973, Relatora Ministra NANCY ANDRIGHI, SEGUNDA SEÇÃO, julgado em 22/10/2008, Dje 10/03/2009). 2. O Tribunal de origem, apreciando o conjunto probatório dos autos, concluiu que a taxa de juros cobrada é abusiva, considerando a significativa discrepância entre o índice estipulado e a taxa média de mercado. Alterar esse entendimento ensejaria reavaliação do instrumento contratual e revolvimento das provas dos autos, circunstâncias vedadas pelas Súmulas n. 5 e 7 do STJ. 3. Agravo interno a que se nega provimento. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. AgInt no AgInt no AREsp: 2027066 RS 2021/0387402-6, Data de Julgamento: 15/08/2022, T4 - Quarta Turma, Data de Publicação: Dje 18/08/2022. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/1511720642>. Acesso em 31/10/2022.

<sup>270</sup>EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. CIVIL. AÇÃO DE REPETIÇÃO DE INDÉBITO. EMPRESA DE TELEFONIA. COBRANÇA INDEVIDA POR SERVIÇOS NÃO CONTRATADOS. PRESCRIÇÃO DECENAL. AGRAVO INTERNO IMPROVIDO. 1. De acordo com a jurisprudência firmada no âmbito desta Corte Especial, a pretensão de repetição de indébito por cobrança indevida de valores referentes a serviços de telefonia não contratados sujeita-se à norma geral do lapso prescricional de dez anos (art. 205 do CC/2002), e não ao prazo especial de três anos relativo ao enriquecimento sem causa (art. 206, § 3º, IV, do CC/2002). 2. Tal orientação espelha a compreensão da eg. Primeira Seção, no julgamento do REsp 1.113.403/RJ, de relatoria do Min. Teori Albino Zavascki (Dje de 15/9/2009), submetido ao regime dos recursos repetitivos do art. 543-C do CPC de 1973, referente ao lapso prescricional para repetição de indébito de tarifas de água e esgoto, e que deu origem à Súmula 412/STJ. 3. Agravo interno a que se nega provimento. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. AgInt nos EAREsp: 753765 RS 2015/0186104-9, Relator: Ministro Raul Araújo, Data de Julgamento: 25/05/2021, CE - Corte Especial, Data de Publicação: Dje 02/06/2021. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/1237508663>. Acesso em 31/10/2022.

<sup>271</sup>ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. ENERGIA ELÉTRICA. RECUPERAÇÃO DE CONSUMO. FRAUDE NO MEDIDOR. ÔNUS DA PROVA. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. COMPROVAÇÃO DO DANO MORAL. ACÓRDÃO RECORRIDO ANCORADO NO SUBSTRATO FÁTICO DOS AUTOS. REVISÃO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. 1. Na origem, a parte autora pleiteou a condenação da concessionária de energia elétrica ao pagamento de indenização pelos alegados danos morais, decorrentes da conduta da ré na apuração de suposto débito de energia elétrica. 2. O Tribunal a quo não se manifestou sobre a alegação de que foi indevida a inversão do ônus da prova, tampouco a matéria foi objeto dos embargos declaratórios opostos na origem. Portanto, à falta do necessário prequestionamento, incide o óbice da Súmula 282/STF. 3. A responsabilidade da parte agravante pelos danos morais alegados pela parte adversa ficou assentada no acórdão recorrido por meio da análise de premissas fáticas, de modo que a revisão do entendimento adotado pela Instância a quo demandaria o reexame de matéria fático-probatória, providência que esbarra no óbice da Súmula 7/STJ. 4. Agravo interno não provido. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. AgInt no AREsp: 1834116 MA 2021/0034007-2, Relator: Ministro Sérgio Kukina, Data De Julgamento: 21/02/2022, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: Dje 24/02/2022. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/1392951930>. Acesso em 31/10/2022.

<sup>272</sup>AGRAVO INTERNO EM RECURSO ESPECIAL. TRANSPORTE AÉREO. AÇÃO INDENIZATÓRIA. INAPLICABILIDADE DA CONVENÇÃO DE MONTREAL. PRAZO PRESCRICIONAL QUINQUENAL. ATRASO DE VOO. PERDA DA CONEXÃO. MANUTENÇÃO NÃO PROGRAMADA DA AERONAVE. AUSÊNCIA DE ASSISTÊNCIA ADEQUADA. RESPONSABILIDADE OBJETIVA. PRESTADORAS DO SERVIÇO DE TRANSPORTE AÉREO.

previdenciárias<sup>275</sup> são responsáveis por boa parte das ações judiciais em tramitação na justiça brasileira. O que poderia ser facilmente resolvido pelas agências

---

ARTIGO 14 DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. EXCLUDENTE DE CULPA EXCLUSIVA DA VÍTIMA OU FATO DE TERCEIRO. INOCORRÊNCIA. CASO FORTUITO OU FORÇA MAIOR. NÃO COMPROVAÇÃO. FALHA NA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO. CONFIGURAÇÃO. DANO MORAL CABÍVEL. PRETENSÃO RECURSAL. APLICAÇÃO DA CONVENÇÃO DE MONTREAL. ACÓRDÃO EM HAR MONIA COM PRECEDENTES DO STJ. SÚMULA 83 DO STJ. INCIDÊNCIA. AGRAVO INTERNO NÃO PROVIDO. 1. Quanto ao tema de definição do prazo de prescrição da pretensão de danos morais por atraso em voo ser das normas de defesa do consumidor e não segundo as disposições da Convenção de Montreal, as razões recursais encontram óbice na Súmula 83 do STJ, que determina a pronta rejeição dos recursos a ele dirigidos, quando o entendimento adotado pelo e. Tribunal de origem estiver em conformidade com a jurisprudência consolidada do STJ. 2. O óbice da Súmula 83 do STJ é aplicável aos recursos especiais tanto fundados na alínea a quanto na alínea c do permissivo constitucional. 3. Agravo interno não provido. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. AgInt no AREsp: 1970902 RS 2021/0255790-6, Relator: Ministro Luis Felipe Salomão, Data de Julgamento: 29/03/2022, T4 - Quarta Turma, Data de Publicação: DJe 04/04/2022. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/1482592667>. Acesso em 31/10/2022.

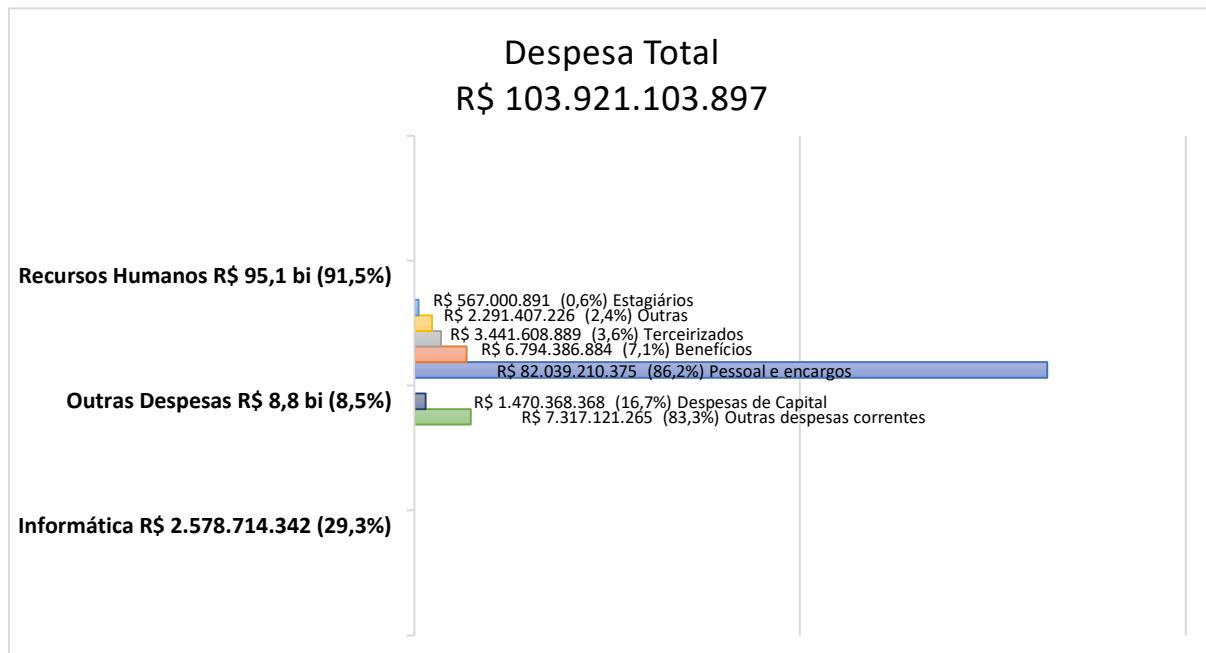
<sup>273</sup> DIREITO CIVIL. RESPONSABILIDADE CIVIL. COMPRA PELA INTERNET. PRESENTE DE NATAL. NÃO ENTREGA DA MERCADORIA. VIOLAÇÃO A DIREITO DE PERSONALIDADE NÃO COMPROVADA NO CASO CONCRETO. DANOS MORAIS INDEVIDOS. 1.- A jurisprudência desta Corte tem assinalado que os aborrecimentos comuns do dia a dia, os meros dissabores normais e próprios do convívio social não são suficientes para originar danos morais indenizáveis. 2.- A falha na entrega de mercadoria adquirida pela internet configura, em princípio, mero inadimplemento contratual, não dando causa a indenização por danos morais. Apenas excepcionalmente, quando comprovada verdadeira ofensa a direito de personalidade, será possível pleitear indenização a esse título. 3.- No caso dos autos, as instâncias de origem concluíram não haver indicação de que o inadimplemento da obrigação de entregar um "Tablet", adquirido mais de mês antes da data do Natal, como presente de Natal para filho, fatos não comprovados, como causador de grave sofrimento de ordem moral ao Recorrente ou a sua família. 4.- Cancela-se, entretanto, a multa, aplicada na origem aos Embargos de Declaração tidos por protelatórios (CPC, art. 538, parágrafo único). 5.- Recurso Especial a que se dá provimento em parte, tão somente para cancelar a multa. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. REsp: 1399931 MG 2013/0281903-4, Relator: Ministro Sidnei Beneti, Data de Julgamento: 11/02/2014, T3 - Terceira Turma, Data de Publicação: DJe 06/03/2014; Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/24976890/certidao-de-julgamento-24976893>. Acesso em 31/10/2022.

<sup>274</sup> AGRAVO INTERNO NO AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. PLANO DE SAÚDE. REAJUSTE. ABUSIVIDADE VERIFICADA. SÚMULAS 5 E 7/STJ. 1. O Tribunal de origem concluiu que não restou demonstrada a ocorrência de fatores previstos do contrato firmado que demandassem a revisão do valor do plano de saúde no percentual pretendido. Nesse contexto, a alteração das conclusões do acórdão recorrido demandaria o necessário reexame de fatos, provas, e cláusulas contratuais, o que é vedado em recurso especial, em razão dos óbices das Súmulas 5 e 7 do STJ. 2. Agravo interno não provido. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. AgInt no AgInt no AREsp: 1066198 RJ 2017/0051331-9, Relator: Ministro Paulo De Tarso Sanseverino, Data de Julgamento: 28/09/2020, T3 - Terceira Turma, Data de Publicação: DJe 02/10/2020. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/500022662>. Acesso em 31/10/2022.

<sup>275</sup> CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. DANOS MORAIS. NÃO CONFIGURAÇÃO. ATRASO NA CONCESSÃO DE BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO. MERO ABORRECIMENTO. AUSÊNCIA DE PROVA DA RECUSA INJUSTIFICADA DO INSS NO PAGAMENTO DOS ATRASADOS. 1. Os fatos militam em desfavor da pretensão dos autores, ora apelantes, seja pela inexistência de atraso suficiente a ensejar o abalo psíquico, mas tão somente mero aborrecimento, constrangimento, dissabor, seja pela necessária e estrita observância aos preceitos legais que garantem ao agente público cercar-se das cautelas devidas, previstas pelo ordenamento jurídico, para evitar o pagamento indevido em caso de falecimento do beneficiário, sobretudo diante da indisponibilidade do bem público. 2. Embora tenha decidido em outras hipóteses pela possibilidade de condenação por danos morais do INSS pelo atraso injustificado no pagamento

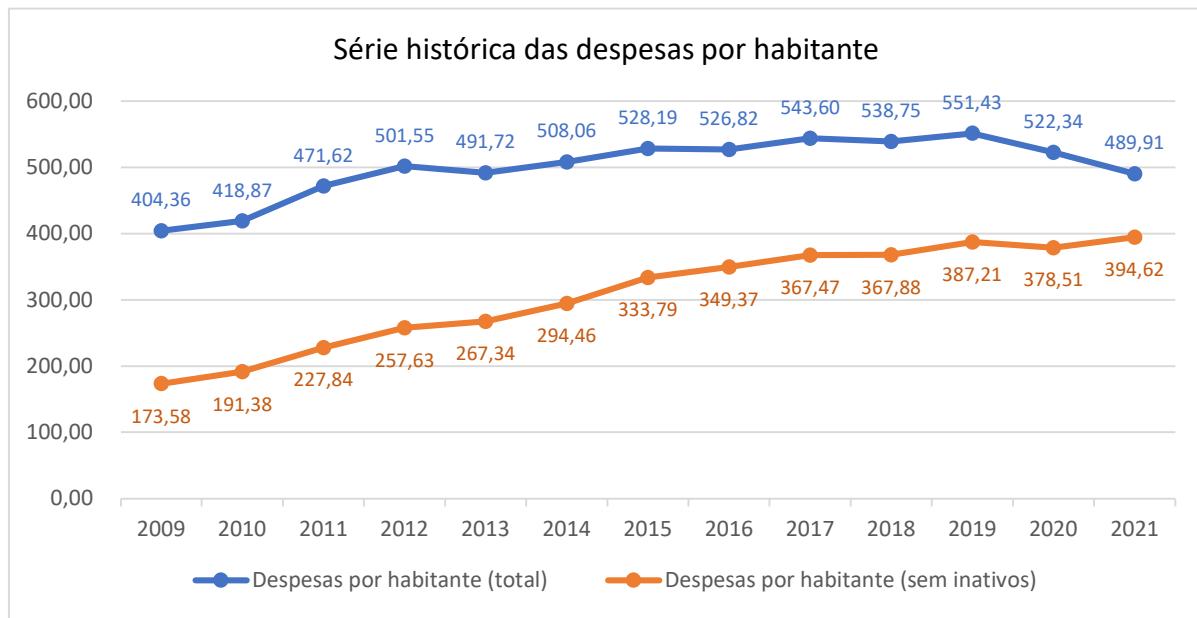
reguladoras ou pela própria administração pública acabam entulhando o Judiciário com demandas desnecessárias ou repetitivas. Observa-se nitidamente a transferência de solução das contendas ao Poder Judiciário e com isso a realização de expressivas despesas, para tão somente suprir a função administrativa do Poder Executivo.

As despesas totais do Poder Judiciário são crescentes a cada ano segundo dados do Justiça em Números do CNJ<sup>276</sup>, que em 2021 somaram 103,9 bilhões. É importante registrar que nos últimos 10 anos (2011 – 2021), o volume processual cresceu em proporção às despesas. As despesas totais do Poder Judiciário correspondem a 1,5% do PIB nacional, e o custo pelo serviço da justiça foi de R\$ 489,91 por habitante. Esses levantamentos encontram-se ilustrados conforme gráficos abaixo extraídos do Relatório Justiça em Números já referenciada:



de benefício previdenciário, no caso dos autos o prazo inferior a 60 dias, entre o requerimento do benefício (03/04/1998) e o início do pagamento (01/06/1998), não é suficiente para configurar o abalo moral apto a ensejar a reparação pecuniária pretendida pelos autores. 3. Já no que se refere ao dano pelo atraso na liberação do pagamento, ausente prova da ilicitude da conduta do agente a ensejar, na hipótese discutida nos autos, a responsabilização do INSS. 4. Apelação desprovida. TRIBUNAL REGIONAL DA 3ª REGIÃO. AC: 00102702020124036119 SP, Relator: Desembargadora Federal Marli Ferreira, Data de Julgamento: 19/04/2017, Quarta Turma, Data de Publicação: e-DJF3 Judicial 1 DATA:18/05/2017. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/trf-3/497925879>. Acesso em 31/10/2022.

<sup>276</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, **Justiça em números 2022**. Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2023.

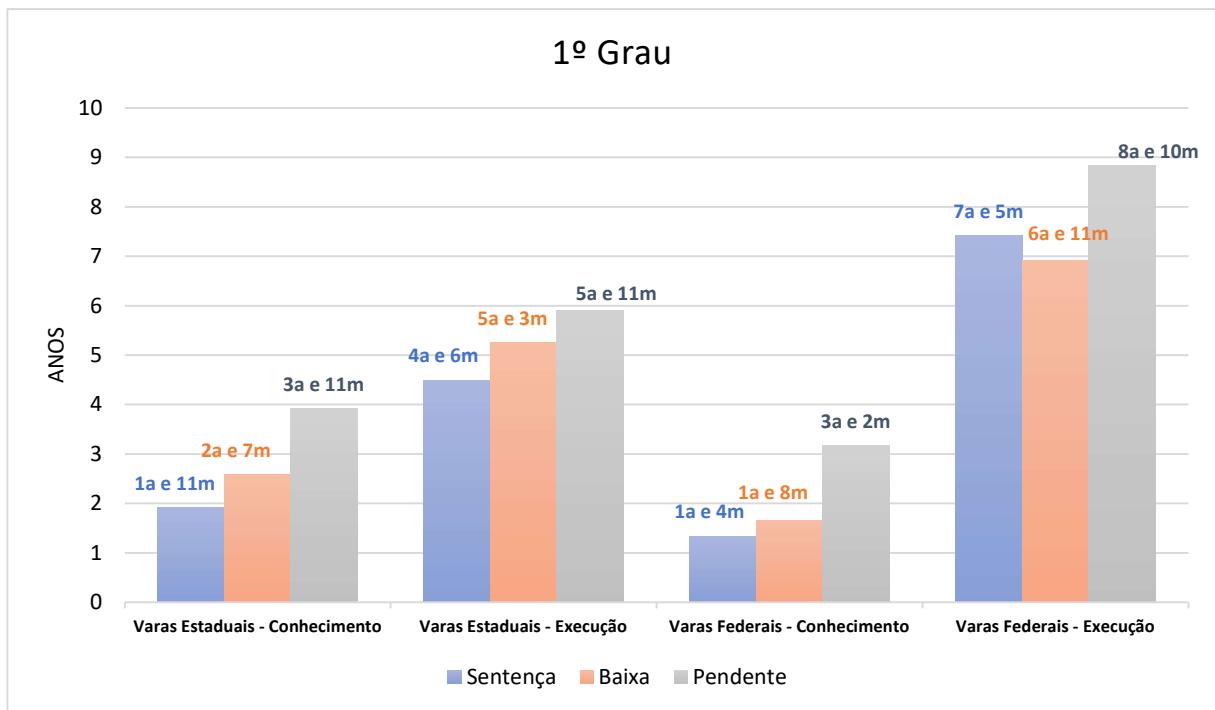


Outro entrave responsável pela morosidade da Justiça Brasileira consiste na alta quantidade de ritos burocráticos, conhecido como “tempo de gaveta”, que prologam o tempo de término dos processos. Os compassos de espera para realização de pequenas burocracias, a exemplo da demora de intimação de uma testemunha e do aguardo da chegada um AR, por exemplo, constitui um tempo de gaveta altamente burocrático que reflete negativamente no prazo razoável da duração do processo. Para o professor Bottini da USP e chefe da Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça entre 2005 e 2006<sup>277</sup> essas etapas correspondem a 80% da duração dos processos. Para ele não existe reforma que resolva o problema da morosidade se não forem solucionadas as pequenas burocracias.

A demora para prolação de sentenças constitui, também, um problema que aflige o Judiciário por completo. A resposta para um conflito demanda tempo. Os prazos legais que conferem garantia do devido processo constitucional e do contraditório são incrementados pelo “tempo de gaveta”, elevando o prazo para o jurisdicionado receber uma resposta estatal. Isto provoca desânimo e desestímulo para todos os usuários que dependem do julgamento de suas causas.

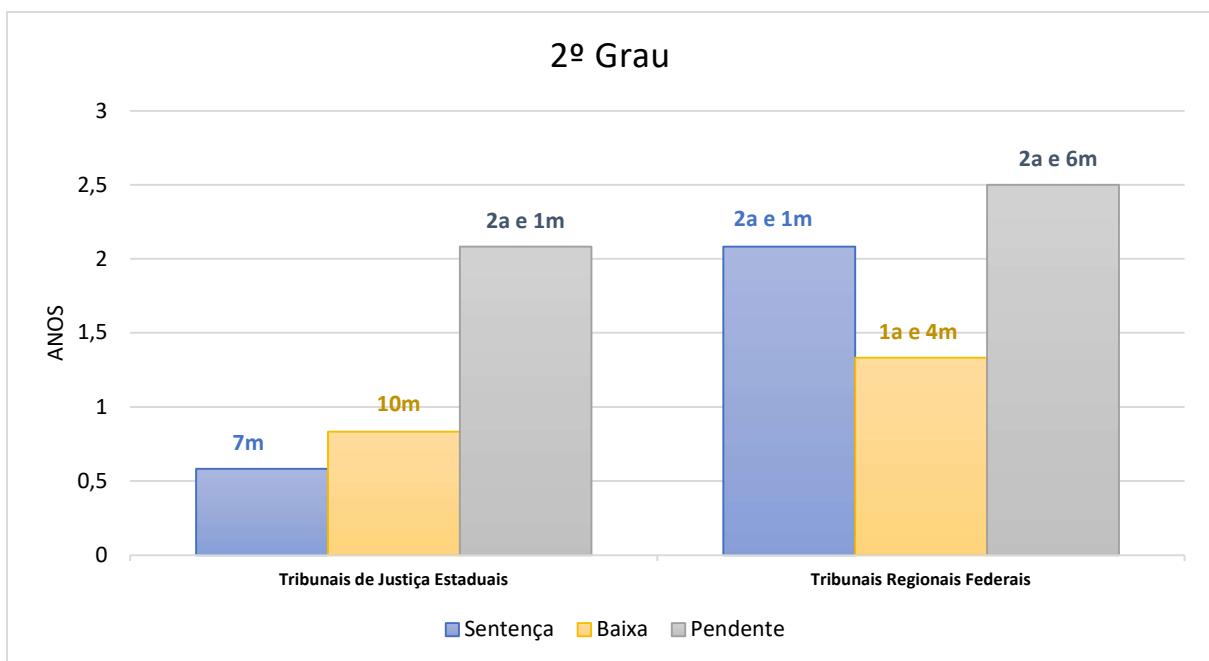
<sup>277</sup> SOUZA, Isabela. 3 motivos que fazem o judiciário brasileiro ser lento. **Politize**. Disponível em <https://www.politize.com.br/judiciario-lento-motivos/>

Lançando mão do Justiça em Números de 2021<sup>278</sup>, o tempo médio para um processo ser julgado na Justiça Estadual a nível de 1º grau é de 1 ano e 11 meses e na Justiça Federal de 1 ano e 4 meses. Esse prazo se eleva para 4 anos e 6 meses na Justiça Estadual e 7 anos e 5 meses na Justiça Federal, quando a análise se refere a processos de execução. Os processos de execução somados com os executivos fiscais representam 55,8% do total do acervo pendente, ou seja, mais da metade do acervo pendente são representados por ações executivas, cujo prazo de solução correspondem ao dobro na Justiça Estadual e ao quíntuplo na Justiça Federal dos processos de conhecimento, conforme se observa no gráfico que segue.



Em grau de recurso o tempo de tramitação se mostra mais reduzido, indicando 7 meses de tramitação de processos de conhecimento na Justiça Estadual e de 2 anos e 1 meses na Justiça Federal. Com isso uma sentença na Justiça Estadual com trânsito em julgado em 2º grau dura 2 anos e 6 meses e na Justiça Federal 3 anos e 5 meses, conforme ilustração.

<sup>278</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, **Justiça em números 2022**. Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2023.



Diante dessa conjuntura, uma cultura de demandas não passa de um falacioso exercício de cidadania, pois promove o afastamento entre as partes e estende o conflito a um ponto futuro indefinido, destruindo o tecido social e sobrecarregando a justiça estatal de controvérsias que, antes e superiormente, poderia resolver-se em modo alternativo, evitando entraves desnecessários e incremento de despesas.

Para Rosenberg, psicólogo americano, construir uma cultura de paz é preciso conhecer as gêneses da violência (física e emocional), bem como o conflito, tanto aquele que nasce do desacordo entre as nossas necessidades quanto aqueles de nossos semelhantes.<sup>279</sup>

Analizando todos esses dados pode-se afirmar com rigor que o processo de desjudicialização de conflitos corresponde muito mais a uma necessidade que a uma tendência ou opção político ideológica. A justiça brasileira tem sido palco para inúmeras e variadas causas resultantes de um intenso processo de judicialização nas últimas décadas, principalmente, após a Constituição Federal de 1988, largamente protetora dos direitos individuais, sociais e coletivos, permitindo

<sup>279</sup> ROSENBERG, Marshall B. **Comunicação não-violenta**: técnicas para aprimorar relacionamentos pessoais e profissionais. São Paulo: Ágora, 2006, p. 23.

maior acesso da população à justiça e fomentando a participação popular no processo democrático.

É nítido que o uso cada vez mais crescente de medidas judiciais, aliado com todas as causas de judicialização já debatidas, o uso desmesurado da justiça pelo próprio Estado e pelas demandas de massa decorrentes da judicialização do cotidiano, provocaram e fomentam a conhecida crise de estrutura do Judiciário, atualmente com um acervo de 77,3 milhões de processos.

Todo este cenário vai demandar do Poder Judiciário muita atenção e propositividade, pois a sociedade, que vem sufocada em seus direitos fundamentais já a algum tempo, privada de suas necessidades básicas, atolada em conflitos interpessoais levados para sua última instância de esperança devê-los resolvidos nos tribunais, terá que enfrentar doravante uma situação sem precedentes neste século decorrentes da pandemia de coronavírus. Nem mesmo as condições sanitárias da gripe espanhola, SARS, Ebola, H1N1, entre outros se comparam aos prejuízos que a COVID-19 trará para os dias atuais e futuros.

Todavia, tem sido observado nos últimos anos uma tendência de desjudicialização de várias questões que até então eram decididas apenas nas arenas do Judiciário, que aliada às reformas processuais, crescente utilização da tecnologia, processo eletrônico e inteligências artificiais voltados para desafogar o Poder Judiciário e torná-lo menos moroso e burocrático. Novos rumos de projetos e proposições de efetividade precisam ser açodados para enfrentar não somente os atuais gargalos já delineados neste texto, mas também os conflitos que doravante aportarão tendo como causa os problemas pluricontextuais da pandemia de coronavírus.

### **3.2 MECANISMOS ALTERNATIVOS PARA DESAFOGAR O JUDICIÁRIO E ATENDER A DEMANDA**

As dificuldades enfrentadas pelo Estado moderno e os problemas no acesso à justiça, tais como explosão de litigiosidade, falta de recursos humanos, tecnológicos e de custeio para atender a demanda, direcionam o sistema de justiça

para um movimento de desjudicialização<sup>280</sup> da resolução de conflitos com base na utilização de métodos consensuais de pacificação social, uma ampliação do acesso com base no compartilhamento da justiça em centros coexistências de concretização do direito.

As demandas de massa judicializadas podem ser resolvidas através de um simples diálogo ou tentativa de transação entre as partes, sem a necessidade de levar ao Judiciário o conflito. Acrescente-se a isto a crescente cultura pela solução dos conflitos pela via não adversarial. A conciliação e a mediação foram e tem sido altamente prestigiadas pelo legislador brasileiro ao prever a obrigatoriedade das tratativas de acordo logo no principiar das ações de natureza patrimonial.

Cappelletti e Garth<sup>281</sup> sintetizam soluções práticas adotadas no mundo ocidental, representadas como “ondas” de combate aos problemas do acesso à justiça efetiva, voltadas para os hipossuficientes econômicos, os interesses transindividuais e para novas alternativas para resolução de conflitos:

Podemos afirmar que a primeira solução para o acesso – a primeira “onda” desse movimento novo – foi a assistência judiciária; a segunda dizia respeito às reformas tendentes a proporcionar representação jurídica para os interesses “difusos”, especialmente nas áreas da proteção ambiental e do consumidor; e o terceiro – e mais recente – é o que nos propomos a chamar simplesmente “enfoque de acesso à justiça” porque inclui os posicionamentos anteriores, mas vai muito além deles, representando, dessa forma, uma tentativa de atacar as barreiras ao acesso de modo mais articulado e compreensivo.

É claro, nos dizeres de Cavalieri Filho<sup>282</sup> o direito possui, basicamente, duas funções sociais: prevenir conflitos, evitando, tanto quanto possível, a colisão de interesses, e compor conflitos, repondo a conjuntura em um ponto de equilíbrio em que possa permanecer, mas a eliminação de conflitos não se dá unicamente por meio da tutela jurisdicional.

Em verdade, fora as hipóteses nas quais, pela natureza da relação material ou por exigência legal, se fizer necessário o provimento jurisdicional, a

<sup>280</sup> Desjudicializar pode ser compreendido como a faculdade de as partes poderem compor suas pretensões fora da esfera jurisdicional, se presentes determinados requisitos e pressupostos, a depender do caso concreto

<sup>281</sup> CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**, p. 31.

<sup>282</sup> CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de sociologia jurídica**. p. 19.

jurisdição deve ser a *ultima ratio* na tentativa de pacificação social, de acordo com os ensinamentos de Donizetti.<sup>283</sup> E a informalização vai ao encontro da necessidade de desobstrução do sistema, com procedimentos não jurisdicionais de solução dos conflitos ou meios alternativos de pacificação social, se apresentando como novas sendas a serem percorridas (facultativamente) pelos jurisdicionados.

Note-se, frente ao Estado falho em sua missão pacificadora, porque aquém do necessário em efetividade, os benefícios oferecidos em pontos essenciais saltam aos olhos: celeridade e baixo custo, pois menos formalistas, com claros reflexos econômicos.

A simplificação dos processos judiciais, bem como a previsão de fases destinadas à negociação é insuficiente para enfrentar a questão posta. Por isso, a valorização crescente dos meios alternativos de solução de controvérsias, enquanto política de desburocratização. Sobre o assunto, é importante citar a síntese comparativa de Mancuso<sup>284</sup> a qual deixa muito claro as propriedades benéficas dos meios alternativos:

A solução negociada, seja pelos próprios interessados ou mediante a intercessão de um agente facilitador, é mais rápida, menos onerosa, não impactante, e, tendencialmente, vocacionada a ser cumprida, pela boa razão de que a solução não foi coercitivamente imposta pelo Estado-juiz, mas encontrada pelos próprios contraditores. [...] projeta ainda uma externalidade positiva, qual seja a de estimular a vera cidadania, que consiste na busca da solução da pendência entre os próprios interessados, ainda que com um auxílio externo, e, não, no vezo de entregar todo e qualquer conflito, iminente ou já instaurado, em mãos do Estado-juiz, geralmente antes e fora do ponto de maturação.

De fato, ninguém melhor do que as próprias partes para juntas ou com auxílio de terceiros, encontrar a solução mais adequada, justa e eficaz ao conflito. Deve-se abandonar a crença de que somente o juiz está apto a solucionar todo e qualquer impasse decorrente da vida cotidiana, segundo Donizetti<sup>285</sup>. O abreviamento do tempo e efetividade são possíveis pela simplicidade e oralidade na discussão das questões de fato.

---

<sup>283</sup> DONIZETTI, Elpídio. **Curso didático de direito processual civil**. p. 138.

<sup>284</sup> MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Acesso à Justiça: condicionantes legítimas e ilegítimas**. Cap. 2.

<sup>285</sup> DONIZETTI, Elpídio. **Curso didático de direito processual civil**, p. 168.

Penalva<sup>286</sup> ressalva que soluções autocompositivas não são melhores *de per si*, mas apenas se forem instrumento efetivo de garantia de justiça no caso concreto:

Se as razões forem puramente pragmáticas ou estratégicas, ainda que visem combater a morosidade, não são razões de direito e, por isso, são o caminho errado em qualquer caso. Soluções autocompositivas devem ser utilizadas se forem adequadas para se garantir direitos e não por qualquer razão utilitarista.

Como adverte Proto Pisani<sup>287</sup> a preferência pelos meios conciliatórios só é benéfica caso “não se consubstancie numa oportunidade em que o economicamente débil seja constrito a renunciar ao direito ou a se submeter a transações iníquas ou abusivas”.

Nesse contexto, a partir da identificação dos obstáculos e das ondas reformatórias explicadas por Cappelletti e Garth, o Conselho Nacional de Justiça, ainda sob a presidência da Ministra Ellen Gracie e no dia dedicado à celebração do Dia da Justiça (08 de dezembro de 2006), lançou o Dia Nacional da Conciliação que contou com a adesão de tribunais de todo o país. No ano seguinte, aconteceu a primeira Semana Nacional da Conciliação, com a campanha Conciliar é Legal com resultados alvissareiros.<sup>288</sup> A partir daí, a Semana Nacional da Conciliação tornou-se um evento anual de todos os tribunais para comemoração do Dia da Justiça.

Em 2010 o CNJ editou a Resolução n. 125/2010, estabelecendo a Política Judiciária Nacional de tratamento dos conflitos de interesses (art. 1º)<sup>289</sup> e tornou-se meta nacional a ser alcançada pelos tribunais a partir do levantamento do

<sup>286</sup> PENALVA, Janaína. Há cultura do litígio no Brasil? Ideias livres sobre Justiça e Judiciário. In: STOCO, Rui; PENALVA, Janaína (Org.). **Dez anos de reforma do judiciário e o nascimento do Conselho Nacional de Justiça**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. E-Book. Cap. 12

<sup>287</sup> PISANI, Andre Proto. **Lezioni di diritto processuale civile**. Napoli-Itália: Jovene Editore, 1994. p. 121.

<sup>288</sup> Em 2006, a expectativa era que fossem feitas 60 mil audiências em um dia. O saldo final apontou 83 mil audiências no feriado do Judiciário. Em 2007, a primeira Semana Nacional pela Conciliação atendeu cerca de 300 mil pessoas. No ano seguinte foram atendidos 631 mil jurisdicionados. PINTO, Débora. O dia em que o CNJ optou por uma boa conversa. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2009-set-17/imagens-historia-ano-cnj-criou-dia-conciliacao>. Acesso em 30/03/2022.

<sup>289</sup> Resolução CNJ n. 125/2010, art. 1º. Fica instituída a Política Judiciária Nacional de tratamento dos conflitos de interesses, tendente a assegurar a todos o direito à solução dos conflitos por meios adequados à sua natureza e peculiaridade. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução 125/2010. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156>.

Justiça em Números, medidas que tiveram significativo impacto prático na utilização da mediação e conciliação em todo o país.

Mas com a vigência do Código de Processo Civil em março/2015, houve uma reviravolta quanto ao contexto evolutivo da mediação e da conciliação no Brasil, ao instituir como diretiva fundamental em seu texto o ideal de soluções autocompositivas (art. 3º e 139). Com isso, migrou-se da prevalência da solução heterocompositiva para a solução autocompositiva ou consensual. No mesmo ano, foi editada a Lei de Mediação (Lei 13.140/2015), que regulamentou os critérios e formas da mediação de conflitos.

Regulamentando o art. 42 da Lei de Mediação, o Conselho Nacional de Justiça editou o Provimento 67, de 26 de março de 2018, consolidando uma política de permanente incentivo e aperfeiçoamento da resolução de conflitos por conciliação e mediação, inserindo as serventias extrajudiciais nessa sistemática, com objetivo de aproximar o cidadão do acesso à justiça e à ordem jurídica justa.

A partir de 2019 a meta de estímulo à conciliação voltou ao palco das discussões das metas nacionais, inclusive com elevação do índice, ocupando o lugar de importância e fomento à desjudicialização e desburocratização dos conflitos ajuizados ou não.<sup>290</sup>

A política de desjudicialização, portanto, tem como base a valorização das técnicas de composição de conflitos, transferindo determinadas questões para os serviços extrajudiciais, também reconhecidos pelo ordenamento como equivalentes jurisdicionais, por sua afinidade com a desburocratização. Aliás, os serviços extrajudiciais já têm sido chamados para açodar a desjudicialização em várias frentes de atividades que outrora integrava tão somente a pauta judicial.

Um dos mecanismos mais significativos da história do Poder Judiciário é o processo eletrônico. Ao contemplar o processo eletrônico através da Lei n.

---

<sup>290</sup> Meta 3 – Estimular a conciliação (Justiça Estadual, Justiça Federal e Justiça do Trabalho). Justiça Estadual: Aumentar o indicador índice de conciliação do Justiça em Números em 2 pontos percentuais em relação a 2021. Justiça Federal: Alcançar o percentual mínimo de 6% no Índice de Conciliação do Justiça em Números. Justiça do Trabalho: Aumentar o índice de conciliação em relação à média do biênio 2019/2020, em 1 ponto percentual. Cláusula de barreira: 40%. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. Justiça em Números. 2021.

11.419/2006 observou-se um grande passo no sentido de criar mecanismos para modernizar a engenharia judicial. A experiência do PJe e outros sistemas similares adotados pelos tribunais brasileiros, associado com a pujante inteligência artificial, tem simplificado os procedimentos, impulsionando a prestação jurisdicional, e com isso buscando alcançar um acesso mais efetivo à justiça.

A norma teve por objetivo proporcionar maior rapidez nos ritos procedimentais, concretizando o fim traçado por Cappelletti e Garth, ou seja, a efetividade do acesso à justiça por meio de uma mudança no modo de ver o processo.<sup>291</sup> Avanços tecnológicos simplificaram a transmissão de informação e de dados, proporcionando mais celeridade na resposta jurisdicional e com isso alicerça com maior êxito o princípio constitucional da eficiência. Ressalte-se que o aperfeiçoamento dos vários aspectos do processo eletrônico, especializando-se a mão de obra e unificando procedimentos, contribuirá para o alcance do processo justo.

Atualmente a inteligência artificial é uma realidade revolucionária que faz parte do cotidiano da sociedade, se aprimorando a cada dia e impactando a vida de todos. Para os órgãos do sistema de justiça a utilização da inteligência artificial se mostra inevitável. Considerada uma subárea da ciência da computação, a inteligência artificial tem por objetivo simular processos específicos da inteligência humana, alimentados por conhecimentos de lógica, estatística, probabilidade e linguística. Além do próprio processo judicial eletrônico, que veio para sacramentar a eficiência da tecnologia no Judiciário, os sistemas de inteligência artificial estão presentes em vários tribunais brasileiros, inclusive idealizados e levados a cabo por equipes próprias.

Em 2019 um projeto piloto de inteligência artificial para o tribunal da Estônia teve início com vistas a dar autoridade para a tomada de decisões a partir de um algoritmo. A ideia consubstancia em criar um juiz robô que julgassem disputas de pequenas causas naquele país báltico, para reduzir o acúmulo de casos, baixar custos e o tempo para resolução. Nos Estados Unidos, os algoritmos já ajudam a recomendar sentenças criminais em alguns estados americanos. Em Londres e

---

<sup>291</sup> CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. p. 37.

Nova York um serviço de advocacia utiliza em *chatbot* para auxiliar os usuários em recursos de multas de estacionamento.<sup>292</sup>

No Brasil, o relatório da pesquisa Tecnologia Aplicada à Gestão dos Conflitos no Âmbito do Poder Judiciário Brasileiro, produzido pelo Centro de Inovação, Administração e Pesquisa do Judiciário da Fundação Getúlio Vargas (CIAPJ/FGV) apontou que existem atualmente 64 projetos de inteligência artificial em 47 tribunais, além da plataforma operada pelo CNJ.<sup>293</sup> As ferramentas de IA apresentam uma série de aplicações, desde a transcrição de audiências e a elaboração de sugestões de minuta de sentenças e decisões até a realização do juízo de admissibilidade de recurso e o cálculo da probabilidade de reversão de decisões.

O Ministro Luiz Felipe Salomão enfatizou que o movimento de digitalização da Justiça é cada vez mais necessário para a boa gestão dos tribunais, com eficiência, celeridade e qualidade, diante do elevado volume processual, ressaltando que “o Brasil é um case único em termos de judicialização.”<sup>294</sup>

A partir de setembro/2018 o Brasil e os 192 países Estados-membros da ONU assinaram a Agenda 2030 e aderiram aos seus 17 objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), e o objetivo 16 prevê o esforço global para a consolidação de sistemas judiciais acessíveis a todos.<sup>295</sup> É indubidoso que o uso da tecnologia e sistemas de inteligência artificial vem sendo largamente utilizados como

---

<sup>292</sup> ESCOLA PAULISTA DE DIREITO. A inteligência artificial como ferramenta nos tribunais. Disponível em: <https://www.epd.edu.br/blog/a-inteligencia-artificial-como-ferramenta-nos-tribunais/> em 03/04/2022

<sup>293</sup> FGV CONHECIMENTO. Inteligência artificial: tecnologia aplicada à gestão dos conflitos no âmbito do poder judiciário. Disponível em: <https://ciapj.fgv.br/projetos>. Acesso em 30/03/2022.

<sup>294</sup> SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Inteligência artificial está presente em metade dos tribunais brasileiros, aponta estudo inédito. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/09032021-Inteligencia-artificial-esta-presente-em-metade-dos-tribunais-brasileiros--aponta-estudo-inedito.aspx>. Acesso em 30/03/2022.

<sup>295</sup> Objetivo 16 – Agenda 2030/ONU - Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis. IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicável. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ods/ods16.html>. Acesso em 22/09/2022.

promoção de acesso à justiça, e se mostraram fundamentais para manter o Judiciário em funcionamento durante a pandemia da COVID19.

O Supremo Tribunal Federal adota o maior e mais complexo sistema de inteligência artificial do Poder Judiciário, denominado VICTOR, cuja principal função é auxiliar os analistas do STF, interpretando recursos e separando-os por temas de repercussão geral. Apresentou como resultado a redução do tempo levado por um servidor do Tribunal na realização de uma tarefa: de, em média, 44 minutos para cinco segundos pelo Victor.<sup>296</sup>

O Superior Tribunal de Justiça utiliza o ATHOS que atua na identificação de acórdãos similares aos que já constam na base de dados de jurisprudência, a fim de que sejam agrupados, bem como na identificação de processos que tem a mesma controvérsia jurídica para a fixação de teses vinculantes. Apontou como resultados positivos o aumento das afetações e redução de processos recebidos no STJ, bem como o aumento da uniformização da jurisprudência com a utilização de precedentes qualificados. O sistema SÓCRATES, que utiliza o mesmo motor de inteligência artificial do sistema Athos, realiza o monitoramento, agrupamento de processos e a identificação de precedentes. Tem capacidade de identificar grupos de processos similares em um universo de 100 mil processos, realizando a comparação de todos entre si em menos de 15 minutos, e ainda sugere decisões, motivo pelo qual é destinado aos gabinetes dos Ministros.<sup>297</sup>

A plataforma SINAPSES criada e desenvolvida em 2018 pela equipe do TJRO em parceria com o CNJ, através do termo de cooperação 42/2018, constitui um sistema para desenvolvimento e disponibilização, em larga escala, de modelos de inteligência artificial por outros tribunais que poderão operá-los de forma independente, consumindo microserviços. Dentre suas funcionalidades pode-se elencar as seguintes: treinamento supervisionado para modelos de *machine learning* (classificação de documentos, extração de texto); versionamento de modelos,

<sup>296</sup> SALOMÃO, Luis Felipe (coord.) **Inteligência Artificial**: tecnologia aplicada à gestão dos conflitos no âmbito do poder judiciário brasileiro. São Paulo: FGV conhecimento, 2021. Disponível em: [https://ciapj.fgv.br/sites/ciapj.fgv.br/files/estudos\\_e\\_pesquisas\\_ia\\_1afase.pdf](https://ciapj.fgv.br/sites/ciapj.fgv.br/files/estudos_e_pesquisas_ia_1afase.pdf). Acesso em 03/04/2022.

<sup>297</sup> SALOMÃO, Luis Felipe (coord.) **Inteligência Artificial**: tecnologia aplicada à gestão dos conflitos no âmbito do poder judiciário brasileiro.

auditabilidade dos modelos, interface para importar *datasets*; ambiente *multi-tenant*; aprendizado por reforço. Para citar como exemplo, o Sinapses aponta um movimento inteligente que tem por finalidade sugerir o momento que será aplicado no despacho (gratuidade de justiça, mero expediente, dentre outros); identifica possíveis casos de prevenção e faz triagem de ações de massa classificando-as de acordo com temas pré-estabelecidos.<sup>298</sup> Vencedor do prêmio Inovação Judiciário Exponencial – 3º EXPOJUD de 2020, o SINAPSES garantiu a primeira colocação na categoria prestação de serviços.<sup>299</sup>

A plataforma JULIA desenvolvida pelo Tribunal Regional Federal da 5ª Região – TRF5, auxilia na pesquisa jurisprudencial e por conseguinte melhora a produtividade do trabalho das assessorias dos magistrados a fim de agilizar o trabalho da unidade de recursos para identificar processos a serem reformados em razão de decisão superior.<sup>300</sup>

O projeto ELIS foi desenvolvido pelos analistas do TJPE e tem por objetivo produzir ferramentas a fim de auxiliar na agilização do trâmite de executivos fiscais no âmbito do Poder Judiciário Estadual. ELIS é uma ferramenta capaz de analisar e triar os processos de execuções fiscais que totalizam mais de 50% de todas as ações que estão em trâmite no estado nordestino. Ela realiza o exame de novas ações de execução fiscal e decide quais delas estão de acordo com as regras processuais e quais estão prescritas, realizando em minutos o que outrora era feito por vários servidores no decorrer de dias. Segundo a pesquisa, antes de o sistema ser implantado, a conferência inicial de cerca de 70 mil processos levava aproximadamente 18 meses. Com o sistema de IA, tal processamento leva em torno de 15 dias, ou seja, é 36 vezes mais rápido. ELIS foi disponibilizado na plataforma SINAPSES do CNJ, podendo ser utilizada por outros tribunais do país.<sup>301</sup>

---

<sup>298</sup> SALOMÃO, Luis Felipe (coord.) **Inteligência Artificial**: tecnologia aplicada à gestão dos conflitos no âmbito do poder judiciário brasileiro.

<sup>299</sup> Fonte: <https://www.tjro.jus.br/noticias/item/13357-primeiro-lugar-sinapses-sistema-criado-pelo-tjro-e-vencedor-do-premio-inovacao-judiciario-exponencial>. Acesso em 03/04/2022.

<sup>300</sup> SALOMÃO, Luis Felipe (coord.) **Inteligência Artificial**: tecnologia aplicada à gestão dos conflitos no âmbito do poder judiciário brasileiro.

<sup>301</sup> SALOMÃO, Luis Felipe (coord.) **Inteligência Artificial**: tecnologia aplicada à gestão dos conflitos no âmbito do poder judiciário brasileiro.

A par de tantos outros projetos de inteligência artificial, a exemplo do SCRIBA e MANDAMUS do TJRR, HÓRUS e ÁMON do TJDF, HERCULES do TJAL<sup>302</sup>, comprehende-se que os próprios tribunais tem incentivado plenamente as iniciativas de inteligência artificial por suas equipes de informática, para desenvolver e aperfeiçoar as ferramentas existentes e criação de novas plataformas para adequá-las a várias frentes das rotinas processuais, que por vezes, constituem gargalos a serem transpostos, com objetivo de conferir maior celeridade e qualidade no serviço judicial.

Como dito alhures, o universo de execuções fiscais nas justiças estadual e federal assoberbam as varas com atos já realizados na esfera administrativa. O sistema ELIS já disponibilizado pelo TJPE na plataforma Sinapses do CNJ para ser utilizada por outros tribunais do país tende a conferir vazão a esta classe de demandas e minimizar o entrave. Além de outras iniciativas alvissareiras, inclusive com parecer do próprio CNJ, a adoção de métodos de mediação e conciliação e o protesto da dívida fiscal ostentam efetividade para redução no protocolo dessas demandas, notadamente porque esta última implica em restrição ao crédito. É crível que a população tem se preocupado com a positivação de seu CPF, pois se trata de um mecanismo essencial para o consumo.

O protesto figura com proeminência no rol dos mecanismos de resolução extrajudicial dos conflitos de crédito como um todo. O protesto é dotado da medida de coercibilidade advinda da prova idônea e da publicidade inerente aos atos notariais, e de premonição frente ao devedor, de modo a contribuir eficazmente para composição do débito. É nítido o seu caráter conciliatório. Ademais, o Provimento 86 do CNJ, tornou possível o pagamento postergado dos emolumentos devidos pela apresentação de títulos ou outros documentos de dívida para protestos, permitindo que as administrações públicas nas três esferas lancem mão desse serviço para melhorar o índice de arrecadação e evitar ajuizamento de executivos fiscais.

Os projetos para facilitar o acesso à justiça e conferir, além da entrega do serviço judicial, mas sobremaneira um serviço social, sempre permeou a pauta

---

<sup>302</sup> SALOMÃO, Luis Felipe (coord.) **Inteligência Artificial**: tecnologia aplicada à gestão dos conflitos no âmbito do poder judiciário brasileiro.

dos tribunais brasileiros. São os exemplos das Justiças Itinerantes realizadas em todo o país pelos tribunais estaduais desde a década de 1990. São verdadeiros fóruns ambulantes, cuja equipe se desloca, em grande parte do país com carros traçados e embarcações, pois se trata de locais de difícil acesso, para levar até o cidadão desassistido um alento de justiça e cidadania.

O TJRO é vanguardista nesse tipo de iniciativa através do programa Justiça Rápida e Justiça Rápida Itinerante, com vistas a promover o acesso para a população que sofre com os efeitos da desigualdade social. A ideia de prestar esse serviço surgiu em 1982 no serviço eleitoral, expandiu em 1990 e no ano 2000 tornou-se obrigatória para todas as Comarcas. A Justiça Rápida Itinerante conta com prestação de serviço judicial e serviço social oferecido por parceiros na periferia das cidades e populações distantes dos grandes centros, em locais de difícil acesso, comunidades ribeirinhas e tradicionais, onde inexistem serviços públicos ou são oferecidos de forma deficitária.<sup>303</sup> Atualmente o TJRO põe em prática a Justiça Rápida Digital e o atendimento pré-processual de tratamento de questões consensuais (pedido de alimentos, divórcio, dentre outros).

Existem vários outros projetos dessa natureza nesse país continental, a exemplo do TRT17 (Espírito Santo), TRT23 (Mato Grosso), TRT15 e TJSP com o Juizado Itinerante atendendo em bairros mais pobres da capital paulista.<sup>304</sup> Ainda para citar como exemplo tem-se o Projeto Cidadão (TJAC), o Projeto Cidadania e Justiça na Escola (TJDF, TJRO e TJPR).

O programa justiça no bairro do TJPR desenvolve atendimento jurídico com atividade jurisdicional descentralizada junto à população de baixa renda, ou seja, a família vulnerável economicamente é garantido o efetivo exercício da cidadania.<sup>305</sup>

---

<sup>303</sup> MORAIS, M. C. R. M. Justiça Rápida Itinerante: Acesso à Justiça e Promoção da Cidadania. **Revista da Escola da Magistratura de Rondônia**, Porto Velho/RO - Brasil, n. 28, p. 87–89, 2021. Disponível em: <https://periodicos.emeron.edu.br/index.php/emeron/article/view/89>. Acesso em: 3 abr. 2022.

<sup>304</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Justiça Itinerante permite ao cidadão o acesso aos seus direitos em um país de dimensões continentais. Disponível em: <https://cnj.jusbrasil.com.br/noticias/100703335/justica-itinerante-permite-ao-cidadao-o-acesso-aos-seus-direitos-em-um-pais-de-dimensoes-continentais>. Acesso em 03/04/2022.

<sup>305</sup> PARANÁ. Tribunal de Justiça. Programa Justiça nos Bairros. Disponível em: [https://www.tjpr.jus.br/justicanobairro?p\\_p\\_id=101\\_INSTANCE\\_3Rlw&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_statenn](https://www.tjpr.jus.br/justicanobairro?p_p_id=101_INSTANCE_3Rlw&p_p_lifecycle=0&p_p_statenn)

Todos esses mecanismos propulsores do desafogamento do Judiciário e da aproximação do cidadão da justiça com resultados justos se mostram fundamentais para uma política desburocratizante de todo o arsenal judicial. Outras medidas, ideias e proposições nascem e continuam a emergir para transformar regras meramente pragmáticas em verdadeiras garantias para concretizar direitos.

## CAPÍTULO 4

### DOS SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTRO

O estudo a seguir busca trazer à baila a origem dos serviços notariais e de registro, sua evolução histórica, concepção e formatação atual.

A funcionalidade do sistema latino no Brasil à luz do texto constitucional e da Lei n. 9.835/1994 mostra-se delineado na pesquisa a partir da base conceitual; regime jurídico; natureza pública da delegação e do serviço; o acesso via concurso público de provas e títulos; a capacidade técnica, competência e atribuições do delegatário; responsabilidade civil e criminal; impedimentos e incompatibilidades; direitos e deveres dos delegatários; natureza da remuneração pelo serviço prestado; responsabilidade funcional; fiscalização do serviço pelo Poder Judiciário e extinção da delegação.

O enfrentamento da base principiológica da atividade extrajudicial ressalta sua natureza pública e a aplicação dos princípios constitucionais da administração pública previstos no art. 37 da CF, além da previsão de outros princípios que norteiam especificamente o funcionamento do serviço notarial e registral, e neste particular com maior visibilidade o princípio da fé pública como baluarte de toda atividade extrajudicial, ante a garantia de que os atos praticados por seus titulares ostentem a presunção de veracidade.

#### 4.1 CONCEITO E FUNÇÃO DO DIREITO NOTARIAL E REGISTRAL

Os estudiosos<sup>306</sup> não têm pougado definições para atribuir um conceito ao Direito Notarial. Para este estudo foram eleitos dois conceitos, um de autor

---

<sup>306</sup> DEL CASTILLO, Bernardo Pérez Fernández. **Derecho notarial**. Editorial Porrúa, México, 2012.p. 224; LAFFERRIERE, Augusto Diego. **Curso de Derecho Notarial**. Buenos Aires: Entre Ríos, 2008, p. 23; MARTÍNEZ ORTEGA, Juan Carlos. **Introducción al Derecho Notarial**. Madrid: UIPAN, p. 20, Disponível em <http://up-rid2.up.ac.pa:8080/xmlui/handle/123456789/2128?show=full>. Acesso em 26/09/2022; BARDALLO, Julio R. **Derecho Notarial, concepto, contenido y división**. Montevideo: A.E.U, 1964, p. 262; RÍOS HELLING, Jorge. **La práctica del derecho notarial**. Octava edición. México: Mc Graw Hill Educación, 2012, p. 36; NÚÑEZ LAGOS, Rafael. **El derecho notarial**. Revista de Derecho Notarial, Madrid, julio-diciembre 1953, pág. 212; VIDAL D., Ignacio. **Derecho Notarial**

estrangeiro e outro brasileiro. Para Larraud<sup>307</sup>, professor Doutor de Direito Notarial da Faculdade de Direito de Montevidéu, ensina que a ciência consiste “no conjunto sistemático de normas que estabelecem o regime jurídico do notariado.” Brandelli<sup>308</sup> define o Direito Notarial como “aglomerado de normas jurídicas destinadas a regular a função notarial e o notariado.”

Para definir o Direito Registral necessário trazer à baila a origem da palavra “registro”. Originária do latim medieval *registru*, com possível influência do francês *registré*, consiste naquilo que se escreve ou lavra em livro especial pelo “escrevente” de registro.<sup>309</sup>

Néri<sup>310</sup> define o Direito Registral como “o conjunto de normas positivas e genéricas que governam e disciplinam as declarações humanas formuladas sob o signo da autenticidade pública.”

Para Diniz<sup>311</sup> o Direito Registral “consiste num complexo de normas jurídico-positivas e de princípios atinentes ao registro de imóveis que regulam a organização e o funcionamento das serventias imobiliárias.”

A função notarial objetiva garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos de forma preventiva, contribuindo para a desobstrução do acúmulo de processos no Judiciário, e atuando como instrumento de pacificação social.

---

**Chileno.** Editorial Santiago: Fallo del Mês. 2015, p. 64; BARRIOS GONZÁLES, Boris. **Derecho Notarial Panameño**, 2 ed. actualizada. Panamá: Universal Books, 2011, p. 26; PAZMIÑO BALLESTEROS, Samir Marcelo. **El derecho notarial y la formación em el posgrado**. Universidad Andina Simón Bolívar. Quito, 2017, p. 10; CONSOLA, Sebastián Justo. Proyección del derecho notarial dentro de la estructura de los principios de la Unión Internacional del Notariado. **Revista Notarial 966**. Derecho Comparado. Buenos Aires, p. 871, 2010. Disponible em: <http://www.colescba.org.ar/ics-wpd/revista/Textos/RN966-2010-dc-cosola.pdf>; GATTARI, Carlos Nicolás. **Manual de derecho notarial**. 2 ed. Buenos Aires: AbeledoPerrot, 2011, p. 22.

<sup>307</sup> LARRAUD, Rufino. **Curso de derecho notarial**. Buenos Aires: Depalma, 1996, p. 83.

<sup>308</sup> BRANDELLI, Leonardo. **Teoria geral do direito notarial**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998, p. 79.

<sup>309</sup> QUADROS, Maria de Fátima Batista. **Direito notarial e registral e a figura do notariado à luz da evolução histórica e jurídica**. Joinville: 2018, p. 26-27.

<sup>310</sup> NÉRI, Argentino I. **Tratado teórico y práctico de derecho notarial**. Buenos Aires: Depalma, 1980. V. 1, p. 16.

<sup>311</sup> DINIZ, Maria Helena. **Sistemas de Registros de Imóveis**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 13.

A função registral tem por finalidade constituir ou declarar o direito real, através da inscrição do título respectivo, dotando as relações jurídicas de segurança, dando publicidade registral *erga omnes* (ou seja, a todos indistintamente), até prova em contrário.<sup>312</sup>

Sendo assim, o conceito que se utiliza nesta Tese para Direito Registral é por composição.

#### **4.2 ORIGEM DAS EXPRESSÕES NOTÁRIO E CARTÓRIO**

A origem dos termos “notário” e “tabelião” advieram de uma criação social e a forma com que se apresentam nos dias de hoje remonta o Direito Romano. Martins<sup>313</sup> descreve:

Os tabeliães, tal como se apresentam hoje, tem sua origem no Direito Romano. Nesta sociedade, constatavam-se escribas e oficiais diversos, dentre eles destacamos o *notarius*, que tinha a função de reduzir a termo todos os atos processuais, dando publicidade aos mesmos; o *tabularius*, contador público que organizava os impostos e, algumas vezes, redigia negócios jurídicos e o *tabellione*, tinha formação jurídica e assessorava as partes, redigindo documentos de acordo com a vontade coletada.

Os tabeliães, pois, têm origem nos *tabelliones* romanos, os quais eram os escribas profissionais responsáveis pela escrituração dos negócios jurídicos particulares. Com a queda do Império Romano passou a utilizar na prática o título de *notarius*, cuja expressão “notário” se conhece atualmente.<sup>314</sup>

Notário é definido por Del Castillo<sup>315</sup>:

Es el profesional del Derecho investido de fe pública por el Estado, y que tiene a su cargo recibir, interpretar, redactar y dar forma legal a la voluntad de las personas que ante él acuden, y conferir autenticidad y certeza jurídicas a los actos y hechos pasados ante su fe, mediante la

---

<sup>312</sup> ANTUNES, Luciana Rodrigues. **Introdução do Direito Notarial e Registral**. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/6765/introducao-ao-direito-notarial-e-registral>. Acesso em 19-04-2021.

<sup>313</sup> MARTINS, Claudio. **Direito Notarial**: teoria e técnica. Fortaleza: Imprensa UFCE, 1974, p. 7.

<sup>314</sup> QUADROS, Maria de Fátima Batista. **Direito notarial e registral e a figura do notariado à luz da evolução histórica e jurídica**, p. 32

<sup>315</sup> DEL CASTILLO, Bernardo Pérez Fernández. **Derecho notarial**, p. 167.

consignación de los mismos en instrumentos públicos de su autoría. El notario conserva los instrumentos en el protocolo a su cargo, los reproduce y da fe de ellos. Actúa también como auxiliar de la administración de justicia, como consejero, árbitro o asesor internacional, en los téninos que señalen las disposiciones legales relativas.

Segundo o autor, o conceito de notário está ligado à sua qualidade como profissional do Direito investido de fé pública, repercutindo em atividades que vão além de interpretar leis, lavrar instrumentos e dar forma legal à vontade das pessoas, mas também porque atuam como conselheiros, árbitros e assessores. Segue afirmando que a atividade do notário consiste em escutar, interpretar, aconselhar as partes, preparar, redacionar, certificar, autorizar e reproduzir o instrumento público, atendendo o seguinte ritual:

**Escuchar.** Cuando alguna persona desea celebrar algún contrato o se encuentra envuelta en um problema jurídico, acude al notario, y en una primera audiencia, le plantea sus conflictos, los cuales son escuchados con atención [...] **Interpretar.** El notario después de escuchar a sus clientes se sensibiliza y busca los motivos y causas que han tenido para llevar a cabo una operación, interpretando su voluntad y pretendiendo descubrir sus deseos y el modo de satisfacerlos dentro del ámbito jurídico [...] **Aconsejar.** Una vez que los problemas han sido establecidos por las partes y asimilados por el notario, éste dentro de su repertorio jurídico, se encuentra en actitud de dar un consejo eficaz [...] **Preparar.** Para la preparación y redacción de una escritura pública, se necesitan cumplimentar requisitos previos a la firma [...] **Redactar.** Para la redacción es necesario expresarse con propiedad, claridad y concisión. Además, el notario debe utilizar lenguaje jurídico [...] **Certificar.** En la certificación el notario da fe adecuando la función notarial al caso particular. Es la parte donde manifiesta el contenido de su fe pública, que es: fe de existencia de los documentos relacionados en la escritura; fe de conocimiento; fe de lectura y explicación del instrumento; fe de capacidad de los otorgantes y finalmente, fe de otorgamiento de la voluntad [...] **Autorizar.** La autorización de la escritura es el acto de autoridad del notario que convierte al documento en auténtico, quien ejerce sus facultades como fedatario público, da eficacia jurídica al acto de que se trate, permite, en el caso de un hecho, que las circunstancias asentadas produzcan los efectos de prueba plena [...] **Conservar y reproducir.** El notario satisface plenamente a los ideales de seguridad jurídica, no sólo por la actividad examinadora que integra su función, sino también porque responde a los principios de conservación y reproducción del documento. En los documentos privados no hay la posibilidad de reproducción, pues a diferencia del notarial, no existe una matriz que lo conserve en forma permanente [...].<sup>316</sup>

---

<sup>316</sup> DEL CASTILLO, Bernardo Pérez Fernández. **Derecho notarial**, p. 168-170.

Alinhada com essas atividades, o notário deve atuar com imparcialidade, equidade e discrição nas informações recebidas das partes. A função pública requer preparação técnica e jurídica, desempenho pessoal e exige cumprimento das normas jurídicas, sob pena de incorrer em responsabilidade civil, penal e administrativa.

Comassetto<sup>317</sup> pontua:

Verifica-se pelo exame desta atividade, bem como pela forma como é desenvolvida o seu caráter cooperativo, pois em inúmeros casos os particulares através da função notarial atingem a sua pretensão, não necessitando da atividade jurisdicional para a implementação de seus direitos.

A lei n. 8.935, de 18.11.1994, conceitua em seu art. 3º que “notário, ou tabelião, e oficial de registro, ou registrador, são profissionais do direito, dotados de fé pública, a quem é delegado o exercício da atividade notarial e de registro.”<sup>318</sup>

A língua falada e escrita é um sistema de signos em constante desenvolvimento e modificação. É sabido que a linguagem jurídica é mais rigorosa a coloquial e está susceptível às mudanças históricas, políticas e sociais que ocorreram ao longo da história até os dias atuais. Os cartórios são um bom exemplo disso. Ao longo de muitos anos, eles sofreram alterações funcionais, organizacionais e de regramento que, por sua vez, afetaram o significado do vocábulo "cartório".<sup>319</sup>

A palavra cartório segundo Quadros<sup>320</sup> é originária do grego *kharte* e do latim *chartarium*, meio de escrita, epístola, carta, documento, diploma. Consiste numa organização de um tabelião/notário ou escrivão, para registrar, certificar, autenticar, emitir e arquivar certidões, escrituras e outros documentos, e tem origem nos chamados cartulários, coleções de documentos notariais que eram depositados

<sup>317</sup> COMASSETTO, Miriam Saccòl. **A Função Notarial Como Forma de Prevenção de Litígios**. Porto Alegre: Norton, 2002, p. 113.

<sup>318</sup> BRASIL. Lei n. 8.935/94 que regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8935.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8935.htm)> Acesso em 19/04/2021.

<sup>319</sup> PASTURA, Marcelo Rodrigues Alves. **Cartórios Extrajudiciais**. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/17307/cartorios-extrajudiciais>. Acesso em 19-04-2021.

<sup>320</sup> QUADROS, Maria de Fátima Batista. **Direito notarial e registral e a figura do notariado à luz da evolução histórica e jurídica**, p. 37.

em igrejas, mitras ou mosteiros, e tinham por objetivo conservar os documentos lavrados pelos notários medievais.

"Cartório, na terminologia forense, tem significação de determinar, genericamente, toda espécie de ofício ou escrivania judicial, assim se compreendendo os tabelionatos, os registros e demais ofícios de serventia pública. É, pois, sentido que se vem generalizando, e toda repartição de escrivão judicial ou de notário público, se distingue, também, por esta designação, embora, tecnicamente, se costume dar a cada espécie a denominação que lhe é própria: escrivania para a repartição ou estabelecimento do escrivão, tabelionato, para o notário ou tabelião, reservando-se mais propriamente o cartório para os ofícios de registro público."<sup>321</sup>

Em Portugal cartório é o local de trabalho do notário ou tabelião, portanto, o vocábulo limita-se às funções notariais tão somente. Já no Brasil refere-se a uma série maior de competências, abrangendo desde os registros civis de pessoas naturais, jurídicas, títulos e documentos, imóveis, bem como a atividade notarial, compreendida por notas, protestos de títulos e cartórios judiciais.<sup>322</sup>

#### **4.3 A ATIVIDADE NOTARIAL E REGISTRAL EM PERSPECTIVA HISTÓRICA**

Do nascimento até depois da morte as atividades de notas e de registros públicos estarão presentes na vida das pessoas.

Ceneviva<sup>323</sup> destaca que as atividades notariais e de registro devem ser vistas em sua relevância social. A importância deve-se à abrangência dos atos e fatos, que envolve o indivíduo desde o nascimento até o óbito, registrando e dando publicidade a todos os atos e fatos realizados pelos cidadãos durante suas vidas, a exemplo do casamento, divórcio, partilhas, inventários, contratos de compra e venda. Trata-se de atividades diretamente relacionadas ao cotidiano das pessoas.

Os contextos históricos do Direito Notarial e Registral podem ser percebidos pela necessidade de perpetuar e regulamentar os negócios realizados

<sup>321</sup> DE PLÁCIDO E SILVA, Oscar Joseph. **Vocabulário Jurídico**. 17 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p. 155.

<sup>322</sup> QUADROS, Maria de Fátima Batista. **Direito notarial e registral e a figura do notariado à luz da evolução histórica e jurídica**, p. 42.

<sup>323</sup> CENEVIVA, Walter. **Lei dos notários e registradores comentada**. São Paulo: Saraiva, 2007, p.

pelo homem. Chicuta<sup>324</sup> afirma que o surgimento dos registros de títulos e documentos está relacionado à histórica preocupação do homem em perpetuar atos e fatos relevantes, como exemplo cita as inscrições e desenhos em pedras (pinturas rupestres), ainda na fase dos documentos não escritos.

Na mesopotâmia, antes do Código de Hamurabi, já eram realizados contratos imobiliários em tabuletas de argila, os quais eram elaborados e selados pelos escribas. Na Grécia antiga, os notários e registradores testemunhavam e memorizavam os negócios jurídicos praticados pelos particulares. No Egito antigo existia o costume de registrar os acontecimentos por meio dos escribas dos faraós.<sup>325</sup>

Os escribas do povo hebreu possuíam elevado *status* social, porque eram tidos como doutores e intérpretes da lei. Trata-se, pois, de função de prestígio e a carreira era complexa e permeada de classes e especialização desses profissionais.<sup>326</sup> Existia o escriba do rei, que autenticava os atos monárquicos; o escriba do povo que dominava a leitura e a escrita, e por isto era capaz de selar contratos entre particulares; o escriba que era funcionário do Estado; o escriba da lei, responsável único para interpretar o espírito da lei, e por consequência o mais importante dessas classes, notadamente porque suas interpretações eram respeitadas pelo povo e governantes.<sup>327</sup>

Em Roma os registros históricos que tratavam das funções notarial e de registro evidenciam elevada investidura moral e fé pública.

Os Romanos possuíam um sistema bastante complexo de documentação escrita sobre diversos aspectos da vida em comunidade. Com a expansão do Império, desenvolveu-se uma estrutura ainda mais sofisticada, em termos de registros. Muitos nomes nos são familiares. Havia o *notarius* (similar ao taquígrafo moderno, escrevia com notas, espécie de abreviatura das palavras), o *argentarius* (espécie do banqueiro, o qual registrava os empréstimos

<sup>324</sup> CHICUTA, Kioitsi. **Registros Públicos e Segurança Jurídica**. São Paulo: Sergio Antonio Fabris Editor, 1998, p.

<sup>325</sup> LINS, Caio Mário de Albuquerque. **Coleção concurso para notários e registradores**: a atividade notarial e de registro. São Paulo: Companhia Mundial de Publicações, 2010, v. 1, p. 9.

<sup>326</sup> SARDINHA, Cristiano de Lima Vaz. **Cartórios e acesso à justiça**. Salvador: Editora Juspodivm, 2019, p. 43-44.

<sup>327</sup> COSOLA, Sebastián J. **Los deberes éticos notariales**. Buenos Aires: Ad-Hoc, 2008, p. 24.

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 contadaria 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.<sup>328</sup>

O registro civil de pessoas naturais já existia na época do Império Romano, tendo como principal requisito a prova de casamento, notadamente por conta da acentuada influência cristã vivenciada naquele contexto histórico. O registro civil tinha por finalidade, ainda, o recenseamento geral da população, para servir de base ao império quanto à extensão de seus comandos.<sup>329</sup>

Durante o período da Inquisição na Europa, os cartórios eram os locais em que os suspeitos de heresia eram chamados para prestar depoimento e serem julgados. Esses tribunais armazenavam o histórico de todos os julgados em uma espécie de ficha. Ser fichado naquela época representava uma mancha na sociedade que dificilmente o cidadão conseguiria se livrar. Nesse contexto histórico o cidadão estava marcado com culpa em *el notário*, expressão surgida na Espanha. Em português a expressão ganha palco até hoje como “com culpa no cartório”.<sup>330</sup>

A atividade notarial em Portugal é advinda da Espanha, tendo sido regulamentada pela primeira vez no século XIV, por meio dos Regimentos dos Tabeliães. Em Portugal, as Ordenações Filipinas normatizaram as funções notariais do século XVII até o século XX. Nessa esteira, o notariado brasileiro tem origem do tabelionato português.<sup>331</sup>

---

<sup>328</sup> LINS, Caio Mário de Albuquerque. **Coleção concurso para notários e registradores:** a atividade notarial e de registro, p. 16.

<sup>329</sup> LOPES, Miguel Maria de Serpa. **Tratado dos registros públicos**. Brasília: Livraria e Editora Brasília Jurídica, 1996.

<sup>330</sup> FEIJÓ, Bruno Vieira. Culpa no cartório. **Revista Aventuras na História**, São Paulo, 02.2008. Disponível em: <https://aventurasnahistoria.uol.com.br/noticias/acervo/culpa-cartorio-435882.phtml>. Acesso em 19-04-2021

<sup>331</sup> MACEDO, Deoclécio Leite de. Notariado. Rio de Janeiro: **Arquivo Nacional**. Disponível em: <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:UOel23PShLsJ:https://arisp.files.wordpress.com/2007/12/deoclecio.pdf+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br&client=firefox-b-d>. Acesso em 19-04-2021.

De acordo com Macedo<sup>332</sup> nos termos da legislação portuguesa aplicável ao Brasil no período colonial, eram necessários alguns requisitos e características específicas para assumir o cargo de tabelião, como possuir 25 anos de idade, ter cidadania do Reino de Portugal, estar casado, ser idôneo moralmente, ter capacidade físico-mental, apresentar ficha corrida de isenção de culpa-crime, ser do sexo masculino, devendo também prestar bons serviços e ser dotado de boa instrução e formação.

Consoante o mesmo historiador, no Brasil, com a divisão em capitâncias hereditárias, era dado aos donatários, pelos forais, o poder de criar vilas e seus ofícios de governança, inclusive os tabeliães, como se vê no foral de Duarte Coelho, para Pernambuco, e no de Martim Afonso de Sousa, para São Vicente. Com o tempo, pelo costume dos reis de recompensarem os filhos dos oficiais, os serviços dos pais que bem servissem os ofícios sem erro nem culpa, introduziu-se, pela chamada lei consuetudinária, o uso de se conceder a propriedade hereditária dos ofícios de Justiça e Fazenda. Desse costume muito se valeram as viúvas e filhas dos proprietários falecidos para se beneficiarem dos rendimentos dos ofícios para sua subsistência, dote de casamento ou entrada em convento.<sup>333</sup>

O notariado brasileiro, ramificação do português, regeu-se, até a Independência, pela legislação geral do Reino contida nas Ordенаções, por leis extravagantes e por leis específicas para a colônia. As Ordenações Filipinas foram adotadas no Brasil independente pelo decreto de 20 de outubro de 1823, e nos serviram de código, em parte, até a entrada em vigor do Código Civil de 1916. O primeiro parágrafo do Título VIII do Primeiro Livro dessas Ordenações dispôs: "Em qualquer cidade, villa ou lugar, onde houver casa deputada para os Tabelliães de notas, starão nela pela manhã e à tarde, para que as partes, que os houver mister para fazer alguma scriptura, os possam mais prestes achar".<sup>334</sup>

---

<sup>332</sup> MACEDO, Deoclécio Leite de. Notariado. Rio de Janeiro: **Arquivo Nacional**.

<sup>333</sup> MACEDO, Deoclécio Leite de. Notariado. Rio de Janeiro: **Arquivo Nacional**.

<sup>334</sup> KUMPEL, Vitor Frederico. Evolução histórica da atividade notarial no Brasil. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/regstralhas/178865/evolucao-historica-da-atividade-notarial-no-brasil>. Acesso em 18/07/2022.

A primeira lei brasileira atinente ao notariado foi a de 11 de outubro de 1827, que aboliu a propriedade dos ofícios, transformando-a em serventia vitalícia, surgindo a ideia de atribuição vitalícia das serventias que se mantém até os dias atuais. Eis:

Todos os ofícios de Justiça, ou Fazenda, serão conferidos, por títulos de serventias vitalícias, as pessoas, que para elles tenham a necessária idoneidade, e que os sirvam pessoalmente; salvo o acesso regular, que lhes competir por escala nas repartições, em que o houver" ficando revogadas "todas as leis, alvarás, decretos, e mais resoluções em contrário.<sup>335</sup>

Seguiram-se numerosas leis, que foram, afinal, já nos últimos anos do Império, consolidadas pelo decreto nº 9.240, de 28 de abril de 1885, e respectivo regulamento, o qual, pode-se dizer, constitui o primeiro Código de Notariado Brasileiro.<sup>336</sup>

Conforme Ribeiro<sup>337</sup> "os cargos de tabelião eram providos por doação, com investidura vitalícia, podendo ser obtidos por compra e venda ou de sucessão causa mortis, sem preocupação com preparo ou aptidão para o exercício da função."

No Brasil o sistema notarial antecedeu o registral, tendo chegado a esta terra nas primeiras expedições dos portugueses para a América, por volta de 1500. O sistema sesmarial foi posto em prática no Brasil assim que os colonizadores chegaram à terra, com objetivo de gerar riquezas por meio da prática de comércio e agricultura que sobre ela seria praticado. Ilustrando esse contexto Braga<sup>338</sup> ensina:

No Brasil o registro imobiliário teve início por óbvio após o ano de 1500, com o descobrimento, e em momento posterior com a instituição das sesmarias. Com a implantação do sistema sesmarial foram concedidas terras aos donatários. Autorizando esses, a subdivisão de suas terras em áreas menores. Ocorriam transferências das sesmarias, e na maioria das vezes de maneira informal. Ocorrendo informais situações possessórias. Pois, não existiam registros fidedignos a respeito de propriedade ou posse.

---

<sup>335</sup> KUMPEL, Vitor Frederico. Evolução histórica da atividade notarial no Brasil.

<sup>336</sup> MACEDO, Deoclécio Leite de. Notariado. Rio de Janeiro: **Arquivo Nacional**.

<sup>337</sup> RIBEIRO, Luis Paulo Aliende. **Regulação da Função Pública Notarial e de Registro**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 28.

<sup>338</sup> BRAGA, Marcelo. **Cartórios: A Importância e a Evolução Histórica**. Belo Horizonte, Minas Gerais. Disponível em: <https://marceloadvbh.jusbrasil.com.br/artigos/390657528/cartorios-a-importancia-e-a-evolucao-historica>. Acesso em 18/07/2022.

Até a Proclamação da República e separação da igreja do Estado, os nascimentos, casamentos e óbitos eram afetos à igreja, porque essa atividade de registros era delegada aos padres e parte do clero, os quais eram remunerados como funcionários públicos. Sob a forte influência da igreja católica, apenas os indivíduos que abraçassem essa religião tinham o direito de serem registrados. No Brasil, o catolicismo era religião oficial do império, portanto, responsável pela realização de registros, sendo seus atos dotados de veracidade e legalidade. Dessa forma, os registros de natureza paroquial foram, durante anos, a única forma de documentação formal que era aceita em solo brasileiro.<sup>339</sup> No entanto, apenas no início dos anos 1970 foi editada a Lei de Registros Públicos (Lei n. 6.015, de 31/12/1973), contextualizando as espécies de registros e sua regulamentação.

Para Loureiro<sup>340</sup> o esboço histórico das atividades de notas e de registros públicos denota que sua importância não reside na definição do período exato do seu nascimento, mas na constatação de que não se perderam no tempo e que permaneceram vivas e incólumes aos diversos acontecimentos da história. Eis:

Se já existia nas comunidades mais rudimentares, o notário continua a exercer o seu ofício nas sofisticadas sociedades do mundo moderno. Enquanto as instituições mais veneráveis e poderosas ruíram com o passar dos séculos, o Notariado atravessou incólume a Queda do Império Romano, as trevas da alta Idade Média, o Renascimento, a Revolução Industrial até mesmo a sangrenta revolta do povo contra a aristocracia. A Revolução Francesa demoliu antigas instituições, mas o notariado foi preservado e revigorado. Assim também o Registro em suas várias modalidades: o Registro de nascimento e de estado já era conhecido na Roma de Augusto e o Registro de Imóveis, na sua configuração similar à atual, remonta à cidade de Colônia dos séculos XVII ou XVIII, expandindo-se *incontinenti* para os demais centros mundiais.

O antropocentrismo e o Renascimento retiraram o homem na posição de mero espectador dos acontecimentos naturais e sociais da vida, colocando-o como ato principal de sua própria história. Nessa época a hegemonia e o poderio da igreja passaram a ser contestados, e com isso os argumentos de autoridade que até então eram pregados como verdade cederam diante das críticas e argumentos

---

<sup>339</sup> RIBEIRO, Juliana de Oliveira Xavier. **Direito notarial e registral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008, p. 32.

<sup>340</sup> LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos**: teoria e prática. 7 ed. rev., atual. e ampl. Salvador: Juspodivm, 2016, p. 9

contrários. Na idade moderna separou-se Igreja e Estado no Ocidente, e com isso as atividades notariais e de registros públicos se modernizaram e ganharam características que lhe são peculiares até hoje.<sup>341</sup>

A partir da promulgação da CF/88, extinguiu-se a herança imperial da vitaliciedade das serventias notariais e de registro. A delegação da atividade somente é concedida àquele que sagrar-se aprovado no concorrido e seletivo concurso público de provas e títulos. Os critérios de seleção são rigorosos para justamente prestigiar a atividades extrajudicial que passou a ser desempenhada por profissional com profunda formação jurídica e aptidão técnica, contribuindo para a garantia da segurança jurídica dos atos praticados e conferir tranquilidade aos cidadãos que procuram o serviço para formalizar juridicamente suas vontades.

A par desse contexto histórico afirma-se que as atividades notariais e de registros tendem a perdurar indefinidamente nas sociedades humanas da pós-modernidade, devido à sua própria concepção existencial, notadamente porque conferem segurança jurídica às convenções firmadas entre os indivíduos, chancelam a boa-fé, a efetividade e a publicidade dos atos e fatos jurídicos, contribuindo para o desenvolvimento econômico, geração de riquezas, além de prevenir conflitos.

#### **4.4 NATUREZA DA FUNÇÃO NOTARIAL E DE REGISTRO**

Historicamente as atividades de notas e de registros sempre se fizeram presentes nas sociedades humanas, estando ligadas à organização dos Estados, com certa variação de suas atividades à vista dos costumes e leis de cada região.

Por este motivo, se desenvolveram sistemas específicos ou tipos de notariado, sendo os de maior destaque, o sistema anglo-saxônico, o funcionalista e o latino.

Nos países anglo-saxônicos, que seguem o sistema da *common law*, certos profissionais liberais são considerados notários, ainda que não seja obrigatório qualquer tipo de formação jurídica. Nesses países, os profissionais não

---

<sup>341</sup> MACEDO, Deoclécio Leite de. Notariado. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional.

são dotados de fé pública na realização de suas atividades.<sup>342</sup> Nas palavras de Carreras<sup>343</sup> “*los public notary son meros testigos cualificados de firmas que se ponen en documentos privados*”. Neste sistema não se exige uma formação mínima, bastando a alfabetização. Nesse ponto ensina Alexander<sup>344</sup>:

No se les requiere ni haber superado la educación secundaria o bachillerato ni haber obtenido ningún tipo de título universitario. En la mayoría de los estados (norteamericanos) se requiere que tengan al menos dieciocho años y que residan en el estado o en el condado en el que van a ejercer.

No sistema funcionalista o notário é um servidor público do Estado, pago diretamente pela Administração Pública pelos atos que pratica, não ostentando autonomia funcional de análise dos casos concretos que lhe são apresentados.<sup>345</sup> Ortega<sup>346</sup> conceitua:

El sistema de notariado estatal, donde la función pública se ejerce exclusivamente por funcionarios integrantes de la Administración Pública o Judicial, no siendo – necesariamente un profesional del derecho. Por esta razón, los documentos suelen tener poca calidad técnica. Estos funcionarios dependen del Poder Judicial, siendo la Administración quien los designa. Entre los países que siguen este sistema podemos destacar algunos Estados alemanes de Buttemberg y Baden, parte de Noruega y el Cantón Suizo de Zurich.

O sistema latino, de origem romano-germânica e adotado majoritariamente nos países que seguem o sistema da *civil law*, constitui uma mescla dos dois sistemas anteriores. Aplicado no Brasil, a função notarial é de natureza híbrida, pois inserida em uma área comum entre a esfera pública e a privada. A fé pública constitui requisito inerente a todos os atos praticados pelos notários e registradores.<sup>347</sup> Para Alvarez, o sistema latino

<sup>342</sup> LINS, Caio Mário de Albuquerque. **Coleção concurso para notários e registradores: a atividade notarial e de registro**, p. 10.

<sup>343</sup> CARRERAS, Valerio Pérez de Madrid. **Legislación Notarial**. Academia Matritense del Notariado. Colegio Notarial de Madrid. 2007, p. 13.

<sup>344</sup> ALEXANDER, Ross R. **La función del Notario en los sistemas de Civil Law y Common Law en la era de la Globalización**. Madrid: Editora Bosch, 2012, p. 69-70.

<sup>345</sup> LINS, Caio Mário de Albuquerque. **Coleção concurso para notários e registradores: a atividade notarial e de registro**, p. 11

<sup>346</sup> MARTÍNEZ ORTEGA, Juan Carlos. **Introducción al Derecho Notarial**, p. 45.

<sup>347</sup> LINS, Caio Mário de Albuquerque. **Coleção concurso para notários e registradores: a atividade notarial e de registro**, p. 13.

[...] corresponde el Notariado latino, que, con unas u otras variantes, es el que rige en la Europa latina, parte de Alemania, Holanda, Luxemburgo, parte de Suiza, casi en toda Hispano-América, parte francesa de Canadá y Estado de Luisiana. El Notariado de estos países se reúne periódicamente en Congresos y el primero de ellos adoptó el siguiente concepto del Notario Latino, en el que se reflexan sus caracteres: Es el profesional del Derecho encargado de una función pública consistente em recibir, interpretar y dar forma legal a la voluntad de las partes, redactando los instrumentos adecuados a ese fin y conferiéndoles autenticidad; conservar los originales de éstos y expedir cópias que den fe de su contenido. En su función está comprendida la autenticación de hechos.<sup>348</sup>

O notariado de tipo latino apresenta uma natureza híbrida resultante do fato de atribuir aos notários um misto de funções públicas e privadas. Com efeito, os notários, se por um lado, na qualidade de oficiais públicos conferem fé pública, por outro atuam como profissionais liberais aconselhando os seus clientes de uma forma individualizada e imparcial. Rios Hellig<sup>349</sup> faz referência aos princípios e valores que norteiam o exercício da fé pública pelos notários do sistema latino:

Excelencia: debe tender a lo mejor en materia jurídica y ética. Legitimación, objetividad y profesionalismo: que sea objetiva, exacta en cuanto a su estudio y que además sea reconocida por la sociedad. Sustentabilidad (autonomía): consiste en el derecho a la autodeterminación que tiene el notario sobre la solución que propone a sus clientes. Independencia del poder público: no se encuentra adscrito a él. Lleva a cabo una función pública, pero es un particular, no un funcionario público. Imparcialidad.

Pode-se dizer que os notários latinos, muito embora exerçam uma função pública investida de autoridade do Estado, não são funcionários públicos visto que não receberam qualquer remuneração do Estado. Além disso, os notários são proprietários das instalações em que exercem a sua atividade, contratam o seu pessoal e dispõem de sua própria carteira de clientes.

Diante do arrazoado, o sistema latino constitui um misto entre os sistema anglo-saxônico e o funcionalista, à medida que o tabelião ou notário é um particular que pratica atividades de natureza eminentemente pública, cujos atos são dotados de fé pública.

---

<sup>348</sup> ALVAREZ, Pedro Ávila. **Estudios de Derecho Notarial**. Madrid: Editora Montecorvo S. A., 1973, p. 28

<sup>349</sup> RÍOS HELLING, Jorge. **La práctica del derecho notarial**, p. 29.

O tabelião no modelo do notariado latino consiste em verdadeiro assessor jurídico das partes quanto aos atos a serem lavrados. Cabe a ele avaliar a vontade das partes, checando a ausência de vícios jurídicos e de qualquer ilicitude, prestar-lhes esclarecimento sobre o alcance e a eficácia jurídica de seus atos e informá-las de outra possível forma, se houver, para melhor atingir os resultados pretendidos.<sup>350</sup>

O modelo latino que é adotado no Brasil é o mesmo em 91 países do mundo, e 7 entre as 10 maiores economias adotam o mesmo sistema notarial e registral do Brasil (Alemanha, França, Japão, China, Rússia, Indonésia e Brasil); atende 22 dos 27 países que compõem a União Europeia e 15 dos 20 países componentes do G 20. O modelo latino simplesmente 2/3 da população mundial. O sistema híbrido ou anglo saxão, por sua vez, é adotado na África do Sul, Inglaterra, Estados Unidos, Austrália e Índia).<sup>351</sup>

Isso cai por terra a ideia de que “cartório” existe apenas em nosso país, mormente porque o sistema latino se mostra eficiente em contraposição a outros modelos arraigados pelo mundo.

#### **4.5 CARACTERÍSTICAS DE BASE DOS SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTROS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO**

Neste momento se faz necessária a discriminação metodológica entre a atividade de tabelionato, realizada pelo notário ou tabelião e a atividade de registros públicos, de competência do registador ou oficial de registro, não obstante distintas, con quanto, harmônicas entre si.

O Direito Notarial já inicialmente definido requer um aprofundamento conceitual. Sardinha<sup>352</sup> o define como sendo

o conjunto de normas e princípios regentes da atividade notarial, que é aquela dotada de fé pública, capaz de compatibilizar a vontade das

---

<sup>350</sup> BRANDELLI, Leonardo. A função notarial na atualidade. **Revista de Direito Imobiliário**, v.80, p.55-78, jan./jun. 2016.

<sup>351</sup> ANOREG. **Cartórios em números**. 2022. 4 ed. Disponível em: <https://www.anoreg.org.br/site/comunicacao/revistas/cartorio-em-numeros/>. Acesso em 28/03/2023.

<sup>352</sup> SARDINHA, Cristiano de Lima Vaz. **Cartórios e acesso à justiça**, p. 58.

partes de forma técnica, organizada e juridicamente adequada, garantindo a paz social e a segurança do ordenamento jurídico.

A atividade notarial também tem por finalidade prevenir litígios diante da sua função de aconselhamento das partes e ultimamente dotados da competência de mediar e conciliar pessoas envolvidas em conflitos. El Debs<sup>353</sup> destaca:

A função do notário não se restringe apenas em instrumentalizar e autenticar documentos. No exercício de sua função ele exerce o relevante papel de orientador, assessor e conselheiro das partes que o procuram para formalização de um negócio jurídico. Outrossim, o tabelião, por ser um profissional do direito dotado de fé pública, desempenha um papel fundamental relevância social ao apreender a real vontade das partes e elaborar um documento em consonância com o ordenamento jurídico. A significância da função notarial se observa em todos os ramos do direito, e notadamente na prevenção de litígios realizando, desse modo, um nobre papel de pacificador social.

A importância da função notarial para a segurança jurídica das relações sociais é confirmada por Rezende<sup>354</sup>

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 grande 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 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.

Imprescindível que a atividade notarial deva ser praticada sob à luz da técnica jurídica adequada, com redação clara e objetiva, para obter efetividade num aconselhamento, num acordo e na prática de seus atos de modo geral

---

<sup>353</sup> EI DEBS, Martha. **Legislação notarial e de registros públicos comentada**, p.16-23.

<sup>354</sup> REZENDE, Afonso Celso Furtado de. **Tabelionato de notas e o notário perfeito**: direito de propriedade e atividade notaria face a face com o Código Civil de 2002. 4 ed. Campinas: Millennium, 2006, p. 33.

O Direito Registral, por sua vez, pode ser sintetizado como o ramo da Ciência do Direito, que respaldado pela fé pública é capaz de formalizar e organizar os atos e fatos jurídicos, tornando-os públicos e eficazes em relação a terceiros.<sup>355</sup>

A atividade notarial e registral atualmente encontra respaldo constitucional na seguinte ordem:

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.<sup>356</sup>

Até 1994, o ordenamento jurídico tinha somente como regramento a área registral por meio da Lei n. 6.015/73. Com a edição da Lei n. 8.935/94<sup>357</sup> – Lei dos Notários e Registradores, foi regulamentado o texto constitucional e disciplinada toda a atividade registral e notarial no país. A esse tempo o termo “cartório” foi substituído pela denominação “serventias extrajudiciais”, no entanto, por não se tratar de um vocábulo popular, o termo “cartório” ainda é o mais utilizado atualmente.

Nos artigos 1º, 3º e 5º da Lei n. 8.935/94<sup>358</sup> estão previstas as funções e características dos profissionais que ascenderem a função, definição da natureza e afins. Eis

---

<sup>355</sup> 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 de 2002, p. 42.

<sup>356</sup> BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

<sup>357</sup> BRASIL. Lei n. 8.935/94 que regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro.

<sup>358</sup> BRASIL. Lei n. 8.935/94 que regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro.

Art. 1º Serviços notariais e de registro são os de organização técnica e administrativa destinados a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos.

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

Art. 5º Os titulares de serviços notariais e de registro são os:

I – tabeliães de notas;

II – tabeliães e oficiais de registro de contratos marítimos;

III – tabeliães de protesto de títulos;

IV – oficiais de registro de imóveis;

V – oficiais de registro de títulos e documentos e civis das pessoas jurídicas;

VI – oficiais de registro civis das pessoas naturais e de interdições e tutelas;

VII – oficiais de registro de distribuição;

Ceneviva<sup>359</sup> afirma que “serviços notariais são prestados pessoalmente por notários ou tabeliães, ou por seus prepostos, sob a responsabilidade daqueles, em serventias voltadas para o atendimento do povo em geral”. Na sequência, ao referir-se a serviços de registro, destaca que são aqueles dedicados ao “assentamento de títulos de interesse privado ou público, para sua oponibilidade a todos os terceiros, com a publicidade que lhes é inerente, garantindo, por definição legal, a segurança, a autenticidade e a eficácia dos atos da vida civil a que se refiram”.

Os serviços notariais e de registros são de natureza finalística, vinculados à existência e à preservação dos atos jurídicos aos quais digam respeito, assegurando-lhes as qualidades decorrentes da delegação pelo Poder Público, com estrita observância aos princípios que regem a atividade.

---

<sup>359</sup> CENEVIVA, Walter. **Lei dos Notários e Registradores Comentada**. 9 ed. São Paulo: Saraiva, 2014. Versão eletrônica.

À luz do texto constitucional constata-se claramente que o Poder Público confere por meio de delegação feita a particulares o desempenho das funções notariais e de registros públicos.

Em razão do caráter híbrido dos serviços, os titulares das delegações não são categorizados como servidores públicos, mas inseridos num rol mais abrangente de agentes públicos. Ribeiro<sup>360</sup> afirma que:

os notários e registradores, embora exercentes de função pública, não são funcionários públicos, nem ocupem cargos públicos efetivos, tampouco se confundem com os servidores e funcionários integrantes da estrutura administrativa estatal.

Por desempenharem função que somente se justifica a partir da presença do Estado, o que afasta a ideia de atividade exclusivamente privada, incluem-se na categoria de agentes públicos, nos termos acolhidos pela doutrina brasileira de direito administrativo. Di Pietro<sup>361</sup> destaca que agente público é "toda pessoa física que presta serviços ao Estado e às pessoas jurídicas da Administração Indireta." Neste passo, tratando-se de uma classe mais ampla e genérica de sujeitos que servem ao poder público, conclui-se que os notários e registradores não são considerados servidores públicos, mas sim agentes públicos dotados de fé pública que exercem atividade delegada pelo Estado.

Dessa forma, os serviços prestados pelos delegatários, apesar de não ser reputada como serviço público propriamente dito, é considerada de natureza pública pelo Supremo Tribunal Federal.<sup>362</sup>

#### Arremata Couture

"No debe extrañar la existencia de una función pública a cargo de un particular, porque el orden jurídica está poblada de situaciones de

---

<sup>360</sup> RIBEIRO, Luís Paulo Aliende. **A regulação da função pública notarial e de registro.** p. 46.

<sup>361</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 17 ed. São Paulo: Atlas, 2004. p. 437.

<sup>362</sup> [...] Tratam-se de atividades jurídicas que são próprias do Estado, porém exercidas por particulares mediante delegação. Exercidas ou traspassadas, mas não por conduto da concessão ou da permissão, normadas pelo caput do art. 175 da Constituição como instrumentos contratuais de privatização do exercício dessa atividade material (não jurídica) em que se constituem os serviços públicos. SUPREMO TRIBUNAL DEFERAL. ADI 2415, Relator: Min. Ayres Britto, Tribunal Pleno, julgado em 22/09/2011, acórdão eletrônico, DJe-028, divulgado em 08-02-2012, publicado em 09-02-2012. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/portal/constiticao/artigoBd.asp?item=2079>. Acesso em 18/07/2022.

esta índole. Función pública desempeñan el testigo, el perito, el sindico, el depositario, el interventor, el ciudadano que constituye la mesa receptora de voto en el dia de los comicios, etc. Y sin embargo, la ley no les otorga a condición de funcionarios públicos.”<sup>363</sup>

A delegação não se outorga por mera disposição do administrador público. É imperiosa a realização de concurso público de provas e títulos nos termos do texto constitucional supracitado para atribuir o exercício dos serviços notariais e de registro. A questão está regulamentada no art. 15 da Lei n. 8.935/94<sup>364</sup>:

Art. 15. Os concursos serão realizados pelo Poder Judiciário, com a participação, em todas as suas fases, da Ordem dos Advogados do Brasil, do Ministério Público, de um notário e de um registrador.

§ 1º O concurso será aberto com a publicação de edital, dele constando os critérios de desempate.

§ 2º Ao concurso público poderão concorrer candidatos não bacharéis em direito que tenham completado, até a data da primeira publicação do edital do concurso de provas e títulos, dez anos de exercício em serviço notarial ou de registro.

No cenário normativo mais detalhado em termos de regras de acesso aos serviços notariais e registrais no Brasil, o Conselho Nacional de Justiça editou a Resolução n. 80, de 09/06/2009, que declara a vacância dos serviços notariais e de registro ocupados em desacordo com as normas constitucionais pertinentes à matéria.<sup>365</sup> Na sequência, a Resolução CNJ n. 81/2009, que fixa as normas para realização dos concursos, inclusive no que diz respeito à composição das bancas e cálculo da nota de classificação. Os concursos podem ser realizados a cada seis meses ou em prazo inferior caso haja três ou mais serventias vagas. As listas de vacâncias são informadas ao CNJ nos meses de janeiro e julho (em relação ao semestre anterior), e os certames devem ser concluídos no prazo de 12 meses. O art. 18 da Lei n. 8.935/94 dispõe acerca do concurso de remoção para aquele que já estão no exercício da atividade notarial e registral, ditando que a legislação dos

---

<sup>363</sup> COUTURE, Eduardo J. **El concepto de Fe Pública**. Montevideo: Facultad de derecho y ciencias sociales, 1954, p. 34.

<sup>364</sup> BRASIL, Lei n. 8.935, de 18/11/1994. Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. (Lei dos cartórios). Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l10169.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l10169.htm). Acesso em 05/05/2021.

<sup>365</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução 80/2009. Disponível em <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/104>. Acesso em 19/07/2022.

Estados disporá sobre suas normas e critérios desde que não contrariem a legislação federal.

Observa-se no cenário atual que os tribunais têm realizado sucessivos concursos públicos para provimento das serventias declaradas vagas, privilegiando a igualdade de todos para acesso ao serviço de natureza pública e a própria meritocracia, extirpando totalmente a ideia da antiga assunção por hereditariedade.

O perfil do delegatário pressupõe uma profunda formação jurídica, aptidão técnica, amplos conhecimentos voltados à área de gestão administrativa e recursos humanos, para estar à frente do serviço público para o qual recebeu delegação, garantindo ao usuário um atendimento qualificado pela eficiência, cortesia e celeridade.

A Lei n. 8.935/94 elenca apenas as atribuições e competências dos notários ou tabeliães de notas em seu art. 6º (atribuições gerais) e art. 7º (competência exclusiva). Complementando a regulamentação da lei sobre a atividade notarial, o art. 8º estabelece que é livre a escolha do tabelião de notas, qualquer que seja o domicílio das partes ou o lugar de situação dos bens objeto do ato ou negócio jurídico. Os atos de competência genérica dos tabeliães de protestos estão previstos no art. 11, porque a lei específica sobre os protestos de títulos e outros documentos de dívida é posterior – Lei n. 9.492/1997.

Em relação aos oficiais de registro de imóveis, títulos e documentos e civis das pessoas jurídicas, civis das pessoas naturais e de interdições e tutelas, o art. 12 da Lei n. 8.935/94 reza que compete a tais serviços a prática dos atos relacionados na legislação pertinente aos registros públicos. Todavia, os oficiais de registro de imóveis e civis das pessoas naturais estão sujeitos às normas que definirem as circunscrições geográficas. A territorialidade constitui elemento essencial também a esses serviços registrais, inexistindo liberdade para a escolha do registrador. As Corregedorias Estatais estabelecem regras locais de funcionamento desses serviços em sua área territorial.

No tocante à responsabilidade civil dispõe a Lei n. 8.935/94<sup>366</sup>:

Art. 22. Os notários e oficiais de registro são civilmente responsáveis por todos os prejuízos que causarem a terceiros, por culpa ou dolo, pessoalmente, pelos substitutos que designarem ou escreventes que autorizarem, assegurado o direito de regresso. (Redação dada pela Lei nº 13.286, de 2016)

Parágrafo único. Prescreve em três anos a pretensão de reparação civil, contado o prazo da data de lavratura do ato registral ou notarial. (Redação dada pela Lei nº 13.286, de 2016)

Este dispositivo sofreu questionamento de sua constitucionalidade após nova redação dada pela Lei n. 13.286/2016, em face dos artigos 37§6º, e 236 da Constituição Federal. A partir da vigência dessa lei se sucederam recorrentes divergências interpretativas quanto à responsabilidade civil dos delegatários.

Os parâmetros interpretativos sobre essa temática restaram definidas no Recurso Extraordinário n. 843.846/SC, julgado pelo Supremo Tribunal Federal em fevereiro/2019, após reconhecida a Repercussão Geral – Tema 777.<sup>367</sup> A solução dada à matéria pelo pretório excuso enalteceu a incidência do regime público de prestação dos serviços, embora exercidos em caráter privado, como forma de proteção social. Velasques<sup>368</sup> afirma:

Os serviços notariais e de registro são atividades desenvolvidas in nomine do Estado, que albergam um feixe de competências públicas e, por isso mesmo, sofrem incidências do regime jurídico de direito público. Tabeliães e notários foram enquadrados na categoria de

<sup>366</sup> BRASIL. Lei n. 8.935/94 que regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro.

<sup>367</sup> RE 842.846/SC. EMENTA: “DIREITO ADMINISTRATIVO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. DANO MATERIAL. ATOS E OMISSÕES DANOSAS DE NOTÁRIOS E REGISTRADORES. TEMA 777. ATIVIDADE DELEGADA. RESPONSABILIDADE CIVIL DO DELEGATÁRIO E DO ESTADO EM DECORRÊNCIA DE DANOS CAUSADOS A TERCEIROS POR TABELIÃES E OFICIAIS DE REGISTRO NO EXERCÍCIO DE SUAS FUNÇÕES. SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS. ART. 236, §1º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO ESTADO PELOS ATOS DE TABELIÃES E REGISTRADORES OFICIAIS QUE, NO EXERCÍCIO DE SUAS FUNÇÕES, CAUSEM DANOS A TERCEIROS, ASSEGURADO O DIREITO DE REGRESSO CONTRA O RESPONSÁVEL NOS CASOS DE DOLO OU CULPA. POSSIBILIDADE.” SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Recurso Extraordinário 842.846 Santa Catarina Relator: Min. Luiz Fux. Publicado em 27/02/2019 pelo Plenário do STF. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=750504507> Acesso em 19/07/2022.

<sup>368</sup> VELASQUES, Luciana Oltramari. Responsabilidade Civil dos Notários e Registradores; mais uma hipótese de responsabilidade civil do Estado. Disponível em: <https://irirgs.org.br/2019/12/09/artigo-responsabilidade-civil-dos-notarios-e-registradores-mais-uma-hipotese-de-responsabilidade-civil-do-estado-por-luciana-oltramari-velasques/> Acesso em 19/07/2022.

agentes públicos e, quando causam prejuízos, comprometem o Estado.

Com a afirmação da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido de aplicar a teoria da responsabilidade civil objetiva em relação ao Estado para considerar que os notários e registradores somente responderão se tiverem agido com dolo ou culpa, em ação de regresso, sedimentou-se várias divergências que se inclinavam em sentido contrário, tanto o é que houve a repercussão geral e a decisão não teve unanimidade. De todo modo restou fixada a tese de que notários e registradores deverão responder por eventuais danos que vierem a causar a terceiros no exercício de suas funções, em ação de regresso compulsória.

Na esfera criminal, os artigos 23 e 24 da Lei n. 8.935/94 reza que a responsabilidade dos notários e registradores será individualizada, aplicando-se no que couber, a legislação relativa aos crimes contra a administração pública. A responsabilidade civil independe da criminal. Uma determinada conduta pode ser punível em qualquer uma das esferas ou até mesmo em todas elas, independentemente. Apesar de que serem servidores públicos, assim são equiparados os delegatários das atividades extrajudiciais, para fins da legislação penal.

A atividade notarial e registral tem incompatibilidades e impedimentos traçados no art. 25 da Lei n. 8.935/94. Os titulares estão impedidos de exercer qualquer cargo, função pública ou advocacia. Ceneviva<sup>369</sup> ensina que a incompatibilidade aponta a impossibilidade de o agente compatibilizar os direitos e deveres atribuídos por lei a duas ou mais funções. Desse modo, a advocacia se mostra incompatível com a atividade notarial e registral em razão da falta de imparcialidade do advogado, cujo caráter deve ser absoluto.

Impedimento refere-se a causa pela qual o exercício da atividade notarial ou registral constitua um obstáculo para o exercício de outras.<sup>370</sup> O impedimento perdura enquanto persistir o motivo que o provocou. Para o exercício da vereança, o notário ou Registrador deve se afastar na data da diplomação e

---

<sup>369</sup> CENEVIVA, Walter. **Lei dos Notários e dos Registradores Comentada**. posição 5494.

<sup>370</sup> CENEVIVA, Walter. **Lei dos Notários e dos Registradores Comentada**. posição 5494.

retornar ao final do mandato.<sup>371</sup> Constitui impedimento, ainda, a indicação de advogado para as partes.

O art. 27 da Lei n.8.935/94<sup>372</sup> dispõe que “no serviço de que é titular, o notário e o registrador não poderão praticar, pessoalmente 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,” pelo simples fato de que não há fé pública num ato praticado pelo titular em seu próprio benefício ou de seus parentes próximos.

Dentre os direitos elencados na lei em comento, “os notários e oficiais de registro gozam de independência no exercício de suas atribuições, têm direito à percepção dos emolumentos integrais pelos atos praticados na serventia e só perderão a delegação nas hipóteses previstas em lei,” conforme disposto no art. 28. Constituem, ainda, direitos dos notários e registradores, à luz do art. 29, o exercício de opção nos casos de desmembramento ou desdobramento de sua serventia, bem como organizar associações ou sindicatos de classe e deles participar.

A remuneração dos notários e registradores não é feita diretamente pelo Estado, mas pelos usuários do serviço, por meio do pagamento de emolumentos e custas. Esses emolumentos e custas são fixados por cada ente

---

<sup>371</sup> Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Artigo 25, § 2º, da Lei 8.935, de 18.11.1994. Afastamento das atividades notariais e de registro em virtude de diplomação em mandato eletivo. Pretensão de que seja conferida interpretação conforme à Constituição ao dispositivo para que se admita o exercício do mandato de vereador municipal. Impossibilidade. 3. O art. 54 da Constituição Federal estabelece como regra a incompatibilidade da atividade legiferante com o exercício de função ou cargo em entidades públicas ou privadas que utilizem, gerenciem ou administrem dinheiros, bens e valores públicos. Exceções expressamente previstas no texto constitucional (arts. 38, III; e 56, I). 4. Princípio da simetria. Aplicação aos mandatos de deputado estadual e vereador. Art. 27, § 1º, e art. 29, IX, da Constituição. 5. Art. 5º, XIII, c/c 22, XVI, da Constituição. Exigência de lei de competência da União para o estabelecimento de restrição ao livre exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão. 6. Art. 236, § 1º, c/c art. 22, XXV, da Constituição. Atribuição ao legislador ordinário federal para regular as atividades dos notários e dos oficiais de registro. 7. Previsão, por meio de lei federal, da incompatibilidade do exercício simultâneo da atividade estatal de notários e registradores, exercida por meio de delegação, com a atividade legiferante. Possibilidade. 8. Revogação da medida cautelar concedida. 9. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação direta de Inconstitucionalidade, n. 1531 DF, Relator: Gilmar Mendes, Data de Julgamento: 03/10/2019, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 20/03/2020. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/862017356>.

<sup>372</sup> BRASIL. Lei n. 8.935/94 que regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro.

federado, à medida que a lei federal n. 10.169, de 29/12/2000<sup>373</sup> estabelece normas gerais relativas a emolumentos, competindo aos Estados editarem leis estaduais levando em consideração as particularidades de cada região, em especial a realidade social e econômica, com vistas a tabelar os emolumentos a serem pagos aos delegatários pela prestação de seus serviços. As regras de gratuidade do serviço devem ser observadas com rigor, sob pena de perda da delegação.

O Supremo Tribunal Federal já sedimentou o entendimento de que os emolumentos advindos das atividades de notas e de registros públicos tem natureza tributária, na espécie de taxa de serviço, por retribuírem a utilização efetiva de um serviço público específico e divisível prestado ao usuário contribuinte.<sup>374</sup>

O rol dos deveres encontra-se elencado na Lei n. 8.935/94<sup>375</sup>, e não se restringe somente a eles, porque há deveres previstos em normas estaduais e nos atos normativos do Conselho Nacional de Justiça.

Pela prática de determinadas condutas<sup>376</sup>, os notários e registradores estão sujeitos a responder em sindicância ou procedimento administrativo

<sup>373</sup> BRASIL, Lei n. 10.169, de 29/12/2000. 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l10169.htm). Acesso em 05/05/2021.

<sup>374</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação direta de Inconstitucionalidade, n. 1.378-5 ES, rel. Ministro Celso de Mello, j. 30/11/95. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginador/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347013&pgl=1&pgF=100000>.

<sup>375</sup> Art. 30. I - manter em ordem os livros, papéis e documentos de sua serventia, guardando-os em locais seguros; II - atender as partes com eficiência, urbanidade e presteza; III - atender prioritariamente as requisições de papéis, documentos, informações ou providências que lhes forem solicitadas pelas autoridades judiciais ou administrativas para a defesa das pessoas jurídicas de direito público em juízo; IV - manter em arquivo as leis, regulamentos, resoluções, provimentos, regimentos, ordens de serviço e quaisquer outros atos que digam respeito à sua atividade; V - proceder de forma a dignificar a função exercida, tanto nas atividades profissionais como na vida privada; VI conhecimento em razão do exercício de sua profissão; guardar sigilo sobre a documentação e os assuntos de natureza reservada de que tenham; VII afixar vigor; VIII observar os emolumentos fixados para a prática dos atos do seu ofício; IX dar recibo dos emolumentos percebidos; X a deve receber quitação e isso é comprovado por meio de recibo, observar os prazos legais fixados para a prática dos atos do seu ofício; XI fiscalizar o recolhimento dos impostos incidentes sobre os atos que devem praticar; XII - facilitar, por todos os meios, o acesso à documentação existente às pessoas legalmente habilitadas; XIII - encaminhar ao juízo competente as dúvidas levantadas pelos interessados, obedecida a sistemática processual fixada pela legislação respectiva; XIV - observar as normas técnicas estabelecidas pelo juízo competente. BRASIL. Lei n. 8.935/94 que regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro.

<sup>376</sup> Art. 31. São infrações disciplinares que sujeitam os notários e os oficiais de registro às penalidades previstas nesta lei: I - a inobservância das prescrições legais ou normativas; II - a conduta atentatória

disciplinar, destinado a apurar prática infracional e aplica as penalidades previstas no art. 32, quais sejam, repreensão, multa, suspensão por noventa dias, prorrogável por mais trinta e perda da delegação. Esta última dependerá de sentença judicial transitada em julgado; ou de decisão decorrente de processo administrativo instaurado pelo juízo competente, assegurado o amplo direito de defesa, nos termos do art. 35 da lei em voga. No mais, as penas serão impostas pelo juízo competente, independentemente da ordem de gradação, conforme a gravidade do fato. Em todo processo judicial ou procedimento administrativo será assegurado o contraditório e a ampla defesa, garantias máximas constitucionais.

O Poder Judiciário, através do juízo competente, é o responsável pela fiscalização dos atos notariais e de registro, conforme art. 37 da Lei n. 8.935/94. A seu turno, o texto constitucional, em seu art. 103-B§4º, III<sup>377</sup>, dispõe que compete ao Conselho Nacional de Justiça receber e conhecer reclamações contra os titulares das serventias notariais e de registros. O Regimento Interno do CNJ, em seu art. 8º<sup>378</sup>, define a competência do Corregedor Nacional de Justiça para expedir recomendações, provimentos, instruções, orientações e outros atos normativos aos serviços notariais e de registro.

A atividade fiscalizatória ocorre sempre que necessário a critério do próprio juiz corregedor permanente ou Corregedoria-Geral, nas chamadas inspeções, correições ordinárias ou extraordinárias, ou mediante representação de qualquer interessado quando da inobservância de obrigação legal por parte de

---

às instituições notariais e de registro; III - a cobrança indevida ou excessiva de emolumentos, ainda que sob a alegação de urgência; IV - a violação do sigilo profissional; 26 35 V - o descumprimento de quaisquer dos deveres descritos no art. 30. BRASIL. Lei n. 8.935/94 que regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro.

<sup>377</sup> Art. 103-B: O Conselho Nacional de Justiça compõe-se de 15 (quinze) membros com mandato de 2 (dois) anos, admitida 1 (uma) recondução, sendo: [...] III - receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializados, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional dos tribunais, podendo avocar processos disciplinares em curso e determinar a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.**

<sup>378</sup> Art. 8º: [...] X - expedir Recomendações, Provimentos, Instruções, Orientações e outros atos normativos destinados ao aperfeiçoamento das atividades dos órgãos do Poder Judiciário e de seus serviços auxiliares e dos serviços notariais e de registro, bem como dos demais órgãos correicionais, sobre matéria relacionada com a competência da Corregedoria Nacional de Justiça. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Regimento interno do Conselho Nacional e Justiça. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/124>.

notário, registrador ou prepostos. À vista de indícios da prática de crimes será remetido ao Ministério Público os documentos necessários para apuração e, se for o caso, oferecimento da denúncia. Não há vínculo do serviço notarial e registral com o Judiciário a não ser a submissão à fiscalização conforme previsão constitucional e legal.

A delegação extingue-se pela morte, aposentadoria facultativa, invalidez, renúncia, perda, nos termos do art. 35 e descumprimento, comprovado, da gratuidade estabelecida na Lei n. 9.534, de 10/12/1997. Extinta a delegação por qualquer motivo, o Tribunal de Justiça competente declarará vago o respectivo serviço e designará substituto.<sup>379</sup>

#### **4.6 PRINCIPIOS NORTEADORES DA ATIVIDADE NOTARIAL E REGISTRO**

A base principiológica do Direito Notarial e Registral estão consagradas ao longo da história. Sendo as atividades de notas e de registros públicos de natureza pública lhe são aplicáveis os princípios constitucionais comuns à Administração Pública em geral, previstos no art. 37 da Constituição Federal, quais sejam, a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Além do mais, há previsão de princípios específicos que devem nortear as atividades notarial e registral.

O princípio da legalidade é a viga mestra de todo e qualquer ato público administrativo ou judicial, constituindo uma das principais garantias aos direitos dos cidadãos, porque regula e define a atuação da Administração Pública. Não é permitido ao agente público atuar contra a lei ou ser omissivo no cumprimento dela. As atividades notariais e registrais devem ser guiadas pelos limites legais que lhe são impostos pela lei.<sup>380</sup>

---

<sup>379</sup> Art. 39. Extinguir-se-á a delegação a notário ou a oficial de registro 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. §1º Dar-se-á aposentadoria facultativa ou por invalidez nos termos da legislação previdenciária federal. §2º Extinta a delegação a notário ou a oficial de registro, a autoridade competente declarará vago o respectivo serviço, designará o substituto mais antigo para responder pelo expediente e abrirá concurso. BRASIL. Lei 8935 de 18 de novembro de 1994. Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispendo sobre serviços notariais e de registro. (Lei dos cartórios). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8935.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8935.htm)

<sup>380</sup> SARDINHA, Cristiano de Lima Vaz. **Cartórios e acesso à justiça**, p. 50.

O princípio da impessoalidade evidencia que a atividade de natureza pública deve agir em nome do interesse público, não podendo ser relacionada unicamente a interesses pessoais. Em relação aos notários e registradores a impessoalidade, inclusive, está prevista em lei (Lei n. 8.935, art. 27), que estabelece que no serviço de sua titularidade, o notário e o registrador não poderão praticar, pessoalmente, qualquer ato que seja 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.<sup>381</sup>

O princípio da moralidade constitui um paradigma constitucional e está relacionada com obrigação de uma atuação ética, proba e correta. Transportando para o contexto dos serviços de notas e de registros públicos, estabelece a todos os profissionais que sejam praticantes dos textos legais, mas também da moral objetiva condizente com um comportamento escorreito e ético.<sup>382</sup>

O princípio da publicidade dita que todos os atos administrativos devem ser levados ao conhecimento público, por questões de transparência e higidez no trato da coisa pública. Há exigência de publicação oficial dos atos como pressupostos de eficácia jurídica. Sob o aspecto do Direito Notarial e Registral, o princípio tem algumas nuances próprias. As práticas dos atos são, em regra, públicas. Assim, qualquer interessado pode requerer certidão, sem a necessidade de demonstrar interesse ou justificar sua pretensão à informação. Há hipóteses excepcionais em casos de determinação legal ou judicial, hipótese que se deverá manter sigilo.<sup>383</sup>

A publicidade, dentro da atividade notarial e registral, tem por objetivo garantir a eficácia dos atos realizados em relação a terceiros e toda a sociedade. El Debs<sup>384</sup> afirma:

A publicidade tem por finalidade outorgar segurança às relações jurídicas, assegurando a qualquer interessado o conhecimento do teor do acervo das serventias notariais e registrais e garantir sua

---

<sup>381</sup> SARDINHA, Cristiano de Lima Vaz. **Cartórios e acesso à justiça**, p.50.

<sup>382</sup> SARDINHA, Cristiano de Lima Vaz. **Cartórios e acesso à justiça**, p.50.

<sup>383</sup> LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos**: teoria e prática, p. 23.

<sup>384</sup> EL DEBS, Martha. **Legislação notarial e de registros públicos comentada**. 2 ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Editora Juspodivm, 2016, p. 23.

oponibilidade contra terceiros, o que, no direito brasileiro se dá por meio de expedição de certidão, com a publicidade formal ou indireta.

Saliente-se que a publicidade a ser aplicada no âmbito das atividades notariais e de registros públicos é a publicidade indireta. Neste sentido, o interessado que necessitar de alguma informação arquivada nestes serviços, não terá acesso direto aos livros e arquivos do acervo, conquanto, obterá acesso às informações pretendidas mediante pedido de certidão.

O princípio da eficiência tem por premissa a boa qualidade, rapidez e cortesia do serviço público. Nesta seara se insere a atividade notarial e registral, sobretudo na atuação de forma eficiente na prestação de seus serviços.

O primeiro dos princípios deontológicos do Direito Notarial e Registral é o princípio da fé pública, que confere respaldo e legitimidade à confiança concedida aos notários e registradores, permitindo atuação em nome do poder público.<sup>385</sup>

Abordar a respeito de fé pública notarial e registral impõe, antes de tudo, considerar a fé em si, notadamente diante de sua razão de existir na vida humana, e na sequência delimitá-la e distinguindo-a de outras realidades da vida que lhe são próximas, a exemplo da verdade, presunção, ficção e ideologia.

Segundo Aristóteles, o ser humano é um “animal político”<sup>386</sup>. Partindo dessa ideia, mister reconhecer sua natureza social, compreendendo a essência de homens e mulheres na perspectiva da sociabilidade humana, partindo do seio familiar para outros corpos sociais.

Já Aquino<sup>387</sup> evolui com essa ideia afirmando que *“persona est rationalis naturae individua substantia”* (a pessoa é uma substância individual de natureza racional), e a partir disso é possível compreender que o ser humano é um animal racional, de natureza intelectiva e volitiva.

<sup>385</sup> LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos**: teoria e prática, p. 19.

<sup>386</sup> ARISTÓTELES. **Política**. Tradução de Therezinha Monteiro Deutsch e Baby Abrão. São Paulo: Nova Cultura, 1999, p. 1253.

<sup>387</sup> AQUINO, São Tomás de. **Suma teológica**. Trad. Alexandre Corrêa. Caxias do Sul: Livraria Sulina, 1980, I, q. 29, art. 1.

A partir da vida humana em sociedade, o acúmulo de saberes herdados de geração em geração, estratifica-se a civilização com base na mútua confiança entre os seres, pressuposto de que há nessas relações humanas uma presunção de veracidade, uma verdadeira fé, sem as quais os vínculos não seriam alcançados. Nesta quadratura, é reconhecida a presunção da veracidade humana e pode-se dizer que, em regra, o homem é verídico, digno de confiança, portanto, tomam-se por verdadeiras suas afirmações. Trata-se de regra porque nas palavras do pré-socrático Demócrito de Abdera<sup>388</sup> “não em todos [os homens], mas apenas nos dignos de fé, deve-se confiar: uma coisa é própria do simplório, a outra do sábio.” No entanto, a exceção não elimina, mas confirma a regra do princípio básico de agregação e de vida social: o de presunção da veracidade humana.<sup>389</sup>

Fé (*fides*), etimologicamente, é confiança em alguém, fidelidade, lealdade, crença, convicção, autoridade, crédito. Em lógica, fé é a adesão à assertiva alheia. Classicamente São Paulo<sup>390</sup> afirma que “a fé é uma posse antecipada do que se espera, um meio de demonstrar as realidades que não se veem” (“*Est fides substantia sperandarum rerum, argumentum non apparentium*”). Aquino<sup>391</sup> ressalta que “a fé implica o assentimento do intelecto àquilo em que cremos” (“*dicendum quod fides importat assensum intellectus ad id quod creditur*”).

Apoiada no pensamento tomista, abstrai-se que há relação entre fé e verdade. “Verdade é adequação da coisa com o intelecto” (“*veritas est adaequatio rei et intellectus*”).<sup>392</sup> Daí se diz que algo é verdadeiro quando a concepção que dele faz corresponde à sua realidade.

Aquino<sup>393</sup> arremata que “A fé é uma virtude, que aperfeiçoa o intelecto [...] Sendo a verdade o bem do intelecto e não, da potência apetitiva, todas as

<sup>388</sup> DEMÓCRITO. **Sentenças de Demócrates**. Pré-socráticos. Trad. Anna L. A. de A. Prado. São Paulo: Nova Cultura, 1996, Sentenças, DK 68 B 67.

<sup>389</sup> AMADEI, Vicente de Abreu; YOSHIDA Consuelo Yatsuda Moromizato; FIGUEIREDO, Marcelo. **Direito Notarial e Registral Avançado**, p. 4.

<sup>390</sup> BIBLIA SAGRADA. São Paulo. Epístola aos hebreus. Trad. Gilberto da Silva Gorgulho. São Paulo: Paulinas, 1985, HB 11,1

<sup>391</sup> AQUINO, São Tomás de. **Suma teológica**. Trad. Alexandre Corrêa. Caxias do Sul: Livraria Sulina, 1980, IIa., IIae., q. 1, art. 4, *respondeo*.

<sup>392</sup> AQUINO, São Tomás de. **Suma teológica**, I, q. 16, art. 1, *respondeo*.

<sup>393</sup> AQUINO, São Tomás de. **Suma teológica**, IIa., IIae., q. 1, art. 3, *sed contra*

virtudes, que aperfeiçoam o intelecto, excluem totalmente a falsidade; pois é da essência da virtude só referir-se ao bem".

Desse modo, pode-se concluir que entre fé e verdade se complementam, todavia, a verdade que se chega pela fé supõe a veracidade da assertiva alheia a qual se adere. Amadei<sup>394</sup> reforça

Não é a fé que pode desviar alguém da verdade, mas sim a não veracidade da assertiva alheia à qual se aderiu por confiança; e, do mesmo modo, inversamente, não é a fé que conduz a verdade, mas sim a veracidade da assertiva alheia à qual se aderiu por confiança. O problema, pois, em ordem à verdade, não está na fé, mas em quem se deposita fé e na adequação de seu objeto à realidade.

Como corolário, "fé pública, em contraponto à fé individual, dorme em crença social ou pública, e não apenas pessoal".<sup>395</sup> Afeta à vida social e indispensável à construção da civilização, a fé não poderia ser indiferente ao direito, especialmente quando qualificada como pública e projetada para toda a sociedade.

Justifica-se a compreensão de fé pública sob vários sentidos: (a) crença notória; (b) confiança do povo ou da sociedade depositada em algo ou alguém; (c) autoridade socialmente reconhecida, autoridade inerente ao órgão do Estado ou à função estatal; (d) testemunho autêntico pela cognoscibilidade ou acessibilidade de todos. Esta pluralidade de sentidos de fé pública não é privilégio de sua conotação geral e abstrata (indiferente ao conteúdo em que se deposita a fé e ao ente ou órgão que a infunde), mas também incide e multiplica ainda mais a diversidade conceitual em seus vários sentidos aplicados, conforme os diversos objetos da fé.<sup>396</sup>

Observa-se que não somente à vista da conotação jurídica, mas em sentido aplicado conforme os diversos objetos da fé no direito, espalham-se os

<sup>394</sup> AMADEI, Vicente de Abreu; YOSHIDA Consuelo Yatsuda Moromizato; FIGUEIREDO, Marcelo. **Direito Notarial e Registral Avançado**. p. 4.

<sup>395</sup> MÁRMOL, María del Pilar Rojas Martínez del. **El ejercicio privado de la fe pública notarial**. Madrid: Marcial Pons, 2003, p. 91.

<sup>396</sup> AMADEI, Vicente de Abreu; YOSHIDA Consuelo Yatsuda Moromizato; FIGUEIREDO, Marcelo. **Direito Notarial e Registral Avançado**. p. 5.

sentidos, a exemplo de fé pública documental, fé pública administrativa, fé pública processual, fé pública notarial, dentre outros.

Couture<sup>397</sup> afirma que “a fé pública da escritura não é, pois, aparentemente, uma fé distinta em sua essência, da fé do instrumento público. Em nossos textos legais, o instrumento público é um gênero e a escritura pública é uma espécie do gênero instrumentos públicos.”

Fato é que a expressão fé pública na esfera jurídica tem vários sentidos análogos, com certo grau de semelhança entre si, que se pode reportar ao fundo comum da confiabilidade social, como atributo juridicamente reconhecido de alguém ou de algo, ou, ainda, como crença da comunidade juridicamente assegurada. A crença socialmente garantida, qual seja, a fé pública em sentido subjetivo, diz respeito a um objeto de significação relevante, a exemplo de selo postal, sinal público, escritura pública, moeda, dentre outros, revestido com o atributo da fé pública em sentido objetivo, por determinação legal ou por impressão da autoridade que a tem (fé pública em sentido objetivo, por qualidade atribuída a alguém).<sup>398</sup>

Neste contexto, denota-se que a fé pública subjetiva e objetiva são analogados, porque decorrentes por nexo causal, qual seja, da noção de fé pública atribuída a algo (fé pública documental) ou alguém (fé pública do notário ou autoridade pública).

A fé pública de notários e registrados gravitam em torno da forma jurídica documental. Nesse sentido, imperioso o discurso de Malafesta<sup>399</sup>

É o documento a afirmação pessoal consciente, escrita e irreprodutível oralmente, destinada a fazer fé sobre a verdade dos fatos afirmados (...) Não basta que o escrito tenha sido conscientemente redigido, é preciso, além disso, que se apresente como afirmação destinada a fazer fé da verdade dos fatos afirmados, com finalidade de inspirar fé no seu conteúdo [...] uma escritura não pode dizer-se pública, se não faz fé perante todos, isto é, não só perante as partes, mas perante um terceiro qualquer (...) o critério exato, determinando a publicidade da escritura, é o critério formal. É pública somente a escritura que o Oficial

---

<sup>397</sup> COUTURE, Eduardo J. **El concepto de fé pública.** p. 19.

<sup>398</sup> AMADEI, Vicente de Abreu; YOSHIDA Consuelo Yatsuda Moromizato; FIGUEIREDO, Marcelo. **Direito Notarial e Registral Avançado.** p. 5.

<sup>399</sup> MALAFESTA, Nicola Framarino Del. **A lógica das provas em matéria criminal.** Trad. Waleska Girotto Silverberg, da. 3 ed. Campinas: Conan, 1995. v. II, p. 285-287.

Público redige em forma destinada pela lei a inspirar a fé pública (...) O critério subjetivo da qualidade do funcionário público no escrevente não é critério suficiente. O único critério exato é o formal, isto é, o da forma legal em que a escritura é redigida [...] Mas este critério formal, de um lado é subordinado em função do critério objetivo da destinação a fazer fé perante todos; (...) e de outro lado arrasta, como subordinado a si próprio, o critério subjetivo da qualidade de funcionário público do escrevente, pois a lei não poderia confiar a cidadãos o emprego de formas destinadas a fé pública.

Assim pode-se afirmar que não é qualquer ato emanado de notário ou oficial registrador que faz fé pública, mas aqueles que resultam do regular exercício de suas funções, consoante suas atribuições legais e em atenção a forma jurídica própria.

Em suma, a fé pública é o baluarte de toda a atividade notarial e registral, dada a garantia de que os atos praticados por seus titulares ostentem a presunção de veracidade. Por ser atribuída por lei, a fé pública garante à população que os profissionais têm competência e são capacitados para velar pela segurança e estabilidade dos atos, fatos e negócios jurídicos que lhe são submetidos. Sobre fé pública Abella<sup>400</sup> sintetiza

La fé pública es potestade legal atribuída a ciertos funcionarios que tienen por objetivo presenciar y representar em los documentos hechos evidentes la expresión documental se presumen verdadeiros o auténticos. Como calidad jurídica, es el carácter auténtico que el ejercicio de la potestade de dar fé comunica al documentos autorizado, com respecto a su contenido y autoría.

### Segundo Rodriguez a fé pública

[...] constituye el principal efecto de la función notarial, esto es, la fe pública, y que implica que lo que el notario plasma em el documento es verdad (exactitud) y toda la verdad (integridad) em relación com el negocio jurídico que se recoge, para lo cual previamente ha de indagar la voluntad de los otorgantes y emplear su experiencia, sus conocimientos jurídicos y su autoridad moral.<sup>401</sup>

A fé pública, por sua vez, não constitui expressão equivalente a boa-fé, pois esta se trata de uma forma de crença inerente a vida social e aquela uma “atestação qualificada”, segundo Couture. A fé pública notarial é “a qualidade própria

---

<sup>400</sup> ABELLA, Adriana N. **Derecho notarial**. Buenos Aires: Zavalía, 2005. p. 92-93.

<sup>401</sup> RODRIGUEZ ADRADOS, Antonio, “**El principio de legalidad**”, en El Notario del Siglo XXI, Nº 15, (2007) septiembre-octubre, disponible en <http://www.elnotario.es/index.php/hemeroteca/revista-15/2289-el-principio-de-legalidad-0-7787505917053209>. Acesso em 05/10/2021.

que a intervenção notarial confere aos instrumentos expedidos no exercício regular dessa função.”<sup>402</sup>

O notário é o profissional que atua na ordem social para conferir fé pública à realidade da vida privada, aquele que presencia e testifica publicamente fatos jurídicos, em especial negócios jurídicos privados. Amadei reverbera que o notário é portador de fé pública por excelência, cuja missão específica é testemunhar determinadas realidades da vida jurídica (v.g. testamentos, vendas e compras de imóveis, dentre outros), com o dever de lhes dar forma escrita adequada e autenticá-las, infundindo a fé pública, que porta desde sua investidura na delegação do serviço público correspondente, nos documentos que redige e nos quais lança o seu sinal.<sup>403</sup>

Sem a fé pública, Gattari<sup>404</sup> assevera que o notário “não tem razão de existir”, a “função notarial careceria de sentido” e “tampouco existiria a instituição notarial com seus caracteres.”

Conclui-se, nesta seara, apoiando-se no magistério de Couture que a fé pública notarial é uma qualidade (do notário) inerente a uma substância (asseveração) e a asseveração, na escritura pública, é representação (de ciência) de outra representação (de vontade). Arremata afirmando que “o conteúdo da fé pública é sua qualidade *re-presentativa* dos fatos.”<sup>405</sup>

O princípio da autenticidade constitui um desdobramento da fé pública, porque permite que um fato seja caracterizado como verdadeiro mediante chancela confirmatória conferida pelo notário ou registrador. Agrega-se a isto a presunção relativa de veracidade de seus atos, valorando-os como autênticos. Neste sentido pontua Abelha,

O notário latino é um profissional do direito encarregado de uma função pública, que consiste em receber, interpretar e dar forma legal à vontade das partes, redigindo documentos adequados a este fim,

---

<sup>402</sup> COUTURE, Eduardo J. **El concepto de fé pública**, p. 36.

<sup>403</sup> AMADEI, Vicente de Abreu; YOSHIDA Consuelo Yatsuda Moromizato; FIGUEIREDO, Marcelo. **Direito Notarial e Registral Avançado**. p. 5.

<sup>404</sup> GATTARI, Carlos Nicolás. **Manual de derecho notarial**. p. 305

<sup>405</sup> COUTURE, Eduardo J. **El concepto de fé pública**, p. 37.

conferindo-lhes autenticidade, conservando os originais destes e expedindo cópias que não fô de seu conteúdo.<sup>406</sup>

Garcia Sais<sup>407</sup>, notário público mexicano, traz à baila a essencialidade da atuação imparcial calcada na fé pública que regem os registros notariais e de registro

Los notarios debemos ser imparciales y no debemos rehusar nuestros servicios, salvo casos expresamente señalados en la ley. Los ciudadanos acuden a las notarías a realizar trámites o a obtener um instrumento que no pueden obtener em outra parte [...] Los notários son los titulares de um órgano del Estado (na notaría pública) y todos ejercem la misma función, la fé pública, com la que se da seguridad jurídica a actos e los particulares, como la compraventa de um inmueble.

Ceneviva<sup>408</sup> arremata afirmando que a fé pública confere certeza e verdade dos assentados que o notário e oficial de registro praticam e das certidões que expeçam nessa condição, com as qualidades referidas no art. 1º da Lei n. 8.935/94: publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos.

Para Sardinha<sup>409</sup> o princípio da autenticidade é ponto basilar do Direito Notarial e Registral diante da segurança jurídica garantida pelos notários e registradores, outorgando maior proteção jurídica na realização de negócios jurídicos, com redução de riscos para os usuários.

Os serviços notariais e registrais também são regidos pelo princípio da eficácia (Lei n. 8.934/94, art. 1º), cujos atos praticados produzem efeitos consoante a vontade dos interessados, desde que respeitadas as normas legais. Não se confunde com a eficiência estatuída no art. 37 da Constituição Federal. O primeiro diz respeito à produção de efeitos nos atos praticados pelo notário ou registrador,

---

<sup>406</sup> ABELHA, Adriana. **Derecho Notarial. Derecho documental:** responsabilidad notarial. Buenos Aires: Zavalía, p. 9.

<sup>407</sup> GARCIA SAIR, Fernando. **El notariado se há convertido em um serviço elitista.** Disponível em <https://www.eleconomista.com.mx/politica/El-notariado-se-ha-convertido-en-un-servicio-elitista-Fernando-Garcia-Sais-20200322-0020.html>. Acesso em 12/10/2021.

<sup>408</sup> CENEVIVA, Walter. **Lei dos notários e registradores comentada**, p. 30.

<sup>409</sup> SARDINHA, Cristiano de Lima Vaz. **Cartórios e acesso à justiça**, p.55.

enquanto o segundo diz respeito à obtenção de resultados mais eficientes com redução de custo.<sup>410</sup>

O princípio da rogação ressalta a inércia da atividade notarial e registral, ou seja, os atos somente serão praticados à vista do requerimento de interessados, notadamente porque notários e registradores somente atuam quando provocados a fazê-los. Ressalvadas algumas hipóteses legais, os profissionais não podem agir de ofício, sendo de rigor serem instados a praticá-los.<sup>411</sup>

#### **4.7 ARQUÉTIPO ATUAL DO SERVIÇO NOTARIAL E DE REGISTRO**

Os serviços notariais e de registros passaram por grandes transformações nos últimos anos, a começar pela eliminação da vitaliciedade e da hereditariedade, práticas antidemocráticas incompatíveis com os pressupostos do Estado Democrático de Direito. Em linhas gerais, a atividade notarial e de registro como um todo é identificada pelo tripé: prestação em caráter privado; necessidade de concurso público e fiscalização pelo Poder Judiciário.<sup>412</sup>

Apesar das regras e limites legais da atividade notarial e registral, fato é que os “cartórios” deixaram de ser instâncias “batedoras de carimbos”. Nos dias atuais essas atividades têm desempenhado um papel importante na prevenção de conflitos e na resolução extrajudicial de inúmeros problemas que cotidianamente se apresentam na vida dos cidadãos, a exemplo do divórcio e inventário extrajudiciais, usucapião administrativa, reconhecimento de paternidade/maternidade, alteração de nome e gênero diretamente nas serventias de registro civil de pessoas naturais, conciliação e mediação, dentre outras hipóteses.

Observa-se que as serventias da atualidade consistem em verdadeiras empresas, dotadas de recursos humanos, de prédios acessíveis que atendam a população, com sistemas próprios que facilitam e dão segurança à prática de seus atos.

---

<sup>410</sup> EI DEBS, Martha. **Legislação notarial e de registros públicos comentada**, p. 27.

<sup>411</sup> EI DEBS, Martha. **Legislação notarial e de registros públicos comentada**, p. 29.

<sup>412</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. art. 236.

Constituem um importante instrumento da fé pública instituído pelo Estado para desempenhar uma função eminentemente pública. O serviço notarial, em especial, está associado à evolução dos negócios e dos contratos decorrentes do desenvolvimento econômico e de mercado, sobretudo, das relações pessoais e familiares dos indivíduos.

Com efeito, as atividades extrajudiciais estão a trilhar novos caminhos e horizontes com vasta possibilidade de conferir à sociedade moderna respostas para grande parte das questões que aportariam desnecessariamente no Poder Judiciário, e com isso contribuir para combater seu maior problema, qual seja, a morosidade processual, tornando um importante aliado com competência de evitar a lide e oferecer solução segura e célere para o cidadão.

Com essa roupagem moderna, os serviços notariais e de registro se apresentam como protagonista no movimento de desjudicialização com vistas a desafogar o Poder Judiciário. As reiteradas assunções de competências dos últimos anos, antes atribuídas exclusivamente à atividade judicial, mostram a capacidade e seriedade dessas atividades de assumir outras atribuições, e assim contribuir para a satisfação dos direitos de cidadania. Kumel pontifica

Isso porque, em razão da evolução das necessidades sociais, o modelo de atividade notarial hoje adotado, caracterizado pela indiscutível aptidão técnica dos tabeliões aprovados em rigoroso concurso público, somada à liberdade de gestão administrativa para planejar, organizar, controlar e dirigir os seus respectivos Ofícios atende à função fundamental de garantir a segurança jurídica e econômica dos atos praticados, prestando serviço de qualidade, eficiência, urbanidade e, sobretudo, segurança jurídica a toda a sociedade.<sup>413</sup>

Nesse cenário, como se vê, as serventias exercem papel preponderante na conjuntura jurídica, posto que o feixe de normas a que estão atreladas clarifica um compartilhamento da responsabilidade da justiça, onde os cartórios têm posição relevante pela ótica da simplificação. Nem de longe sinaliza

---

<sup>413</sup> KUMPEL, Vitor Frederico. Evolução histórica da atividade notarial no Brasil. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/regisralhas/178865/evolucao-historica-da-atividade-notarial-no-brasil>. Acesso em 18/07/2022

um enfraquecimento do acesso pelo aparente distanciamento dos tradicionais órgãos jurisdicionais.

## CAPÍTULO 5

### SERVIÇO NOTARIAL E REGISTRAL COMO INSTRUMENTO DE DESJUDICIALIZAÇÃO E RESOLUÇÃO EXRAJUDICIAL DE CONFLITOS

O estudo final desta Tese propugna demonstrar que os serviços notariais e de registros tem capacidade, competência, estrutura de capilaridade e aptidão para participar do processo decisório para resolução extrajudicial de conflitos nas causas de natureza patrimonial, proferindo sentenças e resolvendo causas que lhe são submetidas pelo usuário, de forma definitiva e com trânsito em julgado.

O movimento de desjudicialização fomentado pelo pluralismo jurídico como forma de transferir competências até então afetas aos pilares judiciais para a esfera extrajudicial, como fenômeno defendido pela Política Jurídica, sustenta que a jurisdição não detém a exclusividade para resolver e garantir direitos. A partir disso, reforça a concepção da coexistência de equivalentes jurisdicionais para consecução do direito material titularizado pelo indivíduo, apresentando-se como uma opção de escolha para resolução de conflitos.

Diante do protagonismo no processo de desjudicialização no Brasil, os serviços notariais e de registros se apresentam como forma de contribuir para o desafogamento do Poder Judiciário, e por conseguinte materializar a garantia de acesso material à justiça como forma de propiciar a obtenção de resultados mais justos, em especial para aquelas que não alcançam com facilidade as portas judiciárias.

#### 5.1 DA DESJUDICIALIZAÇÃO

Se por um lado avança a judicialização da vida em sociedade, de outro giro, a partir da crise estrutural judiciária instalada, fomenta a tendência para a desjudicialização e informalização da resolução de litígios. Tomando por base a dialeticidade havida entre judicialização e desjudicialização como faces da mesma moeda, de um mesmo fenômeno, impõe-se esclarecer entre jurídico e judicial. É

preciso se atentar na diferença existente entre ambos, e também na concepção de que desjudicializar constitui apenas umas das faces de um processo social amplo, resultante da natural busca pelo Judiciário e por outras instâncias de resolução de conflitos. O jurídico refere-se a um contexto de maior amplitude, integrado por todas as instâncias de processamento, pluralismo jurídico e produção do Direito. Já o judicial diz respeito apenas ao Poder Judiciário, local por excelência da aplicação do Direito.

Judicialização e desjudicialização são mudanças sistêmicas e estão no limiar entre a deficiência sistêmica do Poder Legislativo e a insuficiência do Poder Judiciário. A Judicialização acentua a realização de um deslocamento da lei abstrata (legislador) para a lei concreta (juiz). De outro norte, a desjudicialização estabelece-se a partir do limite do Poder Judiciário, que não consegue satisfazer o anseio social com decisões velozes que a atual sociedade complexa almeja, e com isso propicia o despertar para outras possibilidades de entregar uma prestação de justiça por centros diversos do judicial, também conhecidos como equivalentes jurisdicionais.

A partir dessa inflexão, denota-se que a grande maioria das instituições que compõem o sistema jurídico exercem suas funções sem a interferência direta do campo judicial, a exemplo dos serviços notariais e de registros, de forma que os indivíduos podem acessar o direito por meio desses órgãos, sem a necessidade de uma demanda formal perante o Judiciário.

Em suma, seja por meio da judicialização, seja através da desjudicialização, importa ao cidadão o acesso à justiça institucionalizada, com efetiva possibilidade de realização da cidadania, mediante a tutela de seu direito e a busca da visibilidade através da inserção no sistema jurídico.<sup>414</sup> Isto porque se está a tratar do sistema jurídico como um todo e não de um de seus atores – o Judiciário.

A cultura da desjudicialização no Brasil ainda se mostra acanhada. Como visto neste estudo, a obsessão demandista<sup>415</sup> constitui o corolário de uma

---

<sup>414</sup> CARNEIRO, Sueli. Apresentação realizada na Sessão “O Judiciário e o acesso à justiça”. In SADEK, Maria Tereza (Org.). **O Judiciário em debate**. São Paulo: Idesp: Sumaré, 1995, p. 9-30.

<sup>415</sup> Sobre a obsessão demandista, Mancuso se posiciona quanto “a irrefreada formação de uma cultura demandista ou judiciarista ao interno da coletividade, difundindo a (equivocada e nefasta) percepção de que todo e qualquer interesse contrariado ou insatisfeito deve, de pronto, ser repassado a Justiça estadual, numa ligação direta que acaba por insuflar a contenciosidade social e desestimular a

sociedade paternalista que não consegue encontrar uma solução consensual para seus conflitos.

A desjudicialização constitui um movimento de reformulação da função judiciária, minimizando seu papel em vista do impositivo pluralismo de instâncias, contrastado que é com a cena pós-moderna plúrima e descentralizada.<sup>416</sup> Compreende-se na transferência de procedimentos então exclusivamente afeto ao Judiciário para uma alternância de meios ou equivalentes jurisdicionais. A ideia é baseada na condição do Judiciário ostentar uma alternativa de processamento a mais ao cidadão, ou mesmo, quando excluído da sua função, atuar como poder de controle da legalidade. Afina-se à premissa de desconstrução da ideia de acesso à justiça apenas como possibilidade de se ingressar pelas vias judiciais. Neste contexto Hill<sup>417</sup> destaca:

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.

Compreende-se dessa leitura que a atividade de solução do conflito não perde a sua essência por ter sido praticada pelo Judiciário ou fora dele. O foco primordial deve se sustentar na própria atividade desempenhada e não em quem a presta. A desjudicialização deve ser compreendida, neste estudo, como mais uma pauta de legitimação das ações pelo procedimento,<sup>418</sup> cuja diversidade decorre do pluralismo e da maior autonomia dos indivíduos.

---

verdadeira cidadania.” MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Acesso à Justiça**: condicionantes legítimas e ilegítimas, p. 31.

<sup>416</sup> CAVACO, Bruno de Sá Barcelos. **Desjudicialização e resolução de conflitos**: a participação procedural e o protagonismo do cidadão na pós-modernidade, p. 137.

<sup>417</sup> HILL, Flávia Pereira. Desjudicialização da Execução Civil: reflexões sobre o projeto de lei n. 6.204/2019. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**. Rio de Janeiro. Ano 14. Volume 21. Número 3. setembro a dezembro de 2020. Periódico Quadrimestral da Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito Processual da UERJ. p. 164-205.

<sup>418</sup> LUHMANN, Niklas. **Legitimação pelo procedimento**. Tradução de Maria da Conceição Corte-Real. Universidade de Brasília, 1980. p. 16.

A desjudicialização já consta na pauta do Poder Judiciário há algum tempo e tem sido uma constante ao longo dos anos através das edições de leis e atos normativos que objetivam retirar do Judiciário competências e transferi-las para o serviço extrajudicial. Note-se que como precursor da institucionalização da Agenda 2030, o Poder Judiciário brasileiro celebrou com a ONU o pacto republicado para a implementação dos ODS em agosto/2019. Para operacionalizar o Objetivo 16 que compõe questões relativas “à paz, “à justiça e à eficácia das instituições”, estabeleceu-se a Meta 9 do Planejamento Estratégico do CNJ, aprovada para os anos de 2020 e 2021, no sentido de “realizar ações de prevenção ou desjudicialização de litígios voltadas aos objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS) da Agenda 2030.”<sup>419</sup>

Nessa tônica a proposta desta pesquisa se apresenta revestida da pujante e crescente ideia já factível no cenário jurídico brasileiro, quanto à possibilidade dos serviços notariais e de registros resolverem demandas de natureza patrimonial por meio do processo decisório, de acesso facultativo pelo cidadão. Norteariam essa proposta a ideia do pluralismo jurídico como fenômeno observado e estudado pela Política Jurídica e já debatido no capítulo 1, assim como pela defesa da não-exclusividade da jurisdição como forma de resolver demandas.

## **5.2 DA QUEBRA DO PARADIGMA DA JURISDIÇÃO**

Os tempos atuais são paradoxais. Modelos arcaicos são transvestidos com uma nova roupagem para irromper um paradigma arraigado na sociedade. É chegada a hora de desmistificar o monopólio da jurisdição pelo Estado. Constatada a crise do Poder Judiciário instalada há mais de duas décadas verifica-se que há demonstração clara de insuficiência e inadequação quanto ao enfrentamento e resolução dos conflitos sociais surgidos na vida contemporânea exclusivamente pela via jurisdicional.

O contexto da crise da jurisdição estatal está envolvido num pano de fundo maior, qual seja, uma verdadeira crise sistêmica do próprio Direito, ainda

---

<sup>419</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Agenda 2030 no poder judiciário. Disponível em <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/agenda-2030/meta-9-do-poder-judiciario/> Acesso em 10 de julho de 2022.

reduzido aos dogmas do vetusto Estado Liberal, com concepção do processo civil germinada na Idade Média. A prática judicial parece adormecida no tempo, replicando métodos e modelos praticados em séculos anteriores. Para Strek<sup>420</sup> a jurisdição está mergulhada em um contexto de crise de paradigmas pela qual atravessa o próprio Direito. Gomes Neto<sup>421</sup> contextualiza:

A crise vem a atingir as estruturas sistêmicas da ciência: o mito da coerência lógica necessária do racional com o real sucumbe diante das lacunas do sistema, antes artificialmente desprezados, e a universalidade cai ao se deparar com novas questões para os quais o sistema não obtém respostas em si mesmo.

É chegada a hora de se libertar desses dogmas, porque parafraseando Camões<sup>422</sup> tudo muda no universo. Definitivamente, o Direito não pode viver encapsulado em si mesmo, olvidando de qualquer objetivo emancipatório, civilizatório e democrático. É mister uma leitura pluralista, interdisciplinar e transcultural do direito, em especial do processo, como instrumento político-social de transformação e adequação aos anseios e necessidades reais da sociedade.<sup>423</sup>

O mestre de Florença<sup>424</sup> já defendia a pujante necessidade de se delinear o desenvolvimento de uma nova abordagem compreensiva, adequada e condizente aos influxos que o acesso à justiça e seus problemas apresentam na vida contemporânea. Segundo o autor essa abordagem vai muito além das anteriores, originando-se, talvez,

da ruptura da crença tradicional na confiabilidade de nossas instituições jurídicas e inspirando-se no desejo de tornar efetivos – e não meramente simbólicos - os direitos do cidadão comum, ela exige reformas de mais amplo alcance e uma nova criatividade [...] recusa-

---

<sup>420</sup> STREK, Lênio Luiz. **Verdade e consenso**: constituição hermenêutica e teorias discursivas. 5<sup>a</sup> ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 226.

<sup>421</sup> GOMES NETO, José Mário Wanderley. **O acesso à justiça em Mauro Cappelletti**; análise teórica desta concepção como movimento de transformação das estruturas do processo civil brasileiro. Dissertação de Mestrado. Recife: UFPE, 2003, p. 25.

<sup>422</sup> “Mudam-se os tempos, mudam-se as vontades, muda-se o ser, muda-se a confiança; todo o mundo é composto de mudança, tomando sempre novas qualidades.” (CAMÕES, Luiz Vaz de. **Obra Completa**. Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 1963, p. 284.

<sup>423</sup> CAVACO, Bruno de Sá Barcelos. **Desjudicialização e resolução de conflitos**: a participação procedural e o protagonismo do cidadão na pós-modernidade, p. 42.

<sup>424</sup> CAPPELLETTI, Mauro. GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**, 23-24.

se a aceitar como imutáveis qualquer dos procedimentos e instituições que caracterizam nossa engrenagem de justiça.

Partindo desse mantra, pode-se afirmar que um sistema normativo que eleva a jurisdição, tal como é entendida hoje, como responsável única e exclusiva pela identificação dos valores que determinam e condicionam o direito justo se encontra decididamente divorciada da subjacente realidade espaço-temporal que o circunda e lhe dá sustento.<sup>425</sup>

A propósito Grinover<sup>426</sup> afirma que “a jurisdição compreende a justiça, estatal, a justiça arbitral e a justiça consensual”. Para a jurista o mote do novo conceito de jurisdição “é o de garantia do acesso à justiça, estatal ou não, e seu objetivo, o de pacificar com justiça.”

Theodoro Junior<sup>427</sup> ensina que a tutela jurisdicional também pode ser prestada por atores externos ao Poder Judiciário:

É certo que o acesso à tutela jurisdicional tem caráter de garantia fundamental. O que, entretanto, não mais prevalece é que essa tutela seja prestada exclusivamente pelo Poder Judiciário. O Poder Público não pode deixar de propiciá-la ao titular do direito lesado ou ameaçado, o que, entretanto, poderá ser feito tanto pela justiça estatal como por outros organismos credenciados pela lei. É claro que, afinal, o Poder Judiciário conservará o controle de legalidade sobre a atuação desses organismos extrajudiciais.

A transposição de paradigma aprisionados no ontem fortalecem a autonomia individual, o amadurecimento social e institucional, permitindo que a sociedade civil organizada busque soluções concretas para as questões que a afligem, perfeitamente ancoradas do princípio da participação.

Na vanguarda, Grinover<sup>428</sup> sinalizou para a dicotomia entre deformalização do processo e deformalização das controvérsias, inserida em uma

<sup>425</sup> CAVACO, Bruno de Sá Barcelos. **Desjudicialização e resolução de conflitos**: a participação procedural e o protagonismo do cidadão na pós-modernidade, p. 44.

<sup>426</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini. **Ensaio sobre a processualidade, Fundamentos para uma nova teoria geral do processo**. Brasília: Gazeta Jurídica.2018. p. 17-20.

<sup>427</sup> THEODORO JUNIOR, Humberto. “Projeto legislativo de desjudicialização da execução civil”. Disponível no endereço eletrônico: <https://www.migalhas.com.br/depeso/332358/projeto-legislativo-de-desjudicializacao-da-execucao-civil>. Disponível em 01/07/2022.

<sup>428</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini. **Novas tendências do direito processual**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1990, p. 179.

concepção mais abrangente de acesso à justiça. A primeira se apoia na utilização de técnicas processuais preordenadas à simplificação do próprio processo, com vistas a torná-lo mais rápido e econômico. De outro norte, quanto à deformaçāo das controvérsias a autora questiona a própria exclusividade da jurisdição no que concerne à missão resolutiva de conflitos, de modo a pavimentar os equivalentes jurisdicionais como verdadeiras vias extrajudiciais e alternativa ao processo.

Santos<sup>429</sup> ao propugnar um novo senso comum jurídico calcado em uma nova atitude teórica, prática e epistemológica parte ancorado na seguinte premissa:

A primeira é uma crítica ao monopólio estatal e científico do direito. Esta premissa exige que sejam desveladas as alternativas ao dogmatismo jurídico e à teoria positivista do direito apostando numa concepção forte de pluralismo jurídico e numa concepção política do direito. A concepção de um direito plural que está presente de diferentes formas em diferentes espaços da sociabilidade e que neles pode assumir o papel contraditório de ser simultaneamente fonte de poder, a diferenciação e a exclusão estão no centro do novo senso comum jurídico que defendo.

Hoje em dia, constitui-se em manifesta simplificação supor que o Estado seja a única fonte de direito ou que o Direito se esgote no direito legislado<sup>430</sup>, já que cada um carrega dentro de si seus microssistemas jurídicos, e os faz, ou tenta fazê-los prevalecer, nos seus espaços de interação/exercício de poder.<sup>431</sup>

Justamente por este motivo que equivalentes jurisdicionais são outros tantos estados para além do próprio Estado, e com isso o conjunto desses “micropoderes” que o poder se espalha no meio social. Citem-se como exemplos os serviços extrajudiciais de notas e registros, câmaras de conciliação, processo de arbitragem e mediação. Afirma-se, pois, que a solução de conflitos decididamente não se traduz em monopólio estatal. Fato é que não se pode desatrelar a jurisdição estatal do Estado, mormente porque, em maior ou menor grau, a dependência do Estado é necessária, em especial para se obter o cumprimento da decisão não

<sup>429</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma revolução democrática da justiça**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2011, p. 6.

<sup>430</sup> SIILVA, Carlos Augusto. **O processo civil como estratégia de poder: reflexo da judicialização da política no Brasil**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004, p. 12.

<sup>431</sup> QUEIROZ, Paulo. **Ensaios Críticos Direito, Política e Religião**. 2 ed. Salvador: Juspodivm, 2013, p. 13.

estatal. De outro modo, pode-se pensar no exercício dessa função por outros órgãos do Estado<sup>432</sup> ou por agentes privados<sup>433</sup>.

Segundo Ribeiro<sup>434</sup> a Constituição de 1988 não prevê a reserva de jurisdição. Consoante entendimento do Supremo Tribunal Federal<sup>435</sup>, a cláusula constitucional de reserva de jurisdição importa em “[...] submeter, à esfera única de decisão dos magistrados, a prática de determinados atos cuja realização, por efeito de explícita determinação constante do próprio texto da Carta Política, somente pode emanar do juiz, e não de terceiros [...]. Via de regra a reserva de jurisdição está relacionada a matérias como decreto de prisão, interceptação telefônica, busca domiciliar, atos que transcendem os direitos constitucionais, razão pela qual se exige expressamente a intervenção judicial, afastando, por conseguinte, a atuação de qualquer outra pessoa ou ente, inclusive autoridades ou órgãos estatais.

No tocante a estes temas sensíveis assim considerados no texto constitucional, cabe ao Poder Judiciário “não apenas o direito de proferir a última palavra, mas, sobretudo, a prerrogativa de dizer, desde logo, a primeira palavra.”<sup>436</sup>

Com efeito. O Código de Processo Civil, em seu art. 3º dispõe que “não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito”, ao passo que a

<sup>432</sup> Assim como a normatividade não é monopólio do Legislativo, a realização do justo não é monopólio do Judiciário. Há lugar para a mediação, para a arbitragem, para a negociação, para o juiz de aluguel e outras modalidades de solução dos conflitos”. NALINI, José Renato. **O juiz e o acesso à justiça**. 2 ed., São Paulo: Ed. RT, 2000, p. 100.

<sup>433</sup> MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **A resolução dos conflitos e a função judicial no contemporâneo Estado de Direito**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009, p. 52.

<sup>434</sup> RIBEIRO, Flávia Pereira. **Desjudicialização da Execução Civil**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 23.

<sup>435</sup> “A cláusula constitucional da reserva de jurisdição - que incide sobre determinadas matérias, como a busca domiciliar (CF, art. 5º, XI), a interceptação telefônica (CF, art. 5º, XII) e a decretação da prisão de qualquer pessoa, ressalvada a hipótese de flagrância (CF, art. 5º, LXI) - traduz a noção de que, nesses temas específicos, assiste ao Poder Judiciário, não apenas o direito de proferir a última palavra, mas, sobretudo, a prerrogativa de dizer, desde logo, a primeira palavra, excluindo-se, desse modo, por força e autoridade do que dispõe a própria Constituição, a possibilidade do exercício de iguais atribuições, por parte de quaisquer outros órgãos ou autoridades do Estado. Doutrina. - O princípio constitucional da reserva de jurisdição, embora reconhecido por cinco (5) Juízes do Supremo Tribunal Federal - Min. CELSO DE MELLO (Relator), Min. MARCO AURÉLIO, Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Min. NÉRI DA SILVEIRA e Min. CARLOS VELLOSO (Presidente) - não foi objeto de consideração por parte dos demais eminentes Ministros do Supremo Tribunal Federal”. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. MS 23452, Relator(a): Celso De Mello, Tribunal Pleno, julgado em 16/09/1999, DJ 12-05-2000 PP-00020 EMENT VOL-01990-01 PP-00086. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/738746>.

<sup>436</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. MS 23452, Relator(a): Celso De Mello, Tribunal Pleno, julgado em 16/09/1999, DJ 12-05-2000 PP-00020 EMENT VOL-01990-01 PP-00086.

Constituição Federal reza no art. 5º, XXXV que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. Não obstante a similitude de redação, vislumbra-se por meio de uma leitura mais acurada que a norma infraconstitucional tende a oferecer uma garantia mais ampla, extrapolando os limites do Poder Judiciário, a quem incumbe prestação a jurisdição, todavia, não como um monopólio.<sup>437</sup>

Neste passo, o dispositivo infraconstitucional passou a permitir outras formas positivas de composição de conflito, supedaneadas no dever de cooperação das partes e com envolvimento de outros atores, daí porque a jurisdição, outrora exclusiva do Poder Judiciário, também pode ser exercida pelas serventias notariais e de registro ou por outros organismos de conciliação e mediação.

Se no século XX o sistema de justiça ostentava a estrutura – magistratura, ministério público e advocacia (pública e privada), no século XXI, o cenário se mostra mais complexo e plurifacetado à medida que a sociedade é convidada a integrá-lo de diferentes formas, especialmente com o ingresso de outros atores, a exemplo de conciliadores, juízes leigos, árbitros e delegatários dos serviços notariais e de registro, os quais atuam com uma proximidade maior ao cidadão.

Desse modo, abstrai-se que a reserva da jurisdição não se aplica a atos de natureza patrimonial, de jurisdição voluntária, e até de execução e expropriação. Com isso inexiste impedimento para que os atos de declaração e de execução sejam realizados por agentes imparciais (nomeados pelas partes ou pelo Estado), e deparando-se com lesão e ameaça de direito, possa o jurisdicionado também socorrer-se do Poder Judiciário. Conforme Picardi<sup>438</sup> “in definitiva, il principio del monopolio statua le della giurisdizione si è vistosamente sgretolato: la giurisdizione non è più esclusiva funzione dello Stato.” Partindo da premissa de que a jurisdição não constitui atividade exclusiva do Poder Judiciário, ganham legitimidade os meios desjudicializados de solução de conflitos, que nesta pesquisa confere-se destaque os serviços notariais e de registros.

---

<sup>437</sup> LIMA. Cláudio Vianna de. A arbitragem no tempo, o tempo na arbitragem. In. GARCEZ, José Maria Rossani (Coord.). **Arbitragem na Era da Globalização**. 2 ed, Rio de Janeiro: Forense, 1999, p. 5.

<sup>438</sup> PICARDI, Nicola. **La giurisdizione all'alba del terzo millennio**. Milano: Giuffrè, 2007. p. 53.

A ressignificação do acesso à justiça perpassa pela desconstrução do dogma da exclusividade da produção jurídica dentro dos estreitos quadrantes estatais, desembocando em uma inevitável pluralidade de instâncias processantes do justo, contexto em que, sem dúvida alguma, a desjudicialização dos conflitos desponta como protagonista.<sup>439</sup>

Neste cenário, afirma-se que o paradigma da jurisdição tem sido revisitado com o passar dos anos para amenizar a crise estrutural do Poder Judiciário, assoberbado de demandas e impedido de oferecer julgamentos de conflitos com resultados justos, pautados na razoável duração do processo, dentre outros princípios constitucionais. A legislação infraconstitucional e os atos normativos do Conselho Nacional de Justiça têm retirado da exclusiva atuação estatal inúmeras competências que outrora somente poderiam ser julgadas e decididas pelo Poder Judiciário. Se mostra evidente que essa transição de atribuições para os chamados equivalentes jurisdicionais não afrontam o direito constitucional do acesso à justiça, como já afirmado alhures.

### **5.3 DA APTIDÃO DOS SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTROS COMO EQUIVALENTES JURISDICIONAIS NO PROCESSO DECISÓRIO**

As limitações de um modelo exclusivamente jurisdicional, e inclusive o estímulo à democratização e utilização de mecanismos alternativos por parte do próprio Estado, estimula a reflexão da importância do papel dos equivalentes jurisdicionais para uma modalidade descentralizada e participativa de acesso à justiça, decorrente de um verdadeiro pluralismo jurídico, na dimensão da Política Jurídica precursora da inserção dos valores axiológicos desde a produção da norma até sua aplicação para a sociedade. Neste quadrante se apresenta a desenvoltura e a capacidade dos serviços notariais e de registro como um desses equivalentes jurisdicionais de promoção do justo. Oliveira<sup>440</sup> destaca que os serviços extrajudiciais atendem essa expectativa social:

A desjudicialização vem quase sempre associada a mecanismos alternativos de solução de controvérsias e, mais recentemente, aos

---

<sup>439</sup> CAVACO, Bruno de Sá Barcelos. **Desjudicialização e resolução de conflitos**: a participação procedural e o protagonismo do cidadão na pós-modernidade, p. 101.

<sup>440</sup> OLIVEIRA, Daniela Olímpio de. **Desjudicialização, Acesso à Justiça e Teoria Geral do Processo**, p. 185.

procedimentos cartorários que tiveram sua exclusividade judicial eliminada. Observo-me, porém, que o movimento é mais amplo e profundo, sendo inserido no contemporâneo contexto neoprocessualista, que busca simplificar a técnica processual, com uma aplicação finalística, de modo a considerar a melhor aplicação das garantias constitucionais às instâncias de processamento do direito material.

O cenário da atualidade é de um verdadeiro pluralismo jurídico alicerçado pela Política Jurídica, onde subjaz uma pluralidade de fontes de juridicidade em rompimento com o monopólio estatal, com vistas a atender os anseios sociais em tempos de mudanças e globalização.

Cavaco<sup>441</sup> sintetiza o pensamento do necessário descortinamento do pluralismo jurídico

Em linhas gerais e a partir de uma abordagem concernente à teoria geral do direito, o pluralismo jurídico se insurge contra a onívora pretensão de monopólio de juridicidade e produção exclusiva do Direito por parte do Estado. Em um recorte afeto ao direito processual, o pluralismo jurídico tenciona a democratização de espaços de administração da justiça e ampliação de canais de acesso à justiça com esteio em programas de descentralização e participação. Por consequência, fomenta-se a edificação popular de instituições político-jurídicas pluralistas, democráticas e participativas, bem como a efetiva materialização de práticas legais alternativas.

Consoante anota Wolkmer<sup>442</sup> o pluralismo jurídico encerra um marco teórico, sobre o qual subjaz um conceito:

Destinado a se contrapor e a responder às insuficiências do projeto monista legal-individualista, produzido e sustentado pelos órgãos do Estado moderno. Este pluralismo encontra a força de sua legitimidade nas práticas sociais de cidadanias insurgentes e participativas. Tais cidadanias são, por sua vez, fontes autênticas de nova forma da produção dos direitos, direitos relacionados à justa satisfação das necessidades desejadas.

---

<sup>441</sup> CAVACO, Bruno de Sá Barcelos. **Desjudicialização e resolução de conflitos**: a participação procedural e o protagonismo do cidadão na pós-modernidade, p. 49.

<sup>442</sup> WOLKMER, Antônio Carlos. **Pluralismo Jurídico: fundamentos de uma nova cultura do Direito**. São Paulo: Alfa Omega, 2001, p. 347.

De acordo com esses autores depreende-se que o Estado não é a fonte única e exclusiva de direitos, existindo uma multiplicidade de formas de juridicidade que o Direito identifica. Cavaco<sup>443</sup> arremata

O pluralismo jurídico, corolário de uma cena contemporânea policêntrica e incentivadora da autonomia, descentralização, diversidade e tolerância, quando transposto para o âmbito eminentemente jurídico desemboca em uma necessária coexistência de instâncias.

Desse modo pode-se afirmar que a coexistência de instâncias que tutelam direitos sequer esbarra na estrutura da norma constitucional da inafastabilidade do controle jurisdicional (CF, art. 5º XXXV). Certo é que o legislador constitucional impôs que as questões que forem levadas ao Judiciário deverão ali ser decididas. Mas numa outra via, não obrigou a sociedade a se socorrer exclusivamente dele, alargando a ideia de um pluralismo jurídico fundado em meios coexistentiais à justiça estatal que também são imbuídos na consecução de resultados justos, tradução da onda renovatória do acesso à justiça preconizada por Cappelletti.<sup>444</sup> A ideia é de que o Judiciário deve manter-se presente e atuante, mas não mais como único, ou primeiro, mas como último da proteção dos princípios constitucionais.

Nesse particular, ao propor suas ondas de transformação, Cappelletti já pontificara que a terceira onda renovatória reside justamente no desafio de o Estado e o Poder Judiciário atuarem efetivamente na resolução dos conflitos que são apresentados; sendo missão do sistema jurídico não só entregar ao jurisdicionado uma formal resposta para o conflito por meio de uma decisão ou sentença, mas também conferir a ele todas as ferramentas e vias processuais necessárias para a efetiva realização de seu direito.<sup>445</sup>

A desjudicialização, como dito, tem caminhado para um movimento de retirada de atribuições não jurisdicionais do Judiciário para o campo da

<sup>443</sup> CAVACO, Bruno de Sá Barcelos. **Desjudicialização e resolução de conflitos:** a participação procedural e o protagonismo do cidadão na pós-modernidade, p. 51.

<sup>444</sup> CAPPELLETTI, Mauro. GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**, 19

<sup>445</sup> CAPPELLETTI, Mauro GARTH, Bryant. **Access to Justice and the Welfare State**. Edited by Mauro Cappelletti. The Cambridge Law Journal., disponível em <https://pdf.zlibcdn.com/dtoken/543d7db9c7ce43850979c3460eca9105/s0008197300107470.pdf>. Acesso em 20/04/2020.

extrajudicialidade, e no caso presente especificamente para as serventias extrajudiciais, reservando-se aos magistrados, sob esta nova ótica, aqueles atos em que há efetiva necessidade de sua atuação, a exemplo de litígios envolvendo políticas públicas, a probidade administrativa e os direitos fundamentais. É justamente nesse contexto de desburocratização que os serviços extrajudiciais mostram o seu valor e sua competência para atuarem no processo decisório de causas patrimoniais.

Frise-se que as atividades notarial e registral desempenham um papel preponderante no processo de desjudicialização das relações sociais, porque ao longo da história de sua existência foi construído e instituído para conferir publicidade, autenticidade, segurança e eficácia aos atos jurídicos, com requinte e força da fé pública, permitindo sua consolidação como instrumento de solução e prevenção de conflitos. A reorganização das unidades extrajudiciais contribuiu para que pudessem ser cunhadas soluções para o institucionalizado problema que assola o sistema de justiça brasileiro.

A possibilidade de delegar aos serviços notariais e de registro a resolução de conflitos tendo como instrumento o processo decisório análogo à arbitragem, com prolação de sentenças e decisões definitivas em questões patrimoniais, afina-se com o Programa Mundial de Desenvolvimento Sustentável capitaneado pela ONU, que define os objetivos e metas da Agenda 2030, na medida que converge para a promoção do Estado de Direito por intermédio da garantia igual e para todos do acesso à justiça (Meta 16.6), com a garantia da tomada de decisão responsável, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis (Meta 16.7), dentro de um cenário de pluralismo jurídico defendido pela Política Jurídica.

Essa concepção de acesso passa pelo alargamento de meios presentes numa sociedade plural para facilitar a produção de resultados mais próximos das variadas realidades socioculturais e econômicas existentes no país. Instituições públicas, não públicas, sociedade civil, indivíduos, todos voltados para permitir o efetivo acesso ao sistema de justiça.<sup>446</sup>

---

<sup>446</sup> QUEIROZ, Paulo. **Ensaios Críticos Direito, Política e Religião**. 2 ed. Salvador: Juspodivm, 2013, p. 13

Para Pinho<sup>447</sup> existe a jurisdição voluntária judicial e extrajudicial, e ainda os meios de obtenção da consensualidade por quaisquer dessas vias e os meios adjudicatórios extrajudiciais, cujo exemplo mais marcante é a arbitragem, de modo que todos integram um único sistema, que precisa funcionar de forma equilibrada e harmoniosa.

Ainda nos ensinamentos de Hill<sup>448</sup>, a desjudicialização, fruto de um pluralismo jurídico, avançou no Brasil e se desenvolveu em uma perspectiva bifronte, ou seja, a nível de jurisdição voluntária e a nível de jurisdição contenciosa. A primeira se expande com menor resistência porque atrelada ao consenso e ausência de litígio entre os interessados. A segunda progride em duas frentes, quais sejam, via autocomposição (conciliação, mediação, negociação direta e assistida); e por meio da heterocomposição, cujo mecanismo consiste na substituição da vontade dos conflitantes, por meio da imposição de uma decisão por terceiro imparcial, no caso da desjudicialização, não integra o Poder Judiciário. O exemplo mais bem sucedido de heterocomposição extrajudicial é sem dúvida a arbitragem.

Como cediço, às partes devem ser dadas opções para que elas, no exercício de sua autonomia privada e às peculiaridades de seu caso, optem de forma livre pelos métodos adequados de resolução de seus conflitos. A ideia de assunção da competência de decidir questões patrimoniais pelos serviços notariais e de registros visa instrumentalizar essa faculdade atribuída ao cidadão de dirimir suas questões, em especial àqueles que se encontram distantes de uma sede judiciária, permitindo o acesso mais efetivo à justiça. O objetivo principal é demonstrar que existe um ambiente de jurisdição compartilhada entre o Poder Judiciário e os serviços notariais e de registros que pode vir a ser ampliado.

Nos últimos anos Portugal e na Espanha estão transferindo para a atividade notarial e de registro atribuições antes reservadas ao Poder Judiciário. O Brasil também tem demonstrado que os serviços extrajudiciais podem contribuir ainda mais para o sistema judicial, prestando novos e significativos serviços à

---

<sup>447</sup> PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. **A releitura do princípio do acesso à justiça e o necessário redimensionamento da intervenção judicial na resolução dos conflitos na contemporaneidade.**

<sup>448</sup> HILL, Flávia Pereira. Desjudicialização da Execução Civil: reflexões sobre o projeto de lei n. 6.204/2019. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**, p. 175/176.

sociedade com a mesma segurança e eficácia que reclamam os negócios jurídicos e, com um diferencial, sem excluir, na maioria dos casos, a jurisdição dos órgãos estatais integrantes do Poder Judiciário.

#### **5.4 DA TRANSFERÊNCIA E ASSUNÇÃO DE COMPETÊNCIAS EXCLUSIVAS DO PODER JUDICIÁRIO PELOS SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTROS**

Apostando na capacidade e competência dos serviços notariais e registrais, o legislador pátrio vem reiteradamente transferindo competências até então afetas aos pilares judiciais para a esfera extrajudicial, valorizando o alvissareiro processo de desjudicialização ao longo das últimas duas décadas em âmbito nacional. Fato é que desde 1992, a legislação pátria já sinaliza com essa tendência ao editar várias leis que, de fato, desburocratizaram o exercício do direito pelo cidadão.

A par dessa gama legislativa, a primeira que se apresenta é a Lei n. 8.560/92<sup>449</sup> que foi editada para facilitar o reconhecimento oficioso de paternidade. Regulou o procedimento oficioso de investigação de paternidade e permitiu que o reconhecimento de paternidade fosse realizado por escrito público em cartório ou particular, testamento, diretamente no registro civil, independente da propositura de ação judicial.

Na sequência, a Lei n. 9.514/97<sup>450</sup> instituiu a alienação fiduciária de bens imóveis, regulamentou o procedimento administrativo de consolidação da propriedade fiduciária atribuindo ao registrador a competência para processar o requerimento da mora, mediante notificação do devedor fiduciário. Para a hipótese de inércia, a lei prevê a consolidação da propriedade imobiliária em nome do credor, sem qualquer necessidade de se valer de decisão judicial.

---

<sup>449</sup> BRASIL, Lei n. 8.560, de 29/12/1992 Regula a investigação de paternidade dos filhos havidos fora do casamento e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8560.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8560.htm). Acesso em 21-04-21

<sup>450</sup> BRASIL, Lei n. 9.514, de 20/11/1997 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9514.htm). Acesso em 21-04-21

A Lei n. 10.931/2004<sup>451</sup> alterou a Lei de Registros Públicos (Lei n. 6.015/73), para admitir a retificação de registro de imóveis na esfera administrativa, atividade até então submetida exclusivamente ao Judiciário.

Apontada como a mais ostensiva forma de transferência de competência judicial para a esfera extrajudicial, a Lei n. 11.441/2007<sup>452</sup> protagonizou ao admitir a realização do inventário, partilha, separação e divórcio consensuais perante os serviços notariais. Dado o impacto dessa inovação, o CNJ editou a Resolução n. 35/2007<sup>453</sup> que disciplinou os atos notariais relacionados a inventário, partilha, separação consensual, divórcio consensual e extinção consensual de união estável por via administrativa, tornando clara a completa desnecessidade de intervenção judicial em casos desse jaez, valorizando o emancipatório poder de decisão das partes.

O Código de Processo Civil inseriu o ordenamento então vigente no art. 610 parágrafo 1º *in verbis*: “Se todos forem capazes e concordes, o inventário e a partilha poderão ser feitos por escritura pública, a qual constituirá documento hábil para qualquer ato de registro, bem como para levantamento de importância depositada em instituições financeiras.” De igual modo, o divórcio, as separações consensuais e extinção consensual de união estável estão previstos no art. 733 do Código de Processo Civil:

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

Desde 2007, quando entrou em vigência a Lei n. 11.441/07, os serviços notariais realizaram mais de 4,5 milhões de atos autorizados pela novel legislação.

<sup>451</sup> BRASIL, Lei n. 10.931, de 02/08/2004 deu nova redação ao art. 212 e 213 da Lei n. 6.015/73. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l10.931.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.931.htm). Acesso em 21-04-21.

<sup>452</sup> BRASIL, Lei n. 11.441/2007, de 04/01/2007 Altera dispositivos da Lei no 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil, possibilitando a realização de inventário, partilha, separação consensual e divórcio consensual por via administrativa. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/l11441.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11441.htm). Acesso em 21-04-21.

<sup>453</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução CNJ n. 35, de 24/04/2007 Disciplina a lavratura dos atos notariais relacionados a inventário, partilha, separação consensual, divórcio consensual e extinção consensual de união estável por via administrativa. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/179>. Acesso em 21-04-21.

O erário público brasileiro economizou cerca de 10,6 bilhões de reais com a delegação desses atos aos serviços notariais, considerando a média do custo de cada processo segundo levantamento do Conselho Nacional de Justiça (R\$ 2.369,73). A população ganhou em prazo ao gastar apenas um dia para se divorciar extrajudicialmente ao invés de 1 ano no Poder Judiciário, e diminuiu de 10 anos para 15 dias para fazer inventário em cartório. Registra-se que deixaram de aportar no Judiciário 951.854 ações de divórcio direto, 52.847 separações, 30.012 partilhas, 7.725 reconciliações, 142.371 sobrepartilhas, 2 milhões de inventários, entre 2007 e 2022, pois todos resolvidos perante o serviço notarial. Com isso, somam mais de 3 milhões de causas que foram resolvidas de forma desburocratizada, rápida e menos custosa ao usuário e aos cofres públicos.<sup>454</sup>

Em 2008, a Lei n. 11.790/2008<sup>455</sup> admitiu o registro tardio de nascimento sem intervenção judicial. Até a vigência dessa lei àquelas vítimas do subregistro no Brasil, ou seja, aquelas desprovidas da própria existência jurídica eram obrigadas a promover uma demanda judicial para obter o registro oficial de cidadania. De acordo com o estudo divulgado pelo IBGE em novembro/2015, o Brasil erradicou o índice de crianças sem registro de nascimento, tendo atingido a meta histórica de 1% de subregistro, percentual considerado pela ONU como erradicação pela falta da certidão de nascimento. Esse índice supera em larga escala a marca de 5% estipulada como aceitável, atingindo uma das metas do milênio da entidade internacional. Registre-se que em 2004 esse índice era de 18%, muito além do mínimo estabelecido pela ONU, passando ano a ano em real declínio até a erradicação em 2014.<sup>456</sup>

Ano seguinte foi editada a Lei n. 12.133/2009<sup>457</sup> que autorizou a habilitação para o casamento sem intervenção judicial. Ressalte-se que a Lei de

<sup>454</sup> ANOREG. Cartório em Números 2022. 4 ed. Disponível em: <https://www.anoreg.org.br/site/comunicacao/revistas/cartorio-em-numeros/>. Acesso em 28/05/2023.

<sup>455</sup> BRASIL, Lei n. 11.790/2008, de 02/10/2008 Altera o art. 46 da Lei no 6.015, de 31 de dezembro de 1973 – Lei de Registros Públicos, para permitir o registro da declaração de nascimento fora do prazo legal diretamente nas serventias extrajudiciais, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/l11790.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11790.htm). Acesso em 21-04-21

<sup>456</sup> ANOREG. Cartório em Números 2022.

<sup>457</sup> BRASIL, Lei n. 12.133, de 17/12/2009 Dá nova redação ao art. 1.526 da Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), para determinar que a habilitação para o casamento seja feita

Registros Públicos atribuía ao juiz a função de conferir se os nubentes satisfaziam os requisitos legais para o matrimônio, impondo uma burocracia e demora sem uma justificativa razoável, à medida que o registrador, conhecedor da legislação atinente ao casamento, poderia perfeitamente certificar se os cônjuges estavam aptos ao enlace. A partir de então, todo o procedimento de habilitação para o casamento tramita tão somente perante o serviço registral.

Em 2012, o Provimento CNJ n. 16/2012<sup>458</sup> permitiu o reconhecimento espontâneo de paternidade/maternidade biológica diretamente nos balcões dos serviços registrais, indo além, em qualquer ofício de registro de pessoas naturais do país e não necessariamente no local do registro de nascimento do filho a ser reconhecido. Ressalte-se que no período de 2012 a 2022 foram realizados 190.506 reconhecimentos de paternidade pelos serviços de registro civil de todo o Brasil, conferindo dignidade aos filhos desprovidos da paternidade em seus assentos de nascimentos.<sup>459</sup>

Na sequência, o Provimento CNJ n. 52/2016 revogado pelo Provimento CNJ n. 63/2017<sup>460</sup> transferiu para o serviço registral de pessoas naturais o reconhecimento voluntário e a averbação da paternidade e maternidade socioafetiva no Livro “A” do registro civil e regulamentou o registro de nascimento e emissão da respectiva certidão dos filhos havidos por reprodução assistida. A partir da vigência desse normativo àqueles que pretendem reconhecer a paternidade ou maternidade não biológica, mas fundada exclusivamente na socioafetividade não está mais obrigado a lançar mão da via judicial, já que poderá fazê-lo diretamente nos ofícios de registro civil. Segundo o levantamento do Cartórios em Número 2022

---

pessoalmente perante o oficial do Registro Civil. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l12133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12133.htm) Acesso em 21-04-21.

<sup>458</sup> CONSELHO NACIONAL DA JUSTIÇA. Provimento n. 16, de 17/02/2012. 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. Disponível em:  
<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/1299> Acesso em 21-04-21.

<sup>459</sup> ANOREG. Cartório em Números 2022.

<sup>460</sup> CONSELHO NACIONAL DA JUSTIÇA. Provimento n. 63, de 14/11/2017 Institui modelos únicos de certidão de nascimento, de casamento e de óbito, a serem adotadas pelos ofícios 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. Disponível em:  
<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2525>. Acesso em 21-04-21

somaram 8.132 o número de reconhecimentos de paternidade ou maternidade socioafetiva em todos os estados brasileiros, no período de 2014 a 2022.<sup>461</sup>

Em 2015 o legislador criou uma nova forma de aquisição imobiliária através da usucapião extrajudicial. O CPC/2015 acrescentou o artigo 216-A à Lei n. 6015/73 (Registros Públicos), atribuindo ao serviço registral de imóveis da situação do imóvel todo o procedimento administrativo para declaração da usucapião. Eis:

Sem prejuízo da via jurisdicional, é admitido o pedido de reconhecimento extrajudicial de usucapião, que será processado diretamente perante o cartório do registro de imóveis da comarca em que estiver situado o imóvel usucapiendo, a requerimento do interessado, representado por advogado, instruído com: [...]

O Provimento CNJ n. 65/2017<sup>462</sup> estabeleceu diretrizes para o procedimento da usucapião extrajudicial nos serviços de registro de imóveis. Registre-se que este instituto, matéria íntima e exclusiva da esfera judicial, passou também a ser regulada e processada perante o serviço registral de imóveis do local da situação do imóvel usucapiendo. Com isso, as demoradas ações judiciais de usucapião ganharam um novo palco de processamento, porquanto, mais desburocratizado e acessível aos indivíduos. Impera a necessidade de advogado e deve existir consenso entre os envolvidos. Caso não haja entendimento, o Oficial de Registro propõe uma mediação para que possam se compor. Caso obtenha êxito, segue-se com o procedimento. Em persistindo a desavença rompe-se a via extrajudicial e as partes são direcionadas ao Judiciário. Entre 2019 e 2021 os serviços de registro do Estado de São Paulo processaram 9.040 pedidos de usucapião, os quais sequer chegaram às arenas do Poder Judiciário, importando em verdadeira desjudicialização e desafogamento dos tribunais.

Seguindo com a extrajudicialização das demandas, a Lei n. 13.484/2017<sup>463</sup> alterou a Lei de Registros Públicos (Lei n. 6.015/73) reconhecendo expressamente que “os ofícios de registro de pessoas naturais são considerados

<sup>461</sup> ANOREG. Cartório em Números 2022.

<sup>462</sup> CONSELHO NACIONAL DA JUSTIÇA. Provimento n. 65, de 14/12/2017 Estabelece diretrizes para o procedimento da usucapião extrajudicial nos serviços notariais e de registro de imóveis. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2527>. Acesso em 21-04-21.

<sup>463</sup> BRASIL, Lei n. 13.484, de 26/09/2017 Altera a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/L13484.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13484.htm). Acesso em 21-04-21.

ofícios da cidadania”, passando a admitir, dentre outras hipóteses, a retificação administrativa do registro, averbação ou anotação sem a necessidade de a pessoa lançar mão da via judicial para retificar erros materiais nos referidos registros, averbações ou anotações.

No ano seguinte, em março/2018, no julgamento da ADI 4275, o Supremo Tribunal Federal reconheceu que os transgêneros, independentemente da cirurgia de transgenitalização ou da realização de tratamentos hormonais ou patologizantes, tem o direito à substituição de prenome e gênero diretamente no serviço registral de pessoas naturais. A par desse julgamento o Conselho Nacional de Justiça publicou o Provimento CNJ n. 73/2018<sup>464</sup> que dispôs sobre a averbação da alteração do prenome e do gênero nos assentos de nascimento e casamento de pessoa transgênero, conferindo-lhe pleno acesso desburocratizado a esse grupo por vezes vítimas de preconceito e violência diretamente na via extrajudicial. Desde a edição desse normativo – 2018 até 2021 – totalizou-se 5.949 mudanças de nome e gênero nos registros civis brasileiros, segundo dados da pesquisa Cartório em Números 2021.<sup>465</sup>

No mesmo ano, o CNJ editou o Provimento n. 67/2018<sup>466</sup> regulamentando os procedimentos de conciliação e de mediação nos serviços notariais e de registro do Brasil. A conciliação foi timidamente cultuada na vigência do CPC/73, e somente elevada à condição de princípio processual com a vigência do CPC/2015 (art. 3º) e prevista de forma obrigatória no art. 334 *caput* desse diploma processual. Não se trata de prática nova. Cavaco<sup>467</sup> ressalta que a audiência de conciliação “ressuscita o modelo de Klein da *Erstetagsatung* (primeira audiência) no

---

<sup>464</sup> CONSELHO NACIONAL DA JUSTIÇA. Provimento n. 73, de 28/06/2018 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). Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2623>. Acesso em 21-04-21.

<sup>465</sup> ANOREG. Cartório em Números 2021.

<sup>466</sup> CONSELHO NACIONAL DA JUSTIÇA. Provimento n. 67, de 26/03/2018 Dispõe sobre os procedimentos de conciliação e de mediação nos serviços notariais e de registro do Brasil. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2532>. Acesso em 21-04-21.

<sup>467</sup> CAVACO, Bruno de Sá Barcelos. **Desjudicialização e resolução de conflitos:** a participação procedural e o protagonismo do cidadão na pós-modernidade, p. 146.

final do século XIX. Tal sistema já previa a importância de um momento prévio para o exercício da oralidade e concentração da resolução judicial.”

Fato é que os métodos alternativos de resolução de conflitos constituem a faceta mais intensa da desjudicialização. A arbitragem e a mediação amplamente aplicadas tanto a nível extrajudicial a nível judicial apresentam resultados alvissareiros.

O histórico normativo abarcando a atuação das serventias extrajudiciais deixa bem claro que se enquadram perfeitamente para a tarefa de conciliar e mediar com um serviço probo e imparcial. A conciliação e a mediação nos cartórios são as ferramentas base para a efetividade do acesso à justiça nesse cenário de compartilhamento da responsabilidade da justiça, simplificando para jurisdicionado e tornando desnecessária participação direta do juiz para solucionar conflitos.

A recentíssima Lei n. 14.382/22, de 27/06/2022, passou a permitir que qualquer pessoa maior de 18 anos possa alterar o próprio nome no registro de nascimento, independentemente de prazo, motivação, gênero, juízo de valor ou de conveniência, dirigindo-se diretamente ao serviço de registro civil de pessoas naturais, sem a necessidade de socorrer-se das vias judiciais e contratar advogados.

Seguindo com a ampliação da desjudicialização e da própria valorização dos delegatários dos serviços extrajudiciais, tramita no Congresso Nacional, a passos largos, o projeto de Lei n. 6.204/2019, que institui a tramitação da execução civil perante o serviço extrajudicial de protestos, de autoria da senadora Soraya Thronicke.

Diversos ordenamentos estrangeiros adotam o procedimento da desjudicialização da execução, mediante a atuação do agente de execução não estatal, a exemplo da Holanda, Bélgica, Escócia, França e Portugal.<sup>468</sup> O completo processo de desjudicialização da execução civil lusitana ocorreu com a edição do

---

<sup>468</sup> CILURZO, Luiz Fernando. **A desjudicialização da execução por quantia**. Dissertação de Mestrado apresentada à Universidade de São Paulo. São Paulo, 2010, p. 138-139.

Decreto-Lei n. 226/2008,<sup>469</sup> através de um procedimento em sede de pré-execução que permitia ao credor portador de um título executivo investigar em cooperação com o agente de execução o acervo patrimonial do devedor capaz de garantir a satisfação da dívida, e no momento seguinte, acionar o Poder Judiciário.<sup>470</sup> O credor realiza os principais atos executivos consistentes em “todas as diligências da execução, sob a supervisão e dependência funcional dos juízes e fiscalização disciplinar de órgãos próprios”,<sup>471</sup> e com isso permitir tão somente uma eventual atuação jurisdicional.

#### **5.4.1 DA DESJUDICIALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO CIVIL**

Neste ambiente contemporâneo vem a lume o PL 6.204/2019, como um eficiente mecanismo de realização de pretensões voltadas à satisfação rápida de créditos representados por dívidas líquidas, certas e exigíveis, de modo mais econômico e simplificado<sup>472</sup>.

Atualmente a execução de títulos executivos judiciais e extrajudiciais consistem em serviços de justiça que são realizados, como regra, pelo Poder Judiciário, em atenção às regras e premissas do Código de Processo Civil (Lei n. 13.105/2015).

A partir do levantamento do Conselho Nacional de Justiça que apurou o quantitativo de processos de execução em trâmite no Judiciário, a ideia de desjudicializar a execução civil ganhou força legislativa na tentativa de amenizar o problema da taxa de congestionamento dessa espécie de demandas nos tribunais, outorgando aos tabelionatos de protestos a realização de atos concernentes à

---

<sup>469</sup> RIBEIRO, Flávia Pereira. **Desjudicialização da Execução Civil**. 2. Ed. Curitiba: Juruá, 2019. E-book.

<sup>470</sup> MEDEIROS NETO, Elias Marques de. **O procedimento extrajudicial pré-executivo**: Lei n. 31 de 30 de maio de 2014: inspiração para o sistema processual do Brasil. São Paulo: Editora Verbatim, 2015. p. 60.

<sup>471</sup> Art. 719, I. PORTUGAL. Código de Processo Civil. Lei 41/2013. Disponível em: <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/lei/2013-34580575-53439175>. Acesso em 11/07/2022.

<sup>472</sup> FIGUEIRA JUNIOR, Joel Dias. **Desjudicialização da execução civil**. Disponível em Desjudicialização da execução civil (migalhas.com.br). Acesso em 11/07/2022.

execução de títulos, já que se tratar de matéria afeta à natureza do próprio serviço extrajudicial.

O levantamento Cartório em Números de 2021, constatou-se celeridade e efetividades dos tabelionatos de protestos na cobrança de títulos, porque “solucionam, em até 3 dias úteis, 60% das dívidas, permitindo que pequenas, médias e grandes empresas recebam seus créditos e mantenham a economia equilibrada”.<sup>473</sup>

O projeto brasileiro foi inspirado no modelo português. Nesta seara as execuções de obrigações pecuniárias líquidas, certas e exigíveis envolvendo pessoas capazes e solventes passariam a ser conduzidas, com exclusividade, pelos denominados agentes de execução, qual seja, um terceiro imparcial, que não integra o Poder Judiciário, mas por este fiscalizado.

Trata-se de um procedimento facultativo e com manutenção das regras do devido processo legal e de acesso à justiça. Não se admite a autotutela executiva à medida que se exige um procedimento que atenda o devido processo legal, que seja conduzido por um agente de execução dotado de imparcialidade e que presta um serviço delegado pelo Poder Judiciário, e por ele seja fiscalizado, requisitos primordiais em um Estado Democrático de Direito.

Hill<sup>474</sup> afirma que a noção de jurisdição na contemporaneidade está diretamente relacionada com a possibilidade dos mecanismos de solução dos conflitos de contemplar e refletir as garantias fundamentais do processo, sendo que a imparcialidade do terceiro agente de execução constitui uma das suas notas distintivas.

À medida que se preocupa com a atenção ao devido processo legal judicial, é imperioso zelar igualmente pelo devido processo legal extrajudicial. Em suma, mister que os procedimentos extrajudiciais garantam o pilar constitucional do devido processo legal, notadamente nas especificidades do ramo do Direito Notarial

<sup>473</sup> ANOREG. **Relatório Cartório em Números 2020**. 2 ed. Disponível em: Cartórios em Números - 2 edição 2020 12.11.indd (anoreg.org.br). Acesso em 11/07/2022.

<sup>474</sup> HILL, Flávia Pereira. Desjudicialização da Execução Civil: reflexões sobre o projeto de lei n. 6.204/2019. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**, p. 175-176.

e Registral, tais como contraditório, ampla defesa, duração razoável do processo e instrumentalidade das formas.

O projeto preocupou-se em incluir os critérios para os benefícios da gratuidade da justiça, bem como impedir o acesso aos grupos vulneráveis como o incapaz, o condenado preso ou internado, as pessoas jurídicas de direito público, a massa falida e o insolvente civil.

O projeto está estruturado em 4 pontos fundamentais: 1) Quem será o agente de execução e quais as suas funções? 2) A gratuidade da justiça no processo de desjudicialização da execução civil; 3) Procedimento da execução civil no Tabelionato de Protesto; 4) Participação do Poder Judiciário.<sup>475</sup>

O agente de execução, que consiste na figura do tabelião e o procedimento desenvolvido nos Tabelionatos de Protestos do país, cujas atribuições exercidas já estão relacionadas ao recebimento de títulos de documentos de dívidas para fins de protestos, mostram que a execução civil extrajudicial consistirá numa atividade a mais, no entanto, relacionada àquilo que já se exerce no cotidiano dessas serventias.

O benefício da justiça gratuita constitui uma conquista dos menos favorecidos para transpor o obstáculo do custo financeiro e acessar a justiça, e sensível a este direito fundamental, o legislador já cuidou de garantir-lo na esfera extrajudicial para a execução civil de títulos.

O Poder Judiciário não será excluído da participação do processo executivo, e se aprovado constará que o agente de execução (tabelião de protestos) poderá consultar o juízo competente para sanar dúvida relevante, além de garantir a possibilidade de oposição dos embargos à execução. Garantida, ainda, a participação de advogado como forma de garantir os direitos dos interessados.

Como arremate, com a desjudicialização da execução civil estima-se uma economia para os cofres públicos de aproximadamente 65 bilhões de reais, verificando-se que o custo médio da tramitação do processo de execução é de

---

<sup>475</sup> Art. 3º, 4º, 5º, 8º a 18, 20 e 21. SENADO FEDERAL. Projeto de lei 6.204/2019. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139971>.

aproximadamente R\$ 5.000,00 e existem atualmente 13 milhões de execuções, conforme Figueira Junior.<sup>476</sup>

## **5.5 OS SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTRO COMO INSTRUMENTO DE RESOLUÇÃO EXRAJUDICIAL DE CONFLITOS**

A par da cultura da pacificação, do movimento de desjudicialização e do arsenal legislativo que levou a arbitragem a quebrar o paradigma de exclusividade estatal para resolver conflitos, insere-se neste particular, o incremento da contribuição pelos serviços notariais e de registro para oferecer uma alternativa pujante à sociedade de solucionar questões de direitos disponíveis, sem a necessidade de lançar mão da burocrática via judicial.

A compreensão decorrente do surgimento de novos *locus* de prestação jurisdicional, os quais se alinham lado a lado com o Judiciário, com competência para solucionar litígios no Brasil, constitui fruto da contribuição da Política Jurídica fundada no pluralismo jurídico, expandindo-se o campo de atuação de novos locais de consecução do justo e da normatividade ínsita de valores axiológicos. Mancuso<sup>477</sup> destaca:

O próprio legislador vem se mostrando sensível à tendência de desjudicialização e até de privatização da resolução dos conflitos, como alternativa ao tradicional monopólio estatal da distribuição de justiça. Portanto, essa ‘reserva de Justiça estatal’, ao contrário do que se possa supor à primeira vista, não se extrai da letra nem do espírito do inciso XXXV do art. 5º da CF; ao contrário, ao afirmar que ‘a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito’, esse texto não determina que todas as demandas devam ser encaminhadas à Justiça, mas sim que tal acesso deve operar como uma cláusula de reserva, de cunho residual, preordenada às controvérsias porventura insolúveis por auto ou heterocomposição, ou aquelas que, em razão da pessoa ou da matéria, devem merecer passagem judiciária.

Como visto, inúmeras competências outrora típicas do Poder Judiciário vêm de forma crescente sendo desjudicializadas, conferindo novos contornos ao conceito de jurisdição, bem como garantindo, em maior grau, o acesso à justiça nos

---

<sup>476</sup> FIGUEIRA JUNIOR, Joel Dias. **Desjudicialização da Execução Civil.**

<sup>477</sup> MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **A resolução dos conflitos e a função judicial no contemporâneo Estado de Direito.** 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2013. p. 168.

dias de hoje. Uma real Justiça Multiportas<sup>478</sup> pensada para reorganizar as prioridades do sistema de justiça e inculcar na consciência social que o Poder Judiciário, em uma democracia madura, deve ser visto como *ultima ratio*. Neste sentido Calmon<sup>479</sup> afirma:

Esquecemo-nos de que o Direito é um medicamento com que procuramos restabelecer a saúde da convivência social [...] É a impotência dos homens, mediante suas instituições não-estatais, para prevenir e solucionar os conflitos oriundos de sua convivência, que impõe a utilização dos mecanismos jurídicos de que a tutela jurisdicional é a última e mais representativa expressão.

Como já assinalado nesta pesquisa, os serviços notariais e registrais ostentam um protagonismo no movimento de desjudicialização à medida que o legislador já lhe atribuiu inúmeras outras competências já inventariadas neste estudo. Note-se nas leis e instrumentos normativos administrativos do Conselho Nacional de Justiça, uma acentuada ampliação das funções dos serviços notariais e de registros, os quais têm lhes conferido, inclusive, poderes decisórios, a exemplo da usucapião extrajudicial, em cujo procedimento o registrador decide sobre o preenchimento ou não dos requisitos da usucapião,<sup>480</sup> em que pese a rejeição do pedido extrajudicial não obstar o ajuizamento de ação de usucapião no foro competente.<sup>481</sup>

Diante dos requisitos e características da arbitragem, aliada com as responsabilidades de uma decisão arbitral, com trânsito em julgado, formal e materialmente, caracterizando a partir daí em título executivo judicial (CPC, art. 515, VII), esta pesquisa vem demonstrar que os serviços extrajudiciais, tanto aqueles prestados pelos tabeliães quanto por registradores, podem também atuar no campo decisório, para proferir decisões em questões patrimoniais que admitam disposição de vontade, sob os auspícios de definitividade, atuando como verdadeiros agentes

<sup>478</sup> GOLDBERG, Stephen B. SANDER, Frank E. A. ROGERGS, Nancy H. COLE, Sarah Rudolph. **Dispute Resolution**. 4 ed. Nova York: Aspen Publishers. 2003. p. 07.

<sup>479</sup> PASSOS, José Joaquim Calmon de. **Direito, poder, justiça e processo**. Rio de Janeiro: Forense. 2000, p. 56.

<sup>480</sup> Art. 22. Estando em ordem a documentação e não havendo impugnação, o oficial de registro de imóveis emitirá nota fundamentada de deferimento e efetuará o registro da usucapião. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Provimento nº 65/2017. Disponível em: [https://atos.cnj.jus.br/files/provimento/provimento\\_65\\_14122017\\_19032018152531.pdf](https://atos.cnj.jus.br/files/provimento/provimento_65_14122017_19032018152531.pdf).

<sup>481</sup> Art. 17, §3º. A rejeição do pedido extrajudicial não impedirá o ajuizamento de ação de usucapião no foro competente. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Provimento nº 65/2017.

de justiça, pois dotados de qualificação profissional, fé pública, imparcialidade e transmitem segurança jurídica de todos os atos praticados.

A propósito, Marques<sup>482</sup> já reconheceu que “na sua evolução histórica, assumiram os notários a qualidade de juízes (*judez chartularius, judex ordinarius*) para a prática de atos de jurisdição voluntária.”

Tratar-se-ia de um procedimento heterocompositivo caracterizado pela sua forma eminentemente privada, porém fiscalizada pelo Poder Judiciário, em que o cidadão recorre ao auxílio do notário ou registrador mais próximo, que após atendidos os requisitos de ordem procedural, abre o contraditório e ampla defesa aos contendores, analisa o caso concreto e proleta uma decisão definitiva, encerrando o litígio. São examinadas matérias de fato e de direito, bem como são produzidas provas, em equivalência ao árbitro do procedimento arbitral.

Fato é que os atos de cunho decisório praticados enquanto agentes de justiça devem ser precedidos de autorização legislativa expressa e envolver pessoas capazes e direitos disponíveis. Afirma-se isto porque o processo de desjudicialização tem se movimentado naquelas áreas onde predomina a manifestação de vontade das pessoas, como os registros públicos, direito de sucessão e alguns setores do direito empresarial e obrigacional. Não estão afetas, pois, atividades exclusivamente de competência do Poder Judiciário, em razão da reserva da jurisdição a casos deste jaez, a exemplo dos direitos de liberdade ( prisão civil) e aqueles que as pessoas não podem dispor, como o interesse público ou de pessoas incapazes.

As principais características desse modelo consistem na capacidade de pôr fim ao conflito, na possibilidade de execução da sentença proferida na esfera notarial e registral pelo Poder Judiciário como se sentença judicial fosse e sua irrecorribilidade no mérito. Trata-se de um eficiente mecanismo de realização de pretensões voltadas à satisfação de interesses patrimoniais, de forma mais econômica, menos burocrática, além de impactar positivamente na redução do número de demandas que tramitam no Poder Judiciário.

---

<sup>482</sup> MARQUES, José Frederico. **Instituições de Direito Processual Civil**. Campinas: Millennium 2000. v. 1. p. 315-318.

Alinhado com o processo de desjudicialização e o pluralismo jurídico, os serviços notariais e de registro podem, dentro de um cenário facultativo, se tornar mais uma opção ao cidadão para resolver conflitos de interesses, mormente porque o delegatário, dotado de fé pública e imparcialidade pode ser autorizado por lei ou ato normativo do Conselho Nacional de Justiça para processar, conduzir, instruir e decidir questões de natureza patrimonial, com requinte de definitividade, solucionando notadamente a lide sociológica em locais onde não há sequer um *longa manus* do Estado. Urge destacar que a justiça entregue aos leigos não é estranha no ordenamento jurídico, pois apenas para citar como exemplo a instituição do tribunal do júri, cujos jurados mesmo não investidos do Poder Jurisdicional são os julgadores do caso concreto.

Nesta esteira da liberdade de escolha da via procedural, se privada ou estatal, Araújo e Nunes Junior<sup>483</sup> alertam que “o percurso administrativo, no entanto, não é obrigatório, sendo facultado apenas ao administrado, que, em caso de não-interesse, poderá socorrer-se imediatamente do Poder Judiciário”. O processo de tomada de decisão por notário e registrador diante do caso concreto constitui um instrumento facultativo eficaz de desenvolvimento e promoção da justiça, porque mostra aos cidadãos que eles têm a opção de resolver suas contendas de forma menos burocrática e onerosa.

Oliveira *apud* Comoglio<sup>484</sup> afirma que os *locus* de consecução do justo estão supedaneados na autonomia da vontade. Confirmação de quanto já é delineada na experiência de *civil law* e *common law* quando se toma em conta os princípios e garantias constitucionais, pode haver espaço para formas de opções de tutela alternativa com base na opção livre e voluntária, de quem prefira para a proteção dos seus próprios direitos a tutela dos órgãos de Justiça Pública.

A atuação dos serviços notariais e de registros como verdadeiros agentes de justiça dentro do processo decisório deve atender aos princípios constitucionais e processuais, notadamente o contraditório e ampla defesa. A

---

<sup>483</sup> ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional**, 9 ed. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 167.

<sup>484</sup> OLIVEIRA, Daniela Olímpio de. **Desjudicialização, Acesso à Justiça e Teoria Geral do Processo**, p. 218.

processualística é fundamental dentro do Estado Democrático de Direito. O art. 5º, inciso LIV, da Constituição Federal impõe seja observado o devido processo legal quanto à privação da liberdade e de bens, de modo que tal garantia deve incidir em qualquer processo, seja ele judicial ou extrajudicial, que possa causar prejuízo àqueles que dele participem. Tanto o é que na sequência, o texto constitucional dispõe que “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerente”,<sup>485</sup> pois trata-se de garantias decorrentes do devido processo legal.

Os serviços notariais de registro estão inseridos dentro de um cenário jurídico que admite a coexistência de equivalentes jurisdicionais para consecução do direito material titularizado pelo indivíduo, apresentando-se como uma opção de escolha para resolução de conflitos. Esses *locus* coexistentiais atuam numa processualidade ampla, notadamente porque o processo e o princípio do devido processo legal não estão adstritos à esfera judicial, segundo texto constitucional. Há legitimidade dos mecanismos alternativos porque devem incorporar as bases do devido processual legal, como o princípio de contraditório, da ampla defesa, da isonomia, da imparcialidade, dentre todos os outros assegurados constitucionalmente.

Dessa forma, em todos os processos que tramitam e que passarão a tramitar nas serventias extrajudiciais, deve ser garantido o devido processo legal com todos seus consectários. Ressalte-se que o delegatário é um profissional do Direito, qualificado após aprovação em rígido concurso de provas e títulos, tendo competência técnica para analisar a conformidade normativa dos atos que pratica e nos processos que atua, notadamente porque a observância da legalidade insere-se no dever funcional da atividade delegada, configurando infração funcional e disciplinar a falta quanto às prescrições legais ou normativas.<sup>486</sup>

### **5.5.1 DO PROCESSO EXTRAJUDICIAL DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS**

---

<sup>485</sup> Art. 5º, LV. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.**

<sup>486</sup> Art. 31, I. BRASIL. Lei 8.935 de 18 de novembro de 1994. Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. (Lei dos cartórios).

Na condição de equivalente jurisdicional, a resolução extrajudicial de conflitos pelos serviços notariais e de registro trata-se de um modo especial de solução de demandas, semelhante à atividade estatal, considerando a formação de um juízo de valor sobre determinados fatos de natureza patrimonial, com o propósito de alcançar idêntica finalidade perseguida pela máquina estatal. As decisões se equivaleriam, pois inerente a ambas a definitividade. Pode-se afirmar ser o delegatário um juiz de fato e do fato, com ampla possibilidade de examinar as questões que lhes são submetidas a análise, permitindo-lhe o aprofundamento do exame da questão litigiosa, perquirindo outros elementos necessários ao deslinde da questão através de uma cognição exauriente, à exceção dos atos de coerção, característica exclusiva Estado juiz.

A competência de atuação dos delegatários na condição de verdadeiros agentes de justiça se resume apenas aos direitos patrimoniais disponíveis, assim conceituados os bens que podem ser livremente alienados ou desembaraçados. Logo, o interessado pode optar tanto pela solução do agente de justiça quanto submeter sua causa à justiça pública, em homenagem ao princípio da inafastabilidade do acesso à justiça.

As partes envolvidas no processo extrajudicial hão de ser maiores e capazes, mormente porque envolve disposição patrimonial. Não poderiam manejá-lo esse modelo o incapaz, as pessoas jurídicas de direito público e o insolvente civil. A representação por advogado em todos os atos constitui condição essencial para conferir validade ao procedimento e à representação das partes, inclusive para fins de fixação de verba honorária.

Ao delegatário transvestido em agente de justiça compete examinar os requerimentos e os requisitos de validade da relação jurídica processual, efetuar citação, seja por carta com AR ou pessoal via cooperação institucional com o Serviço de Títulos e Documentos, recepcionar contestação e réplica, promover a conciliação/mediação entre as partes, deferir e produzir provas, e ao final julgar a demanda, que transitará em julgado formal e materialmente.

Todos os atos serão públicos, mediante publicação no diário da justiça e observarão as regras do processo eletrônico.

A responsabilidade civil, administrativa e criminal do agente de justiça ou de seus prepostos observará a Lei n. 8.935/94.

Serão observados os casos de concessão do benefício da gratuidade da justiça, desde que satisfaça os requisitos legais e comprove a hipossuficiência prevista na Lei n. 1.050/60, podendo consultar o juiz competente caso discorde da disposição do benefício.

As regras de competência estabelecidas no Código de Processo Civil deverão ser observadas no processo extrajudicial, em especial a regra geral de competência consubstanciada no foro de domicílio do réu. Nos locais dotados de mais de um serviço notarial ou registral há de ser observada a distribuição por sorteio, sobretudo para garantir um julgador natural e evitar sua escolha. O delegatário também está sujeito aos impedimentos, suspeções e incompatibilidades, diante da observância estrita da imparcialidade que deve imperar em todas as fases do procedimento extrajudicial.

A petição inicial deve compreender os requisitos legais do art. 319 e 320 do CPC, e caso apresente irregularidades ou esteja desacompanhada de documentos indispensáveis à propositura da ação, o delegatário determinará a emenda em prazo razoável, sob pena de seu indeferimento. Apresentando condição de ser processada, citar-se-á a parte contrária para oferecer resposta em prazo que garanta o exercício do contraditório e ampla defesa.

A tentativa de conciliar ou mediar as partes também constitui um pilar essencial no processo extrajudicial, em razão da própria essência do processo civil quanto a instituição da cultura de paz e fomento da qualidade e celeridade da resolução da lide, especialmente a sociológica.

A abertura da apresentação de provas pelas partes constitui o sustentáculo da ampla defesa, sendo de rigor sua estreita observação pelo agente de justiça, podendo se voltar para o juiz competente em caso de não concordância com a produção de alguma ou outra prova

Com a formação da convicção, o agente de justiça proferirá sentença resolvendo a demanda, que formará a coisa julgada. A causa somente aportará no

Poder Judiciário se houver alguma hipótese de nulidade do processo por inobservância de princípios ou regras processuais que maculem o contraditório ou ampla defesa. Inexistindo, a decisão será definitiva, cabendo ser cumprida voluntariamente ou submetida à coerção da justiça pública. O juízo competente somente participará do processo extrajudicial em situações excepcionais.

O Conselho Nacional de Justiça e os tribunais já exercem atividade fiscalizatória já instituída pela Lei n. 8.935/94, cabendo a definição das custas e emolumentos incidentes sobre os pedidos.

### **5.5.2 FUNDAMENTOS DE BASE E SUSTENTAÇÃO DA TESE**

Neste arsenal demonstrado está que os serviços notariais e de registros podem participar do processo decisório em demandas de natureza patrimonial, apresentando-se ao cidadão como mais uma opção para resolução de conflitos dessa natureza, porque reúnem, em resumo, os seguintes requisitos e fundamentos jurídicos:

1. O Poder Judiciário não detém a exclusividade da jurisdição como já amplamente delineado. Consoante já exposto nesta pesquisa, o princípio constitucional insculpido no art. 5º XXXV da Constituição de 1988, segundo o qual “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”, repetido no art. 3º do CPC/2015 (“não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito”), não exclui a diversidade de *locus* de processamento de litígios. Como bem asseverou Pinho<sup>487</sup> “apenas a jurisdição é monopólio do Estado e não a solução dos conflitos.”

Com efeito, a tutela jurisdicional não se restringe à tutela estatal, ao contrário, integra apenas uma de suas facetas. O monopólio estatal restringe-se com exclusividade no controle da juridicidade dos atos e negócios, públicos e privados,

---

<sup>487</sup> PINHO, Humberto Dalla Bernardino de. **A Mediação e a necessidade de sua sistematização no Processo Civil Brasileiro**. Revista Eletrônica de Direito Processual, 2010, v. 5, p. 7.

mas não na exclusividade de realização no plano do Direito. Para Mancuso<sup>488</sup> não se abstrai do mandamento constitucional:

(a) a previsão ou incentivo para a judicialização de todo e qualquer interesse contrariado ou insatisfeito; (b) a vedação ou restrição a que as controvérsias sejam auto ou heterocompostas, fora e além da estrutura judiciária estatal; (c) o compromisso ou engajamento do Estado-juiz quanto à resolução do *meritum causae* e oportuna formação da coisa julgada, ou mesmo quanto à real efetividade do futuro comando judicial, inclusive quanto ao tempo a ser incorrido ao longo do processo.

A terceira onda capeletiana concebe a ideia de que a tutela judicial não é a única forma de acesso à Justiça. Da Silva, do Nascimento e Pinheiro<sup>489</sup> destacam que existem várias formas (justiça multiportas) de efetivar o acesso ao sistema de justiça, sendo a atividade extrajudicial uma dessas portas, e quiçá, a mais adequada, por se tratar da via mais procurada pela população.

A partir da aprovação da meta 9 no XIII Encontro Nacional do Poder Judiciário realizado em 2019 na cidade de Maceió/AL, que objetiva integrar a Agenda 2030 aos órgãos do Poder Judiciário, mediante ações de prevenção ou desjudicialização de litígios voltadas aos objetivos de desenvolvimento sustentável, o Conselho Nacional de Justiça editou o Provimento n. 85/2019 dispondo acerca da adoção dos ODS da Agenda 2030 pelas Corregedorias do Poder Judiciário e pelo Serviço Extrajudicial. Dentre os objetivos destaca-se o ODS 16 – Paz, Justiça e Instituições Eficazes – que confere atuação dos serviços extrajudiciais, em especial na sua função preventiva e de solução consensual dos conflitos, já que a crescente judicialização associada à crise estrutural do Poder Judiciário obsta a duração razoável dos processos e demonstra ineficácia no cumprimento da citada ODS.

Segundo Freitas, alguns países europeus optaram pela exclusão de alguns atos processuais do controle do Poder Judiciário, destacando que “não há uniformidade na eleição de meios de simplificar e agilizar o procedimento de

---

<sup>488</sup> MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **A resolução dos conflitos e a função judicial no contemporâneo Estado de Direito**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 24.

<sup>489</sup> SILVA, Rogério Luiz Nery da; NASCIMENTO, Artur Gustavo Azevedo do; PINHEIRO, Rodolfo Ferreira. Agenda 2030 – ODS 16: Serviços Extrajudiciais e políticas públicas de desjudicialização. **Revista Cidadania e Acesso à Justiça**. Encontro Virtual, v. 7, n. 2, p. 01 – 18, Jul/Dez. 2021.

cumprimento forçado das sentenças entre os países europeus. Há, porém, a preocupação comum de reduzir, quando possível, a sua judicialização.”<sup>490</sup>

Neste quadrante é fundamental que a população tenha opções de acesso a parte da esfera judicial para solução de seus conflitos, mostrando-se factível a ampliação da competência dos serviços extrajudiciais para julgar causas de menor complexidade, especialmente aquelas de direito patrimonial disponível.

2. Os serviços extrajudiciais possuem capilaridade da estrutura de atendimento, ou seja, uma vasta rede de cartórios espalhada desde os grandes centros urbanos até os rincões mais afastados. No Brasil somente a igreja católica e os cartórios cobrem todos os rincões da terra brasileira.

Segundo dados do sítio eletrônico Justiça Aberta do CNJ, o Brasil soma-se 13.440 serventias extrajudiciais cadastradas e ativas.<sup>491</sup> Estão presentes em todos os 5.570 municípios brasileiros, representando invariavelmente para a população local o único braço presente da justiça, que pratica atos de cidadania e auxilia resolvendo questões, contendas e anseios da comunidade.

Como se observa, em um país de proporções continentais e permeado de desigualdades sociais, há vários municípios onde sequer existe um fórum, ou mesmo presente os serviços da Defensoria Pública, Ministério Público, ou outro órgão estatal de defesa dos direitos dos cidadãos. No entanto, haverá um cartório para prestar os serviços essenciais para o exercício da cidadania, conforme dispõe o art. 44§2º da Lei n. 8.935/1994, que dispõe que em cada município existirá no mínimo um registro civil das pessoas naturais.

O Ministro Lewandowski, ao lançar mais uma atribuição delegada pelo Poder Judiciário à atividade extrajudicial, qual seja, o apostilamento, afirmou que “os cartórios são entidades que tem uma capilaridade extraordinária em todo o Brasil. A

---

<sup>490</sup> FREITAS, José Lebre de. **A ação executiva depois da reforma**. 4 ed. Coimbra: Coimbra, 2004, p. 27-28.

<sup>491</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Justiça Aberta do CNJ. Disponível em [https://www.cnj.jus.br/corregedoria/justica\\_aberta/](https://www.cnj.jus.br/corregedoria/justica_aberta/) Acesso em 01/08/2022.

grande vantagem é que o cidadão que precisa autenticar um documento para que possa valer no exterior, não precisa mais se deslocar para as grandes capitais.”<sup>492</sup>

No mesmo sentido, o Ministro Luiz Fux<sup>493</sup>, então Presidente do Supremo Tribunal Federal e do Conselho Nacional de Justiça, ao palestrar na abertura do Congresso Nacional do Registro Civil em 2020 destacou a importância da atividade extrajudicial no processo de desjudicialização de demandas levada ao Poder Judiciário. Para ele:

A atividade do foro extrajudicial é importantíssima e coadjuvante da justiça. Em um momento muito importante o legislador teve a atenção para dois fatos importantíssimos. Primeiro, os integrantes do foro extrajudicial se encontram em todas as partes do País, com uma capilaridade extremamente significativa. Por exemplo, nós temos mais de cinco mil municípios que poderiam ser cinco mil comarcas com juízes, mas nós temos registradores no Brasil inteiro.

No contexto dessa pesquisa, para também resolver conflitos de interesses de modo a pacificar os litígios.

3. As serventias extrajudiciais possuem versatilidade do regime jurídico e a tendência natural do baixo custo de operacionalização quando comparadas com a estrutura do Poder Judiciário, composto principalmente por servidores de carreira com melhores salários que o regime celetista a que são enquadradados os empregados dos cartórios.

Os funcionários que atuam na base de atendimento dos serviços notariais e de registro são contratados diretamente pelo tabelião ou registrador, e não pelo Estado, e estão sujeitos ao regime jurídico da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT. Nesta esfera, o delegatária tem liberdade plena para contratar funcionários que melhor atenda às necessidades do serviço e pelo salário que melhor lhe aprouver, desde que respeitado o piso salarial da categoria. Não tem

---

<sup>492</sup> LEWANDOWSKI, Ricardo. Entrevista publicada na **Revista Cartórios** com você, ed. 4. a. 1 – julho/agosto de 2016, p. 6-7.

<sup>493</sup> ARPEN. Associação dos registradores de pessoas naturais do Estado de São Paulo. O Registro Civil, agora Ofícios da Cidadania, vão e estão onde o Poder Público não vai. Disponível <https://www.arpensp.org.br/index.php/noticia/97770>. Acesso em 28/10/2022.

estabilidade como regra e plano de carreira. Os dados do CEGED indicam que a média salarial de um auxiliar de serventia extrajudicial é de R\$ 1.674,57.<sup>494</sup>

Os servidores públicos, por sua vez, recrutados via concurso público de provas e títulos para atuar no Poder Judiciário, estão submetidos ao regime jurídico estatutário, e com isso adquirem estabilidade após término do período probatório, melhores salários e estrutura de carreira, além de outros direitos que se agregaram com o tempo de serviço. Segundo dados do IPEA a remuneração média de um servidor integrante do Poder Judiciário é de R\$ 12.081,71<sup>495</sup>. Trata-se, pois, de mão-de-obra mais dispendiosa ao empregador, no caso, o Estado.

Neste cenário, observa-se com clareza que o dispêndio financeiro em termos de recursos humanos pelos serviços extrajudiciais é muito inferior àquele suportado pelo Estado - Poder Judiciário, para realizar atividades tão relevantes à população, inclusive nas sucessivas transferências de competência, substituindo a própria atividade judicial.

Acrescente-se a isso os dados referentes à geração de emprego pelos serviços extrajudiciais, que apontam 88.026 empregos diretos, sem qualquer custo para o Estado, além de ser responsável pela criação de 45.403 postos de trabalho de forma indireta, totalizando 125.764 pessoas empregadas direta ou indiretamente pelos serviços notariais e de registro no Brasil, segundo levantamento no Cartório em Números de 2022.<sup>496</sup>

4. Estas atividades extrajudiciais têm competência para atuar no fólio da jurisdição privada eis que detentores de fé pública, e seus atos estão sujeitos à publicidade, segurança, autenticidade, agilidade, eficácia e economia; além da segurança de realizar atos probatórios.

---

<sup>494</sup> SALÁRIO. Auxiliar de Cartório - Salário, piso salarial, o que faz e mercado de trabalho. Disponível em: <https://www.salario.com.br/profissao/auxiliar-de-cartorio-cbo-411025/#:~:text=Um%20Auxiliar%20de%20Cart%C3%B3rio%20N%C3%ADvel,demitidos%20no%20mercado%20de%20trabalho>. Acesso em 28/10/2022.

<sup>495</sup> IPEA. Atlas do Estado Brasileiro. Distribuição de renda nos poderes em 2019. Disponível em <https://www.ipea.gov.br/atlasestado/consulta/120>. Acesso em 28/10/2022.

<sup>496</sup> ANOREG. Cartório em Números 2022.

É na fé pública que reside a maior qualidade dos serviços notariais e registrais para garantir a efetivação de direitos e ampliar sua competência para atuação na esfera decisória. No Estado de Direito, fé pública é a crença imposta pela lei. A subjetividade pessoal do notário ou registrador é afastada pela abstração da objetividade da lei, de forma que o fato jurídico é dotado de certeza jurídica, e isso garante a efetividade e segurança jurídica a todos os atos praticados pelos delegatários extrajudiciais.

A atividade notarial e registral é finalística, pois destinada a garantir publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos.<sup>497</sup> Ceneviva<sup>498</sup> destaca:

O serviço notarial e de registros é finalístico: atribui garantia às pessoas naturais ou jurídicas e ao direito que lhes corresponde, como meio especial de proteção com a ação de garantir, contida no predicado da frase. Esta compõe, com o art. 1º da Lei, o objetivo nuclear dos serviços mencionados. São vinculados à existência e à preservação dos atos jurídicos aos quais digam respeito.

Torna-se evidente que a atividade extrajudicial constitui serviço apto para garantir o acesso à justiça e obtenção de resultados justos, porque sua finalidade aliada à fé pública que lhe é inerente e demais atributos garantem a segurança jurídica e eficácia dos direitos que lhe são apresentados. Dip<sup>499</sup> arremata:

Esse profissionalismo é que permite impor seus elevados ideais, configurados como terceiros imparciais às relações jurídicas, e sem os quais não se asseguraria a peremptória necessidade dos homens em sua relação com os demais: a certeza e segurança jurídica.

5. Trata-se de estruturas confiáveis porque diretamente gerida e supervisionada pelo Conselho Nacional de Justiça e pelas corregedorias estaduais do Poder Judiciário. É sabido que a fiscalização dos serviços notariais e registro pelo

<sup>497</sup> Art. 1º “Serviços notariais e de registro são os de organização técnica e administrativa destinados a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos.” BRASIL. Lei 8.935 de 18 de novembro de 1994. Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. (Lei dos cartórios).

<sup>498</sup> CENEVIVA, Walter. **Lei dos Notários e dos Registradores comentada.** p. 44.

<sup>499</sup> DIP, Ricardo Henry Marques (Org.). **Registros Públicos e Segurança Jurídica.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1998, p. 64.

Estado, então representado pelo Poder Judiciário Estatual e Conselho Nacional de Justiça inspira confiança da população na oferta de seus serviços.

A nível de aceitação e avaliação social dos serviços notariais e de registros verifica-se que a 4<sup>a</sup> edição 2022 do Cartório em Números<sup>500</sup> indicou que 76% dos entrevistados apontaram que os serviços notariais e de registros são as instituições mais confiáveis do país. As forças Armadas e os cartórios receberam as melhores avaliações no quesito “confiança e credibilidade”, em comparação com outras instituições como os correios, empresas, igrejas e advocacia.



A percepção da população quanto à imagem e serviços prestados pelos cartórios se mostrou positiva, à medida que os entrevistados atribuíram notas acima da média para os quesitos de seriedade, honestidade, segurança e competência.<sup>501</sup>

<sup>500</sup> ANOREG. Cartório em Números 2022.

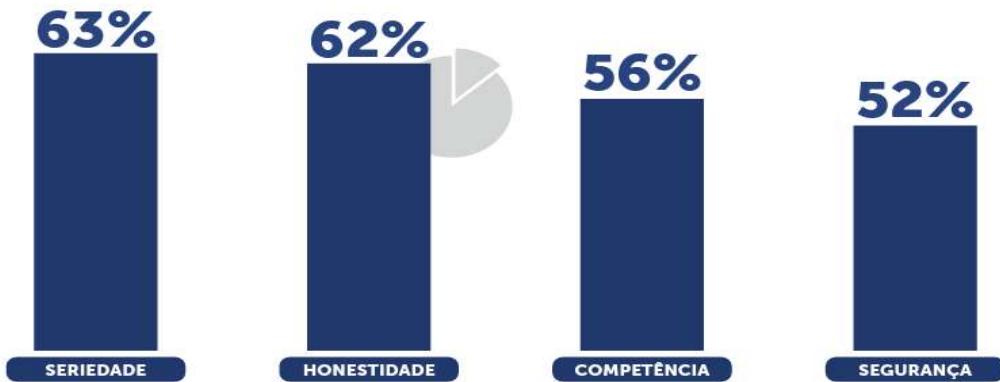
<sup>501</sup> ANOREG. Pesquisa Datafolha da percepção da população quanto aos serviços prestados por cartórios. Disponível em <https://www.anoreg.org.br/site/pesquisa-datafolha/> Acesso em 28/10/2022.

## USUÁRIOS AFIRAM:

**Cartórios possuem alto nível em diversos atributos**

A imagem dos Cartórios segue positiva em 2022, com tendência de melhora na imagem em relação a índices como seriedade, honestidade, competência e segurança.

PESQUISA Datafolha  
**IMAGEM DOS CARTÓRIOS**  
2022



Fonte: Datafolha

Cartório em Números 4ª edição 2022 | ★★★★★

Outros dados da pesquisa revelam, ainda, que 69% dos entrevistados são contrários à migração das atividades das serventias para a prefeitura ou demais órgãos públicos e 71% afirmaram que são contra a transferência dos serviços para empresas privadas.

Em suma, o grau de confiança da população nos serviços prestados pela atividade extrajudicial reforça a ideia desta Tese de ampliação da competência para atuação no campo decisório de demandas de natureza patrimonial.

6. Tais serviços são acessíveis, em especial para a classe mais carente da população, porque naturalmente mais familiarizados com o trabalho das serventias nos atos da vida civil (registro de filho, casamento óbito, reconhecimento de firmas, dentre outros atos), e não precisam se preocupar com a complexidade e burocracia inerente ao ajuizamento de demandas no Poder Judiciário.

É sabido que um dos problemas de acesso à justiça no Brasil é a desigualdade social. Para Gonçalves<sup>502</sup> “a desigualdade social gera enormes distorções em relação à igualdade material entre as partes, pois não as tornam apenas desiguais financeiramente, mas também cultural e faticamente.” Por sua vez,

<sup>502</sup> GONÇALVES, Vinícius José Corrêa. **Tribunais Multiportas: pela efetivação dos direitos fundamentais de acesso à justiça e à razoável duração dos processos**. Curitiba: Juruá, 2014, p. 67-68.

Santos<sup>503</sup> afirma que “a desigualdade profunda impede a consolidação de um imparcial Estado de Direito, porquanto as conjunturas sociais, econômicas e políticas não favorecem para que as pessoas adiram a este sistema jurídico e aos seus princípios.”

As desigualdades materiais da população brasileira impõem sérias dificuldades à população de baixa renda de acessar as portas do sistema de justiça no Brasil. Como dito alhures, não há comarcas (fóruns) em grande parte dos municípios brasileiros, quiçá em longínquos distritos, e com isso também não estão presentes os serviços da Defensoria Pública ou Ministério Público. Logo, essa população encontra sérios obstáculos para exercer seu direito constitucional garantido, qual seja, o acesso à justiça. Por outro lado, em vários municípios e distritos brasileiros estão instalados um ou mais serviços extrajudiciais, os quais se tornam, naturalmente, mais acessíveis devido à necessidade/obrigação de registrar um filho, um familiar ou amigo falecido, casar-se, divorciar-se, apenas para citar como exemplos.

Partindo dessa familiaridade com os serviços extrajudiciais aliada com a capilaridade da rede de atendimento, a ampliação da competência para resolver demandas de baixa complexidade, atenderia sobremaneira essa parcela da população, cuja porta de acesso para resolução de suas demandas e conflitos se apresenta menos complexa e burocrática.

Mostra-se, pois, razoável garantir o acesso à resolução de demandas e por conseguinte a eficácia dos direitos através da ampliação da competência das serventias extrajudiciais, com gratuidade legal ou baixos custos dos serviços e desburocratizados. Impera a construção de um raciocínio lógico quanto à legitimidade das serventias extrajudiciais quanto ao direito fundamental previsto do art. 5º, XXXV da CF, para incentivar a atuação legislativa no sentido de ampliar a competência de tais serviços, conferindo efetividade e igualdade entre todas as pessoas, especialmente aquelas que se encontram fora dos grandes centros e locais

---

<sup>503</sup> SANTOS, Roberto Lima. Desigualdade sócio-econômica e o Estado de “não-direito” brasileiro. **Argumenta Journal Law**. Jacarezinho, PR, n. 7, p. 29-44, jan./dez. 2007. Disponível em <<http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/71>>. Acesso em: 28/10/2022.

sede de comarcas, permitindo o mínimo existencial aos cidadãos para acessar a tutela de seus direitos.

Por todos esses motivos e fatores se mostra possível e factível facultar à população a escolha de um notário ou registrador para resolver conflitos, mediante efetivação de atos que dizem respeito a seus negócios. Constitui a ampliação de mais uma opção para o cidadão para conferir-lhe acesso ao sistema de justiça, além de desonerar os cofres públicos, desafogar o Poder Judiciário e dignificar a justiça social.

Carreras<sup>504</sup>, notário espanhol, descortina, inclusive, o caráter preventivo das atividades notariais e registrais:

*La función y el documento notarial tienen como misión evitar la producción de conflictos entre las partes de la relación jurídica documentada o que, em caso de existencia de conflicto, este se resuelva de modo más rápido y más sencillo gracias a los privilegiados efectos del documento público, probatórios y ejecutivos.*

Segundo Nalini<sup>505</sup> a atuação do delegatário beneficia a sedimentação das formas serenas de decisões, tanto no campo jurídico, quanto na esfera da ética profissional, tudo para permitir à cidadania optar por meios mais expeditos e eficientes de resolução das questões humanas do que o flagelo do processo judicial.

Necessário se faz registrar que os serviços notariais e de registro da atualidade não são mais aqueles de décadas passadas. Deixaram de ser uma repartição para transformarem-se em verdadeiras empresas modernas, dotadas de tecnologia, sistemas próprios, mão-de-obra de qualidade, serviços digitalizados, remuneração equivalente pelo serviço prestado, além de serem fiscalizados pelas Corregedorias dos tribunais e pelo CNJ.

---

<sup>504</sup> CARRERAS, Valerio Pérez de Madrid. **Introducción al derecho notarial**. Granada: Comares, 2006, p.32.

<sup>505</sup> NALINI, José Renato. **Ética geral e profissional**. 7 ed. São Paulo: ed, Revista dos Tribunais, 2009, p. 388 e 439.

O Presidente do Conselho Nacional de Justiça, Luiz Fux<sup>506</sup>, ao presidir a 352<sup>a</sup> Sessão Ordinária desse órgão, no lançamento do sistema digital e-Not Assina, desenvolvida pelo Conselho Federal do Colégio Notarial do Brasil (CNB) afirmou:

Não é possível pensar o aperfeiçoamento digital da Justiça sem a atuação da atividade notarial e registral, que é parceria do Poder Judiciário, com a capilaridade que tem, com a seriedade do trabalho que tem e, evidentemente, sob orientação e fiscalização das corregedorias locais e da Corregedoria Nacional de Justiça.

A corregedora Nacional de Justiça, Ministra Maria Thereza de Assis Moura<sup>507</sup>, no mesmo evento enfatizou a importância da atuação dos serviços notariais e registrais no processo de redução de demandas judiciais no Brasil ao asseverar:

A gama de atos executados pelos notários e registradores em ambiente exclusivamente digital tende a se ampliar continuamente, contribuindo para a desjudicalização e para um melhor ambiente de negócios no país.

Os serviços notariais e de registro representam uma relevante contribuição para a sociedade brasileira por estar mais capilarizada em todo o país, agindo como entes de pacificação social, mediando conflitos para que não cheguem ao Judiciário. Por esta razão de maior proximidade com o cidadão, o notário e Registrador estão mais afetos ao conhecimento da lide sociológica.

O sistema jurídico extrajudicial latino vigente no Brasil constitui um modelo que atende 2/3 da população mundial, e é reconhecido em 91 países, em 7 entre as 10 maiores economias do mundo (Alemanha, França, Japão, China, Rússia, Indonésia e Brasil), em 22 dos 28 países que compõem a União Europeia, em 15 dos 20 países componentes do G 20. Eis o destaque da pesquisa:<sup>508</sup>

---

<sup>506</sup> FUX, Luiz. Ferramenta para o reconhecimento digital nos serviços notariais. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/fux-apresenta-ferramenta-para-reconhecimento-digital-de-servicos-notariais/> acessado em 27/06/2022

<sup>507</sup> MOURA, Maria Thereza de Assis. Ferramenta para o reconhecimento digital nos serviços notariais. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/fux-apresenta-ferramenta-para-reconhecimento-digital-de-servicos-notariais/> acessado em 27/06/2022.

<sup>508</sup> ANOREG. Cartório em Números 2022.



Observa-se que os serviços extrajudiciais são extremamente eficientes para arrecadação tributária. Em 12 anos os agentes fiscalizadores arrecadaram 636 bilhões em tributos, em média 53 bilhões ao ano, a exemplo de IMTBI, IPTU, ITR, contribuições previdenciárias, dentre outros. Possuem, pois, responsabilidade tributária. Não se trata de uma firma com CNPJ, mas sim da pessoa do delegatário que tem todos seus funcionários registrados em sua carteira e seu espólio tem implicações com essa responsabilidade.<sup>509</sup>

#### ■ ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA

**719 bilhões** em 14 anos

Valores foram arrecadados pelos Cartórios brasileiros sem custo algum ao Poder Público, auxiliando na aferição de receitas para o desenvolvimento social e econômico do País.

Arrecadação de impostos (fiscalizadores)	De janeiro 2010 30 de novembro de 2022
ITR	R\$ 15.562.543.982,63
ITCMD	R\$ 81.108.683.810,76
ITBI	R\$ 143.527.015.050,72
IPTU	R\$ 479.695.035.018,95
Todos os impostos	R\$ 719.893.277.863,06

**62 bilhões** em 2022



Arrecadação anual total de impostos por notários e registradores

Ano	Arrecadação
2010	R\$ 25.147.714.288,57
2011	R\$ 28.857.735.863,94
2012	R\$ 32.472.311.981,30
2013	R\$ 37.266.960.379,86
2014	R\$ 41.427.225.876,66
2015	R\$ 51.033.296.509,99
2016	R\$ 51.380.831.668,23
2017	R\$ 55.746.941.593,64
2018	R\$ 74.120.911.895,68
2019	R\$ 70.822.684.953,43
2020	R\$ 100.465.606.326,13
2021	R\$ 61.946.942.435,57
2022 (até 30 de novembro)	R\$ 62.538.001.424,13
Todos os anos	R\$ 693.227.185.197

Arrecadação de impostos (contribuintes)	De janeiro 2010 Até 30 de novembro de 2022
ISS	R\$ 771.290.612.521,25
IR	R\$ 11.180.000.000

16 ★★★★★ Cartório em Números 4ª edição 2022

<sup>509</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Justiça Aberta do CNJ.

Não obstante os dados, trata-se de questão pouco debatida na academia. Pesquisadores ainda enxergam as serventias extrajudiciais como instituições desnecessárias, obsoletas e burocráticas. Parte da população acreditam que as serventias ainda são herdadas por pessoas com privilégios não atribuídos aos demais brasileiros.

Entrementes, a partir da CF/88 os serviços extrajudiciais ganharam nova roupagem, e desde então, especialmente a partir da criação do Conselho Nacional de Justiça, são vistos como verdadeiras empresas modernas, inseridas no contexto digital, cada vez mais profissionalizados no quesito planejamento, busca de resultados e excelência de atendimento à população.

A atividade notarial e registral sempre caminhou ao lado dos anseios sociais para garantia da ordem pública, motivo pelo qual confere legitimidade e habilitam as serventias extrajudiciais a atuarem como alternativa para efetivação de direito e ampliação do acesso à justiça.

Esse retrato estrutural, os serviços notariais e de registros significam a função delegada do poder público e mostram-se preparados para assumir a pauta do processo decisório para as demandas de natureza patrimonial, sem renunciar às garantias fundamentais do processo, elevando o grau de liberdade de escolha e acesso do cidadão à justiça. Não se trata de um caminho simples, mas a conquista, se alcançada, será perene e para todos os cidadãos.<sup>510</sup>

O estudo final desta Tese propugna demonstrar que os serviços notariais e de registros tem capacidade, competência, estrutura de capilaridade e aptidão para participar do processo decisório para resolução extrajudicial de conflitos nas causas de natureza patrimonial, proferindo sentenças e resolvendo causas que lhe são submetidas pelo usuário, de forma definitiva e com trânsito em julgado.

O movimento de desjudicialização fomentado pelo pluralismo jurídico como forma de transferir competências até então afetas aos pilares judiciais para a esfera extrajudicial, como fenômeno defendido pela Política Jurídica, sustenta que a

---

<sup>510</sup> HILL, Flávia Pereira. **Desjudicialização da execução civil:** reflexões sobre o projeto de lei n. 6.204/2019, p. 198.

jurisdição não detém a exclusividade para resolver e garantir direitos. A partir disso, reforça a concepção da coexistência de equivalentes jurisdicionais para consecução do direito material titularizado pelo indivíduo, apresentando-se como uma opção de escolha para resolução de conflitos.

Diante do protagonismo no processo de desjudicialização no Brasil, os serviços notariais e de registros se apresentam como forma de contribuir para o desafogamento do Poder Judiciário, e por conseguinte materializar a garantia de acesso material à justiça como forma de propiciar a obtenção de resultados mais justos, em especial para aquelas que não alcançam com facilidade as portas judiciais.

## CONCLUSÃO

A globalização fomenta mudanças e transformações numa sociedade, diante do avanço da tecnologia e da desterritorialização do Estado, alcançando espaços jurídicos, políticos e econômicos. Apresentam-se novos direitos, demandas e atores sociais, os quais impõem diferentes formas de equacionamento e proteção dos bens relevantes para o cidadão.

O pluralismo jurídico impõe um protagonismo dos cidadãos enquanto coautores e não mais expectadores de seus direitos, nos processos de decisões estatais ou não, eis que inseridos num sistema democrático que se pressupõe deliberativo e participativo. Em tempos de pluralismo jurídico onde subjaz a pluralidade de fontes de juridicidade em rompimento com o monopólio estatal, observa-se como natural a expansão de outros centros de processamento jurídico e da própria justiça privada. Ampliar o fenômeno processual para outras sedes, que não somente as estatais, representa o coroamento de um pluralismo jurídico necessário nas sociedades contemporâneas.

Em tempo de mudanças de paradigmas, a ideia de acesso à justiça vinculada estritamente ao Judiciário se mostra limitada e, sobretudo, obsoleta, merecendo ser suplantada. Deve ceder, portanto, lugar a uma conotação mais ampla, que ocupa um lugar de destaque no Estado contemporâneo, extrapola os limites judiciais e toma a cena de outras esferas, permitindo à luz da Política Jurídica, o entendimento de que valores axiológicos baseados na ética e moral devam estar inseridos no contexto que medeia desde a produção da norma até sua efetiva aplicação às relações humanas, conflituosas ou não, com aplicação de um direito verdadeiramente transformador, que atenda aos anseios da sociedade.

No entanto, as formas hodiernas de realização do justo no processo descortinam meios coexistenciais de soluções de controvérsias, buscando entendimento sob o ponto de vista da justiça-moral ou da justiça-pacificação, elevando o Judiciário como órgão presente e atuante ao lado de outras vias para promoção do justo.

A atual concepção de processo justo demanda uma tutela efetiva, célere e adequada, e os meios alternativos de solução de conflito se apresentam como fármaco eficiente para o patamar civilizatório alcançado.

Os níveis de acesso à justiça cresceram ao ponto de se converterem em um problema. A explosão da contenciosidade tratada como manifestação da cidadania evidencia a problemática à medida que isto impacta diretamente no planejamento, na organização e na administração do Poder Judiciário no Estado Contemporâneo. Fato é que a judicialização no Brasil ganhou contornos especiais após a redemocratização e a promulgação da CF/88, com o agigantamento da judicialização das relações sociais, culminando numa crise estrutural sem precedentes.

Dados da Justiça em Números no Brasil indicam que o total de ações em trâmite na Justiça Brasileira aumentou 270 vezes, chegando a 79,9 milhões de processos em 2016. Seguiu-se nos anos seguintes com uma sensível queda, finalizando o ano de 2020 com 75,4 milhões de processos em tramitação.

Se por um lado avança a judicialização da vida em sociedade, de outro giro, a partir da crise estrutural judiciária instalada, fomenta a tendência para a desjudicialização e informalização da resolução de litígios. Constatada a crise estrutural do Poder Judiciário instalada há mais de duas décadas verifica-se que há demonstração clara de insuficiência e inadequação quanto ao enfrentamento e resolução dos conflitos sociais surgidos na vida contemporânea exclusivamente pela via jurisdicional.

Neste cenário, afirma-se que o paradigma da jurisdição tem sido revisitado com o passar dos anos para amenizar a então crise do Poder Judiciário, assoberbado de demandas e impedido de oferecer julgamentos de conflitos com resultados justos, pautados na razoável duração do processo, dentre outros princípios constitucionais. As limitações de um modelo exclusivamente jurisdicional, e inclusive o estímulo à democratização e utilização de mecanismos alternativos por parte do próprio Estado, surge a reflexão da importância do papel dos equivalentes jurisdicionais para uma modalidade descentralizada e participativa de acesso à justiça.

A desjudicialização e a expansão da processualidade para outros cenários, além da arena judicial, surgem mudanças na sociedade brasileira quanto ao modelo no exercício de papéis pelo Judiciário e outros centros de processamentos de controvérsias, no caso específico desta pesquisa, os serviços notariais e de registro, que se apresenta como alternativa factível, eficaz e eficiente para contribuir com o desafogamento dos tribunais.

Os serviços notariais de registro estão inseridos dentro de um cenário jurídico que admite a coexistência de equivalentes jurisdicionais para consecução do direito material titularizado pelo indivíduo, apresentando-se como uma opção de escolha para resolução de conflitos. Esses *locus* coexistentiais atuam numa processualidade ampla, notadamente porque o processo e o princípio do devido processo legal não estão restritos somente à esfera judicial, segundo texto constitucional. Há legitimidade dos mecanismos alternativos porque devem incorporar as bases do devido processual legal, como o princípio de contraditório, da ampla defesa, da isonomia, da imparcialidade, dentre todos os outros assegurados constitucionalmente.

Alinhado com o processo de desjudicialização, pluralismo jurídico e o protagonismo exercido nas últimas décadas, assumindo competências outrora exclusiva da atividade judicial, conclui-se que os serviços notariais e de registro podem, dentro de um cenário facultativo, se tornar mais uma opção ao cidadão para resolver conflitos de interesses, mormente porque o delegatário, dotado de fé pública e imparcialidade pode ser autorizado por lei ou ato normativo do Conselho Nacional de Justiça para processar, conduzir, instruir e decidir questões de natureza patrimonial, com requinte de definitividade, solucionando notadamente a lide sociológica em locais onde não há sequer um *longa manus* do Estado.

De tudo que se buscou debater nesta pesquisa pautou-se na fluidez do acesso à justiça no Estado Contemporâneo, calcado em especial na proeminência dos equivalentes jurisdicionais decorrente do fenômeno do pluralismo jurídico *locus* de processamento de controvérsias de acesso ao processo justo, como a contribuição dos serviços notariais e de registro no processo decisório de demandas de natureza patrimonial, como forma de fortalecer não somente o Poder Judiciário, mas também resgatar a emancipação no exercício do Direito para toda a sociedade,

com segurança e alicerce para construção de um mundo com mais tolerância e solidariedade.

Neste cenário, as serventias extrajudiciais se apresentam como mais um forte pilar para a garantia do acesso à justiça, especialmente por favorecer de forma real a utilização das soluções compostivas, adequadas para se garantir direitos inclusive para os mais humildes e em locais mais simples.

Resta, então, incutir na sociedade a ideia – acertada – de que a solução de conflitos nas serventias extrajudiciais constitui mais uma opção de acesso material à justiça para resolução de causas de natureza patrimonial de forma mais célere, desburocratizada e menos onerosa.

À luz do pluralismo jurídico que alavanca o movimento de desjudicialização permite ainda refletir acerca da possibilidade de expansão para resolução de conflitos e aplicação de um Direito transformador para uma sociedade em constante evolução a outros equivalentes jurisdicionais, de forma a possibilitar que o acesso à justiça para obtenção de resultados justos transpasse definitivamente do campo da retórica.

Para reforçar e demonstrar esta proposição retomam-se algumas ideias dos capítulos aqui apresentados. Com relação ao primeiro capítulo destaca-se que a partir das ondas renovatórias do “Projeto de Florença”, o acesso à justiça como acesso à ordem jurídica justa inclui não somente a entrada no sistema judicial, mas também a concretização de direitos na realidade social, por se tratar de um direito fundamental de primeira grandeza. Ampliar esse acesso por meio de equivalentes jurisdicionais confere autonomia aos cidadãos e diminuição da intervenção estatal nos conflitos numa sociedade plural e globalizada, que por sua vez está afeta a diferentes formas de equacionamento e proteção dos bens relevantes. O pluralismo jurídico tem como base a multiplicidade de práticas jurídicas existentes num mesmo espaço sociopolítico ampliada pela diversidade de processamentos jurídicos, a par da própria ampliação do sentido do devido processo legal e contribuição da política jurídica para atender os pressupostos de ordem moral, de utilidade e da ética. É nesse contexto que a pluralidade de normas e ordens justas traduz que o acesso à justiça se transmuda na diversidade de locais,

procedimentos e alcance efetivo de valores, sem que para tanto tenha que se voltar necessariamente ao órgão estatal.

Em relação ao segundo capítulo destaca-se que o Estado tomou para si o poder de dizer o direito e exercer a jurisdição, mas não há atribuição exclusiva de resolver conflitos. As complexas relações decorrentes da globalização entre Estado e sociedade demandam a discussão sobre o papel preponderante dos órgãos estatais, notadamente quando se entrelaçam o direito de acesso à justiça com a obtenção de resultados justos, exigindo efetividade social. O agigantamento da judicialização de demandas renova a preocupação com o exercício material desse direito fundamental, impondo um repensar sobre a cultura demandista que converte o Judiciário num balcão de reclamações, inchando-o de tal modo que o resultado efetivo e célebre fica relegado ao campo do pragmatismo, dada a crise estrutural provocada pela crescente e incessante entrada de demandas na seara judicial.

Do terceiro capítulo destaca-se que a questão central enquanto entrave do Poder Judiciário é a explosão de litigiosidade, atualmente somando mais de 74 milhões de processos pendentes de julgamento, segundo dados do Justiça em Números de 2021. Nesse patamar conclui-se que o acesso desprovido de uma justiça efetiva torna ineficaz os direitos declarados. Para redemocratizar o Poder Judiciário pressupõe solucionar a problemática da morosidade sistêmica através da desjudicialização de demandas, como já tem sido corrente no cenário jurídico brasileiro, através das atuações do Conselho Nacional de Justiça e edições legislativas. As reformas processuais, acrescente utilização da tecnologia, o processo eletrônico e as inteligências artificiais têm sido de grande valia e efetividade para desafogar o Poder Judiciário e torná-lo menos moroso e burocrático, todavia, impera avançar neste campo no sentido de desjudicializar a própria decisão de conflitos.

Com relação ao quarto capítulo importante destacar que atualmente os serviços notariais e de registros deixaram de ser instâncias batedoras de carimbos para se tornar verdadeiras empresas, dotadas de recursos que dão segurança à prática de seus atos. Constituem um importante instrumento de fé pública instituído pelo Estado para desempenhar uma função eminentemente pública, atuar na

prevenção de conflitos e na resolução extrajudicial de inúmeros problemas que se apresentam no cotidiano da vida dos indivíduos. As atividades extrajudiciais estão a trilhar novos caminhos e horizontes com vasta possibilidade de conferir à sociedade moderna respostas para grande parte das questões que aportam desnecessariamente no Poder Judiciário, assumindo um protagonismo no movimento de desjudicialização e a partir disso contribuir para combater a morosidade da justiça.

Relativo ao quinto capítulo observa-se que o paradigma da jurisdição tem sido revisitado com o passar dos anos para amenizar a crise estrutural do Poder Judiciário, concretizando-se transferências de competências e atribuições para outros órgãos de resolução de conflitos, a exemplo dos serviços notariais e de registro, os quais estão inseridos dentro de um cenário jurídico que admite a coexistência de equivalentes jurisdicionais para consecução do direito material titularizado pelo individuo, apresentando-se como uma opção de escolha para o cidadão, em especial para aqueles residentes longe dos grandes centros. Destaca-se como fundamentos de base a conclusão de que o Poder Judiciário não detém a exclusividade da jurisdição; que os serviços extrajudiciais possuem capilaridade da estrutura de atendimento, versatilidade do regime jurídico e a tendência natural do baixo custo de operacionalização quando comparadas com o Poder Judiciário; que as atividades extrajudiciais têm competência para atuar no fólio da jurisdição privada eis que detentores de fé pública, portanto, competentes para atuarem no campo decisório de demandas de natureza patrimonial; que tratam-se de estruturas confiáveis, pois diretamente geridas e supervisionadas pelo Conselho Nacional de Justiça e Corregedorias estatais.

Diante disso e retomando as hipóteses do trabalho observa-se que com relação a primeira hipótese: a) A morosidade e a ineficiência do sistema judiciário brasileiro são resultados da crise institucional da Justiça, constituindo um entrave ao acesso à justiça, cujo termo vai além de possibilitar ao cidadão a utilização do instrumento jurídico, mas de obter uma resposta justa e célere para resolução de seu conflito, tendo sido confirmada no decorrer da Tese à medida que o processo de judicialização crescente e incessante traduz-se no excesso de litigiosidade consubstanciadas nas causas enumeradas no texto, que por sua vez não permite

que o cidadão exerce com plenitude seu direito de acessar a justiça e obter uma resposta estatal em tempo razoável.

Com relação a segunda hipótese: b) A par de inúmeras atuações dos serviços notariais e de registros conferidas pela legislação e Conselho Nacional de Justiça, dessume-se que tais serviços, dotados de fé pública, podem resolver conflitos de interesses entre particulares, mediante prolação de decisões à simetria da arbitragem, constituindo verdadeira solução de litígios no Brasil. Hipótese confirmada nesta pesquisa à vista dos fenômenos da desjudicialização, pluralismo jurídico e contribuição da Política Jurídica. Constitui uma opção ao cidadão para resolver conflitos de interesses, mormente porque o delegatário, dotado de fé pública e imparcialidade pode ser autorizado por lei ou ato normativo do Conselho Nacional de Justiça para processar, conduzir, instruir e decidir questão de natureza patrimonial com definitividade.

Em relação a terceira hipótese: c) A relevância da atividade notarial e registral, empregada com segurança jurídica, fé pública, celeridade, economia dos serviços e capilarizada nos mais longínquos rincões do país tornou-se um expoente para a prática de atos que antes eram de competência exclusiva do Poder Judiciário. Hipótese confirmada em razão da constatação da transferência de atribuições até então submetidas às arenas do Poder Judiciário para os serviços notariais e de registro ao longo dos últimos 20 anos, alcançando locais onde não há uma porta do Poder Judiciário, devido a sua ampla capilaridade e baixo custo de operação em comparação a uma estrutura judiciária.

Com relação a quarta hipótese: d) Os serviços notariais e de registros, desenvolvidos por delegação do poder público vem se apresentando e tomando um espaço de relevância no contexto jurídico e social, apresentando-se como alternativa para alcance de maior efetividade do acesso à justiça. Hipótese confirmada na Tese em razão das limitações de um modelo exclusivamente jurisdicional que estimula a reflexão da importância do papel dos equivalentes jurisdicionais para uma modalidade descentralizada e participativa de acesso à justiça, protagonizada pelos serviços notariais e de registros, os quais conferem mais uma opção de acesso ao direito por meio desses órgãos, sem a necessidade de uma demanda formal perante o Judiciário.

## REFERÊNCIA DAS FONTES CITADAS

ABELLA, Adriana. **Derecho Notarial**. Derecho documental: responsabilidad notarial. Buenos Aires: Zavalia, 2005.

ABREU, Pedro Manoel. **Processo e Democracia**: O processo jurisdicional como um locus da democracia participativa e da cidadania inclusiva no estado democrático de direito. São Paulo: Conceito Editorial, 2011. v.3.

ALEXANDER, Ross R. **La función del Notario en los sistemas de Civil Law y Common Law en la era de la Globalización**. Madrid: Editora Bosch, 2012.

ALVAREZ, Pedro Ávila. **Estudos de Derecho Notarial**. Madrid: Editora Montecorvo S. A., 1973

ALVIM, José Eduardo Carreira. **Teoria geral do processo**. 17 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

AMADEI, Vicente de Abreu; YOSHIDA Consuelo Yatsuda Moromizato; FIGUEIREDO, Marcelo. **Direito Notarial e Registral Avançado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

ANOREG. Cartório em Números 2022. 4 ed. Disponível em <https://www.anoreg.org.br/site/wp-content/uploads/2022/12/Carto%CC%81rios-em-Nu%CC%81meros-Edic%CC%A7a%CC%83o-2022.pdf> Acesso em 19/03/2023.

ANOREG. Pesquisa Datafolha da percepção da população quanto aos serviços prestados por cartórios. Disponível em <https://www.anoreg.org.br/site/pesquisa-datafolha/> Acesso em 28/10/2022.

ANOREG. Relatório Cartório em Números 2020. 2 ed. Disponível em: Cartórios em Números - 2 edição 2020 12.11.indd (anoreg.org.br). Acesso em 11/07/2022.

ANTUNES, Luciana Rodrigues. **Introdução do Direito Notarial e Registral**. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/6765/introducao-ao-direito-notarial-e-registral>. Acesso em 19-04-2021.

AQUINO, São Tomás de. **Suma teológica**. Trad. Alexandre Corrêa. Caxias do Sul: Livraria Sulina, 1980.

ARAGÃO, João Carlos Medeiros de. **Judicialização da política no Brasil**: influência sobre atos *interna corporis* do Congresso Nacional. Disponível em <https://bd.camara.leg.br>. Acesso em fevereiro/2021.

ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional**, 9 ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

ARISTÓTELES. **Política**. Tradução de Therezinha Monteiro Deutsch e Baby Abrão. São Paulo: Nova Cultura, 1999.

ARPEN. Associação dos registradores de pessoas naturais do Estado de São Paulo. O Registro Civil, agora Ofícios da Cidadania, vão e estão onde o Poder Público não vai. Disponível <https://www.arpensp.org.br/index.php/noticia/97770>. Acesso em 28/10/2022.

BARBOSA, Rui. **Oração aos moços**. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/564558>. Acesso em 18-04-2021.

BARDALLO, Julio R. Derecho Notarial, concepto, contenido y división. Montevideo: A.E.U, 1964.

BARRIOS GONZÁLES, Boris. **Derecho Notarial Panameño**, 2 ed. actualizada. Panamá: Universal Books, 201.

BARROSO, Luis Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 8 ed. São Paulo. Saraiva: 2019.

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/5498>>. Acesso em 17-04-2021.

BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

BEDAQUE, José Roberto dos Santos. **Direito e Processo**. São Paulo: Malheiros, 1995.

BEDAQUE, José Roberto dos Santos. **Tutela Cautelar e Tutela antecipada**: tutelas sumárias e de urgência (tentativa de sistematização). São Paulo: Malheiros, 2009.

BELINETTI, Luiz Fernando. **Sentença civil**: perspectivas conceituais no ordenamento jurídico brasileiro. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

BIBLIA SAGRADA. São Paulo. Epístola aos hebreus. Trad. Gilberto da Silva Gorgulho. São Paulo: Paulinas, 1985.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUITO, Gianfrancesco. **Dicionário de Política**. Brasília: Universidade de Brasília, 2000, v. 2.

BODIN, Jean. **Los seis libros de la república**. Tradução Pedro Bravo. Madrid: Aguilar, 1973.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10 ed. rev. e atual., 9. tiragem. São Paulo: Malheiros, 2000.

BRAGA, Marcelo. **Cartórios**: A Importância e a Evolução Histórica. **Belo Horizonte**, Minas Gerais. Disponível em: <https://marceloadvbjusbrasil.com.br/artigos/390657528/cartorios-a-importancia-e-a-evolucao-historica>. Acesso em 18/07/2022.

BRANCO, José Denilson. O país dos paradoxos: tem os juízes mais produtivos do mundo, mas um Judiciário dos mais morosos e assoberbados. **Direito em movimento**, Rio de Janeiro, n. 17, v. 1. 2019. Disponível em: [https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistadireitoemovimento\\_online/edicoes/volume17\\_numero1/versaodigital/direitoemmovimento\\_volume17\\_numero1/159/](https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistadireitoemovimento_online/edicoes/volume17_numero1/versaodigital/direitoemmovimento_volume17_numero1/159/)

BRANDELLI, Leonardo. A função notarial na atualidade. **Revista de Direito Imobiliário**, v.80, p.55-78, jan./jun. 2016.

BRANDELLI, Leonardo. **Teoria geral do direito notarial**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

BRASIL, Lei n. 10.169, de 29/12/2000. 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l10169.htm). Acesso em 05/05/2021.

BRASIL, Lei n. 10.931, de 02/08/2004 deu nova redação ao art. 212 e 213 da Lei n. 6.015/73. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l10.931.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.931.htm). Acesso em 21-04-21.

BRASIL, Lei n. 11.441/2007, de 04/01/2007 Altera dispositivos da Lei no 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil, possibilitando a realização de inventário, partilha, separação consensual e divórcio consensual por via administrativa. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/l11441.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11441.htm). Acesso em 21-04-21.

BRASIL, Lei n. 11.790/2008, de 02/10/2008 Altera o art. 46 da Lei no 6.015, de 31 de dezembro de 1973 – Lei de Registros Públicos, para permitir o registro da declaração de nascimento fora do prazo legal diretamente nas serventias extrajudiciais, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/l11790.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11790.htm). Acesso em 21-04-21

BRASIL, Lei n. 12.133, de 17/12/2009 Dá nova redação ao art. 1.526 da Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), para determinar que a habilitação para o casamento seja feita pessoalmente perante o oficial do Registro Civil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l12133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12133.htm) Acesso em 21-04-21.

BRASIL, Lei n. 13.484, de 26/09/2017 Altera a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/L13484.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13484.htm). Acesso em 21-04-21.

BRASIL, Lei n. 8.560, de 29/12/1992 Regula a investigação de paternidade dos filhos havidos fora do casamento e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8560.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8560.htm). Acesso em 21-04-21

BRASIL, Lei n. 8.935, de 18/11/1994. Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispendo sobre serviços notariais e de registro. (Lei dos cartórios).

Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l10169.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l10169.htm). Acesso em 05/05/2021.

**BRASIL**, Lei n. 9.514, de 20/11/1997 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9514.htm). Acesso em 21-04-21

**BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 2019.

**BRASIL. Decreto n. 592, de 06 de julho de 1992**. Brasília, 1992. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0592.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm)>. Acesso em: 12 dez. 2020.

**BRASIL. Decreto n. 678, de 06 de novembro de 1992**. Brasília, 1992. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d0678.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm)>. Acesso em: 12 dez. 2020

**BRASIL**. Lei 13.105 de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm)>. Acesso 06 jun. 2020.

**BRASIL**. Lei n. 8.935/94 que regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispendo sobre serviços notariais e de registro. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8935.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8935.htm)> Acesso em 19/04/2021.

**BULOS**, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional**. 9 ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

**CALAMANDREI**, Piero. **Instituições de direito processual civil**. 2 ed. Tradução de Douglas Dias Ferreira. Campinas: Bookseller, 2003, v. 1.

**CAMBI**, Eduardo. **Jurisdição no processo Civil**. Curitiba: Juruá, 2006.

**CAMÕES**, Luiz Vaz de. **Obra Completa**. Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 1963.

**CANOTILHO**, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**, 7 ed. Coimbra: Almedina, 2007, p. 89, versão pdf disponível em <https://faculdadeslondrina.com.br/wp-content/uploads/2020/06/Canotilho-Texto-mestrado.pdf>. Acesso em 19/09/2020.

**CAPPELLETTI**, Mauro (Org). **Accès à la Justice et État-providence**. Paris: Econômica, 1984.

**CAPPELLETTI**, Mauro GARTH, Bryant. **Access to Justice and the Welfare State**. Edited by Mauro Cappelletti. The Cambridge Law Journal., disponível em <https://pdf.zlibcdn.com/dtoken/543d7db9c7ce43850979c3460eca9105/s0008197300107470.pdf>. Acesso em 20/04/2020.

**CAPPELLETTI**, Mauro. **Juízes Legisladores?** Trad. Carlos Alberto Álvaro de Oliveira. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1980.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1988.

CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. **Acesso à justiça**: juizados especiais cíveis e ação civil pública: uma nova sistematização da teoria geral do processo. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

CARNEIRO, Sueli. Apresentação realizada na Sessão “O Judiciário e o acesso à justiça”. In SADEK, Maria Tereza (Org.). **O Judiciário em debate**. São Paulo: Idesp: Sumaré, 1995.

CARNELUTTI, Fracesco. **Sistema de direito processual civil**. Tradução de Hiltomar Martins Oliveira. 2 ed. São Paulo: Lemo e Cruz, 2004. v. 1.

CARREIRA ALVIM, Jose Eduardo. **Justiça**: acesso e decesso. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/4078/justica-acesso-e-descesso/3>. Acesso em 18-04-2021

CARRERAS, Valerio Pérez de Madrid. **Introducción al derecho notarial**. Granada: Comares, 2006.

CARRERAS, Valerio Pérez de Madrid. **Legislación Notarial**. Academia Matritense del Notariado. Colegio Notarial de Madrid. 2007.

CARVALHO NETTO, Menelick apud NUNES, Dierle; TEIXEIRA, Ludmila. **Acesso à justiça democrático**. Brasília: Gazeta Jurídica, 2013.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2001.

CAVACO, Bruno de Sá Barcelos. **Desjudicialização e resolução de conflitos**: a participação procedural e o protagonismo do cidadão na pós-modernidade. Curitiba: Juruá Editora, 2017.

CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de sociologia jurídica**. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

CAVEDON, Fernanda Salles; VIEIRA, Ricardo Stanziola. (2011). A política jurídica e o direito socioambiental: uma contribuição para a decidibilidade dos conflitos jurídico-ambientais. **Novos Estudos Jurídicos**, 60–78.  
<https://doi.org/10.14210/nej.v0n0.p60-78>

CENEVIVA, Walter. **Lei dos Notários e Registradores Comentada**. 9 ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

CENEVIVA, Walter. **Lei dos notários e registradores comentada**. São Paulo: Saraiva, 2007

CHAVES, Ireno Silveira. **A Ideia de Justiça** palestra em vídeo acessada no youtube em 20/07/2020 no endereço eletrônico: <https://www.youtube.com/watch?v=s4P-KSiypDE>

CHICUTA, Kioitsi. **Registros Públicos e Segurança Jurídica**. São Paulo: Sergio Antonio Fabris Editor, 1998.

CHIOVENDA, Giuseppe. **Instituições de direito processual civil**. 3 ed. Tradução de Paolo Capitanio. Campinas: Bookseller, 2002, v. 2.

CILURZO, Luiz Fernando. **A desjudicialização da execução por quantia**. Dissertação de Mestrado apresentada à Universidade de São Paulo. São Paulo, 2010.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**. 31 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2015.

COMASSETO, Miriam Saccòl. **A Função Notarial Como Forma de Prevenção de Litígios**. Porto Alegre: Norton, 2002.

CONSELHO DA EUROPA. **Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais**, 1950. Disponível em:  
[https://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_POR.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_POR.pdf). Acesso em: 12 dez. 2020.

CONSELHO NACIONAL DA JUSTIÇA. Provimento n. 16, de 17/02/2012. 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. Disponível em:  
<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/1299> Acesso em 21-04-21.

CONSELHO NACIONAL DA JUSTIÇA. Provimento n. 63, de 14/11/2017 Institui modelos únicos de certidão de nascimento, de casamento e de óbito, a serem adotadas pelos ofícios 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. Disponível em:  
<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2525>. Acesso em 21-04-21

CONSELHO NACIONAL DA JUSTIÇA. Provimento n. 65, de 14/12/2017 Estabelece diretrizes para o procedimento da usucapião extrajudicial nos serviços notariais e de registro de imóveis. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2527>. Acesso em 21-04-21.

CONSELHO NACIONAL DA JUSTIÇA. Provimento n. 67, de 26/03/2018 Dispõe sobre os procedimentos de conciliação e de mediação nos serviços notariais e de registro do Brasil. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2532>. Acesso em 21-04-21.

CONSELHO NACIONAL DA JUSTIÇA. Provimento n. 73, de 28/06/2018 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). Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2623>. Acesso em 21-04-21.

**CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, Justiça em números 2022.** Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2023.

**CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. Justiça em Números 2021.** Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/09/relatorio-justica-em-numeros2021-12.pdf>. Acesso em 16/03/2022.

**CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. Justiça em Números 2020.** Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/11/relatorio-justica-em-numeros2021-221121.pdf>. Acesso em 25/03/2022.

**CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA.** Provimento nº 65/2017. Disponível em: [https://atos.cnj.jus.br/files/provimento/provimento\\_65\\_14122017\\_19032018152531.pdf](https://atos.cnj.jus.br/files/provimento/provimento_65_14122017_19032018152531.pdf).

**CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA.** Agenda 2030 no poder judiciário. Disponível em <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/agenda-2030/meta-9-do-poder-judiciario/> Acesso em 10 de julho de 2022.

**CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA.** Justiça Aberta do CNJ. Disponível em [https://www.cnj.jus.br/corregedoria/justica\\_aberta/](https://www.cnj.jus.br/corregedoria/justica_aberta/) Acesso em 01/08/2022.

**CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA.** Justiça Itinerante permite ao cidadão o acesso aos seus direitos em um país de dimensões continentais. Disponível em: <https://cnj.jusbrasil.com.br/noticias/100703335/justica-itinerante-permite-ao-cidadao-o-acesso-aos-seus-direitos-em-um-pais-de-dimensoes-continentais>. Acesso em 03/04/2022.

**CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA.** Notícias: Justiça em Números 2021; nova edição confirma maior produtividade do Judiciário. Disponível em <https://www.cnj.jus.br/justica-em-numeros-2020-nova-edicao-confirma-maior-produtividade-do-judiciario/>. Acesso em 02/06/2021.

**CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA.** Regimento interno do Conselho Nacional e Justiça. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/124>.

**CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA.** Resolução 125/2010. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156>.

**CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA.** Resolução 80/2009. Disponível em <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/104>. Acesso em 19/07/2022.

**CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA.** Resolução CNJ n. 35, de 24/04/2007 Disciplina a lavratura dos atos notariais relacionados a inventário, partilha, separação consensual, divórcio consensual e extinção consensual de união estável por via administrativa. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/179>. Acesso em 21-04-21.

CONSOLA, Sebastián Justo. Proyección del derecho notarial dentro de la estructura de los principios de la Unión Internacional del Notariado. **Revista Notarial 966.**

- Derecho Comparado. Buenos Aires. 2010. Disponível em:  
<http://www.colescba.org.ar/ics-wpd/revista/Textos/RN966-2010-dc-cosola.pdf>
- COSOLA, Sebastián J. **Los deberes éticos notariales**. Buenos Aires: Ad-Hoc, 2008.
- COULANGES Fustel. **A Cidade Antiga**. Tradução Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martin Claret, 2009.
- COUTURE, Eduardo J. **El concepto de Fe Pública**. Montevideo: Facultad de derecho y ciencias sociales, 1954.
- CRUZ, Paulo Márcio. **Política, poder, ideología e Estado Contemporâneo**. 3 ed, Curitiba: Juruá Editora, 2003.
- DALARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 24 ed. São Paulo: Saraiva, 2003.
- DE PLÁCIDO E SILVA, Oscar Joseph. **Vocabulário Jurídico**. 17 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.
- DEL CASTILLO, Bernardo Pérez Fernández. **Derecho notarial**. Editorial Porrúa, México, 2012.
- DEMÓCRITO. **Sentenças de Demócrates**. Pré-socráticos. Trad. Anna L. A. de A. Prado. São Paulo: Nova Cultura, 1996.
- DENTI, Vittorio; TARUFFO, Michele. Costo i durata del processo civile in Italia.  
**Rivista di diritto civile**. V. 32, Parte Prima. Padova: CEDAM – Casa Editrice Dott. Antônio Milani, 1996.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 17 ed. São Paulo: Atlas, 2004.
- DIMOULIS, Dimitri. Democracia. In: DIMOULIS, Dimitri. **Dicionário brasileiro de direito constitucional**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de Direito Processual Civil**. São Paulo: Malheiros, 2005, v. 15.
- DINIZ, Maria Helena. **Sistemas de Registros de Imóveis**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2003.
- DIP, Ricardo Henry Marques (Org.). **Registros Públicos e Segurança Jurídica**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1998.
- DONIZETTI, Elpídio. **Curso didático de direito processual civil**. 20 ed. São Paulo: Atlas, 2017.
- EL DEBS, Martha. **Legislação notarial e de registros públicos comentada**. 2 ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Editora Juspodivm, 2016.

ESCOLA PAULISTA DE DIREITO. A inteligência artificial como ferramenta nos tribunais. Disponível em: <https://www.epd.edu.br/blog/a-inteligencia-artificial-como-ferramenta-nos-tribunais/> em 03/04/2022

FALCÃO NETO, Joaquim de Arruda. Acesso à Justiça: diagnóstico e tratamento. Associação dos Magistrados Brasileiros (org.). **Justiça: promessa e realidade.** Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1996.

FALCÃO, Joaquim de Arruda (Org.) **Conflitos de direito de propriedade – invasões urbanas.** Rio de Janeiro: Forense, 1984.

FEIJÓ, Bruno Vieira. Culpa no cartório. **Revista Aventuras na História**, São Paulo, 02.2008. Disponível em: <https://aventurasnahistoria.uol.com.br/noticias/acervo/culpa-cartorio-435882.phtml>. Acesso em 19-04-2021

FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. **Introdução ao estudo do Direito:** técnica, decisão, dominação. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves **Do processo legislativo.** 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2012. E-book.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo.** 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Estado de Direito e Constituição.** 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Poder Judiciário na Constituição de 1988: judicialização da política e politização da justiça. **Revista de Direito Administrativo**, n. 198, out.-dez. de 1994.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Princípios Fundamentais do Direito Constitucional.** 2 ed. São Paulo: Saraiva: 2010.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Dicionário Aurélio de língua portuguesa.** Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

FGV CONHECIMENTO. Inteligência artificial: tecnologia aplicada à gestão dos conflitos no âmbito do poder judiciário. Disponível em: <https://ciapj.fgv.br/projetos>. Acesso m 30/03/2022.

FGV DIREITO. Relatório ICJ Brasil, 2017 primeiro semestre. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/19034>. Acesso em 20-04-21.

FIGUEIRA JUNIOR, Joel Dias. **Arbitragem, jurisdição e execução.** 2 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1999.

FIGUEIRA JUNIOR. Joel Dias. **Desjudicialização da execução civil.** Disponível em Desjudicialização da execução civil ([migalhas.com.br](http://migalhas.com.br)). Acesso em 11/07/2022.

FIÚZA, César. **Teoria geral da arbitragem.** Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

FREITAS, José Lebre de. **A ação executiva depois da reforma.** 4 ed. Coimbra: Coimbra, 2004.

FUX, Luiz. Ferramenta para o reconhecimento digital nos serviços notariais. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/fux-apresenta-ferramenta-para-reconhecimento-digital-de-servicos-notariais/> acessado em 27/06/2022

GARCIA SAIR, Fernando. **El notariado se há convertido em um servicio elitista.** Disponível em <https://www.eleconomista.com.mx/politica/El-notariado-se-ha-convertido-en-un-servicio-elitista-Fernando-Garcia-Sais-20200322-0020.html>. Acesso em 12/10/2021.

GATTARI, Carlos Nicolás. **Manual de derecho notarial.** 2 ed. Buenos Aires: AbeledoPerrot, 2011.

GOLDBERG, Stephen B. SANDER, Frank E. A. ROGERGS, Nancy H. COLE, Sarah Rudolph. **Dispute Resolution.** 4 ed. Nova York: Aspen Publishers. 2003.

GOMES NETO, José Mário Wanderley. **O acesso à justiça em Mauro Cappelletti;** análise teórica desta concepção como movimento de transformação das estruturas do processo civil brasileiro. Dissertação de Mestrado. Recife: UFPE, 2003.

GONÇALVES, Vinícius José Corrêa. Tribunais Multiportas: pela efetivação dos direitos fundamentais de acesso à justiça e à razoável duração dos processos. Curitiba: Juruá, 2014.

GOUGH, John Wiedhofft. Introdução. In: LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil:** ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil. Trad. Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Petrópolis: Vozes, 1994.

GRIMM, Dieter. **Constituição e Política.** Trad. Inocêncio Martires Coelho. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. v. 3.

GRINOVER, Ada Pellegrini. Ensaio sobre a processualidade, Fundamentos para uma nova teoria geral do processo. Brasília: Gazeta Jurídica.2018.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **Novas tendências do direito processual.** Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1990.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **O processo em evolução.** Rio de Janeiro: Editora Forense Universitária. Biblioteca Jurídica, 1998.

HENDERSEN, Humberto. Los tratados internacionales de derechos humanos en el orden interno: la importancia del principio pro homine. **Revista IIDH**, v. 39, 2004.

HESSE, Konrad. **A força normativa da constituição.** Porto Alegre. Sergio Fabris Editor, 1991.

HILL, Flávia Pereira. Desjudicialização da Execução Civil: reflexões sobre o projeto de lei n. 6.204/2019. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP.** Rio de Janeiro. Ano 14. Volume 21. Número 3. setembro a dezembro de 2020. Periódico Quadrimestral da Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito Processual da UERJ.

HOBES, Tomas. **Leviatã**, Trad. Alex Marins. São Paulo: Martin Claret, 2004.

HOMEM, António Pedro Barbas. GOUVEIA, Jorge Bacelar. **Estudos sobre a crise da Justiça em Portugal**. VISLIS Editores, 2001.

HOMEM, Eduardo Hoff. A política jurídica como instrumento da busca pelo ideal do direito justo. **Revista Âmbito Jurídico**, São Paulo, n. 136, maio, 2015. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/edicoes/revista-136/a-politica-juridica-como-instrumento-da-busca-pelo-ideal-do-direito justo/> Acessado no dia 27/06/2022.

HOUAISS, Antônio. **Dicionário Houaiss de língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

IPEA. Atlas do Estado Brasileiro. Distribuição de renda nos poderes em 2019. Disponível em <https://www.ipea.gov.br/atlasestado/consulta/120> . Acesso em 28/10/2022.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicável. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ods/ods16.html>. Acesso em 22/09/2022.

KUMPEL, Vitor Frederico. Evolução histórica da atividade notarial no Brasil. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/regisralhas/178865/evolucao-historica-da-atividade-notarial-no-brasil>. Acesso em 18/07/2022.

LAFFERRIERE, Augusto Diego. **Curso de Derecho Notarial**. Buenos Aires: Entre Ríos, 2008.

LARRAUD, Rufino. **Curso de derecho notarial**. Buenos Aires: Delpalma, 1996.

LEBMKUBL, Milard Zba Alves. Um estudo sobre a obra “Fundamos da Política Jurídica” de Osvaldo Ferreira de Melo, através dos elementos de percepção jurídica da “Teoria Tridimensional do Direito” de Miguel Reale. **Revista Jurídica da FURB**, v. 16, n. 31 (2012). Disponível em: <https://proxy.furb.br/ojs/index.php/juridica/issue/view/258>. Acesso em 27/06/2022.

LEITE, Eduardo de oliveira. **A monografia jurídica**. 5 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 23 ed. São Paulo. Saraiva: 2019.

LEWANDOWSKI, Ricardo. Entrevista publicada na **Revista Cartórios com você**, ed. 4. a. 1 – julho/agosto de 2016.

LIEBMAN, Enrico Túlio. **Manual de direito processual civil**. 2 ed. Tradução e notas de Cândido Rangel Dinamarco. Rio de Janeiro: Forense, 1985, v. 1.

LIMA. Cláudio Vianna de. A arbitragem no tempo, o tempo na arbitragem. In. GARCEZ, José Maria Rossani (Coord.). **Arbitragem na Era da Globalização**. 2 ed, Rio de Janeiro: Forense, 1999.

LINS, Caio Mário de Albuquerque. **Coleção concurso para notários e registradores:** a atividade notarial e de registro. São Paulo: Companhia Mundial de Publicações, 2010, v. 1.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil:** ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil. Trad. Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Petrópolis: Vozes, 1994.

LOPES, Miguel Maria de Serpa. **Tratado dos registros públicos.** Brasília: Livraria e Editora Brasília Jurídica, 1996.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos:** teoria e prática. 7 ed. rev., atual. e ampl. Salvador: Juspodivm, 2016.

LUHMANN, Niklas. **Legitimização pelo procedimento.** Tradução de Maria da Conceição Corte-Real. Universidade de Brasília, 1980.

MACEDO, Deoclécio Leite de. Notariado. Rio de Janeiro: **Arquivo Nacional.**

Disponível em:

<https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:UOel23PShLsJ:https://ari.sp.files.wordpress.com/2007/12/deoclecio.pdf+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br&client=firefox-b-d>. Acesso em 19-04-2021.

MACEDO, Fausto. **Entrevista com José Roberto Nalini.** Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,corregedor-da-justica-de-sp-alerta-para-sociedade-enferma,987521>>. Acesso em 17-04-2021.

MALAFESTA, Nicola Framarino Del. **A lógica das provas em matéria criminal.** Trad. Waleska Girotto Silverberg, da. 3 ed. Campinas: Conan, 1995. v. II.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. A resolução dos conflitos e a função judicial no contemporâneo Estado de Direito. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. A resolução dos conflitos e a função judicial no contemporâneo Estado de Direito. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Acesso à Justiça:** condicionantes legítimas e ilegítimas. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Acesso à Justiça:** condicionantes legítimas e ilegítimas. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. E-Book.

MARCELINO JUNIOR, Júlio César. Análise econômica do acesso à Justiça. Tese de doutorado UFSC. /disponível em:  
<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/123198>.

MARCELINO JUNIOR, Julio Cesar. **O Direito de acesso à justiça e a análise econômica da litigância:** a maximização do acesso na busca pela efetividade. Tese de doutorado em  
<https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/123198/326774.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, p. 132. Acesso em 09/11/2020.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Novas linhas do processo civil.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

MARINONI, Luiz Guilherme. O custo e o tempo do processo civil brasileiro. **Revista da Academia Paranaense de Letras Jurídicas**, Curitiba, n.2, p. 139-168, 2003, p. 140

MARINONI, Luiz Guilherme. **Técnica processual e tutela dos direitos.** 6 ed. rev. e atual. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 146, versão PDF disponível em <https://core.ac.uk/download/pdf/267816134.pdf>. Acesso em 19/09/2020.

MÁRMOL, María del Pilar Rojas Martínez del. **El ejercicio privado de la fe pública notarial.** Madri: Marcial Pons, 2003.

MARQUES, José Frederico. **Instituições de Direito Processual Civil.** Campinas: Millennium 2000. v. 1. p. 315-318.

MARTÍNEZ ORTEGA, Juan Carlos. **Introducción al Derecho Notarial.** Madrid: UIPAN, Disponível em <http://up-rid2.up.ac.pa:8080/xmlui/handle/123456789/2128?show=full>. Acesso em 26/09/2022.

MARTINS FILHO, Ives Gandra. Direitos fundamentais. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder do (Coord.). **Tratado de direito constitucional.** 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2012. v. 1. E-Book.

MARTINS, Claudio. **Direito Notarial:** teoria e técnica. Fortaleza: Imprensa UFCE, 1974.

MEDEIROS NETO, Elias Marques de. **O procedimento extrajudicial pré-executivo:** Lei n. 31 de 30 de maio de 2014: inspiração para o sistema processual do Brasil. São Paulo: Editora Verbatim, 2015.

MEDEIROS, Isabela. **Assistência jurídica gratuita:** cidadania e emancipação. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

MELO, Osvaldo Ferreira de. **Fundamentos da Política Jurídica.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor/CPGD-UFSC, 1994.

MELO, Osvaldo Ferreira de. **Temas atuais de Política do Direito.** Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 1998.

MENDONÇA, J.J. Florentino dos Santos. **Acesso equitativo ao direito e à justiça.** São Paulo: Almedina, 2016.

MIRANDA, Jorge apud MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional.** 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MIRANDA, Jorge. **Teoria do estado e da constituição.** Rio de Janeiro: Forense, 2002.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **O espírito das leis.** Trad. Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 33 ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2017. E-book.

MORAIS, M. C. R. M. Justiça Rápida Itinerante: Acesso à Justiça e Promoção da Cidadania. **Revista da Escola da Magistratura de Rondônia**, Porto Velho/RO - Brasil, n. 28, 2021. Disponível em: <https://periodicos.emeron.edu.br/index.php/emeron/article/view/89>. Acesso em: 3 abr. 2022.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Funções Essenciais à Justiça. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder do (Coord.). **Tratado de direito constitucional**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2012. v. 1. E-Book.

MOURA, Maria Thereza de Assis. Ferramenta para o reconhecimento digital nos serviços notariais. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/fux-apresenta-ferramenta-para-reconhecimento-digital-de-servicos-notariais/> acessado em 27/06/2022.

MURCIA, Rafael López. Sobre Política Jurídica. **Revista Telemática de Filosofía del Derecho**, n. 9, 2005/2006, ISSN 1575-7382. Disponível em chrome-extension://efaidnbmnnibpcajpcglclefindmkaj/http://www.rtfd.es/numero9/13-9.pdf

NADER, Paulo. **Introdução ao estudo do direito**. 37 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

NALINI, José Renato. Apresentação da obra **Judicialização Análise doutrinária e verificação no cenário brasileiro**. São Paulo: Quartier Latin, 2018.

NALINI, José Renato. **Cessant lites**. Disponível em: <<https://renatonalini.wordpress.com/2012/05/06/cessant-lites/>>. Acesso em 17-04-2021.

NALINI, José Renato. **Ética geral e profissional**. 7 ed. São Paulo: ed, Revista dos Tribunais, 2009.

NALINI, José Renato. **Novas perspectivas do acesso à justiça**. Disponível em: <<https://renatonalini.wordpress.com/?s=novas+perspectivas+do+acesso+a+justi%C3%A7a>>. Acesso em 17-04-2021.

NALINI, José Renato. **O juiz e o acesso à justiça**. 2 ed., São Paulo: Ed. RT, 2000.

NALINI, José Renato. **Potencialização de conflitos**. Disponível em: <<https://renatonalini.wordpress.com/?s=potencializa%C3%A7%C3%A3o+de+conflito>>. Acesso em 17-04-2021.

NÉRI, Argentino I. **Tratado teórico y práctico de derecho notarial**. Buenos Aires: Depalma, 1980. v. 1.

NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

NÚÑEZ LAGOS, Rafael. El derecho notarial. **Revista de Derecho Notarial**, Madrid, julio-diciembre 1953.

OLIVEIRA, Daniela Olímpio. **Desjudicialização, Acesso à Justiça e Teoria Geral do Processo**. 2 ed. Curitiba: Juruá, 2015.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 1948. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>>. Acesso em: 12 dez. 2020.

PADILHA, Rodrigo. **Direito constitucional**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014. E-book.

PARANÁ. Tribunal de Justiça. Programa Justiça nos Bairros. Disponível em: [https://www.tjpr.jus.br/justicanobairro?p\\_p\\_id=101\\_INSTANCE\\_3Rlw&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_statennormal&p\\_p\\_mode=view&p\\_p\\_col\\_id=column-1&p\\_p\\_col\\_count=1&a\\_page\\_anchor=48546203](https://www.tjpr.jus.br/justicanobairro?p_p_id=101_INSTANCE_3Rlw&p_p_lifecycle=0&p_p_statennormal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&a_page_anchor=48546203). Acesso em 03/04/2022.

PAROSKY, Mauro Vasni. **Direitos fundamentais e acesso à justiça na constituição**. São Paulo: Ltr, 2008.

PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática. 14 ed. ver., atual. e ampl. Florianópolis: Empório Modara, 2018.

PASSOS, José Joaquim Calmon de. **A crise do processo de execução**. O processo de execução – Estudos em homenagem ao Prof. Alcides de Mendonça Lima. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editos, 1995.

PASSOS, José Joaquim Calmon de. **Direito, poder, justiça e processo**. Rio de Janeiro: Forense. 2000.

PASTURA, Marcelo Rodrigues Alves. **Cartórios Extrajudiciais**. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/17307/cartorios-extrajudiciais>. Acesso em 19-04-2021.

PAZMIÑO BALLESTEROS, Samir Marcelo. **El derecho notarial y la formación em el posgrado**. Universidad Andina Simón Bolívar. Quito, 2017.

PENALVA, Janaína. Há cultura do litígio no Brasil? Ideias livres sobre Justiça e Judiciário. In: STOCO, Rui; PENALVA, Janaína (Org.). **Dez anos de reforma do judiciário e o nascimento do Conselho Nacional de Justiça**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. E-Book.

PICARDI, Nicola. La giurisdizione all'alba del terzo millennio. Milano: Giuffrè, 2007.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. A releitura do princípio do acesso à justiça e o necessário redimensionamento da intervenção judicial na resolução dos conflitos na contemporaneidade. **Revista da EMERJ**, Rio de Janeiro, n. 3, a. 5, 2019. Disponível em: [https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj\\_online/edicoes/revista\\_v21\\_n3/tomo1/revista\\_v21\\_n3\\_tomo1\\_241.pdf](https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista_v21_n3/tomo1/revista_v21_n3_tomo1_241.pdf)

PINHO, Humberto Dalla Bernardino de. A Mediação e a necessidade de sua sistematização no Processo Civil Brasileiro. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, 2010, v. 5.

PINTO, Débora. O dia em que o CNJ optou por uma boa conversa. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2009-set-17/imagens-historia-ano-cnj-criou-dia-conciliacao>. Acesso em 30/03/2022.

PISANI, Andre Proto. **Lezioni di diritto processuale civile**. Napoli-Itália: Jovene Editore, 1994.

PORTELA, Guilherme Vieira; SANTOS, Layane Dias. **A Evolução histórica do acesso à justiça**. Artigo publicado no endereço <https://jus.com.br/artigos/41399/a-evolucao-historica-do-acesso-a-justica>, acessado em 15/12/2020.

PORTUGAL. Código de Processo Civil. Lei 41/2013. Disponível em: <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/lei/2013-34580575-53439175>. Acesso em 11/07/2022.

PRODI, Paolo. **Uma História da Justiça**: do pluralismo dos tribunais ao moderno dualismo entre a consciência e o direito. Lisboa: Editorial Estampa, 2002.

QUADROS, Maria de Fátima Batista. Direito notarial e registral e a figura do notariado à luz da evolução histórica e jurídica. Joinville: Geral, 2018.

QUEIROZ, Paulo. **Ensaios Críticos Direito, Política e Religião**. 2 ed. Salvador: Juspodivm, 2013.

RANDEIRA, Shalino. Pluralismo Jurídico, soberania fraturada e direitos de cidadania diferenciados: instituições internacionais, movimentos sociais e Estado pós-colonial na Índia. Trad. de Ana Cláudia Jorge. In SANTOS, Boaventura de Sousa (org). **Reconhecer para Libertar**: os caminhos do cosmopolitismo multicultural. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. **Teoria do Estado**: do Estado de Direito ao Estado Democrático de Direito. Barueri: Manole, 2013.

REZENDE, Afonso Celso Furtado de. **Tabelionato de notas e o notário perfeito**: direito de propriedade e atividade notaria face a face com o Código Civil de 2002. 4 ed. Campinas: Millennium, 2006.

RIBEIRO, Flávia Pereira. **Desjudicialização da Execução Civil**. 2 ed. Curitiba: Juruá, 2019. E-book.

RIBEIRO, Flávia Pereira. **Desjudicialização da Execução Civil**. São Paulo: Saraiva, 2013.

RIBEIRO, Juliana de Oliveira Xavier. **Direito notarial e registral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

RIBEIRO, Luis Paulo Aliende. **Regulação da Função Pública Notarial e de Registro**. São Paulo: Saraiva, 2009.

RIBEIRO, Renato Janine. Apresentação. In: MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **O espírito das leis**. Trad. Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

RICHA, Morgana. O Conselho Nacional de Justiça e a trajetória constitucional rumo à efetividade dos direitos. In: STOCO, Rui; PENALVA, Janaína (Org.). **Dez anos de reforma do judiciário e o nascimento do Conselho Nacional de Justiça**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. E-Book.

RÍOS HELLING, Jorge. **La práctica del derecho notarial**. Octava edición. México: Mc Graw Hill Educación, 2012.

RODRIGUES, Horácio Wanderlei; LAMY, Eduardo de Avelar. **Teoria geral do processo**. 3 ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Elsevier, Campus Jurídico, 2012.

RODRIGUES, Horácio Wanderley. **Acesso à justiça no direito processual brasileiro**. São Paulo: Acadêmica, 1994.

RODRIGUEZ ADRADOS, Antonio, “**El principio de legalidad**”, en El Notario del Siglo XXI, Nº 15, (2007) septiembre-octubre, disponible en <http://www.elnotario.es/index.php/hemeroteca/revista-15/2289-el-principio-de-legalidad-0-7787505917053209>. Acesso em 05/10/2021.

ROSENBERG, Marshall B. **Comunicação não-violenta**: técnicas para aprimorar relacionamentos pessoais e profissionais. São Paulo: Ágora, 2006.

SALÁRIO. Auxiliar de Cartório - Salário, piso salarial, o que faz e mercado de trabalho. Disponível em: <https://www.salario.com.br/profissao/auxiliar-de-cartorio-cbo-411025/#:~:text=Um%20Auxiliar%20de%20Cart%C3%B3rio%20N%C3%ADvel,demitidos%20no%20mercado%20de%20trabalho>. Acesso em 28/10/2022.

SALES, Lilia Maria de Moraes; RABELO, Cilana de Moraes Soares. Meios consensuais de solução de conflitos - instrumentos de democracia. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a 46, n. 182, Brasília, 2009.

SALOMÃO, Luis Felipe (coord.) **Inteligência Artificial**: tecnologia aplicada à gestão dos conflitos no âmbito do poder judiciário brasileiro. São Paulo: FGV conhecimento, 2021. Disponível em: [https://ciapj.fgv.br/sites/ciapj.fgv.br/files/estudos\\_e\\_pesquisas\\_ia\\_1afase.pdf](https://ciapj.fgv.br/sites/ciapj.fgv.br/files/estudos_e_pesquisas_ia_1afase.pdf). Acesso em 03/04/2022.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A Crítica da Razão Indolente**: contra o desperdício da experiência. São Paulo: Cortez, 2007.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma revolução democrática da Justiça**. São Paulo: Cortez, 2007.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma revolução democrática da justiça**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Poderá o Direito ser Emancipatório?** Disponível em: Resenha: Poderá o Direito ser Emancipatório?, de Boaventura de Sousa Santos. | Rodolfo M A R Q U E S Costa - Academia.edu, com acesso em 30/06/2022.

SANTOS, Boaventura de Sousa; MARQUES, Maria Manuel Leitão; PEDROSO, João. **Os tribunais as sociedades contemporâneas.** Disponível em: <[http://www.anpocs.com/images/stories/RBCS/30/rbcs30\\_07.pdf](http://www.anpocs.com/images/stories/RBCS/30/rbcs30_07.pdf)>. Acesso em 17-04-2021.

SANTOS, Roberto Lima. Desigualdade sócio-econômica e o Estado de “não-direito” brasileiro. **Argumenta Journal Law.** Jacarezinho, PR, n. 7, p. 29-44, jan./dez. 2007. Disponível em <<http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/71>>. Acesso em: 28/10/2022.

SARDINHA, Cristiano de Lima Vaz. **Cartórios e acesso à justiça.** Salvador: Editora Juspodivm, 2019.

SCHMITT, Carl. **Teoría de la Constitución.** Trad. Francisco Ayala. Madrid: Alianza Editorial, 2011, versão pdf disponível em <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:rede.virtual.bibliotecas:livro:2011;001088476>. Acesso em 25/10/2020.

SCHUCH, Luiz Felipe Siegert. **O acesso à justiça e a autonomia financeira do poder judiciário.** Curitiba: Juruá, 2010.

SENADO FEDERAL. Projeto de lei 6.204/2019. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139971>.

SHAPITO, Martin. The success of judicial review and democracy. In: SHAPIRO, Martin; SWEET, Alec Stone. **On laws, politics & judicialization.** Oxford: Oxford University Press, 2002.

SIILVA, Carlos Augusto. **O processo civil como estratégia de poder:** reflexo da judicialização da política no Brasil. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

SILVA, Almiro do Couto e. **Conceitos fundamentais do direito no estado constitucional.** São Paulo: Malheiros, 2015.

SILVA, José Afonso da. Acesso à justiça e cidadania. **Revista de Direito Administrativo.** Rio de Janeiro. v .216, p.9-13, ab/jun. 2009.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo.** 37 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2014.

SILVA, José Afonso da. **Poder constituinte e poder popular.** São Paulo: Malheiros, 2000.

SILVA, Rogério Luiz Nery da; NASCIMENTO, Artur Gustavo Azevedo do; PINHEIRO, Rodolfo Ferreira. Agenda 2030 – ODS 16: Serviços Extrajudiciais e

políticas públicas de desjudicialização. **Revista Cidadania e Acesso à Justiça.** Encontro Virtual, v. 7, n. 2, Jul/Dez. 2021.

SIMÃO, Lucas Pinto. **Os meios alternativos de resolução de conflitos e o dever/poder de o juiz incentivar a conciliação e a mediação.** Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=17104](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=17104)>. Acesso em: 05 maio 2019.

SNYDER, Francis. Governing economic globalization: global legal pluralism and European law. **European Law Journal**, 5/4, 1999.

SOUZA, Isabela. 3 motivos que fazem o judiciário brasileiro ser lento. **Politize.** Disponível em <https://www.politize.com.br/judiciario-lento-motivos/>

STAFFEN, Márcio Ricardo; ZAMBAM, Neuro José. Direito ao desenvolvimento humano enquanto bem jurídico global. In **Revista de Direito Brasileira** – RDB, v. 11, n. 5, 2015, acessada no link <https://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/2864> em 19/05/2022.

STREK, Lênio Luiz. **Verdade e consenso:** constituição hermenêutica e teorias discursivas. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. AgInt no AgInt no AREsp: 1066198 RJ 2017/0051331-9, Relator: Ministro Paulo De Tarso Sanseverino, Data de Julgamento: 28/09/2020, T3 - Terceira Turma, Data de Publicação: DJe 02/10/2020. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/500022662>. Acesso em 31/10/2022.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. AgInt no AREsp: 1970902 RS 2021/0255790-6, Relator: Ministro Luis Felipe Salomão, Data de Julgamento: 29/03/2022, T4 - Quarta Turma, Data de Publicação: DJe 04/04/2022. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/1482592667>. Acesso em 31/10/2022.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. REsp: 1399931 MG 2013/0281903-4, Relator: Ministro Sidnei Beneti, Data de Julgamento: 11/02/2014, T3 - Terceira Turma, Data de Publicação: DJe 06/03/2014; Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/24976890/certidao-de-julgamento-24976893>. Acesso em 31/10/2022.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. AgInt no AgInt no AREsp: 2027066 RS 2021/0387402-6, Data de Julgamento: 15/08/2022, T4 - Quarta Turma, Data de Publicação: DJe 18/08/2022. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/1511720642>. Acesso em 31/10/2022.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. AgInt no AREsp: 1834116 MA 2021/0034007-2, Relator: Ministro Sérgio Kukina, Data De Julgamento: 21/02/2022, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 24/02/2022. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/1392951930>. Acesso em 31/10/2022.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. AgInt nos EAREsp: 753765 RS 2015/0186104-9, Relator: Ministro Raul Araújo, Data de Julgamento: 25/05/2021, CE - Corte Especial, Data de Publicação: DJe 02/06/2021. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/1237508663>. Acesso em 31/10/2022.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Inteligência artificial está presente em metade dos tribunais brasileiros, aponta estudo inédito. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/09032021-Inteligencia-artificial-esta-presente-em-metade-dos-tribunais-brasileiros--aponta-estudo-inedito.aspx>. Acesso em 30/03/2022.

SUPREMO TRIBUNAL DEFERAL. ADI 2415, Relator: Min. Ayres Britto, Tribunal Pleno, julgado em 22/09/2011, acórdão eletrônico, DJe-028, divulgado em 08-02-2012, publicado em 09-02-2012. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/portal/constitucionalizacao/artigoBd.asp?item=2079>. Acesso em 18/07/2022.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação direta de Inconstitucionalidade, n. 1.378-5 ES, rel. Ministro Celso de Mello, j. 30/11/95. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginador/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347013&pgl=1&pgF=100000>.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação direta de Inconstitucionalidade, n. 1531 DF, Relator: Gilmar Mendes, Data de Julgamento: 03/10/2019, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 20/03/2020. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/862017356>.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Agr: 5206 EP, Relator: Sepúlveda Pertence, Data de Julgamento: 12/12/2001, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 30-04-2004 PP-00029 EMENT VOL-02149-06 PP-00958. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/775697>.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. MS 23452, Relator(a): Celso De Mello, Tribunal Pleno, julgado em 16/09/1999, DJ 12-05-2000 PP-00020 EMENT VOL-01990-01 PP-00086.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. MS 23452, Relator(a): Celso De Mello, Tribunal Pleno, julgado em 16/09/1999, DJ 12-05-2000 PP-00020 EMENT VOL-01990-01 PP-00086. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/738746>.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Recurso Extraordinário 842.846 Santa Catarina Relator: Min. Luiz Fux. Publicado em 27/02/2019 pelo Plenário do STF. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=750504507> Acesso em 19/07/2022.

THEODORO JUNIOR, Humberto. “Projeto legislativo de desjudicialização da execução civil”. Disponível no endereço eletrônico: <https://www.migalhas.com.br/depeso/332358/projeto-legislativo-de-desjudicializacao-da-execucao-civil>. Disponível em 01/07/2022.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil:** teoria geral do direito processual civil, processo de conhecimento e procedimento comum. 56. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2015. v. 1. E-Book.

TORRES, Ana Flavia Melo. **Acesso à Justiça.** Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=4592](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=4592)>. Acesso em: 05/05/2020.

TRIBUNAL EUROPEU DOS DIREITOS DO HOMEM. Convenção Europeia dos Direitos do Homem. Disponível em [https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:fT0ArT5lu1QJ:https://www.echr.coe.int/documents/convention\\_por.pdf+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br&client=firefox-b-d](https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:fT0ArT5lu1QJ:https://www.echr.coe.int/documents/convention_por.pdf+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br&client=firefox-b-d). Acesso em 19-04-2021.

TRIBUNAL REGIONAL DA 3<sup>a</sup> REGIÃO. AC: 00102702020124036119 SP, Relator: Desembargadora Federal Marli Ferreira, Data de Julgamento: 19/04/2017, Quarta Turma, Data de Publicação: e-DJF3 Judicial 1 DATA:18/05/2017. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/trf-3/497925879>. Acesso em 31/10/2022.

VALLESPÍN, David. **El modelo constitucional de juicio justo en el ámbito del proceso civil.** Barcelona: Atelier, 2002.

VASCONCELOS, Arnado. **Teoria da Norma Jurídica.** 6 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

VELASQUES, Luciana Oltramari. Responsabilidade Civil dos Notários e Registradores; mais uma hipótese de responsabilidade civil do Estado. Disponível em: <https://irirgs.org.br/2019/12/09/artigo-responsabilidade-civil-dos-notarios-e-registradores-mais-uma-hipotese-de-responsabilidade-civil-do-estado-por-luciana-oltramari-velasques/> Acesso em 19/07/2022.

VERÍSSIMO, Marcos Paulo. **A judicialização dos conflitos de justiça distributiva no Brasil:** o processo judicial pós-1988. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. Disponível em: <<https://scholar.google.com.br/citations?user=VaX0nMoAAAAJ&hl=pt-BR>> Acesso em 17-04-2021.

VIANNA, Luiz Werneck; CARVALHO, Maria Alice Resende de; MELO, Manuel Palácios Cunha; BURGOS, Marcelo Baumann (orgs.). **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil:** Rio de Janeiro: Revan, 1999.

VIANNA, Luiz Werneck; CARVALHO, Maria Alice Resende de; MELO, Manuel Palácios Cunha; BURGOS, Marcelo Baumann (orgs.). **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil:** Rio de Janeiro: Revan, 1999. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Poder Judiciário na Constituição de 1988: judicialização da política e politização da justiça. **Revista de Direito Administrativo**, n. 198, out.-dez. de 1994.

VIARO, Felipe Albertini Nani. **Judicialização, Análise doutrinária e verificação no cenário brasileiro.** São Paulo: Quartier Latin, 2018.

VIDAL D., Ignacio. **Derecho Notarial Chileno**. Editorial Santiago: Fallo del Mês. 2015.

VIEIRA, Sérvio Túlio Santos. A Relevância da Função Jurisdicional e do Processo como seu Instrumento. **Revista da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 51, p.179-229. Trimestral. Disponível em: [http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj\\_online/edicoes/revista51/Revista51.pdf](http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista51/Revista51.pdf). Acesso em maio/2019. p. 183.

WATANABE, Kazuo. Acesso à justiça e sociedade moderna. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido R.; WATANABE, Kazuo (Coord.). **Participação e processo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988.

WATANABE, Kazuo. Assistência judiciária como instrumento de acesso à ordem justa. **Revista da PGE/SP**, São Paulo, n. 22, 2004.

WOLKMER, Antonio Carlos. Pluralismo e Crítica do Constitucionalismo na América Latina. In: MORAES, Germana de Oliveira; GARCIA, Marcos Leite; UNNEBERG, Flávia Soares (org.). **Para além das fronteiras**: o tratamento jurídico das Águas na UNASUL – Parte 1. Itajaí: UNIVALI, 2012.

WOLKMER, Antônio Carlos. **Pluralismo jurídico**: fundamentos de uma nova cultura no direito. 2 ed. São Paulo: Alfa-Omega, 2001.

WOLKMER, Antônio Carlos. **Pluralismo Jurídico**: o espaço das práticas sociais participativos. Tese de Doutorado defendida na UFSC. 1992.

WOLKMER. Antonio Carlos. **Pluralismo Jurídico**: fundamentos para uma nova cultura do direito. 2 ed. São Paulo: Alga Ômega, 2001.

XOPA, José Roldan. **Constitución y Mercado**. Porrúa ITAM. México, 2004.