

NOTÁRIOS E REGISTRADORES: PROTAGONISTAS DE UM NOVO SISTEMA DE ACESSO À JUSTIÇA NO BRASIL

NOTARIES AND REGISTRARS: PROTAGONISTS
OF A NEW SYSTEM OF ACCESS TO JUSTICE IN
BRAZIL

* Doutor em Direito (Universidade de Lisboa, ULISBOA/PT). Mestre em Direito (Universidade Federal do Ceará, UFC/CE). Graduado em Direito (Universidade Federal do Ceará, UFC/CE). E-mail: eduardorochadias@unifor.br
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0972-354X>

**Bolsista de Produtividade em Pesquisa-CNPq. Pós-doutora em Direito (Universidade de Columbia, UCB/EUA). Doutora em Direito (Universidade Federal de Pernambuco, UFPE/PE). Mestre em Direito (Universidade Federal do Ceará, UFC/CE). Graduada em Direito (Universidade Federal do Ceará, UFC/CE). E-mail: lilia@unifor.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2843-7207>.

***Doutorando em Direito Constitucional (Universidade de Fortaleza, UNIFOR/CE). Mestre em Direito (Universidade Católica de Petrópolis, UCP/RJ). Mestre em Direito (Universidade Veiga de Almeida, UVA/RJ). Especialista em Gestão Pública (Universidade Estácio de Sá, UNESA/RJ). Especialista em Direito Público (Fundação Educacional Antônio Dadalto, FEAD/MG). Especialista em Direito Civil (Universidade Estácio de Sá, UNESA/RJ). Especialista em Direito Notarial e Registral (Universidade Anhanguera - Universidade para o Desenvolvimento do Estado e da Região do Pantanal, Anhanguera - UNIDERP/MG). Bacharel em Direito (Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ/RJ). E-mail: marcelollessatabeliao@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6790-4173>

Eduardo Rocha Dias*
Lília Maia de Moraes Sales**
Marcelo Lessa da Silva***

Como citar: DIAS, Eduardo Rocha, SALES; Lília Maia de Moraes; SILVA, Marcelo Lessa da. Notários e registradores: protagonistas de um novo sistema de acesso à justiça no Brasil. *Scientia Iuris*, Londrina, v. 26, n. 3, p. 32-50, nov. 2022. DOI: 10.5433/2178-8189.2022v26n3p32. ISSN: 2178-8189.

Resumo: O presente trabalho objetivou analisar o processo de desjudicialização de procedimentos de jurisdição voluntária em direção às serventias extrajudiciais como fase antecedente e preparatória a um novo sistema de acesso à justiça no Brasil, com participação ativa de notários e registradores na resolução dos conflitos como mediadores e conciliadores. Como foco principal, analisou-se, além do processo de transposição de competências exclusivas dos magistrados para os notários e registradores, o novo regime jurídico imposto à atividade notarial e registral pelo constituinte de 1988 que possibilitou essa inovação e o surgimento desse novo modelo jurisdicional proporcionado pelo Estado. Utilizou-se o método de pesquisa teórico-dogmática, dedutivo, com técnica de coleta e análise, documental e bibliográfica. Evidenciou-se que as serventias extrajudiciais foram utilizadas pelo legislador e pelo próprio judiciário, nas últimas três décadas, como *locus* de acesso à justiça, através do processo de desjudicialização, que transferiu para notários e registradores procedimentos antes exclusivos do poder judiciário, servindo como fase antecedente para o surgimento de um novo sistema de justiça no Brasil, para além das estruturas judiciais, com a codificação dos meios alternativos de resolução de conflitos no ordenamento jurídico brasileiro.

Palavras-chave: Mediação e conciliação. Acesso à justiça. Serventias extrajudiciais. Notários e registradores. Desjudicialização.

Abstract: The present work aimed to analyze the process of reducing judicial involvement in matters, of procedures of voluntary jurisdiction towards extrajudicial services as a preliminary and preparatory phase for a new system of access to justice in Brazil, with the active participation of notaries and registrars in the resolution of conflicts as mediators and conciliators. As a main focus, it was analyzed, in addition to the process of transposing exclusive competences of magistrates to notaries and registrars, the new legal regime imposed on notarial and registry activity by the 1988 constituent that enabled this innovation and the emergence of this new jurisdictional model provided by the State. The theoretical-dogmatic, deductive method of research was used, with the technique of collection and analysis, documentary and bibliographic. It was evident that the extrajudicial services were used by the legislator and by the judiciary itself, in the last three decades, as a locus of access to justice, through the process of reducing judicial involvement in matters, which transferred to notaries and registrars procedures that were previously exclusive to the judiciary, serving as a phase antecedent to the emergence of a new justice system in Brazil, in addition to judicial structures, with the codification of alternative means of conflict resolution in the Brazilian legal system.

Keywords: Mediation and conciliation. Access to justice. Extrajudicial services. Notaries and registrars. Reducing judicial involvement.

INTRODUÇÃO

Nas últimas três décadas o direito brasileiro vem passando por muitas transformações normativas, dentre elas se destacam inovações que buscam estratégias de efetividade a um sistema de justiça mais justo, inovando o sistema com a implantação e efetividade de métodos adequados de soluções de conflitos na busca de maior pacificação social.

Vive-se em uma sociedade de alta e complexa cultura da judicialização das demandas tornando o judiciário incapaz de atender sozinho a quantidade de demandas levadas ao seu conhecimento, diante do fenômeno da *hiperjudicialização*.¹

A sobrecarga suportada pelo sistema judiciário brasileiro resultou na morosidade e, conseqüentemente, na falta de efetividade do sistema de acesso à justiça. O poder judiciário finalizou o ano de 2020 com 75,4 milhões de processos em tramitação que aguardavam alguma solução definitiva², mesmo utilizando-se do mecanismo de desjudicialização como estratégia para reduzir esta sobrecarga o que retirou significativa quantidade de procedimentos de jurisdição voluntária do judiciário³.

Nesse sentido, não só o legislador, mas também o próprio Judiciário passou a preocupar-se com elevada taxa de congestionamento dos processos judiciais buscando então implantar estratégias de políticas públicas voltadas a outras formas de solução dos conflitos objetivando diminuir a sobrecarga enfrentada e viabilizar um sistema de justiça mais efetivo.

Destarte, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) editou a resolução 125/2010 que dispôs sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário, inserindo a mediação e a conciliação nos tribunais brasileiros, como meios alternativos e adequados de resolução de conflitos. Esta iniciativa do judiciário foi referendada pelo legislador em 2015 com a institucionalização e codificação da mediação e da conciliação no ordenamento jurídico brasileiro, através da lei especial de mediação (Lei 13.140/2015) e do novo Código de Processo Civil (Lei 13.105/2015), dando força legislativa às formas alternativas de solução de conflitos e fazendo surgir, legalmente no Brasil, o modelo de justiça multiportas, para além da solução adjudicada e imposta pelo Estado-juiz.

Ademais, diante da constatação da dificuldade que vinha tendo o poder judiciário de sozinho arcar com a entrega da jurisdição estatal, há mais de três décadas o legislador já vinha experimentando a *expertise* das serventias extrajudiciais, desjudicializando procedimentos de jurisdição voluntária e entregando-os sob a responsabilidade de notários e registradores. Desta

1 Termo extraído da obra “Desjudicialização da Execução Civil: Reflexões sobre o Projeto de Lei nº 6.204/2019” de autoria da Professora Dra. Flávia Hill que resume a ideia do atual problema enfrentado pelo sistema de justiça brasileiro ainda centrado na estrutura do Poder Judiciário e onde aborda com maestria a questão.

2 Dados extraídos do Relatório Justiça em números 2021: ano-base 2020/Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

3 Com o movimento progressivo de desjudicialização várias demandas que dependiam exclusivamente da judicialização para uma decisão estatal passam a ter a faculdade de resolução também pela via extrajudicial, através de processo extrajudicial, diretamente nas serventias extrajudiciais. Percebe-se que com esse movimento houve, inclusive, diminuição do número de processos que aguardavam solução definitiva no ano de 2020 em relação a 2019, acentuando-se a curva de redução no estoque processual da Justiça brasileira iniciada nos anos anteriores, com o total de 75,4 milhões de processos em tramitação ao final do ano de 2020 contra 77,1 milhões em 2019 e 78,4 milhões em 2018. A redução foi de aproximadamente 1,7 milhão de processos aguardando solução definitiva em relação ao ano de 2019 e de 3,2 milhões em relação a 2018.

forma, paulatinamente, foi nascendo no Brasil, de forma imperceptível uma nova modalidade de jurisdição estatal vinculada à jurisdição judicial, qual seja, a *jurisdição extrajudicial*.

Nesse sentido, esse estudo será dividido em dois grandes tópicos. O primeiro que analisará esse fenômeno ocorrido no Brasil, da plasticidade, paulatina e gradativa, da jurisdição estatal, ou seja, o fenômeno da desjudicialização, investigando e apresentando algumas atribuições que antes de competência exclusivas dos magistrados passaram a ser de responsabilidade também dos notários e registradores.

Já no segundo tópico será apresentado e analisado o papel dos notários e registradores no atual sistema de justiça no Brasil, analisando o sistema notarial e registral e sua interconexão no Estado brasileiro com o sistema judicial na busca de compreender porque o sistema notarial e registral tem servido ao poder judiciário como aliado na absorção de algumas de suas atribuições como forma de tornar mais efetivo aos jurisdicionados o acesso a uma ordem jurídica justa.

Para tanto, utilizou-se o método de pesquisa teórico-dogmática, dedutivo, com técnica de coleta e análise, documental e bibliográfica.

1 DESJUDICIALIZAÇÃO: ACESSO À JUSTIÇA ALÉM DOS TRIBUNAIS

Diante da constatação da dificuldade na entrega da prestação jurisdicional, desde há muito monopolizada no Estado-juiz, tanto o Estado-legislador como o próprio Estado-juiz vêm, paulatinamente, nas três últimas décadas, entregando parcelas da jurisdição estatal aos delegatários dos serviços notariais e registrais. Decisões estatais antes proferidas apenas pelos magistrados passaram a ser proferidas pelos delegatários do Estado – notários/tabeliães e registradores - no conhecido processo de desjudicialização no Brasil.

Percebe-se que desde a edição da Lei de Registros Públicos (Lei nº 6.015/73) a presença do fenômeno da desjudicialização para os casos de procedimentos que não necessitavam de atividade decisória judicial para existir, mesmo necessitando de intervenção estatal, pois realizada por delegatários do Estado - notários e registradores, para lhes assegurar segurança jurídica atribuindo-lhes os efeitos jurídicos da oponibilidade *erga omnes*.

Corroborando a percepção estratégia implementada pelo Estado, Cappelletti e Laier (2015, p. 119) afirmam que a desjudicialização dos litígios é uma tendência no Estado brasileiro e que “Traduz-se em uma tentativa de dinamizar a processualística brasileira, ao passo que pretende tirar do escopo da burocratização judicial algumas lides que podem se resolver de forma consensual”.

Não restam dúvidas que estas iniciativas surgiram diante da necessidade de buscar solução viável ao enfrentamento do colapso enfrentado pelo judiciário, diminuindo a quantidade de ingresso de novas demandas, mas houve também a preocupação do legislador em proporcionar ao jurisdicionado um sistema de acesso à justiça mais justo e efetivo, diante de novas “portas” de acesso para solução de suas demandas, quando estas dependa de um reconhecimento/homologação ou decisão estatal, fazendo surgir uma nova modalidade de jurisdição estatal, a extrajudicial, sob

a responsabilidade dos notários e registradores.

Na definição de Leonardo Greco, a jurisdição é a “função preponderantemente estatal, exercida por um órgão independente e imparcial, que atua a vontade concreta da lei na justa composição da lide ou na proteção de interesses particulares” (GRECO, 2015, p. 69).

Para Cardoso e Ferreira (2021, p. 27) “diferentemente de uma visão de que apenas a tutela judicial possa garantir confiança à resolução dos conflitos, a tutela jurisdicional extrajudicial compõe meio confiável [...]”. Principalmente, pelo regime jurídico imposto a atividade notarial e registral, fazendo com que a jurisdição extrajudicial, exercida pelos delegatários estejam abarcados nas regulações e funções do Poder Judiciário.

Delegatários do Estado, notários e registradores, são dotados de fé pública na prestação de serviços públicos imprimindo, autenticidade, publicidade e segurança jurídica nos atos que praticam de forma independente e imparcial, prevenindo conflitos e protegendo interesses particulares.

Cabe frisar como premissa que, atualmente, o acesso à justiça ou à jurisdição não pode ser confundido com o acesso ao poder judiciário, afastando-se, por consequência, a ideia do monopólio do poder judiciário sobre o atual sistema de justiça no Brasil, inclusive, no que tange à resolução de conflitos de interesses. Entendendo o sistema de justiça como um feixe de vias, caminhos ou estruturas disponibilizadas ou viabilizadas pelo Estado onde as pessoas possam reivindicar seus direitos e solucionar seus litígios sob a tutela Estatal.

Nesse mesmo sentido são as reflexões de Pinho (2019, p. 795) afirmando que “o acesso à justiça é direito social básico dos indivíduos. Contudo, esse direito não está restrito ao mero acesso aos órgãos judiciais e ao aparelho judiciário estatal. Muito além disso, deve representar um efetivo acesso à ordem jurídica justa.”

Segundo Cappelletti e Garth (2002, p. 08), o significado da expressão “acesso à justiça” é de difícil definição, mas serve para determinar duas finalidades básicas do sistema jurídico. *Primeiro*, o sistema deve ser igualmente acessível a todos. *Segundo*, deve produzir resultados que sejam justos, tanto individual como socialmente. Aduzem, ainda, que a justiça social desejada por nossas sociedades modernas pressupõe o acesso efetivo, sendo uma premissa básica inafastável.

Destarte, o acesso à justiça pode ser encarado como requisito fundamental de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda efetivamente garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos. O acesso à justiça é o mais básico dos direitos humanos (CAPPELLETTI; GARTH, 2002, p. 12). Pois, o acesso à justiça é essencial como instrumento de garantia e efetivação de outros direitos fundamentais básicos necessários e vitais a uma existência digna.

Importa destacar que a Constituição Federal de 1988 garante o acesso à justiça em vários preceitos, estabelecidos, principalmente, no rol dos direitos fundamentais elencados no art. 5º. Desta forma, não há que se restringir a ideia de acesso à justiça apenas como acesso ao poder judiciário na literal observância do inciso XV do artigo 5º da Constituição Cidadã, mas como acesso a todos órgãos e agentes públicos ou delegados do Estado que garantam acesso a um sistema jurídico de direitos e garantias necessários ao exercício da cidadania e resolução de suas

demandas, seja conflituosa ou não.

Para Humberto Pinho (2019, p. 798-799) fica clara a indicação do legislador na abertura desse novo sistema brasileiro de acesso à justiça para além do poder judiciário, quando o artigo 3º do novo CPC/2015 se refere à apreciação jurisdicional em detrimento de utilizar o termo apreciação judicial, demonstrando maior amplitude e passando a permitir outras formas de resolução de conflitos, “pautadas no dever de cooperação das partes e envolvendo outros atores”. Afirma ainda que “a jurisdição, outrora exclusiva do poder judiciário, pode ser exercida por serventias extrajudiciais ou por câmaras comunitárias, centros ou mesmo conciliadores e mediadores extrajudiciais”.

Nesse sentido, o conceito de acesso à justiça como um direito humano e fundamental básico deve ir além do prisma judicial, abarcando o acesso a outras instituições de promoção e garantia da cidadania, atuando na eliminação de insatisfações e propiciando políticas públicas de participação ativa dos indivíduos na solução de suas demandas e conflitos.

Para Cardoso e Ferreira (2021, p. 27), “A desjudicialização de atos processuais e sua realização por agentes delegados, provam que o Estado possui outros meios adequados de concessão da tutela jurisdicional, como a extrajudicial”. Fazendo surgir para os notários e registradores a responsabilidade de “intérpretes efetivamente cumpridores da deontologia constitucional e concretizadores das normas dispostas”.

Atualmente, os juristas precisam reconhecer que as técnicas processuais servem a funções sociais; que as Cortes não devem ser a única forma de solução de conflitos; e, que qualquer regulamentação processual tendente à criação ou encorajamento de alternativas ao sistema judiciário formal tem um efeito importante sobre a forma como opera a lei substantiva. Não se pode ignorar ainda, que a função do processo, seja ele judicial ou extrajudicial, na atualidade, é servir à ordem constitucional e legal, atuando como meio para a prestação da tutela jurisdicional. É através do processo que os participantes deveriam ter acesso à justiça de forma rápida e eficaz (CAPPELLETTI; GARTH, 2002, p. 12).

No entanto, verifica-se que no cotidiano isso não ocorre, sendo a discussão acerca do acesso à justiça, especialmente no que se refere ao descompasso do processo atual com as exigências da sociedade contemporânea, um grande desafio para o Estado que deve buscar novas alternativas que forneçam efetivamente o restabelecimento dos direitos das pessoas.

É, nessa busca que o legislador brasileiro, nas últimas três décadas, diante da constatação da sobrecarga e congestionamento de demandas sobre o poder judiciário e com o intuito de entregar à sociedade o acesso efetivo a um sistema de justiça mais justo, vem promovendo um movimento paulatino de desjudicialização, flexibilizando atribuições antes de competência exclusiva dos magistrados, entregando-as também aos tabeliães e registradores, facultando, assim, aos jurisdicionados mais um opção, além do judiciário, para atendimento aos seus anseios e/ou resolução de suas demandas de forma mais célere e eficiente, como determina a constituição cidadã.

Segundo Cappelletti e Laier (2015, p. 118) o estímulo à cidadania diante do reconhecimento de novos direitos levou ao judiciário um alto número de processos, não dando conta de resolver o direito material em tempo razoável. Por isso, desde de meados de 1990, o Estado brasileiro

estimulou meios alternativos de solução de conflitos fora da estrutura judicial, como exemplo, “[...] o procedimento administrativo de retificação de registros de imóveis, realizado pelo próprio oficial do Registro de Imóveis, sendo limitada a via judiciária às situações em que não houver acordo entre as partes [...]”, ou ainda, “[...] a Lei nº 11.441/07, que passou para o âmbito notarial a resolução das demandas acerca da partilha, do inventário, da separação e do divórcio consensuais [...]”.

Desta forma, atos de competência exclusivamente judicial passaram também a ser praticados, alternativamente, pelas serventias extrajudiciais, aumentando o leque de opções de acesso ao sistema de justiça brasileiro somando-se à jurisdição judicial, a *jurisdição extrajudicial*, operada pelos notários e registradores.

Como exemplo podemos citar: a execução extrajudicial do crédito garantido por alienação fiduciária imobiliária⁴; a habilitação de casamento⁵; inventários, partilhas e divórcios consensuais⁶; retificação extrajudicial de registro⁷; registros tardios de nascimento⁸; a cobrança de dívida ativa por meio do protesto de títulos⁹; divisão e demarcação de terras particulares¹⁰; homologação do penhor legal¹¹; usucapião extrajudicial¹²; averbação direta de sentença

4 A Lei nº 9.514/1997 prevê o devido processo legal extrajudicial de execução do crédito garantido por alienação fiduciária imobiliária presidida pelo oficial de registro de imóveis que ao final do processo caso não haja a purga da mora pelo devedor fiduciante pode decidir pela transmissão da propriedade ao credor fiduciário, nos termos da lei. Nesse processo há garantia ao princípio constitucional do contraditório, para tanto o fiduciante-devedor é intimado para agir dentro do processo extrajudicial.

5 A habilitação de casamento é um processo extrajudicial prévio à celebração do casamento, onde o Oficial de registro civil ao final do processo concede a habilitação/autorização para os nubentes se casarem ou não. Esse processo tem previsão legal, inclusive, com a oitiva do Ministério Público. Nesse processo extrajudicial, dentre outras questões, verifica-se a necessidade de homologação estatal para garantia da segurança jurídica em cumprimento ao ordenamento jurídico, principalmente no controle ao impedimento para casar e na imposição de regime patrimonial nos casos previstos em lei. O principal fundamento normativo deste processo encontra-se no artigo 1526 do Código Civil e nos artigos 68 a 70 da Lei de Registros Públicos (Lei nº 6.015/73).

6 Em 2007, através da Lei nº 11.441, retirou-se da exclusividade do judiciário, passando também para os notários/tabeliães de notas a competência para realização de inventários, partilhas, separações consensuais, divórcios consensuais e extinções consensuais de uniões estáveis.

7 Com fundamento no artigo 110 da Lei Federal nº 6.015/73 (Lei de Registros Públicos), o procedimento de retificação extrajudicial segue o devido processo legal com decisão fundamentada e justificada pelo Oficial registrador imobiliário. O legislador elenca então cinco incisos com possibilidade de tramitação processual no âmbito extrajudicial iniciada com a petição inicial do interessado dirigida diretamente ao oficial de registro de imóveis a quem competirá proferir a decisão final no âmbito extrajudicial, deferindo ou não o pedido. Este artigo teve sua última alteração e redação pela lei nº 13.484/2017. Antes disso, já tinha sido objeto de alteração pela lei nº 12.100/2009, que desjudicializava o procedimento, pois pelo texto original da lei o procedimento iniciava no cartório e deveria ser remetido ao MP e depois ao Juiz para decisão final. Portanto, esse artigo que tipifica o procedimento de retificação imobiliária representa bem o que se demonstra nesse estudo. O legislador, paulatinamente, vai desjudicializando procedimentos de jurisdição voluntária e entregando à responsabilidade dos delegatários das serventias extrajudiciais, fazendo surgir uma jurisdição extrajudicial em apoio a jurisdição judicial.

8 A desjudicialização do registro tardio de nascimento tem seu fundamento na Lei Federal nº 11.790/08 e regulamentação através do Provimento nº 28/2013 do CNJ, disciplinando como se desenvolverá o devido processo legal extrajudicial de registro tardio de nascimento conduzido pelo oficial de registro civil. Ao final do processo extrajudicial com oitivas do interessado e de testemunhas e das provas colhidas o Oficial lavrará certidão minuciosa acerca de todos elementos colhidos, decidindo fundamentadamente pelo registro ou não, caso haja suspeita.

9 A Lei nº 12.767/2012 introduziu o parágrafo único no artigo 1º da lei de protesto (Lei nº 9.492/97), reforçando a posição da jurisprudência da possibilidade de serem levados a protesto as certidões de dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas.

10 O CPC, em seu artigo 571, determina que a demarcação e a divisão de terras particulares poderão ser realizadas por escritura pública, desde que maiores, capazes e concordes todos os interessados, ou seja, há a possibilidade de sua realização de forma consensual e extrajudicial no tabelionato de notas e depois levada a registro na matrícula dos imóveis no cartório de registro de imóveis competente.

11 A desjudicialização da homologação do penhor legal tem seu fundamento no Artigo 703, §§2º, 3º e 4º, CPC/2015, podendo ser promovida pela via extrajudicial mediante requerimento do credor a um notário/tabelião de notas de sua livre escolha, que promoverá o processo e procedimentos previstos em lei para ao final formalizar a homologação do penhor legal por escritura pública.

12 A alteração legislativa foi introduzida pelo próprio Código de Processo Civil de 2015 na Lei nº 6.015/73

estrangeira de divórcio puro no registro civil, com a dispensa da ação de homologação pelo STJ¹³; reconhecimento espontâneo de paternidade/maternidade biológica¹⁴ e socioafetiva¹⁵; averbação de alteração de prenome e gênero no registro civil em decorrência de transexualidade¹⁶ dentre outros. Todos realizados por devido processos/procedimentos legais extrajudiciais, mais céleres e eficazes, presididos pelos tabeliães/notários ou registradores.

Nesse sentido, Flávia Hill (2021, p. 388) afirma que estas novas funções transferidas para os notários e registradores ocorreram com o objetivo de garantir sobretudo o acesso à justiça neste novo movimento inerente à noção de justiça multiportas, onde novos agentes são convocados para disponibilizar aos jurisdicionados outros mecanismos também legítimos e adequados à solução dos litígios além da adjudicação estatal, abrindo-se novos caminhos para se chegar à pacificação social com justiça, no Estado Democrático de Direito Contemporâneo. Destaca que, com a identificação de novos núcleos de prestação da jurisdição legítimos, subverte-se a lógica que prevaleceu no século XX, da centralização da resolução dos conflitos no Poder Judiciário, sendo visto como a *prima ratio* o que contribuiu para sua sobrecarga. Desta forma, a noção atual de justiça multiportas reorganiza as prioridades do sistema de justiça trazendo a consciência de que o Poder Judiciário, em uma democracia madura, deve ser utilizado como a *ultima ratio*.

E, nessa toada, mais uma vez, o legislador, de forma racional, se valeu da capilaridade das serventias extrajudiciais com estruturas físicas já montadas não onerando os cofres públicos e os orçamentos dos tribunais, e, da experiência e capacidade técnica e gerencial dos tabeliães e registradores, operadores do direito, que já são fiscalizados pelas Corregedorias-gerais de Justiça dos Estados, para expandir aos cidadãos brasileiros o acesso à justiça, e, ao mesmo tempo diminuir o congestionamento de demandas judiciais, introduzindo nas atribuições das serventias extrajudiciais, de forma expressa, a prática dos métodos de solução consensual dos conflitos, a mediação e a conciliação¹⁷, viabilizando no Estado brasileiro a possibilidade de um sistema de justiça mais célere e eficaz.

Segundo Cardoso e Ferreira (2021, p.40), a mudança de paradigma em busca de uma tutela jurisdicional extrajudicial surge em virtude da quebra do dogma do monopólio da jurisdição judicial na resolução de conflitos. Mas não apenas por isso, bem ressalta que essa mudança de

acrescentando o artigo 216-A, trazendo novo regime jurídico de reconhecimento estatal da usucapião, podendo ser realizado também por decisão emanada pelo oficial registrador de Imóveis precedido de um devido processo legal extrajudicial presidido por ele e instruído, entre outros documentos, com a Ata Notarial do notário/tabelião de notas que ateste a posse qualificada nos termos do ordenamento jurídico.

13 Em se tratando de divórcio consensual, poderá ocorrer a averbação de decisão estrangeira diretamente no registro de casamento no cartório de registro civil para produção de efeitos no Brasil, independentemente da homologação pelo STJ com fundamento no parágrafo 5º do artigo 961 do CPC/2015.

14 Os Oficiais de Registro Civil das Pessoas Naturais têm a competência, independentemente de intervenção judicial, de recepcionar o reconhecimento espontâneo de filhos e efetuar a averbação nos respectivos registros ou encaminhar ao Oficial registrador competente para que o efetue.

15 Os Oficiais de Registro Civil das Pessoas Naturais têm a competência, independentemente de intervenção judicial, de recepcionar o reconhecimento espontâneo e voluntário de paternidade e maternidade socioafetiva e efetuar a averbação nos respectivos registros.

16 Os Oficiais de Registro Civil das Pessoas Naturais têm a competência, independentemente de intervenção judicial, de recepcionar o pedido de alteração do prenome e do gênero nos assentos de nascimento e casamento de pessoa transgênero e efetuar a averbação nos respectivos registros, com fundamento normativo no Provimento nº 73/2018 do CNJ.

17 Lei de Mediação, em seu artigo 42, prevê que a mediação ou outras formas consensuais de resolução de conflitos podem ser levadas a efeito nas serventias extrajudiciais.

paradigma por uma tutela jurisdicional extrajudicial, se justifica ainda, por se tratar de uma extensão do próprio Poder Judiciário, pois é quem normatiza, controla e fiscaliza a atividade notarial e registral no Estado brasileiro.

Quando o legislador traz no artigo 42 da Lei de Mediação (Lei nº 13.140/2015) a possibilidade da mediação levada a efeito no âmbito das serventias extrajudiciais visa não somente diminuir o congestionamento de demandas que engessam o poder judiciário, mas, principalmente, efetivar a satisfação dos indivíduos de forma mais célere, amigável e definitiva, o que não se tem verificado nos meandros do judiciário (SILVA, 2016, p. 100).

Cabe destacar que até então a jurisdição extrajudicial operada pelos notários e registradores, como fruto da desjudicialização, se restringia, em regra, a procedimentos de jurisdição voluntária, onde a consensualidade é pré-requisito para o início do procedimento. Restando evidenciada que diante das hipóteses de conflitos havia necessidade da utilização da jurisdição judicial, afastando a competência dos notários e registradores para resolver os conflitos de interesses.

Com a codificação dos métodos alternativos/adequados de resolução de conflitos, tanto no âmbito judicial como no âmbito extrajudicial, tipificando a lei especial que tal atribuição também compete aos notários e registradores, deverá ocorrer, nos próximos anos, uma releitura interpretativa de vários procedimentos obstados, atualmente, pela via extrajudicial, exatamente, diante da existência de qualquer conflito de interesses; já que tal resolução do conflito poderá ser efetivado na própria serventia, e se necessário, encaminhado para homologação judicial¹⁸.

Para a regulamentação da mediação e conciliação realizada por notários e registradores, em 2018, o CNJ editou os provimentos nº 67 e 72 e a Recomendação nº 28. Desta forma, incrementa sua política judiciária nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses, objetivando, além de assegurar a todos o direito à solução dos conflitos por meios adequados à sua natureza e peculiaridade instituída pela Resolução 125/2010, normatizar e uniformizar, a nível nacional, os procedimentos de mediação e conciliação no âmbito das serventias extrajudiciais.

O provimento nº 67/2018 dispõe sobre os procedimentos de conciliação e de mediação em todas as serventias extrajudiciais, enquanto o provimento 72/2018 dispõe sobre medidas de incentivo à quitação ou à renegociação de dívidas protestadas, atinentes, apenas, aos tabelionatos de protesto.

As medidas de incentivo à quitação ou à renegociação de dívidas protestadas, trazidas pelo provimento 72/2018 do CNJ, é uma nova técnica de resolução de conflitos, sendo medidas prévias e facultativas aos procedimentos de conciliação e mediação, consideradas como fase antecedente à possível instauração de procedimento de conciliação ou de mediação.

São de competência exclusiva do tabelião de protesto do local onde foi realizado o

¹⁸ Um exemplo que pode ser citado é o impedimento de lavratura de escrituras públicas de divórcio, separação e dissolução da união estável em havendo filhos incapazes ou estando a mulher em estado gravídico. Diante da possibilidade de mediação e conciliação de conflitos de interesses envolvendo direitos disponíveis, e, inclusive, os direitos indisponíveis, mas transacionáveis; o divórcio, a separação e a dissolução da união estável em havendo filhos incapazes ou estando a mulher em estado gravídico poderá ser realizada na serventia extrajudicial em audiência de mediação ou conciliação onde a Ata de audiência com os termos do acordo deverá ser encaminhada ao CEJUSC para homologação judicial com necessária abertura de vistas ao Ministério Público. Observem que nesse caso o CEJUSC funcionará apenas como gestor dos procedimentos, como já autoriza a resolução 125/2010 do CNJ.

protesto. Constitui-se, basicamente, em propostas negociais para quitação ou renegociação da dívida cuja iniciativa pode ser tanto do credor como do devedor, sendo intermediada pelo tabelião de protesto ou seu escrevente autorizado. Nesse caso, diferentemente da mediação, não há sessão ou encontro entre os interessados.

A transação é totalmente intermediada em procedimento com propostas e contrapropostas apresentadas ao tabelião e repassadas aos interessados na resolução – quitação ou renegociação da dívida com o consequente cancelamento do protesto. Caso não haja acordo para a quitação ou renegociação da dívida protestada, o credor ou o devedor poderão requerer a designação de sessão de conciliação ou de mediação.

O Tabelionato de Protesto de Ariquemes foi o primeiro cartório extrajudicial do Estado de Rondônia a implantar esta nova técnica de resolução de conflitos após a autorização da Corregedoria-Geral de Justiça do Estado.¹⁹ Com quase nenhuma repercussão na doutrina e na mídia, sendo uma técnica inovadora e desconhecida pelos credores e devedores, aos poucos foi sendo oferecida aos usuários como solução viável para recebimento ou pagamento da dívida e o restabelecimento do crédito do devedor no mercado, com o cancelamento do protesto dos títulos devidos.

O primeiro procedimento/processo foi realizado em junho de 2020 e ao final do ano já tinham sido realizados mais de 400 (quatrocentos) procedimentos com sucesso na negociação. Um total de 800 (oitocentos) beneficiados diretos que tiveram suas demandas solucionadas sem precisarem ir bater às portas do judiciário. Dentre os beneficiados que já se utilizam desta ferramenta no Estado estão várias empresas locais e alguns órgãos públicos, como a PGE/RO e prefeituras municipais,²⁰ que, inclusive, ao serem apresentados à técnica de medidas de incentivo à quitação e renegociação de dívidas protestadas, prévias à mediação e conciliação, baixaram decretos autorizativos para que o Tabelionato realizasse as medidas de quitações e renegociações das dívidas protestadas requeridas pelos contribuintes. No ano de 2021 foram realizados um total de 2.410 procedimentos com sucesso na negociação, com uma média de 200 por mês.

¹⁹ A autorização ocorreu em meados do ano de 2020, através do Provimento nº 11/2020 CGJ/TJRO, que regulamentou o provimento nº 72/2018 do CNJ possibilitando a todos os tabeliães de protesto a prática da resolução de conflito entre credores e devedores, mesmo após o protesto do título, diretamente na serventia. Antes desta técnica de resolução o tabelião só podia atuar até o momento da lavratura e registro do protesto, ou seja, o devedor é intimado para efetuar em até três dias o pagamento do título ou documento de dívida inadimplido, caso não o faça dentro do prazo ocorre o protesto do título. Desta forma, uma vez protestado o título o tabelião nada mais poderia fazer. O que causava um grande transtorno aos devedores que tinham que ir atrás dos credores para, por si sós, negociarem, efetuarem os pagamentos, obterem documentos autorizativos de cancelamento dos protestos com reconhecimento de firma, para aí então, retornarem ao tabelionato para requer através de um procedimento extrajudicial o cancelamento daquele protesto. Ocorre que essa via crucis acabava por vulnerar e fragilizar o devedor que ficava refém das vontades e exigências do credor, e que por vezes, entrava com ação judicial para repelir tais abusos, sejam usurários ou pessoais/sentimentais; ou mesmo preferia deixar a dívida sem resolução, mesmo diante da restrição sofrida no mercado de crédito, ocorrendo prejuízo também ao credor que ficava sem receber seu crédito. Com a atual possibilidade das medidas de quitação ou renegociação realizada diretamente nos tabelionatos de protesto, sob a intermediação do notário, as partes são obrigadas a recorrer ao bom senso e à racionalidade, deixando de lado sentimentos pessoais e pensando cada um na melhor forma de resolver seu problema; para o devedor, pagar a dívida e liberar seu nome no mercado de crédito, e, para o credor, recuperar o valor que lhe é devido.

²⁰ O tabelionato de protesto de Ariquemes é responsável pela comarca que compreende 6 (seis) municípios: Ariquemes, Cujubim, Alto paraíso, Monte Negro, Cacaulândia e Rio Crespo. Até este momento apenas 4 (quatro) municípios são beneficiados pela ferramenta, pois regulamentaram através de ato normativo municipal a autorização para que o tabelionato efetue a medida de incentivo à quitação e renegociação de suas dívidas ativas protestadas.

2 O PAPEL DE NOTÁRIOS E REGISTRADORES NO ATUAL SISTEMA DE JUSTIÇA NO BRASIL

A atividade notarial e registral no Brasil passou por profunda regulamentação nas últimas décadas. Principalmente, com o advento da constituição de 1988, que por vontade do constituinte originário, através do artigo 236, determinou as diretrizes de um novo regime jurídico ao qual a atividade deveria se submeter e extirpando a sucessão hereditária²¹ há muito consagrada na atividade; impondo concurso público e definindo capacidade técnica necessária para a outorga da delegação na atividade.

Para os autores Siqueira, Rocha e Silva (2018, p.319), foi notável e plausível a mudança na forma de provimento das serventias extrajudiciais, que antes feita por indicação e hereditariedade, agora requer aprovação em concurso público de provas e títulos, permitindo “ingresso de pessoas dotadas de grande conhecimento e preparo”, possibilitando atender as necessidades e pretensões dos interessados de forma proba e imparcial com profissionais de “qualificação técnica e jurídica em disposição ao público”.

A atividade notarial e registral no Brasil é estruturada em serventias extrajudiciais com atribuições distintas definidas por lei.²² Para melhor reflexão sobre o estudo em tela, cumpre apresentar as diferentes modalidades de serventias extrajudiciais, seus responsáveis e suas especificidades.

Didaticamente a atividade é dividida em tabelionatos e registros públicos. Os tabelionatos são divididos em tabelionatos de notas, cujo titular é denominado genericamente Notário ou, especificamente, Tabelião de Notas; e tabelionatos de protesto, cujo titular é denominado também genericamente Notário ou, especificamente, Tabelião de Protesto. Os registros públicos são divididos em registro de imóveis, registro civil das pessoas naturais, registro civil das pessoas jurídicas e registro de títulos e documentos, cujos titulares são denominados Oficiais de Registro ou Registradores de cada modalidade.

Todos os titulares dessas serventias recebem do Estado, através do poder judiciário, a delegação para a prática da função pública delegada da atividade notarial e registral, porém exercida em caráter particular, o que significa que, apesar de concursados, não são servidores públicos e nem remunerados pelos cofres públicos. Tem toda responsabilidade civil, tributária, administrativa, e, trabalhista dos funcionários por sua conta e risco. Suas remunerações são provenientes, tão somente, dos emolumentos, cuja natureza jurídica é tributária da espécie taxa, em contraprestação pelos serviços prestados²³. São profissionais do direito e recebem a delegação após aprovação em concurso público promovido pelo poder judiciário.

Para Loureiro “[...] o notário e o registrador são profissionais do direito, dotados de fé

21 Ocorre que antes da constituição de 1988 a responsabilidade da serventia quando da morte do titular passava para o seu substituto que, em regra, era um dos sucessores do titular, havendo a sucessão hereditária da própria delegação.

22 Várias são as normas que regem esta atividade. São elas: a própria Constituição, através do seu artigo 236, a Lei nº 6.015/73, a Lei 8.935/94, a Lei 9.492/97, entre outras.

23 Dos valores recebidos em contraprestação pelos serviços prestados uma parte é repassada a determinados fundos estatais, cujos percentuais vai depender de cada estado.

pública, a quem é delegada a atribuição de velar pela segurança, validade, eficácia e publicidade dos atos e negócios jurídicos”. Ou seja, de maneira resumida afirma que são “agentes públicos especializados na área do direito privado, encarregados pela segurança preventiva dos atos e negócios jurídicos” (2017, p. 53).

Diante desta definição, Loureiro (2017, p. 53), então, classifica os notários e registradores em dois grupos com missão distintas, mas que se completam na figura deste profissional. Primeiro, como profissional do direito, que tem como missão assessorar a todos que demandam seu ministério a fim de construir ou transferir direitos, torná-los eficazes perante os demais membros sociais e evitar que afetem as relações jurídicas e a segurança da coletividade. Segundo, como agente estatal, que tem como missão o exercício da fé pública delegada pelo Estado com duplo efeito: na esfera dos fatos: “o efeito de presunção de veracidade dos atos praticados e, conseqüentemente, de seu valor probatório”; e, na esfera do direito: a autenticidade e a legitimidade dos atos e negócios documentados ou levados à publicidade registral.

Por serem delegatários do Estado, respondem civil, administrativa e penalmente por seus atos e os de seus prepostos. Civilmente, perante terceiros usuários dos serviços públicos; administrativamente, perante as corregedorias locais e regionais dos Tribunais de Justiça dos estados, conforme estatuto da categoria personificada na Lei 8.935/94 e regulamentada pelas normas das corregedorias estaduais; e, penalmente, pelos crimes funcionais, ou seja, podem responder por prevaricação, peculato, corrupção passiva, concussão, dentre outros crimes contra a administração, pois, por exercerem a função delegada, são equiparados a funcionário público nos termos do artigo 327 do Código Penal.

Nas palavras do José Renato Nalini, Corregedor-Geral de Justiça do Estado de São Paulo, à época, ao falar da atividade delegada dos cartórios, esses “[...] são delegações estatais exercidas em caráter privado. Toda a responsabilidade pela fiel execução de seu mister recai sobre um particular. O bônus e o ônus. Pessoa tangível, suscetível de responder por dolo ou culpa”.²⁴

Como se vê, os serviços notariais e de registro são de titularidade do Estado, mas a pessoa jurídica de direito público não a exerce diretamente; deve, por imposição do art. 236 da Constituição Federal, delegá-la ao particular através de concurso público de provas e títulos, e, fiscalizar a prática de seus atos através do Poder Judiciário.

O notário e o registrador exercem uma atividade intelectual e jurídica como um operador do direito na interpretação do ordenamento jurídico e sua aplicabilidade, fazendo a subsunção das leis, além dos regulamentos e normas editadas pelo CNJ e Corregedorias-Gerais de Justiça dos estados²⁵ aos casos concretos a eles apresentados.

Destarte, os delegatários são particulares que desempenham funções estatais, colaborando

24 Discurso proferido no primeiro painel sobre “O Marco legal do Registro de Imóveis Eletrônico e Medida Provisória 759/2016”, no 1º Seminário Brasileiro das Centrais de Registro de Imóveis.

25 A atividade notarial registral brasileira é disciplinada, regulamentada e fiscalizada, em cada estado da federação, pelos Tribunais de Justiça dos Estados através das Corregedorias-Gerais de Justiça, que editam normas de regulação da atividade no âmbito dos seus estados, em regra são provimentos, alguns estados os denominam como Código de Normas da atividade extrajudicial, como São Paulo; em outros, como Rondônia, é denominado de Diretrizes Gerais Extrajudiciais, ou ainda, Consolidação normativa extrajudicial, como no Rio de Janeiro.

com a administração pública. São, portanto, agentes públicos da espécie particulares em colaboração com o Estado, não fazendo parte do quadro funcional do Estado e não sendo remunerados pelos cofres públicos. Desta forma, valem-se somente dos emolumentos recebidos, em contrapartida dos serviços prestados e tabelados pelos estados (art. 28, Lei nº 8.935/1994), para cobrir as despesas necessárias ao gerenciamento administrativo e financeiro das serventias (estrutura física e funcionários).

Verifica-se, portanto, que quando o Estado transfere qualquer atividade, antes de competência exclusiva do judiciário e a direciona para as serventias extrajudiciais, não só está a diminuir a demanda e a sobrecarga humana sobre o judiciário, mas também está diminuindo o custo financeiro sobre a máquina pública, já que os titulares destas serventias não são remunerados pelos cofres públicos como toda máquina judiciária o é, física e humanamente.

Resumidamente e, efetivamente, não entrando nas peculiaridades específicas de cada serventia extrajudicial, tem-se a atividade notarial e registral regrada, principalmente, pela Lei Federal nº 8.935/1994, Lei dos Notários e Registradores (LNR), que regulamentou o artigo 236 da CFB e que dispõe, em seus primeiros artigos, que os serviços notariais e de registro são os de organização técnica e administrativa destinados a garantir a publicidade, autenticidade, segurança jurídica e eficácia dos atos jurídicos submetidos a eles.

Para o desembargador Renato Nalini as serventias extrajudiciais são sentinelas da segurança jurídica em negócios e atos de grande relevância à garantia do exercício da cidadania (NALINI, 2016).

Os serviços notariais e registrais devem ser prestados de forma eficiente e adequada em locais de fácil acesso ao público, devendo todas as serventias funcionarem diariamente no horário de expediente ao público, e ainda, no caso dos cartórios de registro civil das pessoas naturais, aos sábados, domingos e feriados, podendo adotar regime de plantão (artigos 1º e 4º da Lei nº 8.935/1994).

O artigo 3º da lei nº 8.935/94²⁶ dispõe, ainda, 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”, e dentre elas, agora, a competência para a realização da mediação e da conciliação, e, nos tabelionatos de protesto as medidas de incentivo a quitação ou renegociação das dívidas protestadas.

Percebe-se que as serventias extrajudiciais têm servido ao Estado como *locus* de atribuição de novas competências, por delegação do legislador, e até mesmo do judiciário, em sua função atípica normativa de regulamentar a atividade notarial e registral; no sentido de reestruturar o sistema de acesso à justiça no Brasil para além da função judicial, proporcionando maior amplitude e plasticidade à prestação jurisdicional, ampliando o conceito de jurisdição estatal para abarcar também a extrajudicial, podendo nomeá-la como função estatal extrajudicial ou prestação jurisdicional estatal extrajudicial.

Nesse sentido também se posiciona Humberto Dalla, afirmando que no atual sistema

26 É denominada na doutrina como a Lei dos Notários e Registradores (LNR).

de justiça a jurisdição não é exclusiva do Poder Judiciário, onde ganham legitimidade os meios desjudicializados de solução de conflitos, fazendo coexistir a jurisdição voluntária judicial e extrajudicial, bem como os meios de obtenção de consenso judiciais e extrajudiciais, além de meios adjudicatórios extrajudiciais, como a arbitragem. Ressalta que “todos fazem parte de um sistema único, que precisa funcionar de forma balanceada e harmoniosa” (PINHO, 2019, p. 818).

Nesse sentido são as lições de Cappelletti e Garth (2002) ao rechaçar a imutabilidade de quaisquer procedimentos e instituições que caracterizam a engrenagem de justiça. Aduzem, ainda, que tal medida surge da inspiração no desejo de tornar efetivos, e não meramente simbólicos, os direitos do cidadão comum, exigindo reformas de mais amplo alcance e criatividade, que têm origem na ruptura da crença tradicional na confiabilidade das instituições jurídicas.

Evidente, portanto, que esta opção legislativa se apresentou nas últimas três décadas como forma de retirar do campo abstrato e tornar efetivos os direitos do cidadão ao acesso à justiça, e não restrita ao judiciário, como se poderia interpretar, gramaticalmente, da leitura do artigo 5º, XXXV, da CRFB, onde dispõe que “A lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (BRASIL, 1998).

As engrenagens do sistema de justiça devem ir além da estrutura e monopólio judicial. É evidente que o constituinte afastou qualquer possibilidade de exclusão do Poder Judiciário do exame de lesão ou ameaça a direito. Todavia, diante do princípio da inércia, facultou ao cidadão a provocação, ou não, do Poder Judiciário para a solução de demandas. Ocorre que o sistema de justiça deve dar ao cidadão alternativas, além da judicial, para solução de suas demandas, senão, fatalmente, conduzirá o cidadão a ser refém de uma injustiça institucionalizada.

Diante desta preocupação o legislador no exercício do poder constituinte derivado reformador²⁷ emendou a atual Constituição Federal brasileira, em 2004, para incluir no artigo 5º, através do inciso LXXVIII²⁸ a determinação de que “a todos, no âmbito judicial e administrativo²⁹, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.” (BRASIL, 1988).

Todavia, a norma em abstrato não é capaz de, por si só, mudar uma realidade social e institucional já instalada. O aumento progressivo das demandas judiciais e a incapacidade da estrutura judiciária de absorvê-las, traz como consequência direta a violação diária desta garantia constitucional prevista no inciso LXXVIII, do artigo 5º de nossa Constituição.

O legislador também implementou inovações infraconstitucionais no ordenamento jurídico visando viabilizar e concretizar o acesso à justiça de forma mais pragmática e específica, utilizando-se das estruturas das serventias extrajudiciais como opção mais segura de transferir atribuições até então exclusivamente da função judicial para a função notarial e registral, ou seja,

27 Poder Constituinte Derivado de Reforma, efetivado por Emenda Constitucional, ocorre nas alterações pontuais da Constituição Federal de acordo com os procedimentos e limitações do art. 60 da CR/1988.

28 Inciso incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004.

29 Resta esclarecer que diante do fenômeno da desjudicialização fazendo surgir um novo modelo de acesso à justiça, para além do judiciário e da administração pública, a interpretação garantística do texto constitucional deve abranger também os processos no *âmbito extrajudicial*, não podendo ser confundido com os processos no *âmbito administrativo*, ambiente reservado às entidades e órgãos estatais, ou seja, no exercício da *função estatal administrativa*.

extrajudicial. Para Chaves e Rezende (2013, p. 51), “utilizar-se da atividade notarial nos assuntos em que a lide está afastada é caminho para viabilizar-se efetivamente o acesso à justiça.”

Como bem afirma Santos (2012, p. 158), o período pós constituição de 1988 foi caracterizado por reformas legislativas conferindo ao judiciário não apenas o aprimoramento dos procedimentos jurisdicionais, mas também o deslocamento das atribuições não jurisdicionais para outras instituições. Aqui Santos reconhece a transferência de procedimentos afetos aos magistrados para outras instituições, apesar de entender que não seriam procedimentos jurisdicionais.

Entendendo o funcionamento do sistema notarial e registral no Brasil fica fácil concluir que, a despeito destas atribuições saírem da exclusividade judicial, não saem da esfera de controle judicial, pois as serventias extrajudiciais têm suas atividades delegadas, normatizadas e fiscalizadas pelo próprio poder judiciário. Ademais, a esfera recursal da atividade notarial e registral é também o judiciário em sua atípica função administrativa.³⁰

A utilização deste segmento de agentes públicos que atuam em colaboração com o Estado, sendo operadores do direito integrantes do sistema notarial e registral regulado pelo próprio Estado e fiscalizado pelo poder judiciário, como demonstrado, contribui para o acesso a uma ordem jurídica mais justa e efetiva³¹ e demonstra a confiança que a sociedade, através do legislativo, vem depositando nessa categoria.³²

CONCLUSÃO

As últimas três décadas foram de grandes transformações normativas, no ordenamento

30 Importante esclarecer, principalmente pelo que se defende neste estudo, e para não pairar nenhuma dúvida, que o regime recursal dos atos praticados pelos notários e registradores tramita como processo administrativo do poder judiciário diante de seu poder de delegação, normatização e fiscalização da atividade notarial e registral. Todavia, em função da independência funcional dos notários e registradores a decisão judicial, se contrária a posição do delegatário, substituirá à do delegatário na prática do ato, ou seja, o delegatário praticará o ato por determinação judicial, não cabendo, portanto, recurso dessa decisão, já que o delegatário não atuará em nome próprio, mas sim, em nome e por ordem do juízo, cabendo a este a responsabilidade pela prática do ato. A esse procedimento chama-se de “suscitação de dúvida”: A suscitação da dúvida é um processo administrativo, iniciado pelo registrador, a requerimento do apresentante do título ou do interessado, inconformado com as exigências impostas pelo oficial para o registro do título, ou ainda no caso de não poder cumpri-las. Desta forma, o requerimento é apresentado ao próprio registrador que negou o registro, e este, é que, efetivamente, iniciará o procedimento de suscitação de dúvida quanto ao registro, encaminhando petição ao Juiz competente para dirimi-la, que no caso do Brasil será o Juiz diretor da comarca ou, no caso de capital, Juiz da Vara de Registros Públicos. Este procedimento, na verdade, consiste em nova qualificação registral, agora efetuada pelo juiz, numa instância administrativa hierarquicamente superior ao registrador, conferindo-se ao interessado a possibilidade de manifestação e ouvindo-se o Ministério Público. A decisão advinda desta qualificação chamar-se-á sentença. Desta decisão ainda cabe recurso, através de apelação, por parte do interessado, ao Conselho Superior da Magistratura que também terá a mesma função de exercer nova qualificação registral. Após esta etapa estará encerrada a instância administrativa cabendo ao interessado apenas a instância judicial.

31 Nesse sentido são as palavras do desembargador José Renato Nalini. “[...] As serventias extrajudiciais, delegações estatais exercidas em caráter privado, são verdadeiro celeiro de boas práticas. Eficiência, transparência, gestão focada em resultados, investimento em tecnologia em prol da agilidade: é o mínimo que merece o jurisdicionado, e que o Estado, sozinho, é incapaz de oferecer. [...] O Novo Código de Processo Civil preconiza a desjudicialização e a consensualidade? Ei-los prontos a atender a esse desígnio, com rapidez incomparável com o equipamento estatal chamado Justiça.” (NALINI, 2016)

32 Enfatiza, ainda, Nalini, em seu discurso, que o resultado é visto na confiança do povo: “Isso se reflete na confiança da população: de acordo com o Datafolha, em pesquisa de 2015, os cartórios são as instituições mais confiáveis do país, com nota média de 7,6 pontos (de um total de 10). No Paraná, pesquisa congênere indicou nota 9,1, também em 2015.”

jurídico brasileiro fazendo surgir um novo modelo de sistema de acesso à justiça para além dos tribunais. Desta forma, a jurisdição estatal brasileira, outrora centrada apenas no poder judiciário, foi, através da desjudicialização, abrindo espaço ao surgimento da jurisdição extrajudicial, operada por notários e registradores, delegatários estatais, somando-se aos magistrados na tomada de decisões, antes de exclusividade destes.

Evidencia-se por este estudo que o poder judiciário continuará como protagonista e gestor desse novo sistema que se apresenta, principalmente devido à sua missão constitucional e reconhecimento social como a última palavra na tutela estatal em um Estado Democrático de Direito. Tendo, portanto, a responsabilidade de desenvolver a habilidade de gestão desse sistema de justiça; delegando, monitorando e fiscalizando o que pode ser delegado, para dedicar mais tempo a causas, questões e conflitos indelegáveis por sua complexidade.

Para tanto, deverá montar estratégias com foco na disseminação da cultura de paz em substituição à cultura da judicialização de demandas, com o fomento da mediação e conciliação, seja judicial ou extrajudicial, para fora das estruturas judiciais, principalmente utilizando-se das estruturas das serventias extrajudiciais, nesse novo modelo de sistema de acesso à justiça.

As formas adequadas de resoluções de conflitos no Brasil ainda estão em seu processo embrionário, e cabe, a todos um esforço para aperfeiçoá-las. A atividade notarial e registral tem o potencial de se tornar um grande aliado do judiciário para pulverização do acesso à justiça e pacificação social.

Cabe ressaltar que no que tange ao custo financeiro de acesso às serventias, tal como ocorre no poder judiciário, as serventias extrajudiciais se submetem ao regime de gratuidade aos hipossuficientes. Esta garantia está prevista em várias normas legais que dispõem sobre os atos notariais e registrais. Ademais, é um imperativo constitucional previsto no art. 5º, inciso LXXIV, que “o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos”, além da previsão no art. 98, §1º, I e IX, do CPC/2015.

Especificamente, no que tange às mediações e conciliações, o provimento nº 67/2018 do CNJ traz uma cota mínima de 10% de audiências não remuneradas que deverão ser suportadas pelos notários e registradores, com o fim de atender aos processos em que deferida gratuidade da justiça, como contrapartida de seu credenciamento junto ao tribunal para atuar nas mediações e conciliações judiciais.

Resta claro, que o Estado deve garantir acesso gratuito ao sistema de justiça para os hipossuficientes, abarcando nesse novo modelo aqui defendido, tanto a jurisdição judicial como a jurisdição extrajudicial estatal, exercida por notários e registradores. Tal não poderia ocorrer na justiça arbitral considerada jurisdição extrajudicial privada, exercida por árbitros escolhidos pelas próprias partes.

Por óbvio, como visto anteriormente, pelo fato dos cartórios extrajudiciais se manterem com os emolumentos recebidos, diferentemente dos órgãos judiciários que recebem dotações orçamentárias para sua manutenção, e levando-se em conta a necessidade de previsão de receita para cobrir as demandas de despesas, tem-se como regra do sistema notarial e registral a criação de

um fundo mantido pelos próprios notários e registradores para ressarcimento dos atos praticados gratuitamente, como já ocorre, por exemplo, com os atos gratuitos de registros de nascimentos e óbitos, mas que são custeados pelo próprio sistema notarial e registral, sem custo algum ao erário público.

O legislador fez sua parte. Concedeu a força de uma codificação às formas adequadas de resolução de conflitos, e, através de lei especial inseriu os notários e registradores como novos atores na resolução direta dos conflitos nesse novo sistema de acesso à justiça.

Cabe agora ao poder judiciário, principalmente os tribunais locais, utilizar estrategicamente todo o potencial das serventias extrajudiciais para reduzir a taxa de congestionamento e de litigiosidade apresentada nos últimos anos provocados pela cultura da judicialização das demandas; garantir maior efetividade no acesso à uma ordem jurídica justa; e, ao mesmo tempo fomentar uma nova cultura de pacificação social com o empoderamento dos jurisdicionados para solução consensual de seus conflitos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constitui%E7ao_Compilado.htm. Acesso em: 01 set. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Azevedo, André Gomma de (Org.). **Manual de Mediação Judicial**. 6. ed. Brasília/DF, 2016. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/07/f247f5ce60df2774c59d6e2dddbfec54.pdf> - Acesso em: 01 set. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 125/2010**. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2579>. Acesso em: 01 set. 2021.

BRASIL. Lei nº 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/113105.htm. Acesso em: 01 set. 2021.

BRASIL. Lei nº 13.140, de 16 de junho de 2015. **Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública**; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997.

Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm. Acesso em: 01 set. 2021.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Fabris, 2002.

CAPPELLETTI, Priscilla Lemos Queiroz; LAIER, Maria Goretti de Assis. O entendimento contemporâneo acerca do princípio do acesso à justiça: uma análise a partir da realidade

brasileira. **Revista Jurídica Cesumar**. Jan./Jun. 2015, v. 15, n. 1, p. 101-128. DOI: <http://dx.doi.org/10.17765/2176-9184.2015v15n1p101-128>.

CARDOSO, Kelly; FERREIRA, Jussara Suzi Assis Borges Nasser. “Jurisdição” extrajudicial e a tutela da (des)confiança. **Scientia Iuris**, Londrina, v. 25, n. 2, p. 25-43, jul. 2021.

GRECO, Leonardo. **Instituições de Processo Civil**, vol. I, 5ª edição, Rio de Janeiro: Forense, 2015.

HILL, Flávia Pereira. Desjudicialização e acesso à justiça além dos tribunais: Pela concepção de um devido processo legal extrajudicial. **Revista eletrônica de direito processual**, v. 22, p. 379-408, 2021.

HILL, Flávia Pereira. Desjudicialização da execução civil: Reflexões sobre o projeto de lei nº 6.204/2019. **Revista eletrônica de direito processual**, v. 21, p. 164-205, 2020.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros públicos: teoria e prática**. 8. ed. rev. atual. e ampl. Salvador: Editora Juspodivm, 2017.

NALINI, José Renato. **Discurso proferido no primeiro painel foi sobre O Marco legal do Registro de Imóveis Eletrônico e Medida Provisória 759/2016**. 1º Seminário Brasileiro das Centrais de Registro de Imóveis. 2016. Minas Gerais.

NALINI, José Renato. Entrevista realizada pela Arpen/SP. **O extrajudicial descobriu o caminho da eficiência**. 2013. Disponível em: <http://www.arpensp.org.br/?pG=X19leGliZV9ub3RpY2lhcw==&in=MTg4Mzk=#> - Acesso em: 27 ago. 2021.

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. **RJLB - Revista jurídica luso-brasileira**, v. 3, p. 791-830, 2019.

RUI BARBOSA ONLINE. Bibliografia RBdigital. Obras de Rui Barbosa/Artigos, Discursos e Assemelhados/Credo Político. “**Justiça tardia nada mais é do que injustiça institucionalizada.**” Disponível em: <http://docvirt.com/docreader.net/docreader.aspx?bib=BibliografiaRuiBarbosa&pasta=&pesq=Justica%20tardia%20nada%20mais%20e%20do%20que%20justica%20institucionalizada> . Acesso em 31 de agosto de 2021.

SANTOS, Alex Kniphoff dos. Mediação: da teoria à prática. In: **Mediação enquanto política pública [Recurso eletrônico]: o conflito, a crise da jurisdição e as práticas mediativas / organizadores: Fabiana Marion Splenger, Theobaldo Spengier Neto**. 1. ed. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2012.

SILVA, Marcelo Lessa da. A mediação no direito brasileiro e sua efetividade no âmbito das serventias extrajudiciais. **Revista de formas consensuais de solução de conflitos**, v. 2, n. 2, p. 96-113, 2016.

SIQUEIRA, Dirceu Pereira; ROCHA, Maria Luiza de Souza; SILVA, Rodrigo Ichikawa

Claro. **Atividades notariais e registrais, judicialização e acesso à justiça**: o impacto da desjudicialização para a concretização dos direitos da personalidade. Revista Jurídica Cesumar. janeiro/abril 2018, v. 18, n. 1, p. 305-334 DOI: <http://dx.doi.org/10.17765/2176-9184.2018v18n1p305-334>. Disponível em: <https://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/revjuridica/article/view/5701> . Acesso em: 07 ago. 2021.

Como citar: DIAS, Eduardo Rocha, SALES; Lília Maia de Moraes; SILVA, Marcelo Lessa da. Notários e registradores: protagonistas de um novo sistema de acesso à justiça no Brasil. **Scientia Iuris**, Londrina, v. 26, n. 3, p. 32-50, nov. 2022. DOI: 10.5433/2178-8189.2022v26n3p32. ISSN: 2178-8189.

Recebido em: 18/01/2022

Aprovado em: 20/09/2022