

DANIELE MICHALOWSKI COSECHEN

**O ACESSO À JUSTIÇA POR MEIO DOS SERVIÇOS NOTARIAIS E DE
REGISTRO**

CURITIBA

2017

DANIELE MICHALOWSKI COSECHEN

**O ACESSO À JUSTIÇA POR MEIO DOS SERVIÇOS NOTARIAIS E DE
REGISTRO**

Dissertação apresentada ao curso de Pós-Graduação do Programa de Mestrado do Centro Universitário Autônomo do Brasil – Unibrasil como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direitos Fundamentais e Democracia.

Orientador: Prof. Dr. Marcos Augusto
Maliska

CURITIBA

2017

TERMO DE APROVAÇÃO

DANIELE MICHALOWSKI COSECHEN

O ACESSO À JUSTIÇA POR MEIO DOS SERVIÇOS NOTARIAIS E DE
REGISTRO

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre no Curso de Pós Graduação em Direitos Fundamentais e Democracia do Programa de Mestrado do Centro Universitário Autônomo do Brasil – Unibrasil pela seguinte banca examinadora:

Orientador: Prof. Dr. Marcos Augusto Maliska

Componentes: Prof. Dr. Bruno Meneses Lorenzetto
Profª. Dra. Ana Lúcia Pretto Pereira
Prof. Dr. Marcos Alves da Silva

Curitiba, 18 de Setembro de 2017.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela vida maravilhosa e possibilidades de crescimento pessoal que me tem concedido diariamente.

Aos meus pais, Maria Elena Michalowski e Valmir Zaias Cosechen, pelo incentivo incondicional nos estudos, pelo exemplo a ser seguido, por ensinar a trilhar os caminhos da justiça, pelo amor inabalável.

Ao meu Orientador, a quem tenho imensa gratidão e admiração, pela brilhante vida acadêmica, pelos conhecimentos transmitidos, pela generosidade que lhe é característica, e por ter dado o conselho perfeito quando as dificuldades diárias quase me fizeram desistir de continuar o mestrado: “Nunca se tem tempo para algo, o tempo é a gente que faz”. Agradeço a compreensão, o incentivo e os conhecimentos compartilhados. Sinto-me privilegiada por ter sido sua orientanda.

À minha irmã, Mariele Michalowski Cosechen, por “segurar a minha mão” em todos os momentos da minha vida, pela força encorajadora e especialmente pelo tempo despendido com a leitura e críticas feitas ao presente trabalho.

Ao meu noivo André, pelo amor dedicado, por compreender as ausências decorrentes da busca pela realização dos meus sonhos, por sonhar comigo a realização deles e por permanecer ao meu lado todos estes anos, compartilhando alegrias e tristezas.

À Rosane Maria da Silva, pelo carinho a mim dispensado, pelo companheirismo, por nos últimos anos zelar para que eu não me preocupasse com questões alheias aos estudos, por acreditar e torcer por mim.

Aos professores Bruno Meneses Lorenzetto e Ana Lúcia Pretto Pereira, pelas importantes e essenciais críticas feitas ao trabalho na banca de qualificação.

Aos professores da Unibrasil, mestres, cujas aulas ministradas e conhecimentos transmitidos faziam valer a pena todo o esforço e desejar estar presente na sala de aula.

Aos colegas do mestrado, pela valiosa contribuição de cada um nos debates realizados nas aulas.

Às amigas que o mestrado me presenteou, Flávia Balduino Brazzale, Bruna de Oliveira Cordeiro e Catherine Thereze Braska Halz, por terem vivenciado comigo o curso de mestrado, pelo apoio mútuo, pelos conhecimentos e materiais compartilhados.

Às secretárias do mestrado, Rafaela e Gisele, pela disposição em auxiliar os mestrandos ao longo do curso, não apenas nas questões formais, mas também ouvindo e compartilhando as angústias do dia a dia acadêmico.

Ao mestrado da Unibrasil, por proporcionar a divulgação do conhecimento.

“Quanto mais notário, menos juiz.”

Francesco Carnelutti

SUMÁRIO

RESUMO	8
ABSTRACT	9
INTRODUÇÃO	10
1 DIREITO FUNDAMENTAL AO ACESSO À JUSTIÇA: DA PREVISÃO CONSTITUCIONAL À EFETIVIDADE	12
1.1 BREVES NOTAS ACERCA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS.....	12
1.2 HISTÓRIA DO ACESSO À JUSTIÇA NO BRASIL.....	17
1.3 O ACESSO À JUSTIÇA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988 E SUA CONCEPÇÃO CONTEMPORÂNEA	22
1.4 A CRISE DO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO E A NECESSIDADE DE TRIBUNAL MULTI PORTAS NA CONCRETIZAÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA....	27
2 OS SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTRO NA ORDEM JURÍDICA BRASILEIRA	41
2.1 NOTAS SOBRE A HISTÓRIA DOS SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTRO.....	41
2.2 A DISCIPLINA LEGAL DOS SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTRO NO BRASIL	49
2.3 PRINCÍPIOS INFORMADORES DA ATIVIDADE NOTARIAL E REGISTRAL ..	64
2.4 FUNÇÃO NOTARIAL E A FUNÇÃO REGISTRAL	68
2.5 OBJETIVO E A IMPORTÂNCIA DOS SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTRO NA ORDEM JURÍDICA ATUAL	72
3 O ACESSO À JUSTIÇA POR MEIO DOS SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTRO	74
3.1 O ACESSO À JUSTIÇA NO OFÍCIO DE REGISTRO CIVIL DAS PESSOAS NATURAIS	76
3.2 O ACESSO À JUSTIÇA NO TABELIONATO DE NOTAS.....	82
3.3 O ACESSO À JUSTIÇA NO REGISTRO DE IMÓVEIS.....	89
3.4 O ACESSO À JUSTIÇA NO TABELIONATO DE PROTESTOS	94
4 CONCLUSÃO	102
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	105

RESUMO

Princípio do acesso à Justiça ou princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional consubstancia um direito fundamental do cidadão insculpido no artigo 5º, XXXV da Constituição Federal. Não obstante, a previsão formal na Constituição Federal é insuficiente para garantir efetividade a esse direito. Com efeito, o acesso à Justiça não pode mais ser entendido como o direito de obter do Poder Judiciário uma mera resposta à lide proposta, descompromissada com a sua função maior, que é assegurar o efetivo gozo dos direitos e a pacificação. À sociedade, usuária do serviço de Justiça, deve ser oferecida uma resposta justa, efetiva, tempestiva e adequada para as suas questões. Ao Estado cabe a tarefa de conferir tratamento adequado aos conflitos, através do estímulo à utilização de meios auto ou heterocompositivos, endo ou extraprocessuais. Nesse contexto, avulta o fenômeno da desjudicialização e o sistema do tribunal multi portas, segundo o qual a justiça ser operacionalizada de diversas maneiras, inclusive através dos serviços notariais e de registro. Tais serviços, presentes há muito tempo na sociedade em geral e com uma capilaridade ímpar nas cidades brasileiras, tem se apresentado como uma importante ferramenta de acesso à justiça, adquirindo cada vez mais atribuições. Neste interím, estuda-se o seu histórico, regramento legal, natureza jurídica e atribuições para, num segundo momento, apontar alguns dos procedimentos realizados por notários e registradores que desobstruem o Poder Judiciário e implementam, de forma pragmática e eficiente, o direito fundamental de acesso à Justiça.

Palavras Chave: Acesso à justiça; Efetividade; Desjudicialização; Serviços Notariais e de Registro.

ABSTRACT

The principle of the access to Justice or the principle of inafasability of judicial control that substantiates the fundamental right of a citizen is set forth in article 5, XXXV of the Federal Constitution in consequence of the monopoly of the Judiciary in the resolution of conflicts. However, the mere formal prevision in the Federal Constitution is not enough to guarantee the effectiveness to this right. Indeed the access to Justice cannot be understood as the right to obtain from the Judiciary a single response to a proposed legal action uncompromised to its mayor service which is to ensure the effective enjoyment of rights and the social pacification. To society, user of Justice service, a fair, effective, opportune and adequate reply must be offered to the questions taken into consideration of the Judiciary. To the last is given the task to empower proper treatment to conflicts through the stimulus to the use of self or third party, or extra judicial means. In this context, it enlarges the phenomenon of adjudication which can be put into action in many ways including through notarial and register activities. Such services have been present in the society for a long time in general and with a unique capillarity in Brazilian cities. It has been presented as an important tool to access to justice getting more and more responsibilities . In the meantime, its historic ,its legal regulation , the legal nature of activity and their allocations are briefly studied, so in a second moment , to point out some of the conducted procedures performed by notaries and registers that unblock the Judiciary and implement in an efficient and pragmatic way the fundamental right to access to justice.

Key words: Access to Justice, Effectiveness, Adjudication, Notarial and Register Services.

INTRODUÇÃO

A litigiosidade crescente é fenômeno perceptível na maioria dos países. Este fenômeno decorre de vários fatores da vida moderna, como o aumento populacional, a concentração urbana, o surgimento de novos direitos, o desenvolvimento socioeconômico e tecnológico, entre outros.

Com frequência, alguém se sente lesado em algum momento da vida. Daí surgem os conflitos, os quais, em tempos passados, se ajustavam pelas próprias partes através da autotutela ou da autocomposição.

À medida que o Estado foi se afirmando, absorveu os poderes de ditar as leis e solucionar os litígios, passando da justiça privada para a justiça pública. Não apenas o poder de resolver os conflitos sociais foi atribuído ao Estado, mas também o dever de fazê-lo, surgindo para os jurisdicionados o direito de ter suas pretensões analisadas por este mesmo Estado.

Insculpido no artigo 5º, inciso XXXV da Constituição Federal, o direito de acesso à justiça garante a todos que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito. Isso significa que todos têm de fato acesso à justiça? A possibilidade de estar em juízo para propor ou contestar uma ação realiza o direito de acesso à justiça? Mas, afinal, o que é acesso à justiça?

Desde já, é possível elucidar que, contemporaneamente, o direito de acesso à justiça vai muito além do acesso ao Poder Judiciário.

Acesso à justiça é um direito cujo conteúdo semântico e o sentido variam de acordo com o momento histórico, a cultura e a perspectiva analisada. Certamente, o conceito de acesso à justiça sob o viés da Constituição de 1946 (primeira constituição brasileira que trouxe a previsão do direito de acesso à justiça) não é o mesmo que concebido atualmente, à luz da Constituição Federal de 1988.

Para contextualizar o presente estudo, no primeiro capítulo serão feitas considerações acerca do direito fundamental de acesso à justiça, iniciando com breves notas sobre os direitos fundamentais em geral, passando à análise do percurso do acesso à justiça no Brasil, para que, na sequência, se compreenda a perspectiva contemporânea do acesso à justiça. No final deste capítulo, será abordado o que o senso comum denominou de “crise do poder judiciário”, não para investigar se há ou não uma crise, mas para elucidar que, em tempos atuais, visualizar o acesso à justiça

apenas pelas portas do judiciário é o mesmo que limitar, quando não aniquilar a efetividade do direito.

Neste viés, toma contornos o que a doutrina vem chamando de “tribunal multiportas”. Inspirado no modelo norte-americano “*Multidoor Courthouse System*”, este sistema consubstancia que não há uma única técnica de resolução de conflitos, mas diversas, sendo cada uma mais ou menos adequada para as características de cada litígio. A adoção deste modelo é tendência no ordenamento jurídico brasileiro e se adequa ao contemporâneo conceito jurídico de acesso à justiça, segundo o qual o acesso à justiça não se confunde com o acesso ao poder judiciário, mas se caracteriza pelo acesso efetivo aos direitos.

No Brasil, entre as múltiplas portas para o acesso à justiça, comumente encontramos a mediação, a conciliação e a arbitragem. Há tempos esses métodos são conhecidos, mas foram redescobertos com a finalidade de dar tratamento adequado aos conflitos e não para substituir o processo judicial.

Há, ainda, uma porta de acesso à justiça a ser mais explorada: os serviços notariais e de registro. Embora há muito tempo presente no seio da sociedade, muitos desconhecem os contornos da atividade, sua natureza jurídica e função, relegando a utilização de tais serviços.

A baixa constatação da disciplina de registros públicos nas grades curriculares dos cursos de graduação, bem como de livros em torno da temática disponíveis nas bibliotecas das faculdades, faz com que esta dissertação de alguma forma contribua com a difusão do potencial da atividade, para auxiliar no acesso à justiça, especialmente pelas características que lhe são afetas. Nesse sentido, é o caminhar do segundo capítulo.

Ao fim, utiliza-se do último capítulo para, com alguns exemplos práticos, demonstrar como o acesso à justiça pode se dar nos serviços notariais e de registro, apresentando-se como a via adequada para a solução de certos litígios e o alcance de diversos direitos, sob o manto da segurança jurídica, de forma simples, célere e eficaz.

1 DIREITO FUNDAMENTAL AO ACESSO À JUSTIÇA: DA PREVISÃO CONSTITUCIONAL À EFETIVIDADE

Por muito tempo o direito fundamental de acesso à justiça limitou-se a mera previsão legal, sem qualquer efetividade, e foi entendido como sinônimo de acesso ao Poder Judiciário.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, e toda a carga axiológica da mesma, o direito de acesso à justiça ganhou novos contornos, e teve abrigo entre os direitos fundamentais, constando do Artigo 5º, XXXV, com a seguinte redação: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça de direito”.

Ocorre que, como um direito fundamental, sua abrangência não se resume ao dispositivo, existindo uma ordem de valores que gravitam sobre a Constituição Federal, os quais devem ser respeitados e primam pela efetividade dos direitos nela tutelados.

Contemporaneamente, o direito fundamental de acesso à justiça se traduz no direito dos cidadãos de ter acesso aos seus direitos, de forma tempestiva e eficaz. O desrespeito a estas características nada mais é do que uma justiça inacessível ou uma injustiça institucionalizada.

Neste viés, o direito de acesso à justiça passa por uma releitura, em busca da efetividade deste direito.

É neste contexto que caminha o primeiro capítulo deste trabalho.

1.1 BREVES NOTAS ACERCA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Sem pretender aprofundar o tema, mas por ser o acesso à justiça um direito fundamental, necessário se faz tecer algumas considerações para facilitar a compreensão do trabalho.

Nos Estados democráticos de direito, os direitos fundamentais, como núcleo da proteção da dignidade da pessoa humana, valor máximo da ordem jurídica, encontram tutela na Constituição Federal. Jorge Reis Novais afirma:

[...] ser um direito fundamental significa, em Estado constitucional de direito, ter uma importância, dignidade e força constitucionalmente reconhecidas que, no domínio das relações gerais entre o Estado e o indivíduo, elevam o bem, a posição ou a situação por ele tutelada à qualidade de limite jurídico-constitucional à atuação de poderes públicos [...] significa, por outro lado, já no plano das relações entre os poderes públicos, que os bens,

posições ou situações tuteladas pelos direitos fundamentais são retirados da plena disponibilidade decisória do poder político democrático[...]. Portanto, os direitos fundamentais garantem juridicamente o acesso individual a bens que, pela sua importância para a dignidade da pessoa humana, o desenvolvimento da personalidade, a autonomia, a liberdade e o bem-estar das pessoas, a constituição entendeu merecedores de proteção máxima, forte e estável.¹

Para Ingo Sarlet, “os direitos fundamentais, ao menos de uma forma geral, podem ser considerados concretizações das exigências do princípio da dignidade humana”.²

Nesta medida, pode-se dizer que, direitos e garantias fundamentais, ao menos em sentido material, são pretensões que, em cada momento histórico, se descobriram a partir da perspectiva da realização da dignidade da pessoa humana. A qualidade de “fundamentais” indica aquelas situações jurídicas sem as quais a pessoa humana não se realiza, não convive e, às vezes, nem mesmo sobrevive; tais direitos são tidos como fundamentais do homem, no sentido de que a todos, por igual, devem ser, não apenas formalmente reconhecidos, mas concreta e materialmente efetivados.³

Uma vez estabelecidos, os direitos fundamentais exigem o respeito e a atuação dos homens, dos grupos sociais e do Estado, a fim de promover a garantia e a eficácia daqueles comandos. Nos estados democráticos, o tratamento conferido aos direitos fundamentais varia, pois o seu conteúdo concreto e a significação para um Estado dependem de fatores extrajurídicos que abarcam as peculiaridades da cultura e da história de cada povo.⁴

Os direitos fundamentais revelam, ainda, os valores e os fins de uma sociedade, os quais são inseridos no ordenamento jurídico em decorrência das necessidades e conquistas do homem. Por isso, Norberto Bobbio afirma que a historicidade puxa pela mão os direitos fundamentais⁵.

¹ NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos sociais, teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais**. Coimbra: Coimbra Editora, 2010, p.251.

² SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos Direitos Fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998. p.108.

³ SILVA, José Afonso. **Curso de direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 178

⁴ HESSE, Konrad. Significado de los derechos fundamentales. In: Gilmar Ferreira Mendes e outro. **Curso de direito Constitucional**. 11 ed. São Paulo: Saraiva, 2016. p.140,

⁵ BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

Neste viés, a doutrina classificou os direitos fundamentais em gerações, o que não significa que uma substitui a outra, mas antes se somam, motivo pelo qual parte da doutrina prefere denominar de dimensões.

Assim, a primeira dimensão de direitos fundamentais surgiu da necessidade do homem de livrar-se do absolutismo imperante na sociedade do século XVII e XVIII. Explicam Luiz Alberto Araujo e Vidal Nunes Júnior:

Foi o primeiro patamar de alforria do ser humano reconhecido por uma Constituição. São direitos que surgiram com a idéia de Estado de Direito, submisso a uma Constituição. Longe da hegemonia de um soberano, cuja vontade era a lei, concebeu-se um Estado em que as funções do poder fossem atribuídas a órgãos distintos, impedindo a concentração de poderes e o arbítrio de uma ou de um grupo de pessoas⁶.

Desta maneira, o nascimento dos direitos fundamentais teve como escopo primeiro salvaguardar liberdades, direitos e prerrogativas individuais e privadas contra o exercício abusivo e indevido do poder estatal⁷. Também denominados individuais ou negativos, foram os primeiros direitos conquistados pelo homem e se relacionam à luta por direitos civis e políticos. Trata-se de impor ao Estado uma abstenção, um não fazer, assegurando ao indivíduo o gozo do direito sem interferência do Estado, ou seja, este não pode desrespeitar a liberdade dos indivíduos. Os direitos da primeira geração são direitos relacionados às pessoas individualmente e refletem a tutela dos direitos à vida, à propriedade, à igualdade formal perante a lei, à liberdade de crença, de manifestação de pensamento, entre outros⁸.

No entanto, o reconhecimento da primeira dimensão de direitos fundamentais não foi suficiente para garantir o efetivo gozo dos direitos, pois garantia-se o direito, mas não a forma, nem em quais condições o indivíduo gozaria do mesmo. Da preocupação com as necessidades do ser humano e, especialmente, em garantir o mínimo de dignidade para sua existência, surgiram os direitos fundamentais de segunda dimensão⁹.

⁶ ARAUJO, Luiz Alberto David. NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 9. ed. 2005, p. 115.

⁷ MELGARÉ, Plínio. Ética e direitos fundamentais – entre o público e o privado. **Revista Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito/UFRGS**, Porto Alegre, v. 4, n. 7, p. 25-32, 2005.

⁸ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Op. cit. MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

⁹ FERRARESI, Camilo Stangherlim. Direitos fundamentais e suas gerações. **Revista JurisFIB**, Bauru, v. III, ano III, dez/2012, p. 312-336, p. 329. Disponível em: <<http://www.revistajurisfib.com.br/artigos/1359119403.pdf>>. Acesso em: 17 set. 2017.

Os direitos de segunda dimensão, também conhecidos como direitos positivos, abrangem os direitos sociais, econômicos e culturais, e são entendidos como os direitos que impõem ao Estado uma atuação direta, uma obrigação de fazer, com a finalidade de complementar os direitos de primeira geração, a garantia das condições mínimas para o indivíduo viver com dignidade e exercer as liberdades individuais. Se os direitos fundamentais de primeira dimensão exigiam um dever de abstenção do Estado, os de segunda dimensão exigem uma prestação Estatal.

Tais direitos se apoiam na noção de igualdade material, na redução de desigualdades partindo do pressuposto de que não adianta possuir direitos sem as condições mínimas para exercê-los. Esta geração de direitos fundamentais completam os direitos individuais e reconhecem a ideia de Estado Social. Base jurídica do “Estado de Bem-estar”, os direitos fundamentais de segunda geração asseguram o direito à saúde, ao trabalho, ao lazer, à educação, à cultura, etc.¹⁰

Após a previsão dos direitos de segunda geração, percebeu-se que havia direitos que ultrapassavam a esfera individual no que concerne à titularidade de direitos. A humanidade constatou que, na sociedade de massa, há determinados direitos que dizem respeito a essência humana, não estando adstrito a pessoas determinadas. “A essência desses direitos se encontra em sentimentos como a solidariedade e a fraternidade, constituindo mais uma conquista da humanidade no sentido de ampliar os horizontes de proteção e emancipação dos cidadãos.”¹¹

Os direitos de terceira geração são os direitos difusos e coletivos, transindividuais, porque com titularidade coletiva não pertencem a ninguém especificamente, estando acima do indivíduo isoladamente considerado. São direitos que se firmam a partir da segunda metade do século XX, decorrentes do fim da Segunda Guerra Mundial e originários da terceira revolução industrial, que possibilitaram à humanidade a capacidade de conectar-se em valores compartilhados.

Os direitos de terceira geração podem ser exemplificados no direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, direito à paz, ao desenvolvimento, direitos dos consumidores, entre outros.¹²

¹⁰ Ibidem, p. 331.

¹¹ ARAUJO, Luiz Alberto David. NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. Op. cit., p. 116.

¹² MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 243.

A realidade contemporânea dos países democráticos ocidentais confirma o reconhecimento explícito aos direitos fundamentais. Estes, geralmente previstos em textos constitucionais, proporcionam uma salvaguarda de natureza jurídica e os protegem de eventuais alterações nas diretrizes e opções político-ideológicas dos poderes constituídos, bem como os assegura frente a fatores de natureza socioeconômica¹³.

Quando inclusos na Constituição de um país, os direitos fundamentais passam a ter um novo sentido, uma vez que serão interpretados, regulamentados e aplicados no contexto de uma organização política concreta; passam a ter juridicidade mais ampla, força normativa, desempenhando uma espécie de comando de todo o ordenamento jurídico e condicionando a atividade dos poderes estatais¹⁴.

Os direitos fundamentais vinculam os poderes públicos e também os particulares, não constituindo meras declarações as quais seus destinatários podem ou não seguir. Eles impõem aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário uma atuação no sentido de colocar em prática as disposições normativas que os protegem, normatizar limitações e, atuar com comprometimento para a efetivação dos direitos fundamentais¹⁵.

Entre tantos direitos fundamentais positivados na ordem jurídica brasileira, o estudo do direito fundamental de acesso à justiça, previsto no artigo 5º, XXXV, tem uma especial relevância. Isto porque, o acesso à justiça apresenta-se como o mais básico dos direitos humanos, pois “[...] se trata de uma garantia ao exercício dos demais direitos, sendo entendido como essencial à plenitude dos direitos fundamentais dos indivíduos.”¹⁶ Candido Rangel Dinamarco vê no acesso à justiça uma “promessa-síntese”, pois “ter acesso à justiça é ter, necessariamente, direito.”¹⁷

¹³ MELGARÉ, Plínio. Um olhar sobre os direitos fundamentais e o estado de direito – breves reflexões ao abrigo de uma perspectiva material. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). **Jurisdição e direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006. v. 1, p. xx.

¹⁴ ANDRADE, José Carlos Vieira de. **Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976**. Coimbra: Almedina, 1998, p. 4.

¹⁵ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Op. cit.

¹⁶ BEDIN, Gabriel de Lima; SPENGLER, Fabiana Marion. O direito de acesso à justiça como o mais básico dos direitos humanos no Constitucionalismo brasileiro: Aspectos históricos. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 13, n. 13, p. 129-144, jan/jun de 2013, p. 131.

¹⁷ DINAMARCO, Cândido Rangel apud LUDWIG, Guilherme Guimarães. Entre o acesso à justiça e a “dependência química” do judiciário: a conciliação prévia como resgate da cidadania. **Revista Síntese de Direito Civil e Processual Civil**, São Paulo, v. 12, n. 71, p. 7-36, maio/jun. 2011. p. 11.

Disponível em: <
<<http://bdjur.tjdf.tj.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/8496/Entre%20o%20Acesso%20à%20Justi>

Com efeito, a concretização do acesso à justiça é também a concretização de inúmeras garantias fundamentais.

É neste viés que passaremos a estudar, no item a seguir, a trajetória do direito de acesso à justiça no ordenamento jurídico brasileiro, para, posteriormente, elucidar a importância de sua tutela na Constituição de 1988 como um direito fundamental.

1.2 HISTÓRIA DO ACESSO À JUSTIÇA NO BRASIL

Não havia no Brasil Colonial mais do que ordenações legadas de Portugal, nas quais não era possível encontrar disposições que assegurassem o direito de acesso à justiça.¹⁸

A declaração de independência, em 1822, fez surgir em 1824 a primeira constituição brasileira. Embora houvesse previsão, no título 8º, de direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros¹⁹, entre eles o julgamento pelo Poder Judiciário, o qual teoricamente seria independente²⁰, a verdade é que existia em tal época um poder político a mais do que atualmente, exercido privativamente pelo Imperador, o chamado Poder Moderador, o qual era a “chave de toda a organização política”, e poderia interferir nos julgados e nas sentenças. Além disso, embora intitulado como “garantias dos direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros”, as disposições ali previstas não eram aplicáveis a todos, ficando excluídos por um bom tempo do conceito de cidadão os escravos, os índios, as mulheres e as crianças. Isto evidencia uma constituição direcionada aos interesses de poucos, na qual não se vislumbrava acesso à justiça.

ça%20e%20a%20Dependência%20Qu%C3%ADmica%20do%20Judiciário.pdf?sequence=1>. Acesso em: 9 out. 2016.

¹⁸ BEDIN, Gabriel de Lima; SPENGLER, Fabiana Marion. Op. cit., p. 138.

¹⁹ BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil de 1824**. Manda observar a Constituição Política do Império, oferecida e jurada por Sua Magestade o Imperador. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 17 ago. 2017. Título 8º. Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império, pela maneira seguinte.

²⁰ Art. 179: XI. Ninguém será sentenciado, senão pela Autoridade competente, por virtude de Lei anterior, e na fórmula por ella prescripta.

XII. Será mantida a independencia do Poder Judicial. Nenhuma Autoridade poderá avocar as Causas pendentes, sustal-as, ou fazer reviver os Processos findos.

Em decorrência das revoluções e movimentos que se espalhavam pela Europa, em 1889 foi proclamada a República, e em 1891 promulgou-se a nova Constituição. Destaca-se nesta a extinção do poder moderador e a distribuição das funções do Estado entre órgãos diferentes e independentes. Foi um avanço, mas que não apresentava efetiva mudança no direito de acesso à justiça, uma vez que o país acabava de extinguir o regime escravocrata e parcela significativa da população se tratava de analfabetos, pobres e sem nenhuma noção acerca dos próprios direitos. Assim, embora existisse um Poder Judiciário independente, não se poderia verificar o pleno exercício do direito de acesso à justiça no período, porquanto a população não gozava de condições de usufruí-lo²¹. Nas palavras de Mauro Vasni Paroski:

A despeito de todas as transformações sociais, políticas, culturais, econômicas e científicas, o acesso a justiça em todo o mundo, incluindo o Brasil, permaneceu relegado a um plano secundário, sem grandes avanços, pois que os primeiros anos da República brasileira foram justamente os das primeiras experiências das ideias do Estado Liberal, cuja doutrina admitia uma igualdade e uma liberdade apenas formais, divorciadas da realidade. Os direitos fundamentais engatinhavam.²²

No mesmo sentido, Mauro Capelleti e Bryan Garth aduzem:

O direito de acesso à proteção judicial significava essencialmente o direito formal do indivíduo agravado de propor ou contestar uma ação, [...] O acesso formal, mas não efetivo à justiça, correspondia à igualdade, apenas formal, mas não efetiva.²³

A Constituição de 1934, refletindo os antagonismos e conflitos da sociedade da época, inspirada nas constituições sociais do pós-guerra, quais sejam, a Constituição do México de 1917 e a Constituição de Weimar de 1919, ampliou direitos individuais e trouxe alguns direitos sociais, especialmente ligados ao trabalho. No que tange ao acesso à justiça, houve um pequeno avanço, uma vez que previu expressamente a possibilidade de assistência jurídica gratuita, a ação popular e o mandado de segurança. Segundo Maria Aparecida Lucca Caovilla²⁴, é dentro do *Welfare State* – do Estado do bem estar, timidamente implantado no Constituição de

²¹ BEDIN, Gabriel de Lima; SPENGLER, Fabiana Marion. Op. cit. p. 139.

²² PAROSKI, Mauro Vasni. **Direitos fundamentais e acesso à justiça na Constituição**. São Paulo: LTr, 2008. p. 174.

²³ CAPELLETI, Mauro; GARTH, Bryan. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988. p. 9.

²⁴ CAOVIILLA, Maria Aparecida Lucca. **Acesso à justiça e cidadania**. 3. ed. Chapecó: Argos. 2006, p. 57.

1934 – que se vislumbrou, pela primeira vez, um dever do Estado em buscar a materialidade do acesso à justiça. Assim, foi sob o seu julgo que o dever honorífico dos advogados de prestar assistência judiciária gratuita aos pobres transformou-se em dever público de propiciar os seus meios, criando um programa de remuneração, pelo Estado, aos advogados que prestassem assistência jurídica a quem necessitasse²⁵.

Em 1937, diversas conquistas relacionadas a direitos e garantias fundamentais foram suprimidas para atender aos projetos ditatoriais²⁶. Em resposta, e sob os anseios advindos do fim da 2ª guerra mundial, a Constituição de 1946, que objetivava fortalecer o Estado Democrático de Direito, reafirmou os princípios, as garantias constitucionais e ampliou o acesso ao judiciário com a garantia do direito de ação aos cidadãos. O Brasil buscava compasso com os regimes democráticos do Ocidente e, finalmente, a constituição positivou, de forma explícita, a inafastabilidade do controle judicial: “Art. 141. A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade e à propriedade, nos termos seguintes [...] § 4º A lei não poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão de direito individual.”²⁷

Comentando o tema, Mauro Vasni Paroski expõe:

Esta foi a primeira vez que, no Brasil, o acesso aos órgãos jurisdicionais mereceu garantia, destinada a todos os brasileiros e estrangeiros residentes em território Nacional, através de norma constitucional, marcando com cores fortes o início de um regime que pretendia ser democrático, com a participação do Estado na ampliação dos direitos fundamentais e no

²⁵ Em atenção ao mandamento constitucional o Estado de São Paulo, em 1935, foi o primeiro a adotar o serviço estatal de Assistência Judiciária do Brasil, despido, no entanto, de uma Instituição específica para esta prestação, o qual era realizado pelo Departamento XI de Agosto da Universidade São Francisco. Foi no estado da Guanabara, antigo Estado do Rio de Janeiro, que a Lei Estadual nº 2.188, de 21 de julho de 1954, criou, no âmbito da Procuradoria Geral de Justiça, os primeiros cargos de Defensor Público. Fonte: SANTOS JÚNIOR, Filovalter Moreira dos. A história da assistência judiciária gratuita e da Defensoria Pública. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 19, n. 3858, 23 jan. 2014. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/26486>>. Acesso em: 16 ago. 2017.

²⁶ A Constituição outorgada por Getúlio Vargas, rompeu com a ordem constitucional vigente e extinguiu o princípio da harmonia e independência dos três poderes, declarando o Executivo órgão supremo do Estado, sendo o presidente da República a autoridade máxima do País, apto a controlar os demais poderes. Os direitos fundamentais foram severamente atingidos e recuaram diante do regime autoritário e conservador, ficando ainda mais distante o sonho de se ter acesso a uma ordem jurídica justa, como já vinha ocorrendo na Europa e nos Estados Unidos. PAROSKI, Mauro Vasni. **Direitos Fundamentais e Acesso à Justiça na Constituição**. São Paulo: LTr, 2008. p. 178.

²⁷ BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: 17 ago. 2017.

fortalecimento da tutela jurisdicional dos direitos individuais, reconhecendo a sua importância social.²⁸

Durante o período ditatorial (1964 a 1985) houve uma crescente supressão do acesso à justiça. A Constituição de 1967²⁹, o Ato Institucional nº 5 de 13 de dezembro de 1968³⁰, bem como a Emenda Constitucional nº 1 de 17 de outubro de 1969 restringiram, quando não aniquilaram direitos e garantias constitucionais, especialmente direitos relacionados ao acesso à justiça: o Poder Judiciário não era independente, havendo restrição para a apreciação de atos praticados pelo governo; o próprio regime ditatorial impedia que os cidadãos questionassem os atos ou buscassem a salvaguarda de seus direitos. Desse modo, o direito de ação só poderia ser exercido depois de esgotadas todas as possibilidades na via administrativa.

A Emenda Constitucional de 1978 revogou o ato institucional nº 5, reestabelecendo parte do acesso à justiça. Com o fim da Ditadura Militar, que perdurou por 21 anos, o país precisava retomar os rumos da democracia. Havia a necessidade de devolver ao povo todos os direitos que lhe haviam sido retirados durante o período ditatorial. Repensou-se o conceito de Direito, que deve necessariamente estar ligado ao de Justiça. A sociedade percebeu que, “[...] se não houver na atividade jurídica um forte conteúdo humanitário, o direito pode servir para justificar a barbárie praticada em nome da lei [...], o legislador, mesmo representando uma suposta maioria, pode ser tão opressor quanto o pior dos tiranos.”³¹

Em 5 de outubro de 1988, o deputado Ulysses Guimarães, presidente da Assembleia Nacional Constituinte, promulgou a Constituição da República Federativa

²⁸ PAROSKI, Mauro Vasni. Op. cit. p. 180.

²⁹ Elaborada na conjuntura da Guerra Fria, foi largamente emendada em 1969, absorvendo instrumentos ditatoriais como o Ato Institucional nº 5 (AI-5). Reproduz a teoria da segurança nacional, pretexto para o combate a inimigos internos ditos subversivos. Carta promulgada, mas aprovada por um Congresso submisso em decorrência de cassações políticas.

³⁰ O presidente da república ficou autorizado paralisar o funcionamento do congresso nacional e a legislar sobre quaisquer matérias. O presidente da República fica autorizado a intervir nos demais entes federados, por si ou nomeando interventores. Poderia suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos e cassar mandatos eletivos. Suspendeu as garantias da magistratura e especialmente excluiu da apreciação judicial todos os atos decorrentes do mencionado ato institucional. Fonte: BRASIL. **Ato Institucional nº 5**, de 13 de dezembro de 1968. São mantidas a Constituição de 24 de janeiro de 1967 e as Constituições Estaduais; O Presidente da República poderá decretar a intervenção nos estados e municípios, sem as limitações previstas na Constituição, suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-05-68.htm>. Acesso em: 17 ago. 2017.

³¹ MARMELESTEIN, George. **Curso de direitos fundamentais**. São Paulo: Atlas, 2008, p. 10.

do Brasil, com as seguintes palavras: “Declaro promulgada! O documento da liberdade, da dignidade, da democracia, da justiça social do Brasil! Que Deus nos ajude para que isso se cumpra!”³²

Muito mais do que uma nova constituição, esta inaugurou um novo momento político e jurídico no Brasil. Rompeu em definitivo com o modelo constitucional anterior, caracterizado por um formalismo cego, cujos direitos previstos muitas vezes não passavam de fachada, cedíveis diante de regimes autoritários ou interesses de elites dominantes³³. A Constituição passou a ocupar a centralidade do ordenamento jurídico, encontrando-se nela o conteúdo material da ordem jurídica.

Com um extenso rol de direitos fundamentais e dando guarida a princípios, a “constituição cidadã” colocou a pessoa no centro do ordenamento jurídico, registrando a tutela de direitos inafastáveis, cujo respeito se impõe e a efetividade deve ser perseguida.

Entre os direitos fundamentais, o acesso à justiça, veio disposto no artigo 5º, inciso XXXV, segundo o qual “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”³⁴. Previu ainda uma série de outros direitos diretamente relacionados ao acesso à justiça, como a igualdade material, assistência judiciária, direito a informação, contraditório e ampla defesa, imparcialidade do julgador, razoável duração do processo, etc.

Entretanto, o acesso à justiça na Constituição de 1988 não é sinônimo de acesso ao judiciário. O seu conceito e extensão vão muito além da previsão legal em comento. O acesso à justiça apresenta-se como um princípio, um valor enraizado no preâmbulo da Constituição, cuja concretização deve ser buscada por todos os operadores do direito.

³² 1988: o reencontro do Brasil com a liberdade. **Jornal do Senado**, ano XIV, n. 2.896/192. Brasília (DF), 6 a 12 de outubro de 2008. Especial. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/190656/encarteconstituicao.pdf?sequence=6>>

³³ SARMENTO, Daniel. **O neoconstitucionalismo no Brasil: Riscos e possibilidades**. Revista brasileira de Estudos Constitucionais, Belo Horizonte, v.3,n.9, jan.2009.

³⁴ BRASIL. Senado Federal. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 2013, p. 6. Texto consolidado até a Emenda Constitucional nº 72 de 2 de abril de 2013. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/transparencia/leg/pdf/Constituicao%20Federal%20de%201988.pdf/at_do_wnload/file>. Acesso em: 29 jul. 2017.

1.3 O ACESSO À JUSTIÇA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988 E SUA CONCEPÇÃO CONTEMPORÂNEA

Sob a égide da Constituição de 1988 a legalidade formal cedeu à legalidade material. Mostrou-se necessário um Direito que primasse pelos valores da sociedade e da condição humana. Nesse contexto, aponta-se para a crise da legalidade e da própria lei, a qual possui essencialidade por assegurar a previsibilidade, mas não é sinônimo de garantia de justiça.³⁵ Neste viés, os princípios ganham destaque na ordem jurídica por expressarem os valores de uma dada sociedade, apresentando-se como parâmetros de validade para o sistema.

Nesta perspectiva, apresentamos o acesso à justiça sob os contornos de um valor constitucional essencial. Como um direito fundamental, não pode ser recebido como mera explanação teórica, mas sim como direito pleno e operativo, que exige sua efetiva realização material, mediante ações específicas e não somente com regulamentação normativa³⁶.

Ricardo Vieira de Carvalho Fernandes e Guilherme Pereira Dolabella Bicalho, ao falarem da inclusão dos princípios como normas e a importância destes para o ordenamento jurídico, ensinam que:

[...] a lei dá espaço aos princípios e estes, aos valores. Os princípios passam ao centro dos sistemas constitucionais e levam consigo os valores que lhes dão sustentação. A letra fria da lei não pode mais ser aceita incondicionalmente. Os valores oxigenam o sistema quando necessário; oxigenação essa que ocorre quando da aplicação concreta da norma. Cumpre ressaltar que, como será reforçado a seguir, a Constituição é a sede natural dos princípios e, por isso, a abertura do sistema se dá principalmente através dela. Não obstante, o sistema jurídico não abarca os princípios somente na Carta, por isso o pós-positivismo se aplica também aos demais ramos do direito. Mas sua principal seara é constitucional.³⁷

³⁵ SANCHIS, Luis Pietro. Neoconstitucionalismo y ponderacion judicial. In: CARBONELL, Miguel (Org.). **Neoconstitucionalismo(s)**. Trotta: Madrid, 2003. p. 123-158, p. 131.

³⁶ CALMON, Petrônio. Fundamentos da mediação e da Conciliação. 3. ed. Brasília, DF. Gazeta Jurídica, 2015. p. 157.

³⁷ FERNANDES, Ricardo Vieira de Carvalho; BICALHO, Guilherme Pereira Dolabella. Do positivismo ao pós-positivismo jurídico. O atual paradigma jusfilosófico constitucional. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 48, n. 189, p. 105-131, jan./mar. 2011, p. 117. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/242864/000910796.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 1 out. 2016.

Os princípios, que anteriormente eram interpretados como normas subsidiárias, utilizados somente na impossibilidade de aplicação da lei, dos costumes, da analogia e dos critérios de equidade³⁸, utilizados como “mero conselho” ao operador do direito, deixam de ter um papel secundário. Assumem, portanto, *status* de norma jurídica, fonte de direitos e obrigações, com importância ímpar na estrutura do ordenamento jurídico e para adequada interpretação e aplicação do Direito.

Neste Sentido, Luiz Roberto Barroso expõe que:

A superação histórica do *jusnaturalismo* e o fracasso político do positivismo abriram caminho para um conjunto amplo e ainda inacabado de reflexões acerca do direito, sua função social e sua interpretação. O pós-positivismo é a designação provisória e genérica de um ideário difuso, no qual se incluem algumas ideias de justiça além da lei e de igualdade material mínima, advindas da teoria crítica, ao lado da teoria dos direitos fundamentais e da redefinição das relações entre valores, princípios e regras, aspectos da chamada nova hermenêutica.³⁹

O art. 5º, XXXV da Constituição Federal de 1988 consagrou o acesso à justiça ao estabelecer que “A lei não excluirá da apreciação do poder judiciário lesão ou ameaça a direito”. Uma leitura fechada do dispositivo, a par do sistema, tende a reduzir o acesso à justiça a garantia de propor ou contestar uma ação. Esta concepção reflete apenas o sentido restrito e formalístico do direito em questão, e resta superado pela teoria do direito contemporâneo, uma vez que a possibilidade de demandar ao judiciário já não reflete os ideais de justiça.

[...]de nada adianta um Poder Judiciário que não seja capaz de conferir eficácia aos direitos fundamentais e, vice-versa, de nada adianta um elenco de direitos fundamentais se o Poder Judiciário não é capaz de garanti-los, de implementa-los.⁴⁰

Contemporaneamente, o acesso à justiça deve ser visto em sua vertente substancial ou material, extraindo-se do acesso à justiça uma designação de valor, virtude, fundamento ético de equidade e igualdade a ser perseguido judicial ou

³⁸ SARMENTO, Daniel. **Ubiquidade constitucional**: os dois lados da moeda. Disponível em: <<https://fabioshecaira.wikispaces.com/file/view/ART.+Sarmiento+-+Ubiquidade+Constitucional.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2016.

³⁹ BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito. O triunfo tardio do Direito Constitucional no Brasil. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 10, n. 851, 1 nov. 2005. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/7547>>. Acesso em: 14 ago. 2017.

⁴⁰ GORETTI, Ricardo. **Mediação e Acesso à justiça**. Salvador: Editora Juspodivm, 2016. p.66

extrajudicialmente, pouco importando a via utilizada desde que o efeito seja a realização de direitos e interesses violados ou ameaçados de lesão.⁴¹

Assim, o direito de acesso à justiça passa por uma releitura. Mesmo na perspectiva de acesso ao judiciário, já não basta assegurar a postulação em juízo e uma boa dinâmica processual da ação, é preciso que a atuação judicial seja combinada com um resultado materialmente justo;⁴² o processo devido deve ser materialmente informado pelos princípios da justiça.⁴³

Uma leitura mais moderna, no entanto, faz surgir a ideia de que essa norma constitucional garante não só o direito de ação, mas a possibilidade de um acesso efetivo à justiça e, assim, um direito à tutela jurisdicional adequada, efetiva e tempestiva. Não teria cabimento entender, com efeito, que a Constituição da República garante ao cidadão que pode afirmar uma lesão ou uma ameaça a direito apenas e tão somente uma resposta, independentemente de ser ela efetiva e tempestiva. Ora se o direito de acesso à justiça é um direito fundamental, porque garantidor de todos os demais, não há como imaginar que a Constituição da República proclama apenas que todos têm o direito a uma mera resposta do juiz. O direito a uma mera resposta do juiz não é suficiente para garantir os demais direitos e, portanto, não pode ser pensando como uma garantia fundamental de justiça.⁴⁴

No mesmo sentido, aduz Fredie Didier Júnior:

O conteúdo desta garantia era entendido, durante muito tempo, apenas como a estipulação do direito de ação e do juiz natural. Sucede que a mera afirmação destes direitos em nada garante a sua efetiva concretização. É necessário ir-se além. Surge, assim, a noção de tutela jurisdicional qualificada. Não basta a simples garantia formal do dever do Estado de prestar a Justiça; é necessário adjetivar esta prestação estatal, que há de ser rápida, efetiva e adequada.⁴⁵

Paira sobre a prestação jurisdicional a nota de eficiência. O processo deve ser justo, jurídico, econômico, tempestivo, razoavelmente previsível e idôneo a assegurar a efetiva fruição do bem da vida, valor ou direito reconhecido no julgado.⁴⁶ No que

⁴¹ GORETTI, Ricardo. **Mediação e Acesso à justiça**. Salvador: Editora Juspodivm, 2016. p.67

⁴² FLACH, Daisson. **Processo e realização constitucional: a construção do `devido processo`**. In: AMARAL, Guilherme Rizzo; CARPENA, Márcio Louzada (Coords.). *Visões críticas do Processo Civil brasileiro: uma homenagem ao prof. Dr. José Maria Rosa Tesheiner*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, p.20.

⁴³ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e teoria da Constituição**. 7.ed. Coimbra: Almedina, 2003. p.494.

⁴⁴ MARINONI, Luiz Guilherme. **Tutela cautelar e tutela antecipatória**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992, p. 218.

⁴⁵ DIDIER JÚNIOR, Fredier. **Direito à inafastabilidade do poder judiciário**, p. 1-8, p. 6. Disponível em: <www.unifacs.br/revistajuridica/arquivo/edicao_setembro2004/docente/doc02.doc>. Acesso em: 14 ago. 2017.

⁴⁶ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Acesso à justiça. Condicionantes legítimas e ilegítimas**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 14.

tange a adequação, volta-se os olhos para a finalidade da prestação jurisdicional – solucionar conflitos – cujo valor intrínseco é a pacificação social.

No atual panorama do acesso à justiça, delineado inclusive no novo Código de Processo Civil, evidencia-se a concretização do acesso à justiça para além das portas do Judiciário:

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

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

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

§ 3º A conciliação, a mediação e **outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados** por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial.⁴⁷

Não se trata de se eximir da responsabilidade da prestação jurisdicional, tampouco de política desenvolvida para “desafogar o judiciário”, comumente tido como custoso, moroso e ineficiente. Trata-se de buscar a materialização dos direitos de maneira adequada, a qual inegavelmente pode ser feita fora do poder judiciário, muitas vezes revelando-se mais adequado que o seja. Neste sentido, são as lições de Fredie Didier Jr. e Hermes Zaneti Jr.:

A justiça estatal clássica, adjudicada pelo juiz, não é mais o único meio adequado para a solução de conflitos. Ao lado dessa justiça de porta única, surgem novas formas de acesso: a justiça se torna uma justiça multiportas. Nesta nova justiça, a solução judicial deixa de ter a primazia nos litígios que permitem a autocomposição e passa a ser a *ultima ratio*, a *extrema ratio*. Assim, **do acesso à justiça dos tribunais passamos ao acesso aos direitos pela via adequada de composição, da mesma forma que, no campo do processo, migramos da tutela processual, como um fim em si mesmo, para a tutela dos direitos, como finalidade do processo.**⁴⁸

O acesso à justiça, repaginado e compatibilizado com as características e necessidades da sociedade contemporânea, rechaça a ideia do judiciário como desaguadouro de toda e qualquer pretensão resistida ou insatisfeita. O acesso ao judiciário deve ser visto como uma cláusula de reserva, preordenada a atuar subsidiariamente em situações específicas. Nesta linha de raciocínio, restaria ao Poder Judiciário um caráter residual de seu exercício, ou seja, apenas “as

⁴⁷ BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, 16 mar. 2015, grifo nosso. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em: 16 ago. 2017.

⁴⁸ DIDIER JUNIOR, Fredie; ZANETI, Hermes. **Justiça multiportas e a tutela constitucional adequada: autocomposição em direitos coletivos.**

controvérsias que, em razão de fatores tecnicamente consistentes (complexidade da matéria, peculiaridade das partes, inviabilidade de solução por outras formas ou esgotamento delas, ações ditas necessárias), é que exigiriam a passagem judiciária.”

⁴⁹ Nos demais casos, mais adequado é a buscar o acesso à justiça pelos meios alternativos de solução de conflitos.

A solução de conflitos pelos meios alternativos prestigia a pacificação social e a efetividade dos direitos, uma vez que, a sua concretização depende exclusivamente da vontade dos envolvidos, que buscam e aceitam a solução pactuada. Além de célere, geralmente os envolvidos se sentem mais satisfeitos e cumprem o acordo, evitando demandas e possíveis inconvenientes que o modelo adversarial da demanda judicial pode causar. Trata-se de um modelo menos interventor e mais pacificador.

“[...] o que interessa é que a justiça – estatal e/ou desenvolvida através de outros meios auto ou heterocompositivos – revele-se capaz de resolver as controvérsias de modo justo, convincente e tempestivo, sem deixar resíduos conflitivos, que, num ponto futuro, tendem a se degradar em novas lides, num perverso círculo vicioso”.⁵⁰

Sob a égide da Constituição de 1988, a garantia do acesso à justiça deve ser compreendida sob o manto da efetividade material. Fazer justiça é proporcionar solução dos conflitos e, mais do que isso, proporcionar pacificação social. O acesso à justiça também se vislumbra quando embora não haja um conflito, a prestação estatal consegue auxiliar o jurisdicionado na solução de simples problemas jurídicos, como a obtenção de documentos essenciais para o exercício da cidadania, e até mesmo, meras orientações jurídicas.⁵¹

Neste novo panorama que se delinea, imprime-se uma mudança de mentalidade dos operadores do direito a fim de que, diante de um conflito, busquem primeiramente a solução pelas vias extrajudiciais e considerando o meio mais adequado a efetivar o direito.

A oferta de diferenciados mecanismos de realização da justiça não faz com que estes se excluam; antes, podem e devem interagir os variados métodos, para

⁴⁹ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **A resolução dos conflitos e a função judicial no contemporâneo Estado de Direito**. 2.ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. p. 3

⁵⁰ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Op. cit.p. 60.

⁵¹ WATANABE, Kazuo. Política Pública do Poder Judiciário Nacional para tratamento adequado dos conflitos de interesses. **Revista de Processo**, São Paulo, ano 136, v. 195, p. 381-390, maio, 2011. p.382.

proporcionar ao jurisdicionado múltiplas possibilidades de efetivar os seus direitos, inclusive a solução de controvérsias.⁵²

O que ora vai se expondo harmoniza-se com a diretriz da democracia participativa e pluralista, pela qual todas as pessoas físicas e jurídicas, de direito privado e público são credenciadas a participar do esforço comum para a boa gestão da coisa pública, o que passa pela busca da justa composição dos conflitos (...). Nesse pluralismo decisório (dita jurisdição compartilhada), todos os atores da cena jurídica saem ganhando: O *Estado-juíz*, liberado de boa parcela dos processos pode manter uma estrutura judiciária mais leve, e menos onerosa, realocando os recursos assim poupados em outros segmentos carentes, especialmente na área social; os *jurisdicionados*, veem renovadas as expectativas de uma solução judicial justa, célere e a baixo custo, para suas controvérsias, antes necessariamente dependentes de uma decisão judicial de mérito, indefinida no tempo e o imprevisível no resultado; e a *coletividade*, à vista dos bons índices de êxito na via extrajudicial, pode, gradativamente, ir substituindo a cultura demandista ou judiciarista pela diretriz da solução consensual de pendências, por auto ou heterocomposição.⁵³

Fica evidente que o direito contemporâneo prima pela efetividade do acesso à justiça e dos direitos, independentemente se realizado dentro ou fora do processo judicial.

Ao Estado cabe a tarefa de difundir e promover a mudança da concepção de acesso à justiça, incentivando a sociedade a buscar o tratamento adequado dos conflitos para que seja possível efetivar o acesso à justiça. Nesse contexto, avulta o fenômeno da desjudicialização e o sistema do tribunal multi portas, segundo o qual a justiça pode ser operacionalizada de diversas maneiras, inclusive através dos serviços notariais e de registro.

1.4 A CRISE DO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO E A NECESSIDADE DE TRIBUNAL MULTI PORTAS NA CONCRETIZAÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA

A ideia de crise do judiciário já faz parte do senso comum e está tão arraigada no imaginário da sociedade que nunca sequer é questionada. Os vários problemas que apresenta servem como comprovação de que o estado é realmente crítico.⁵⁴

⁵² SILVA, Fernanda Tartuce da. **Mediação de conflitos civis**. São Paulo: Método, 2008, p. 88.

⁵³ Mancuso, Rodolfo de Camargo. Op. cit. p. 170.

⁵⁴ FONSECA, Juliana Pondé. **Problemas estruturais do judiciário brasileiro**: por um processo civil fático. Curitiba, 2011. 184f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná. Disponível em: <<http://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/25604/Problemas%20Estruturais%20do%20Judicia>

Em que pese não seja o objetivo do presente trabalho tratar da crise do Poder Judiciário, que vai muito além da morosidade na solução judicial dos conflitos⁵⁵, utiliza-se dos números do Poder Judiciário para evidenciar a inviabilidade de sustentar o acesso à justiça ligado apenas a este órgão.

A preocupação com os aspectos do acesso à justiça no Poder Judiciário é antiga. A proposta da Emenda Constitucional 45/2004 surgiu no ano de 1992, na Câmara dos Deputados, com o intuito de trazer celeridade e efetividade a atuação do Judiciário. Conhecida como “A Reforma do Poder Judiciário” a EC 45/2004 trouxe diversas novidades, entre elas a criação do Conselho Nacional da Justiça (CNJ)⁵⁶, atualmente um órgão essencial para a justiça no Brasil.

O Conselho Nacional de Justiça é uma instituição pública que visa aperfeiçoar o sistema judiciário brasileiro, fazendo especialmente um controle administrativo de seus atos, e tem como missão contribuir para que a prestação jurisdicional seja realizada com moralidade, eficiência, efetividade e em benefício da sociedade. Entre suas ações, tem-se a apuração e a elaboração de relatórios referentes à atuação do Poder Judiciário no Brasil, por meio do programa chamado Justiça em Números.

rio.pdf?sequence=1>. Acesso em: 18 ago. 2017.

⁵⁵MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Op. cit., p. 10.

⁵⁶ Artigo 103-B da Constituição Federal:

§ 4º Compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura.

I - zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências

II - zelar pela observância do art. 37 e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência do Tribunal de Contas da União;

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;

IV - representar ao Ministério Público, no caso de crime contra a administração pública ou de abuso de autoridade;

V - rever, de ofício ou mediante provocação, os processos disciplinares de juízes e membros de tribunais julgados há menos de um ano;

VI - elaborar semestralmente relatório estatístico sobre processos e sentenças prolatadas, por unidade da Federação, nos diferentes órgãos do Poder Judiciário;

VII - elaborar relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias, sobre a situação do Poder Judiciário no País e as atividades do Conselho, o qual deve integrar mensagem do Presidente do Supremo Tribunal Federal a ser remetida ao Congresso Nacional, por ocasião da abertura da sessão legislativa.

Estes relatórios, emitidos desde 2004, permitem-nos uma noção geral do panorama do poder judiciário no Brasil. No ano de 2015, o Poder Judiciário precisou lidar com 102 milhões de processos, entre os já resolvidos e os não resolvidos⁵⁷. Por ser a Justiça Estadual comum a responsável por maior parte dos processos no Brasil (80%)⁵⁸, e por ser nela que repercutem a maior parte das atividades de desjudicialização praticadas pelas serventias extrajudiciais, passaremos a analisar brevemente seu panorama atual.

Segundo o relatório analítico Justiça em Números 2016, ano-base 2015, ingressaram no Poder Judiciário Estadual 18.911.657 de novos casos⁵⁹, o que representa 1.487 novos casos por magistrado⁶⁰. Havia, na Justiça Estadual, ao final de 2015, 59.030.179 casos pendentes de solução⁶¹ e uma taxa de congestionamento de 76,4% na Justiça Estadual de Primeiro Grau⁶².

No que tange aos gastos, o Poder Judiciário Estadual despendeu no mencionado ano R\$ 44.715.908.973,00⁶³ para sua movimentação. Uma despesa

⁵⁷ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Relatório justiça em números 2016**: ano-base 2015. Brasília, CNJ, 2016, p. 42. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/10/b8f46be3dbb344931a933579915488.pdf>>. Acesso em: 17 ago. 2017.

⁵⁸ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Relatório justiça em números 2016**: ano-base 2015. Brasília, CNJ, 2016, p. 42. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/10/b8f46be3dbb344931a933579915488.pdf>>. Acesso em: 17 ago. 2017.

⁵⁹ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Relatório justiça em números 2016**: ano-base 2015. Brasília, CNJ, 2016, p. 43. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/10/b8f46be3dbb344931a933579915488.pdf>>. Acesso em: 17 ago. 2017.

⁶⁰ Havia em 2015, na Justiça Estadual, 11.807 cargos de magistrados providos. Referência: BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Relatório justiça em números 2016**: ano-base 2015. Brasília, CNJ, 2016, p. 54. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/10/b8f46be3dbb344931a933579915488.pdf>>. Acesso em: 17 ago. 2017.

⁶¹ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Relatório justiça em números 2016**: ano-base 2015. Brasília, CNJ, 2016, p. 43. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/10/b8f46be3dbb344931a933579915488.pdf>>. Acesso em: 17 ago. 2017.

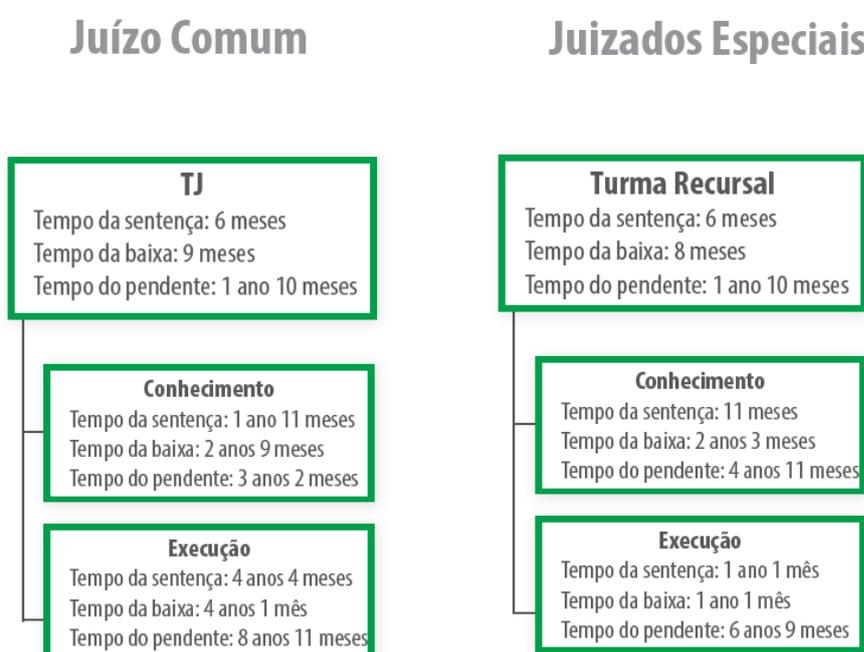
⁶² Taxa de Congestionamento: indicador que mede o percentual de casos que permaneceram pendentes de solução ao final do ano-base, em relação ao que tramitou (soma dos pendentes e dos baixados). Significa dizer que a cada 100 processo em tramitação, 76,4% terminaram o ano de 2009 sem solução. Fonte: BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Relatório justiça em números 2016**: ano-base 2015. Brasília, CNJ, 2016, p. 60. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/10/b8f46be3dbb344931a933579915488.pdf>>. Acesso em: 17 ago. 2017.

⁶³ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Relatório justiça em números 2016**: ano-base 2015. Brasília, CNJ, 2016, p. 33. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/10/b8f46be3dbb344931a933579915488.pdf>>. Acesso em: 17 ago. 2017.

expressiva, mas que em parte retorna para o poder público através do recolhimento de custas processuais, emolumentos, taxas, receitas decorrentes de impostos *causa mortis*, etc.⁶⁴

No ano de 2015, pela primeira vez houve a coleta de dados relativos ao tempo do processo. Foi constatado que um processo perante o Tribunal de Justiça Estadual leva aproximadamente 14 anos para obter uma solução definitiva, conforme elucida a figura a seguir:

Figura 1 – Diagrama do tempo médio de tramitação processual



Fonte: CNJ.⁶⁵

⁶⁴ No ano de 2015, as despesas totais do Poder Judiciário em geral somaram R\$ 79,2 bilhões, gerando um custo pelo serviço de Justiça de R\$ 387,56 por habitante. Apesar da expressiva despesa do Poder Judiciário, os cofres públicos receberam em decorrência da atividade jurisdicional, durante o ano de 2015, cerca de R\$ 44,7 bilhões, o que representou um retorno da ordem de 56% das despesas efetuadas. recolhimentos com custas, fase de execução, emolumentos e eventuais taxas (R\$ 9,2 bilhões, 20% da arrecadação), as receitas decorrentes do imposto causa mortis nos inventários/arrolamentos judiciais (R\$ 4,6 bilhões, 10%), da atividade de execução fiscal (R\$ 28,6 bilhões, 64%), da execução previdenciária (1,9 bilhão, 4,2%), da execução das penalidades impostas pelos órgãos de fiscalização das relações de trabalho (17 milhões, 0,04%) e receita de imposto de renda (322,7 milhões, 0,7%). Fonte: BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Relatório justiça em números 2016**: ano-base 2015. Brasília, CNJ, 2016, p. 34. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/10/b8f46be3dbb344931a933579915488.pdf>>. Acesso em: 17 ago. 2017.

⁶⁵ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Relatório justiça em números 2016**: ano-base 2015. Brasília, CNJ, 2016, p. 126. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/10/b8f46be3dbb344931a933579915488.pdf>>. Acesso em: 17 ago. 2017.

Essa avaliação levou a uma interessante conclusão no sentido de que a fase de conhecimento – embora o juiz tenha de vencer a postulação das partes e a dilação probatória para chegar à sentença – tem demorado metade do tempo que demora a fase de execução, que não envolve atividade de cognição. Isto evidencia as dificuldades para se efetivar a tutela jurisdicional, uma vez que, embora envide esforços para solucionar rapidamente o mérito, o Poder Judiciário não consegue entregar, de maneira efetiva, a prestação jurisdicional a quem faz jus.

No ano de 2015, o índice de conciliação passou a compor o relatório, concluindo que as homologações de acordo ocorreram em 9% dos casos na Justiça Estadual⁶⁶, sendo tal índice um pouco mais alto no 1º grau de jurisdição, representando 10,7% dos casos⁶⁷. Diante de tais dados, concordamos com as palavras de Francisco José Cahali: “Na verdade, quer nos parecer que as pessoas, de um modo geral, perderam a capacidade de superar as suas adversidades, acomodando-se na entrega de seus litígios para serem resolvidos por um terceiro: a *cultura do litígio*, bem presente na sociedade contemporânea.”⁶⁸

Descortinam-se, de tal modo, as evidentes dificuldades que sombreiam o Poder Judiciário brasileiro na efetivação do acesso à justiça. Constatam-se que de pouco adianta prever o direito se os poderes públicos não conseguem entregar, de maneira efetiva, a prestação jurisdicional a que as pessoas fazem jus.

Segundo Ada Pellegrini Grinover:

[...] sobrecarga dos tribunais, a morosidade dos processos, seu custo, a burocratização da justiça, certa complicação procedimental; a mentalidade do juiz, que deixa de fazer uso dos poderes que os códigos lhe atribuem; a falta de informação e orientação para os detentores dos interesses em conflito; as deficiências do patrocínio gratuito, tudo leva à insuperável obstrução das vias de acesso à justiça e ao distanciamento cada vez maior entre o judiciário e seus usuários.⁶⁹

⁶⁶ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Relatório justiça em números 2016**: ano-base 2015. Brasília, CNJ, 2016, p. 46. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/10/b8f46be3dbb344931a933579915488.pdf>>. Acesso em: 17 ago. 2017.

⁶⁷ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Relatório justiça em números 2016**: ano-base 2015. Brasília, CNJ, 2016, p. 57. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/10/b8f46be3dbb344931a933579915488.pdf>>. Acesso em: 17 ago. 2017.

⁶⁸ CAHALI, José Francisco. **Curso de arbitragem**: mediação: conciliação: resolução CNJ 125/2010. 4. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, grifo do autor, p. 27.

⁶⁹ GRINOVER, Ada Pellegrini. Os fundamentos da Justiça Conciliativa. **Revista Arbitragem e Mediação**, São Paulo, v. 4, n. 14, p. 16-21, jul./set., 2007, p. 17.

Evidencia-se o que os doutrinadores e também o censo comum tem chamado de crise do Poder Judiciário⁷⁰:

A crise do Judiciário brasileiro é antiga e há muito se reclama dela. Foram realizadas sucessivas reformas legislativas e constitucionais ao longo da história, mas o problema só parece se agravar. Morosidade, tribunais sobrecarregados e inefetividade dos provimentos jurisdicionais são as principais reclamações dos juristas e da população em geral. Assim, a situação atual é diagnosticada como crise⁷¹.

A insatisfação com a morosidade, formalismo, excesso de procedimentos e recursos, custos, inadequação da legislação, falta de acessibilidade ao poder judiciário, entre tantos problemas do acesso à justiça no Brasil, geram angústia na sociedade e o descrédito da instituição, sem contar os prejuízos financeiros das partes e também do Estado.

Os problemas na efetivação do direito fundamental de acesso à justiça é objeto de estudo há décadas no mundo inteiro. Destacam-se, nesse sentido, o “Florence Project”, de 1960, de Mauro Cappelletti e Bryan Garth, em que os autores se dedicaram à análise dos obstáculos que impedem o acesso à justiça, com o fim de apresentar possíveis soluções para a efetiva concretização deste direito⁷². Entre os obstáculos a serem transpostos, os autores apontaram inicialmente para as custas judiciais, que envolvem o pagamento de taxas, contratação de advogados e o tempo despendido para a solução do conflito. A relação entre o tempo e as custas judiciais é explicada pelos autores:

Os efeitos desta delonga, especialmente se considerados os índices de inflação, podem ser devastadores. Ela aumenta os custos para as partes e pressiona os economicamente fracos a abandonar suas causas, ou aceitar acordos por valores muito inferiores àqueles a que teriam direito. [...] a justiça que não cumpre suas funções dentro de “um prazo razoável” é, para muitas pessoas, uma Justiça Inacessível.⁷³

⁷⁰ CAHALI, José Francisco. Op. cit., p. 56.

⁷¹ FONSECA, Juliana Pondé. **Problemas estruturais do judiciário brasileiro**: por um processo civil factível. Curitiba, 2011. 184f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná. Disponível em: <<http://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/25604/Problemas%20Estruturais%20do%20Judiciario.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 18 ago. 2017.

⁷² CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1988, p. 33.

⁷³ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1988, p. 20.

Um segundo obstáculo a ser transposto é assegurar a possibilidade das partes estarem em juízo, o que engloba recursos financeiros, aptidão para reconhecer um direito e propor uma ação em sua defesa, além de uma diferenciação entre litigantes eventuais e litigantes habituais. Por fim, enunciam os problemas especiais para assegurar a tutela dos interesses difusos. Em suma, os problemas para o acesso à justiça são de natureza econômica, organizacional e procedimental⁷⁴.

As soluções foram apresentadas no livro *Acesso à Justiça* como movimentos renovatórios. Esses movimentos expressam as ações para assegurar o acesso efetivo à justiça por meio das chamadas “três ondas de acesso à justiça”⁷⁵.

A primeira onda está relacionada à prestação de assistência judiciária para os pobres. Para os autores, era necessário realizar reformas em prol da assistência das pessoas mais carentes, uma vez que estas, muitas vezes, não têm conhecimento de que seu direito está sendo violado, ou quando o sabem, não tem condições de arcar com os custos processuais e honorários advocatícios, desistindo da busca pelos seus direitos⁷⁶. No que tange a este obstáculo, o Brasil prevê como direito fundamental a assistência judiciária gratuita (art. 5º, LXXIV), tendo instituído a Defensoria Pública⁷⁷ no sistema de justiça brasileiro. Além disso, para as causas até 20 salários mínimos, é possível o ingresso nos juizados especiais, os quais possuem procedimentos mais céleres e simplificados, e dispensam a assistência por advogados. Há que se destacar também que a legislação brasileira assegura a isenção ou redução de custas aos que comprovarem não ter condições de arcar com essas despesas⁷⁸.

A segunda onda refere-se à representação dos interesses difusos e coletivos em juízo. Assim, propõe a mudança da concepção individualista para uma concepção pluralista, de modo a assegurar a tutela por novos interesses difusos e de grupos, ou seja, transindividuais, deixando para trás a divisão entre público e privado, trazendo a

⁷⁴ RÉ, Aluísio Iunes Monti Ruggeri. **A diretrizes do projeto de Código de Processo Civil**. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/diretrizes-do-projeto-de-c%C3%B3digo-de-processo-civil>>. Acesso em: 18 ago. 2017.

⁷⁵ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1988, p. 31.

⁷⁶ FERNANDES et all. **Estudo crítico acerca da obra acesso à Justiça**. Monte Carmelo, 2012, 9f. Resenha (Sistema de Resolução de Conflitos) – Curso de Bacharelado em Direito, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Fundação Carmelitana Mário Palmério (Fucamp). Disponível em: <<http://www.fucamp.edu.br/editora/index.php/praxis/article/download/258/217>>. Acesso em: 16 ago. 2017.

⁷⁷ Artigo 134 da Constituição Federal de 1988 e Lei Complementar nº 80/1994.

⁷⁸ Lei nº 1.060/50; Artigo 98 da Lei nº 13.105/98

combinação e a integração entre as duas esferas⁷⁹. No Brasil, há diversos instrumentos que permitem a tutela de tais direitos, como a ação popular, a ação civil pública, o mandado de segurança coletivo, a defesa de interesses coletivos por meio de sindicatos, etc.

A terceira onda intitula-se “Do acesso à representação em juízo a uma concepção mais ampla de acesso à justiça”⁸⁰. Essa terceira onda centra a atenção no conjunto geral de instituições e mecanismos, pessoas e procedimentos que podem ser utilizados para processar e mesmo prevenir disputas nas sociedades modernas⁸¹. Ao tratar as tendências de enfoque do acesso à justiça, os autores orientam para a reforma dos procedimentos judiciais em geral, criação de instituições e procedimentos especiais para determinados tipos de causas, mudança nos métodos utilizados para a prestação de serviços jurídicos, simplificação do direito e utilização de métodos alternativos para a solução de conflitos.

Cientes da insuficiência do Judiciário na efetivação do direito fundamental de acesso à justiça e tomados pelas soluções sugeridas para concretizar tal direito, ganham espaço na sociedade e incentivo na legislação brasileira a solução consensual de conflitos e os “meios alternativos de solução de controvérsias”.

Entre os meios alternativos utilizados no Brasil, destacam-se, inicialmente, a conciliação, a mediação e a arbitragem. A utilização da arbitragem já era prevista no Código Civil de 1916⁸², mas a sua regulamentação veio através da Lei nº 9.307/1996, possibilitado a ampla utilização no Brasil. Segundo dados da Câmara do Comércio Internacional (CCI), o país lidera a utilização da arbitragem entre os países da América Latina, situando-se em quarto lugar no *ranking* mundial⁸³. No que tange à mediação e à conciliação, o Conselho Nacional de Justiça, na promoção de uma política pública de consensualização, editou em 2010 a Resolução nº 125, que prevê a política pública de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e

⁷⁹ OLIVEIRA, Luthyana Demarchi; SPENGLER, Fabiana Marion. **O Fórum Múltiplas Portas como política de acesso à Justiça e à pacificação social**. Curitiba: Multideia, 2013. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/09/14cd8c1687de1b54b13df6a7d41eb96c.pdf>>. Acesso em: 18 ago. 2017, p. 48.

⁸⁰ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1988, p. 67.

⁸¹ OLIVEIRA, Luthyana Demarchi; SPENGLER, Fabiana Marion. Op. cit., p. 67-68.

⁸² Artigos 1037 a 1048.

⁸³ WALD, Arnoldo. Brasil lidera uso de arbitragem na América Latina. **Revista Consultor Jurídico**, 28 dez. 2007. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2007-dez-28/brasil_lidera_uso_arbitragem_america_latina>. Acesso em: 18 ago. 2017.

incentiva a utilização da mediação e da conciliação. Tal resolução foi complementada pela Lei nº 13.140/2015, sendo possível atualmente até mesmo a mediação digital (desde 3 de maio de 2016). Além disso, diversos são os dispositivos do novo Código de Processo Civil que incentivam a utilização dos meios alternativos de solução de conflitos⁸⁴, estando expresso no artigo 3º, § 3º:

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

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

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

§ 3º A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial.⁸⁵

Fica evidente que o direito contemporâneo clama pela efetividade do acesso à justiça, independentemente da forma com que ela se realiza, desde que observadas garantias constitucionais.

É preciso, pois, (re)pensar o acesso à justiça sob o prisma da exclusividade da apreciação de conflitos pela via jurisdicional tradicional, diante da incapacidade de o Poder Judiciário responder oportuna e adequadamente a todos os processos que lhe são submetidos. Outros mecanismos de apreciação de controvérsias também se mostram aptos – e até mesmo mais apropriados – ao enfrentamento das questões levadas aos órgãos judiciais, o que justifica a opção do legislador por fazer constar no texto do novo Código de Processo Civil (art. 3º) outros meios de acesso à justiça, como a conciliação, a mediação e a arbitragem.⁸⁶

⁸⁴ Há uma seção destinada aos conciliadores e mediadores judiciais. Capítulo III, Seção V.

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

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

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

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

Art. 166. A conciliação e a mediação são informadas pelos princípios da independência, da imparcialidade, da autonomia da vontade, da confidencialidade, da oralidade, da informalidade e da decisão informada. [...].

⁸⁵ BRASIL. Lei nº 13.105...

⁸⁶ SAID FILHO, Fernando Fortes. A crise do Poder Judiciário: Os mecanismos alternativos de solução de conflitos como condição de possibilidade para a garantia do acesso à justiça. **Revista Ajuris**, v. 44, n. 142, p. 175-200, jun. 2017. Disponível em: <http://www.ajuris.org.br/OJS2/index.php/REVAJURIS/article/view/532/Ajuris_142_DT_7.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2017, p. 195.

Percebe-se que, em alguns casos, o acesso à justiça pelo poder judiciário pode não ser a opção mais adequada para o alcance de um direito. Há muito já se argumenta sobre a “desjudicialização”, que nada mais é do que possibilitar às pessoas que a tutela de determinada situação jurídica não litigiosa seja feita por um agente que não compõe o poder judiciário, mas que se mostra mais apto e adequado para lidar com a situação. Maria Helena Diniz afirma que a desjudicialização “[...] trata-se de facultar às partes comporem seus litígios fora da esfera estatal da jurisdição, desde que juridicamente capazes e que tenham por objeto direitos disponíveis”⁸⁷.

A legislação no Brasil já caminhou nesse sentido por diversas vezes, especialmente para minimizar a apreciação, pelo Poder Judiciário, dos casos em que se busca a tutela de direitos objeto de jurisdição voluntária. Nestes casos, não existe processo, mas simplesmente procedimento; não há partes, mas sim interessados, e não há coisa julgada material, apenas formal⁸⁸. Assim, não há razões para movimentar o assoberto Poder Judiciário ou aguardar a sua morosa manifestação, tendo em vista que as partes têm plenas condições de solucionar por si mesmas, ou com a ajuda de outrem, a questão, assegurando o efetivo acesso à justiça.

Para João Pedroso, a desjudicialização assume diversas vertentes. Dentre elas estão a simplificação do processo, o uso de meios informais para a resolução de litígios dentro ou fora do processo, e assistência à transferência da competência para resolução de litígios dos tribunais judiciais para uma instância de natureza administrativa, privada ou híbrida. Além disso, a desjudicialização expõe a transformação das profissões jurídicas através da construção de novas profissões ou reconstrução de velhas profissões (ex.: notários e registradores), atribuindo-lhes novas competências para a gestão e a resolução de litígios, bem como a regulação de conflitos através da prevenção de litígios e divulgação mais ampla de informações jurídicas por meio das autoridades administrativas ou privadas⁸⁹.

⁸⁷ DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro**: teoria geral do direito civil. 29 ed. São Paulo: Saraiva, 2012, v. 1, p. 101.

⁸⁸ PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; STANCATI, Maria Martins Silva. A resignificação do princípio do acesso à justiça à luz do art. 3º do CPC/2015. **Revista de processo**, São Paulo, v. 41, n. 254, p. 17-44, abr. 2016, p. 19.

⁸⁹ PEDROSO, João. **Percurso(s) da(s) reforma(s) da administração da justiça – uma nova relação entre o judicial e o não judicial**. Disponível em: <<http://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/ficheiros/171.pdf>>. Acesso em: 18 ago. 2017, p. 29.

A desjudicialização apresenta-se como opção ao cidadão, o qual, ciente do próprio direito e das opções para vê-lo tutelado, opta pela alternativa que melhor lhe aprouver. A ideia é que, reserve-se aos juízes e à solução adjudicada⁹⁰ as causas mais complexas, mas, ressalte-se que, se ainda assim o interessado quiser postular a solução perante o Poder Judiciário, poderá sempre e a qualquer momento fazê-lo, em virtude do princípio da inafastabilidade da jurisdição.

Em sintonia com esse movimento de desjudicialização, toma contornos o que a doutrina vem chamando de “Tribunal Multiportas”⁹¹, com origem no modelo norte-americano “*Multidoor Courthouse System*”. Por esse sistema, oferecido pelo Estado, o judiciário, em última análise, deve ser o gestor do conflito, indicando o meio mais adequado para a solução, mesmo que não seja através de sentença judicial⁹²: “Ao invés de existir somente uma ‘porta’ – processo judicial –, trata-se de um amplo sistema com vários e distintos tipos de processo que formam um ‘centro de justiça’, no qual as partes podem ser direcionadas ao processo adequado a cada disputa.”⁹³

A política do Fórum Múltiplas Portas é disponibilizar um mecanismo de tratamento e solução do conflito para processos trazidos até o Poder Judiciário. Preliminarmente, faz-se uma avaliação, por pessoas especializadas, para identificar as partes e qual o instrumento de tratamento ou resolução de demanda (“porta”) é o mais adequado à causa. Nasce, assim, como alternativa para enfrentar o problema de exaurimento do sistema e de modo a incentivar e adotar, ainda, mecanismos consensuais de tratamento do conflito⁹⁴.

⁹⁰ O modelo padrão de tramitação do processo no Judiciário ainda prevê padrões em que os litigantes se sentem como adversários, onde a decisão final a ser proferida reconhecerá um vencedor e um perdedor. As partes dificilmente se comunicam, pois boa parte da tramitação processual depende da atuação de seus advogados. É uma concepção que precisa mudar. A consciência dos indivíduos deve despertar para o fato de que, na maioria das vezes, um processo lento e custoso acaba pronunciando a derrota de ambas as partes, tendo em vista que a resposta dada pode até encerrar o processo, mas não resolve o conflito social. Fonte: SAID FILHO, Fernando Fortes. Op. cit., p. 192-193.

⁹¹ CAHALI, José Francisco. Op. cit., p. 58.

⁹² LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes. Sistema multiportas: opções para tratamento de conflitos de forma adequada. In: SALLES, Carlos Alberto; LORENCINI, Marco Antonio Lopes; SILVA, Paulo Eduardo Alves da (Coords.). **Negociação, mediação e arbitragem – curso básico para programas de graduação em Direito**. São Paulo: GEN/Método, 2013, p. 73.

⁹³ AZEVEDO, André Gomma. Desafios de acesso à justiça ante o fortalecimento da autocomposição como política pública nacional. In: RICHA, Morgana de Almeida; PELUSO, Antonio Cezar (Coords.). **Conciliação e mediação: estruturação da política judiciária nacional**. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p. 11-29, p. 16.

⁹⁴ OLIVEIRA, Luthyana Demarchi; SPENGLER, Fabiana Marion. Op. cit., p. 22.

Numa evolução da concepção de meios alternativos de solução de conflitos, o sistema evidencia que são diversos os meios para materializar o acesso à justiça. Nesse sentido, tais mecanismos não devem ser utilizados subsidiariamente ao processo judicial, mas sempre que se mostrarem mais adequados, uma vez que convivem em mútua colaboração com o Poder Judiciário.

Trata-se de reconhecer um novo modelo (multiportas) de distribuição da justiça, consubstanciado no pressuposto de que não há uma técnica principal de (re)solução de conflitos, mas sim que cada fórmula se mostra mais ou menos oportuna para as características do litígio que se propõe a analisar. No modelo proposto, deve-se ressaltar a noção de que há vantagens e desvantagens em cada caso específico ao usar um ou outro processo de resolução de disputas. A existência de várias possibilidades é a situação ideal, devendo o Estado promover tais mecanismos e colocá-los à disposição do jurisdicionado⁹⁵.

Desta forma, não se trata apenas de uma modificação de postura do Poder Judiciário, mas também do Poder Legislativo, que deve envidar esforços para a elaboração de leis, ou alteração das existentes em prol desta concepção plural de acesso à justiça; ao Poder Executivo, que deve incentivar a utilização dos mecanismos proporcionados pelos demais poderes; todos os operadores do direito, aos quais cabe informar e recomendar a utilização de outros meios para o acesso à justiça; e à sociedade, que deve se abrir as vantagens de um tribunal multiportas.

A utilização das outras portas da justiça valoriza a democracia e a cultura da pacificação social, possibilitando às partes mais diálogo para chegarem a uma solução célere, com menos desgaste emocional e reduzidos custos para estas e para o Estado. Isso traz satisfação maior para os envolvidos, pois chegam a um consenso. Não há, portanto, ganhadores ou perdedores, situação que reafirma a eficácia do direito que é prestado com qualidade, de forma rápida e eficaz.

Há uma porta da justiça que, embora não seja usualmente lembrada, tem sido muito utilizada no Brasil: o trabalho feito nas serventias extrajudiciais. Tais espaços têm as vantagens de: estarem presentes em 100% dos municípios brasileiros⁹⁶,

⁹⁵ SAID FILHO, Fernando Fortes. Op. cit., p. 177.

⁹⁶ Lei nº 8.934/94, art. 43, § 2º: § 2º Em cada sede municipal haverá no mínimo um registrador civil das pessoas naturais. Fonte: BRASIL. **Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994**. Dispõe sobre o Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins e dá outras providências. Brasília, 18 nov. 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8934.htm>. Acesso em: 18 ago. 2017.

acessíveis à população que cotidianamente usufrui dos serviços ali prestados; dos serviços serem realizados por profissionais dotados de conhecimento jurídico, que recebem do Estado a delegação para exercer suas atividades, adquirindo desse modo certa credibilidade e confiança dos usuários; de serem praticados em caráter privado, fazendo com que a rapidez e a efetividade do serviço dependam apenas da atuação do agente delegado; não demandarem custos ao Estado. As serventias extrajudiciais têm adquirido cada vez mais atribuições, especialmente as destinadas à desjudicialização.

A possibilidade da correção de erros evidentes constantes dos registros públicos feita diretamente nos cartórios⁹⁷, a retificação de área de imóveis independente de intervenção judicial⁹⁸, a realização de inventário e partilha nas serventias extrajudiciais⁹⁹ e a possibilidade de reconhecimento da usucapião pela via extrajudicial¹⁰⁰ são algumas das alterações legislativas que primaram pela

Existem 15 mil cartórios extrajudiciais distribuídos em todos os estados e municípios brasileiros, conforme informações do Conselho Nacional de Justiça. Fonte: CNJ publica a Resolução nº 228/2016 e regulamenta a aplicação da Apostila de Haia no Brasil. **Colégio Notarial do Brasil – Conselho Federal**. Brasília, 24 jun. 2016. Disponível em: <<http://www.notariado.org.br/index.php?pG=X19leGliZV9ub3RpY2lhcw==&in=NzgxMw==>>. Acesso em: 18 ago. 2017.

⁹⁷ Art. 110. Os erros que não exijam qualquer indagação para a constatação imediata de necessidade de sua correção poderão ser corrigidos de ofício pelo oficial de registro no próprio cartório onde se encontrar o assentamento, mediante petição assinada pelo interessado, representante legal ou procurador, independentemente de pagamento de selos e taxas, após manifestação conclusiva do Ministério Público. (Redação dada pela Lei nº 12.100, de 2009). Fonte: BRASIL. **Lei nº 12.100, de 27 de novembro de 2009**. Dá nova redação aos arts. 40, 57 e 110 da Lei no 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos e dá outras providências. Brasília, 27 nov. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12100.htm>. Acesso em: 18 ago. 2017.

⁹⁸ Art. 212. Se o registro ou a averbação for omissa, imprecisa ou não exprimir a verdade, a retificação será feita pelo Oficial do Registro de Imóveis competente, a requerimento do interessado, por meio do procedimento administrativo previsto no art. 213, facultado ao interessado requerer a retificação por meio de procedimento judicial. (Redação dada pela Lei nº 10.931, de 2004). Fonte: BRASIL. **Lei nº 10.931, de 2 de agosto de 2004**. Dispõe sobre o patrimônio de afetação de incorporações imobiliárias, Letra de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Bancário, altera o Decreto-Lei nº 911, de 1º de outubro de 1969, as Leis nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, nº 4.728, de 14 de julho de 1965, e nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, e dá outras providências. Brasília, 2 de agosto de 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.931.htm>. Acesso em: 18 ago. 2017.

⁹⁹ BRASIL. **Lei nº 11.441, de 4 de janeiro de 2007**. Altera dispositivos da Lei nº 5.869/1973 – Código de Processo Civil, possibilitando a realização de inventário, partilha, separação consensual e divórcio consensual por via administrativa. Brasília, 4 jan. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11441.htm>. Acesso em: 18 ago. 2017.

¹⁰⁰ Art. 216-A. 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: (Incluído pela Lei nº 13.105, de 2015) (Vigência). Fonte: BRASIL. **Lei nº 13.105...**

desjudicialização e asseguram a efetividade do direito por meio das serventias extrajudiciais.

O Conselho Nacional de Justiça também já se atentou para a grande contribuição social que tais serviços podem trazer. Considerando essa realidade, editou diversos provimentos e resoluções que corroboram este entendimento, como o que possibilita que o reconhecimento de paternidade seja feito diretamente no cartório¹⁰¹; que seja realizado o registro de nascimento fora do prazo sem necessidade de processo judicial¹⁰²; dispensa a autorização judicial para que crianças e adolescentes viajem para o exterior, substituindo o procedimento por escritura pública ou por documento com reconhecimento de firma¹⁰³; autorizou expressamente o casamento entre pessoas do mesmo sexo¹⁰⁴, possibilitando inequivocamente o reconhecimento de direitos dos envolvidos, entre tantos outros atos que, ligados essencialmente a sua atividade, possibilitam o exercício de direitos e da cidadania pelos brasileiros.

Em função da colaboração que as serventias extrajudiciais têm feito na concretização do acesso à justiça, pela influência que têm na vida das pessoas, e para que possamos compreender e aproveitar cada vez mais todo o potencial desta atividade, passaremos a uma breve análise de suas características, para, posteriormente, adentrarmos na sua essencialidade e vinculação com o direito fundamental de acesso à justiça.

¹⁰¹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Provimento nº 16**, de 17 de fevereiro de 2012. Dispõe sobre a recepção, pelos Oficiais de Registro Civil das Pessoas Naturais, de indicações de supostos pais de pessoas que já se acharem registradas sem paternidade estabelecida, bem como sobre o reconhecimento espontâneo de filhos perante os referidos registradores. Brasília, 17 fev. 2012. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/Provimento_N16.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2017.

¹⁰² CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Provimento nº 28**, de 5 de fevereiro de 2013. Dispõe sobre o registro tardio de nascimento, por Oficial de Registro Civil das Pessoas Naturais, nas hipóteses que disciplina. Brasília, 5 fev. 2013. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/Provimento_N28.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2017.

¹⁰³ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 131**, de 26 de maio de 2011. Dispõe sobre a concessão de autorização de viagem para o exterior de crianças e adolescentes brasileiros, e revoga a Resolução nº 74/2009 do CNJ. Brasília, 26 maio 2011. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/resolucoes/resolucao_gp_131_2011.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2017.

¹⁰⁴ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 175**, de 14 de maio de 2013. Dispõe sobre a habilitação, celebração de casamento civil, ou de conversão de união estável em casamento, entre pessoas de mesmo sexo. Brasília, 14 maio 2013. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/atos_administrativos/resoluo-n175-14-05-2013-presidencia.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2017.

2 OS SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTRO NA ORDEM JURÍDICA BRASILEIRA

Os serviços notariais e de registro são aqueles prestados nas serventias extrajudiciais, popularmente conhecidas como cartórios. De acordo com o artigo 1º da Lei nº 8.935/1994, os serviços notariais e de registro são os de organização técnica e administrativa, destinados a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos.¹⁰⁵

Entre os serviços notariais, estão os chamados tabelionatos de notas, os tabelionatos de protestos e os tabelionatos de contratos marítimos. Entre os serviços registrais, encontramos o registro civil das pessoas naturais, o registro civil das pessoas jurídicas, o registro de títulos e documentos, o registro de imóveis e o registro de distribuição.

Em geral, podemos dizer que nas serventias extrajudiciais são documentados atos da vida civil, seja por imposição legal ou por vontade das partes. Os documentos elaborados nestas serventias possuem fé pública, uma vez que são praticados por pessoas designadas pelo Estado para tanto.

Os contornos essenciais da atividade estão dispostos no art. 236 da Constituição Federal de 1988, cabendo às leis ordinárias e aos atos normativos a regulamentação da matéria. Tais atividades estão presentes na vida social há muito tempo, sempre colaborando com a população e com o Estado em diversos aspectos.

No subtítulo a seguir, verificaremos como nasceu essa atividade para, na sequência, analisarmos como se encontra atualmente, a fim de compreendermos seus objetivos e sua importância na ordem jurídica atual.

2.1 NOTAS SOBRE A HISTÓRIA DOS SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTRO

A origem da atividade notarial e registral confunde-se muitas vezes com a origem da escrita e do próprio Direito.¹⁰⁶ Historicamente, o homem sempre sentiu a

¹⁰⁵ BRASIL. **Lei nº 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). Brasília, 18 nov. 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8935.htm>. Acesso em: 29 jul. 2017.

¹⁰⁶ SANDER, Tatiane. **A atividade notarial e sua regulamentação**. Disponível em: <<http://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=683>>. Acesso em: 16 jul. 2017.

necessidade de documentar os atos e fatos da vida, mas a aptidão para este ofício não era passível de ser encontrada em qualquer pessoa nos primórdios da civilização.

Entre os povos egípcios e hebreus existia a figura do *escriba*, considerado um antecessor dos notários, mencionado, inclusive, em passagens bíblicas¹⁰⁷, o qual era encarregado de escrever textos, registrar dados, redigir leis e arquivar informações. Na Grécia, havia a figura do *Mnemon*, que se caracterizava por ser um técnico da memorização, encarregado de registrar os tratados, os atos públicos e os contratos privados¹⁰⁸.

No Império Romano pós-clássico (476 d.C.), encontramos figuras que desempenhavam atividades com alguns traços do notariado atual: os *Tabullarius*, *Notarius*, *Argentarius* e *Tabellios*¹⁰⁹. Este último é considerado o verdadeiro antecessor do notário do tipo latino (Brasil), pois a ele era dado lavrar, a pedido das partes, os contratos, os testamentos e os convênios entre particulares, além de intervir nos negócios privados com notável aptidão como redator, assessorar as partes e propiciar uma eficaz conservação dos documentos¹¹⁰.

A regulamentação da profissão do tabelião veio com o imperador Justiniano I, que, através da Novela XLIV, do ano de 529 d.C., que trouxe as primeiras normas tipicamente notariais. De acordo com Felipe Leonardo Rodrigues e Paulo Roberto Gaiger Ferreira, o código Justiniano fixava

¹⁰⁷ CAVALCANTI NETO, Clóvis Tenório. A evolução histórica do direito notarial. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 16, n. 2855, 26 abr. 2011. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/18978>>. Acesso em: 28 jul. 2017. No livro de Esdras, Capítulo VII, versículo 6, diz: “Esdras, portanto, que era um escriba muito hábil na lei de Moisés, que o Senhor Deus tinha dado a Israel, voltou a Babilônia. O rei concedeu-lhe tudo o que ele pedir, porque a mão do Senhor seu Deus era com ele.” E, no versículo 11: “Esta é, pois, a cópia da carta em forma de edito, que o rei Artaxerxes deu a Esdras sacerdote, escriba instruído nas palavras e nos preceitos do Senhor, e nas cerimônias que ele prescreveu a Israel.”

¹⁰⁸ FOLLMER, Juliana. **A atividade notarial e registral como delegação do poder público**. Porto Alegre: Norton Editor, 2004, p. 28.

¹⁰⁹ RODRIGUES, Felipe Leonardo, FERREIRA, Paulo Roberto Gaiger. **Tabelionato de notas**. São Paulo: Saraiva, 2013. Coleção Cartórios. Coordenador Cristiano Cassetari, p. 16. Citação da referida página: “*Tabullarius*: era um oficial público que se encarregava do censo e da guarda de documentos oficiais. Teria precedido o *tabellios*, profissional que realizava solenidades para a validade dos atos jurídicos, como é exemplo a entrega da coisa no contrato de direitos reais. *Notarius*: era o profissional que escrevia notas e sinais em forma gráfica de modo tão rápido quanto pronunciadas as palavras, o equivalente ao nosso atual taquígrafo. Fazia as atas das assembleias e reuniões políticas. *Argentarius*: era um “banqueiro” que, ao fornecer o crédito, encarregava-se de redigir os seus contratos e demais instrumentos. *Tabellions*: era o profissional que redigia e conservava testamentos e outros instrumentos privados, o que mais se assemelhava ao tabelião de hoje.”

¹¹⁰ SILVA, 1979, p. 18 apud BRANDELLI, Leonardo. **Teoria geral do notarial**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. E-book. A página 15 do livro História do Direito Notarial e Registral (disponível em: <http://lms.ead1.com.br/webfolio/Mod1270/mod_historia_do_direito_notarial_v2.pdf>) também faz afirmação semelhante.

[...] o acesso à função, a obrigação de prestar um serviço profissional, a permissão e a forma como os tabeliões deveriam se auxiliar por colaboradores (escreventes), o lugar onde poderiam exercer seu trabalho, as características dos papéis nos quais deveriam ser lançados os atos, a necessidade de haver uma solicitação da parte ao tabelião sobre o serviço a prestar, as anotações prévias captadoras das vontades, a redação do documento, a subscrição e a autorização, o número de testemunhas e as declarações indispensáveis ao ato válido.¹¹¹

Posteriormente, Leão VI (ano 866) revisando as leis que regiam o império, criou os Basílicos, estipulando, na parte CXV, que

[...] o notário deveria conhecer as leis; avantajar-se sobre os demais na escrita manual; evitar porfia ou vida dissoluta; ser conspícuo por costumes, irrepreensível por prudência, judicioso, inteligente e hábil no falar, apto a raciocinar, a fim de que não seja facilmente levado de lá para cá por escrituras de falsários e argumentos de astutos. E, mais, que o candidato a notário tivesse em mãos os quarenta títulos do manual das leis, conhecesse os sessenta livros e houvesse aprendido todas as regras ensinadas, para não cometer erros nas escrituras ou equivocar-se nas palavras.¹¹²

¹¹¹ RODRIGUES, Felipe Leonardo, FERREIRA, Paulo Roberto Gaiger. Op. cit., p. 19. Passagem semelhante do livro História do Direito Notarial e Registral, p. 15. (Disponível em <http://lms.ead1.com.br/webfolio/Mod1270/mod_historia_do_direito_notarial_v2.pdf>): “A organização a atividade notarial no período justiniano é rica em detalhes, principalmente em relação à forma de se redigir documentos. O primeiro passo foi o estabelecimento dos livros *tabellion*, denominado protocolo (que não tem a acepção moderna). Neste se encontravam diversos papiros que identificavam o *tabellion* e que deveriam estar unidos. A tarefa os *tabellions* ocorria mediante rogação, ou seja, mediante a solicitação das partes para que o documento fosse redatado a partir de determinados apontamentos realizados pelos seus colaboradores, que eram denominados “scheda”, e era firmado pelo *tabellion* e pelas testemunhas. O ato completo era conhecido como *completiocontractivelinstrumenti*, do qual era extraído um traslado. Ainda segundo a novela, os documentos dos tabeliones tinham importante força probante. Era uma prova qualificada e o próprio tabelion era considerado uma testemunha qualificada, devendo-se reconhecer sua intervenção no ato, sua letra e a presença das testemunhas. [...] Após a certificação, o documento era arquivado, com a finalidade de depósito e conservação, nas capitais das províncias.”

¹¹² MARTINS, Cláudio, 1979, p. 9 apud BRANDELLI, Leonardo. **Teoria geral do notarial**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. E-book. Passagem semelhante do livro História do Direito Notarial e Registral, p. 15 (disponível em <http://lms.ead1.com.br/webfolio/Mod1270/mod_historia_do_direito_notarial_v2.pdf>): “[...] ao tratar das corporações em Constantinopla, incluiu-se a Corporação dos Notários e dos *Tabularii* dedicando-se à mesma 26 artigos. [...] assim tratava minuciosamente da atividade desenvolvida pelos *tabeliones*, pode-se destacar seus necessários predicados: a) ser um homem de bons costumes com prudência singular, ser sério, inteligente, discreto no falar e mestre em raciocinar; b) ter técnica, representada principalmente pelo conhecimento dos 40 volumes do Manual de Direito e dos 60 volumes dos Basílicos; c) ter aptidão física, principalmente nos sentidos de visão, audição e demais sentidos, como características inerentes a um homem excepcional, para que conseguisse captar os aspectos especiais de sua profissão; d) ser aprovado em um exame realizado perante seus pares. O que indica, a existência, nesta época, de uma estrutura organizacional; e) aprovado no exame, era nomeado pelo prefeito da cidade, eis que este ocupava a mais elevada posição na administração; f) em sua nomeação deveria jurar que chegou ao cargo por sua ciência e prudência, de forma que se encontra instruído e apto para o desempenho da função, e que não conseguira por graça, favor, amizade ou parentesco.”

Essas seriam as origens do notariado no mundo. No Brasil, diz-se que o primeiro a exercer funções semelhantes à de tabelião foi Pero Vaz de Caminha, que narrou e documentou minuciosamente a descoberta e posse do Brasil. Nesta época de descobrimentos da América, os tabeliães acompanhavam as navegações, fazendo parte da armada das naves, para registrar os acontecimentos e as formalidades oficiais de posse das terras descobertas¹¹³.

Sendo o Brasil colônia de Portugal, as Leis que lá vigiam passaram a ser aplicadas aqui também, seguindo o notariado brasileiro as regras, tal qual dispunham em Portugal. No período de Brasil Colônia, os cargos de Tabelião se davam por meio de nomeação real, sendo o beneficiado investido de um direito vitalício.

Mesmo após a Independência do Brasil, as disposições trazidas pelas Ordenações Filipinas continuaram a reger o modo e a forma como deveria ser exercida a atividade notarial. Assim dispunha:

Escreverão em hum livro em que cada hum para isso terá, todas as notas dos contractos, que fizeram. E como forem scriptas, logo as leam perante as partes e testemunhas, as quaes ao menos serão duas. E tanto que as partes outorgarem, assinarão ellas e as testemunhas. E se cada huma das partes não souber assinar, assinará por ella huma pessoa, ou outra testemunha, que seja além das duas, fazendo menção, como assina pela parte, ou partes por quanto ellas não sabem assinar. E se em lendo a dita Nota, for emendada, acrescentada por entrelinha, minguada, ou riscada alguma cousa, o Tabellião fará de tudo menção no fim da dita Nota, antes das partes e testemunhas assinarem, de maneira que depois não possa sobre isso haver dúvida alguma.¹¹⁴

Posteriormente, foram editadas leis com conteúdo notarial, mas a regulamentação brasileira da atividade notarial mesmo só veio com a Constituição de 1988 e, posteriormente, com a Lei nº 8.935/1994.

Com relação ao registro civil das pessoas naturais, doutrina aponta como embrião da atividade a imposição do imperador Marco Aurélio de que os nascimentos fossem comunicados aos chamados *tabularii*. A intenção do imperador era formar um senso, para manter o controle fiscal e do contingente militar. Ainda que o interesse fosse para controle eminentemente militar, indiretamente, formou-se um sistema de coleta desses acontecimentos¹¹⁵.

¹¹³ SALLES, 1974 apud BRANDELLI, Leonardo. **Teoria geral do notarial**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. E-book.

¹¹⁴ FILIPPE O PRIMEIRO, D. (Recomp.). **Ordenações e leis do reino de Portugal**. 10 ed. Coimbra: Real Imprensa da Universidade, 1833. Tomo 1, p. 339-340.

¹¹⁵ TIZIANI, Marcelo Gonçalves. **Uma breve história do registro civil na antiguidade**. Disponível em:

A Igreja Católica já se interessava pelo registro de bispos, príncipes e fiéis vivos ou mortos, para a celebração de missas e para a perpetuação da memória dos benfeitores e daqueles dignos de sepultura cristã¹¹⁶. A sistemática de registro se intensificou durante os séculos XIV e XV, tendo o Concílio de Trento (séc. XIV) sistematizado os usos da época, tornando obrigatório para todos os católicos o registro dos batismos e casamentos, obrigação estendida aos óbitos por costume¹¹⁷. Apenas em 1804, com o Código de Napoleão, na França, o registro civil com os contornos que conhecemos hoje, universal e laico, foi criado, obrigando todos os territórios sob o jugo de Napoleão Bonaparte a adotar o novo código.

No Brasil, os registros eclesiásticos tiveram força probante e reinaram até o advento da Lei nº 1.829/1870, regulamentada pelo Decreto nº 5.604/1874, a qual tratou do registro de nascimento, casamento e óbito para os acatólicos, designando para tal função os escrivães de paz, sob imediata direção e inspeção dos respectivos juízes.¹¹⁸

No ano de 1888, foi editado o Decreto nº 9.886, o qual instituiu os registros de nascimento, de casamento e de óbito exclusivamente civis – obrigatório para todos, atribuindo tal função exclusivamente ao escrivão do Juiz de Paz.¹¹⁹ Tal decreto trouxe os contornos principais do Registro Civil Brasileiro contemporâneo. O Decreto nº

<<https://jus.com.br/artigos/42691/uma-breve-historia-do-registro-civil-na-antiguidade>>. Acesso em: 28 jul. 2017.

¹¹⁶ NALINI, José Renato. Registro Civil das Pessoas Naturais: usina de cidadania. In: DIP, Ricardo Henry Marques (Org.). **Registros públicos e segurança jurídica**. 1. ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998. p. 45.

¹¹⁷ PESSOA, Jäder Lúcio de Lima. **Registro civil de nascimento**: direito fundamental e pressuposto para o exercício da cidadania. Brasil, 1988-2006. Campos dos Goytacazes, 2006. Dissertação (Mestrado em Direito) – Curso de Pós-Graduação, Faculdade de Direito de Campos. Disponível em: <<http://fdc.br/Arquivos/Mestrado/Dissertacoes/Integral/JaderLucioLimaPessoa.pdf>> Acesso em: 28 jul. 2017. p. 19. Na mesma página: “[...] os assentamentos eclesiásticos possuíam alguns inconvenientes: eram restritos aos católicos, além de não haver uniformidade de procedimento entre os párocos. Os registros paroquiais, muitas vezes, não incluíam os nomes dos pais, mas sim os dos padrinhos; às vezes, faziam menção à data de batismo e não à de nascimento.”

¹¹⁸ Brasil. Lei nº 1.829, de 9 de setembro de 1870. Sanciona o decreto da Assembleia Geral que manda proceder o recenseamento da população do Império. **Secretaria de Estado dos Negócios do Império**, 14 set. 1870. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1870-09-09;1829>>. Acesso em: 29 jul. 2017.

¹¹⁹ BRASIL. Câmara dos Deputados. Decreto nº 9.886, de 7 de março de 1888. Manda observar o novo Regulamento para a execução do art. 2º da Lei n. 1829 de 9 de Setembro de 1870 na parte que estabelece o registro civil dos nascimentos, casamentos e óbitos, do acordo com a autorização do art. 2º do Decreto n. 3316 de 11 de Junho do 1887. In: _____. **Coleção de Leis do Império do Brasil**. v. 1, 1888, pt. II, p. 248. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-9886-7-marco-1888-542304-publicacaooriginal-50566-pe.html>>. Acesso em: 28 jul. 2017.

181/1890 tratou do casamento civil, que passou a ser o único reconhecido oficialmente.¹²⁰

No que tange ao surgimento dos registros de imóveis, este deu-se um pouco mais tarde, considerando que inicialmente a ocupação do solo era feita pela tomada da posse sem qualquer título.¹²¹

A Constituição Imperial de 25 de março de 1824 previa a garantia do direito à propriedade em sua plenitude. No entanto, antes da previsão legal do registro de imóveis, criou-se primeiramente, com a Lei Orçamentária nº 317/1843, o registro geral de hipotecas, regulamentada pelo Decreto nº 482 de 1846, prevendo a criação do mencionado registro em cada uma das comarcas do Império, ficando o mesmo provisoriamente a cargo de um dos tabeliães da cidade ou vila principal da comarca, estipulando ainda as regras gerais para inscrição da hipoteca.¹²² Com bem observaram Lamana Paiva e Décio Antonio Erpen: “Vê-se assim que o instituto do crédito precedeu à titulação da propriedade. A inscrição da hipoteca antecedeu a transcrição do imóvel, que só veio a ser instituída com a lei nº 1.237/1864.”¹²³

Em 1850, foi editada a Lei nº 601, determinando a necessidade de separação das terras públicas das particulares, a regularização e medição das mesmas.¹²⁴ Pelo Decreto nº 1.318/1854, foi regulamentada a Lei nº 601/1850 e assentado que as declarações de posse deveriam ser feitas perante o vigário da Igreja Católica, em livros de registro por eles abertos, numerados, rubricados e encerrados, e conter o nome do possuidor, o local e extensão da posse.¹²⁵

¹²⁰ BRASIL. Decreto nº 181, de 24 de janeiro de 1890. Promulga a lei sobre o casamento civil. In: _____. **Coleção de Leis do Brasil**. 1890. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D181.htm>. Acesso em: 30 jul. 2017.

¹²¹ ERPEN, Décio Antônio; PAIVA, João Pedro Lamana. Panorama histórico do registro de imóveis no Brasil. In: DIP, Ricardo; JACOMINO, Sérgio (Org.). **Doutrinas essenciais: direito registral**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 145-151. v. II, p. 145.

¹²² BRASIL. Decreto nº 482, de 14 de Novembro de 1846. Estabelece o Regulamento para o Registro geral das hypothecas. In: _____. **Coleção de Leis do Império do Brasil**. v. 1, pt. II, 1846, p. 153. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-482-14-novembro-1846-560540-publicacaooriginal-83591-pe.html>>. Acesso em: 28 jul. 2017.

¹²³ ERPEN, Décio Antônio. PAIVA, João Pedro Lamana. Panorama histórico do registro de imóveis no Brasil. In: **Doutrinas Essenciais Direito Registral**. Vol. II. p.146.

¹²⁴ BRASIL. Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. In: **Coleção das leis do Brasil**. v. 1, 1850, p. 307. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L0601-1850.htm>. Acesso em: 28 jul. 2017.

¹²⁵ BRASIL. Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854. Manda executar a Lei nº 601, de 18 de Setembro de 1850. In: _____. **Coleção das Leis Império do Brasil**. Tomo XV, Parte 2, 1854, p. 10. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D1318.htm>. Acesso em: 29 jul. 2017.

Para a doutrina, o “Registro do Vigário” era meramente declaratório. Para Enrique Rajoy Brey, as instituições de registro efetivamente nasceram em fins do século XIX, pois até então, simplesmente existiam organismos diferentes, de caráter governamental, que se encarregavam de arquivar os contratos da terra.¹²⁶

Assim, o registro de imóveis, com função de transcrever aquisições imobiliárias e inscrever ônus reais, instituiu-se no Brasil apenas com o advento da Lei nº 1.237 de 24/09/1864, regulamentada pelo Decreto nº 3.453/1865¹²⁷. A mencionada lei determinou a instalação de um registro geral em cada comarca, em que se concentrariam os registros de aquisições de imóveis e inscrição de ônus sobre eles, inclusive as hipotecas; atribuiu tal mister aos tabeliães locais que passaram a se distinguirem dos demais e trabalhar sob a denominação de oficiais do registro geral. A referida lei previa, ainda, a obrigatoriedade de escritura pública como substância do contrato, o efeito constitutivo do registro, os livros de transcrições, protocolo, indicador real e pessoal, o dever de guarda dos livros, a possibilidade de contratação de escreventes, a publicidade registral, etc.¹²⁸

Cumprir destacar que, neste período, as aquisições imobiliárias eram transcritas nos livros gerais. Isso significa dizer que cada transação era objeto de uma transcrição, onde se reproduzia no livro de registro todo o conteúdo da transação, havendo, a cada transação, um novo número de registro, de maneira que a sequência de transmissões se dava pelo nome dos transmitentes e adquirentes. Portanto, o conhecimento do histórico dos títulos de propriedade do imóvel demandava a pesquisa em vários livros.¹²⁹

O Código Civil de 1916 erigiu o registro imobiliário em instituição pública, de caráter jurídico, encarregada de consignar os atos e fatos que afetem o domínio em

¹²⁶ BREY, Enrique Rajoy. Registro da propriedade e bases geográficas. **Revista de Direito Imobiliário: RDI**, São Paulo, v. 27, n. 57, p. 282-307, jul./dez. 2004, p. 528. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/89599>>. Acesso em: 28 jul. 2017.

¹²⁷ BRASIL. Decreto nº 3.453, de 26 de abril de 1865. Manda observar o Regulamento para execução da Lei nº 1.237 de 24 de Setembro de 1854, que reformou a legislação hypothecaria. In: _____. **Coleção de Leis do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dim/DIM3453.htm>. Acesso em: 28 jul. 2017.

¹²⁸ BRASIL. Lei nº 1.237, de 24 de setembro de 1864. Reforma a Legislação Hypothecaria, e estabelece as bases das sociedades de credito real. In: _____. **Coleção de Leis do Brasil de 1864**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dim/DIM3453.htm>. Acesso em: 28 jul. 2017.

¹²⁹ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros públicos: teoria e prática**. 8. ed. rev. atual. e ampl. Salvador: Editora Juspodivm, 2017, p. 502.

suas diferentes situações ou limitações, o que torna o registro imobiliário apto a dar certeza à propriedade e garantia do crédito por meio da escrita em seus livros.¹³⁰

Vitor Frederico Kümpel afirma que o Código Civil de 1916, em dispositivos esparsos do *códex*, consagrou três efeitos fundamentais do registro de imóveis: o constitutivo, o comprobatório e o publicitário:

Para regular a nova ordem jurídica, sucedeu-se ao Código Civil/1916 o decreto 12.343, de 3/1/1917, que deu instruções para a execução dos atos dos registros instituídos pelo Código Civil, atribuindo-se ao Registro de Imóveis a inscrição e transcrição ou averbação:

- dos títulos translativos da propriedade (art. 531), para aquisição (art. 530, n. I) ou extinção (art. 589, § 1º) do domínio, dos constitutivos de direitos e ônus reais (arts. 674, 676 e 810), para sua eficácia contra terceiros, e do ato da instituição do bem de família (arts. 71 e 73.)
- dos julgados e sentenças: I, nas ações divisórias, pondo termo à “indivisão”, e, nos inventários, adjudicando bens a credores da herança (art. 532, ns. I e II); II, declaratórias da posse por usucapião (arts. 550 e 698); III, das do desquite, nulidade ou anulação do casamento (art. 267, ns. I e II), ou restabelecimento da sociedade conjugal (art. 323), e separação do dote (art. 309, parágrafo único).
- das convenções antenupciais (art. 261).
- das arrematações ou adjudicação em hasta publica (art. 4.532, n. III), e demais atos subordinados ao registro, como solenidade da sua forma extrínseca.¹³¹

Após o advento do Código Civil de 1916, diversas leis foram criadas para aprimorar registro imobiliário brasileiro¹³². Em 1973, foi promulgada a Lei que até hoje é o marco dos registros públicos no Brasil, a Lei nº 6.015/1973. Para o registro de imóveis, ela trouxe um reflexo especial, uma vez que alterou o próprio sistema registral.¹³³ A partir dessa lei, o registro de imóveis passou a seguir o sistema de fôlio real, onde cada folha do livro de registro de imóveis é atribuída a um determinado imóvel (matrícula ou fôlio real), e todas as transações que envolvam aquele imóvel são nela registradas, contendo um resumo, de forma narrativa, do conteúdo do título (nome, qualificação das partes, o título de transmissão ou ônus, forma e caracterização do contrato, valor do contrato, etc.). Dessa maneira, para conhecer toda a filiação dominial e a realidade jurídica do imóvel, basta o exame unicamente da matrícula.¹³⁴

¹³⁰ LOUREIRO, Waldemar apud BALBINO FILHO, Nicolau, **Registro de imóveis**: doutrina, pratica e jurisprudência. 15. ed. rev. atual. Editora Sairava, 2010, p. 73-74.

¹³¹ KÜMPEL, Vitor Frederico. **Evolução histórica da atividade registral imobiliária no Brasil e o surgimento dos princípios registraes**. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/Registralhas/98,MI179743,41046-Evolucao+historica+da+atividade+registral+imobiliaria+no+Brasil+e+o>>. Acesso em: 9 jul. 2017.

¹³² Lei nº 4.827 de 07/02/1924, Lei nº 18.542 de 1928 e Decreto 4.857 de 1939.

¹³³ BRASIL. **Lei nº 6.015...**

¹³⁴ BRASIL. **Lei nº 6.015...**

¹³⁴ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros...**, p. 502.

Com mais de 40 anos e diversas alterações e leis complementares, a Lei nº 6.015/1973, é ainda a fonte inicial e principal da normativa dos registros públicos no Brasil.

2.2 A DISCIPLINA LEGAL DOS SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTRO NO BRASIL

Como se observou no item anterior, a atividade notarial e de registro vem evoluindo ao longo dos anos, de maneira que atualmente encontra seus contornos essenciais na Constituição Federal e é complementada por leis infraconstitucionais e por atos normativos.

Dispõe o art. 22 da Constituição Federal que compete privativamente à União legislar sobre os registros públicos, bem como o art. 236:

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.¹³⁵

Conforme previsto nos dispositivos constitucionais, a regulamentação da matéria coube ao legislador ordinário, que o fez por meio de diversas leis, destacando-se a Lei nº 8.935/1994, denominada Lei dos Notários e Registradores.

A compreensão da disciplina legal dos serviços notariais e de registro, passa inicialmente pelo estudo da natureza jurídica da atividade. Como visto, o art. 236 da Constituição Federal dispõe que os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado por delegação do poder público. Embora o dispositivo fale em delegação, esta não se dá nos mesmos moldes previstos no art. 175 da Constituição

¹³⁵ BRASIL. Senado Federal. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 2013. Texto consolidado até a Emenda Constitucional nº 72 de 2 de abril de 2013. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/transparencia/leg/pdf/Constituicao%20Federal%20de%201988.pdf/at_do_wnload/file>. Acesso em: 17 set. 2017.

Federal¹³⁶, isto porque a delegação deste último dispositivo caracteriza-se pela transferência da execução de determinado serviço público por contrato mediante concessão, permissão ou autorização para um particular, o qual passa a executá-lo em seu nome e por sua conta e risco, mas sob a fiscalização e o controle da Administração Pública.

Como se observa, a delegação é para serviços públicos, os quais, segundo Celso Antonio Bandeira de Mello, são “[...] toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de Direito Público”¹³⁷.

Inicialmente, há que se pontuar que os serviços notariais e de registro não se tratam de serviços públicos, pois não se destinam apenas a conferir maior comodidade e utilidade aos cidadãos, mas sim, conforme o art. 1º da Lei nº 8.935/1994, tratam-se de serviços de organização técnica e administrativa, destinados a garantir a publicidade, a autenticidade, a segurança e a eficácia dos atos jurídicos.¹³⁸

O ministro Carlos Ayres Britto, no julgamento da ADI 3151, para referir-se ao regime jurídico dos serviços notariais e de registro, pontuou exatamente as diferenças entre a delegação do serviço público comum e a delegação dos serviços notariais e de registro:

- a) Trata-se de atividades jurídicas próprias do Estado e não simplesmente de atividades materiais, cuja prestação é transpassada para os particulares mediante delegação. Transpassada não por conduto dos mecanismos da concessão ou da permissão, normados pelo caput do art. 175 da Constituição como instrumentos contratuais de privatização do exercício dessa atividade material (não jurídica) em que se constituem os serviços públicos;
- b) A delegação que lhes timbra a funcionalidade não se traduz, por nenhuma forma, em cláusulas contratuais;
- c) a sua delegação somente pode recair sobre pessoa natural, e não sobre uma empresa ou pessoa mercantil, visto que empresa ou pessoa mercantil é que versa

¹³⁶ Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

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

II - os direitos dos usuários;

III - política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado.

¹³⁷ MELLO, Celso Antonio Bandeira. **Curso de direito administrativo**. 28. ed. rev. atual. São Paulo: Editora Malheiros, 2011. p. 679.

¹³⁸ BRASIL. **Lei nº 8.935...**

a Magna Carta Federal em tema de concessão ou permissão de serviço público, tal pessoa natural há de ganhar habilitação em concurso público de provas e títulos, não por adjudicação em processo licitatório, regrado pela Constituição como antecedente necessário do contrato de concessão ou permissão para desempenho de serviço público; e) são atividades estatais cujo exercício privado jaz sob a exclusiva fiscalização do Poder Judiciário, e não sob órgão ou entidade do Poder Executivo, sabido que por órgão ou entidade do Poder Executivo é que se dá a imediata fiscalização das empresas concessionárias ou permissionárias de serviços públicos. Por órgãos do Poder Judiciário que se marca a presença do Estado para conferir certeza e liquidez jurídica às relações inter-partes, com esta conhecida diferença: o modo usual de atuação do Poder Judiciário se dá sob o signo da contenciosidade, enquanto o invariável modo de atuação das serventias extra-forenses não adentra essa delicada esfera da litiosidade entre sujeitos de direito; f) as atividades notariais e de registro não se inscrevem no âmbito das remuneráveis por tarifa ou preço público, mas no círculo das que se pautam por uma tabela de emolumentos, jungidos estes a normas gerais que se editam por lei necessariamente federal.¹³⁹

Para Luiz Egon Richter, “aqui reside o traço diferencial da delegação das atividades tabelioas, notariais e de registros públicos, se comparada com a delegação ordinária de serviço público. O delegatário das atividades tabelioas, notariais e de registro não faz as vezes do Estado, mas atua na qualidade de Estado, enquanto que o delegatário de serviço público faz as vezes do Estado.”¹⁴⁰

Em sentido semelhante, foram as palavras do ministro Ayres Britto, no julgamento da ADI 3.643:

[...] serviços notariais e de registro são típicas atividades estatais, mas não são serviços públicos, propriamente. Inscrevem-se, isto sim, entre as atividades tidas como função pública *lato sensu*, a exemplo das funções de legislação, diplomacia, defesa nacional, segurança pública, trânsito, controle externo e tantos outros cometimentos que, nem por ser de exclusivo domínio estatal, passam a se confundir com serviço público.¹⁴¹

Assim, a função exercida pela delegação dos serviços notariais e de registro recai sobre uma pessoa natural, a qual, após ser habilitada em concurso público de provas e títulos, passa a ser chamada de notário ou registrador, dotado de fé pública

¹³⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3151 MT. Partes: Associação dos Notários e Registradores do Brasil - Anoreg/Br, Antônio Carlos Mendes e outro(A/S), governador do estado de Mato Grosso, Assembléia Legislativa do estado de Mato Grosso, Roberto Quiroga Mosquera e outros. Relator: Min. Carlos Ayres Britto. Brasília, DF, 8 de junho de 2005. **Diário de Justiça**, 28 de abril de 2006.

¹⁴⁰ RICHTER, Luiz Egon. **Da natureza jurídica da delegação das funções públicas tabelioa, notarial e registral**: considerações e reflexões. Disponível em: <<http://slideplayer.com.br/slide/1230496/>>. Acesso em 26 jul. 2017.

¹⁴¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.643. Requerente: Associação dos Notários e Registradores do Brasil - Anoreg/BR. Requerido: Governadora do Estado do Rio de Janeiro, Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Relator: Min. Carlos Ayres Britto. Brasília, DF, 8 novembro de 2006. **Diário de Justiça**, 16 de fevereiro de 2007.

para os atos que praticar em virtude da profissão, como decorrência da função pública que exerce.

Ressalta-se que o titular da fé pública é o Estado, que a delega em virtude de lei a alguns profissionais, entre eles os notários e registradores, a fim de que aquilo que atestarem e afirmarem apresente presunção legal de veracidade e legalidade. Esta característica faz com que a doutrina classifique tais profissionais como particulares em colaboração com a Administração Pública¹⁴², uma vez que incabível o seu enquadramento como agente público, pois exercem a atividade em caráter privado, sem qualquer vinculação hierárquica com o Poder Público.

Luiz Egon Richter afirma que

as atividades tabelioas, notariais e de registros públicos, a despeito da natureza tipicamente estatal, por serem atividades jurídicas, voltadas à segurança jurídica dos atos e fatos da vida privada, por opção político-constitucional, obrigatoriamente têm o seu exercício delegado a particulares. Estes particulares, não titularizam cargos públicos, porque estas funções não estão vinculadas competencialmente a nenhum dos Poderes Clássicos do Estado (...) são agentes públicos, investidos em funções tipicamente estatais, cujos atos praticados no exercício da função são imputados ao Estado por força da relação institucional do regime da delegação.¹⁴³

Assim, os notários e registradores não se vinculam a nenhum dos poderes da Administração Pública, sujeitam-se apenas à fiscalização do Poder Judiciário, em virtude da função que exercem, conforme prevê a parte final do inciso I do art. 236 da Constituição Federal.

José Afonso da Silva observa que “uma coisa, porém, é a natureza do serviço em si; outra é a natureza de sua prestação.”¹⁴⁴ Esta afirmação traduz exatamente o que o *caput* do art. 236 da Constituição Federal quer dizer: a atividade em si, tem natureza pública e deve ser regida pelo direito público, mas o gerenciamento da serventia, no que tange à organização administrativa e financeira, deve seguir o regime de direito privado em virtude da autonomia que tais profissionais possuem. Luís Paulo Aliende Ribeiro sintetiza a questão, afirmando:

¹⁴² Celso Antonio Bandeira de Mello, p. 251. “É pois o caso dos titulares de serventias da justiça não oficializadas, como notários e registradores, *ex vi* do art. 236 da Constituição, e, bem assim, outros sujeitos que praticam, com o reconhecimento do Poder Público, certos atos dotados de força jurídica oficial, como ocorre com os diretores de faculdades particulares reconhecidas.”

¹⁴³ RICHTER, Luiz Egon. Op. cit.

¹⁴⁴ SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. São Paulo: Editora Malheiros, 2005, p. 874.

o serviço público vai até o reconhecimento de que se trata de função estatal; de que o Estado mantém a titularidade do poder da fé pública cujo exercício delega a particulares, o que abrange a regulação da atividade no âmbito da relação de sujeição especial que liga cada particular titular de delegação ao Estado outorgante, a organização dos serviços, a seleção (mediante concurso de provas e títulos) dos profissionais do direito, a outorga e cessação da delegação, a regulamentação técnica e a fiscalização da prestação dos serviços para assegurar aos usuários sua continuidade, universalidade, uniformidade, modicidade e adequação.¹⁴⁵

Diante do exposto, conclui-se que a natureza jurídica da atividade notarial e registral é *sui generis*, peculiar e única para sua atividade, ora regendo-se pela natureza pública, ora pela natureza privada.

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.”¹⁴⁶ Além da Constituição Federal, a Lei n° 8.935/1994 (Lei dos Notários e Registradores) e a Resolução n° 81/2009, do Conselho Nacional de Justiça, também regulam a matéria referente ao ingresso na atividade.

Quando falamos em ingresso, estamos falando do ato de outorga da delegação pelo Poder Público. Para Walter Ceneviva, “O ingresso, que culmina com a outorga da delegação, consiste em processo complexo, composto de uma série de atos, cuja natureza administrativa não se altera pelo fato de ser parcialmente praticado pelo Poder Judiciário.”¹⁴⁷ Assim, o ingresso na atividade notarial e registral será sempre precedido de concurso público, de provimento ou de remoção.

O provimento refere-se ao ingresso de fora para dentro e se dá com a aprovação em concurso público por bacharel em direito, ou com a aprovação em concurso público por candidato não bacharel em direito que tenha completado, até a data da primeira publicação do edital do concurso, 10 (dez) anos de exercício em serviço notarial ou de registro. O ingresso por remoção dá-se pelo Tabelião ou Registrador que esteja na atividade há mais de 2 anos em determinado Estado, e que

¹⁴⁵ RIBEIRO, Luís Paulo Aliende. **Regulação da função pública notarial e de registro**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 181.

¹⁴⁶ BRASIL. Senado Federal. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 2013. Texto consolidado até a Emenda Constitucional n° 72 de 2 de abril de 2013. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/transparencia/leg/pdf/Constituicao%20Federal%20de%201988.pdf/at_do_wnload/file>. Acesso em: 17 set. 2017.

¹⁴⁷ CENEVIVA, Walter. **Lei dos notários e dos registradores comentada**. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 169.

participe novamente de um concurso público de provas e títulos para concorrer a vagas reservadas para estes, para a mudança de serventia. Assim, 2/3 das vagas de serventias extrajudiciais são destinadas ao ingresso por provimento e 1/3 ao ingresso por remoção, de acordo com a data de vacância das serventias.¹⁴⁸

O art. 14 da Lei nº 8.935/1994 traz os requisitos indispensáveis para a outorga da delegação do exercício da atividade notarial e de registro:

- I - habilitação em concurso público de provas e títulos;
- II - nacionalidade brasileira;
- III - capacidade civil;
- IV - quitação com as obrigações eleitorais e militares;
- V - diploma de bacharel em direito ou até a data da primeira publicação do edital do concurso de provas e títulos, 10 (dez) anos comprovadamente de exercício em serviço notarial ou de registro.
- VI - verificação de conduta condigna para o exercício da profissão.¹⁴⁹

Para Walter Ceneviva, o prazo de 10 (dez) anos de atividade exercida em serviço notarial e de registro para concorrer no concurso público pode ser ininterrupto ou pode resultar da soma de períodos descontínuos.¹⁵⁰

Embora o art. 16 da Lei nº 8.935/1994 dispõe ser possível apenas concurso de títulos para o ingresso na forma de remoção, tal dispositivo foi considerado inconstitucional. Portanto, para a remoção também é essencial a aprovação em concurso de provas e títulos, conforme determina a Constituição Federal. O concurso de provas e títulos será realizado pelo Poder Judiciário com a participação em todas as suas fases, desde a publicação do edital até a outorga da delegação, da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), do Ministério Público, de um notário e de um registrador.

Com o encerramento do concurso, os candidatos escolhem de acordo com a classificação, dentre as serventias ofertadas no certame, recebendo a outorga da delegação do Presidente do Tribunal de Justiça. Após este procedimento, no prazo de 30 dias dá-se a investidura perante a Corregedoria Geral de Justiça do Estado, para,

¹⁴⁸ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução Nº 81 de 9 de junho de 2009. Dispõe sobre os concursos públicos de provas e títulos, para a outorga das Delegações de Notas e de Registro, e minuta de edital. **Diário de Justiça Eletrônico**, 16 set. 2009. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2769>>. Acesso em: 30 jul. 2017.

¹⁴⁹ BRASIL. **Lei nº 8.935...**

¹⁵⁰ CENEVIVA, Walter. **Lei dos notários...**, p. 178.

por fim, ser autorizada a entrada em exercício na atividade delegada pelo Corregedor Geral de justiça ou por magistrado por ele designado.

Após a outorga, só se admite a extinção da delegação nas hipóteses expressamente previstas no art. 35 da Lei nº 8.935/1994, quais sejam:

- I - morte;
- II - aposentadoria facultativa;
- III - invalidez;
- IV - renúncia;
- V - perda, decorrente de sentença judicial transitada em julgado ou decorrente de processo administrativo instaurado pelo juízo competente, assegurado amplo direito de defesa;
- VI - descumprimento, comprovado, da gratuidade estabelecida na Lei nº 9.534/97.¹⁵¹

Extinta a delegação, a autoridade competente declarará vago o respectivo serviço, designará o substituto mais antigo para responder pelo expediente e abrirá concurso para delegação da serventia a novo concurso.

No que concerne a remuneração nos Serviços Notariais e de Registro, o art. 236, § 2º da Constituição Federal, trouxe em seu bojo a forma de remuneração dos atos praticados pelos serviços notariais e de registro, qual seja, mediante a percepção de emolumentos, cujas regras gerais são traçadas por lei federal.

A Lei nº 8.935/1994 também trouxe, em seu art. 28, o direito dos notários e oficiais de registro à percepção dos emolumentos integrais pelos atos praticados na serventia. Assim, não há dúvidas de que o valor percebido pelos notários e registradores decorrentes da prática de atos de seu ofício denomina-se emolumentos.

A Lei nº 10.169/2000, que regulamentou em âmbito federal a fixação de emolumentos, assim dispôs:

Art. 1º Os Estados e o Distrito Federal fixarão o valor dos emolumentos relativos aos atos praticados pelos respectivos serviços notariais e de registro, observadas as normas desta Lei. Parágrafo único. O valor fixado para os emolumentos deverá corresponder ao **efetivo custo e à adequada e suficiente remuneração dos serviços prestados**.

Art. 2º Para a fixação do valor dos emolumentos, a Lei dos Estados e do Distrito Federal levará em conta a **natureza pública e o caráter social dos serviços notariais e de registro** [...].¹⁵²

¹⁵¹ BRASIL. Lei nº 8.935...

¹⁵² BRASIL. Lei nº 10.169, de 29 de dezembro de 2000. Regula o § 2º do art. 236 da Constituição Federal, mediante o estabelecimento de normas gerais para a fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Poder Executivo, Brasília, DF, 30 dez. 2000. Edição Extra, p. 1, grifo nosso.

Portanto, a elaboração da tabela de emolumentos deve ser feita pelos Estados, respeitadas as diretrizes gerais trazidas pela lei federal. A lei federal dispõe ainda o dever dos Estados estipularem as custas de acordo com o valor econômico atribuído ao negócio, ou seja, mediante faixas que estabelecem valores mínimos e máximos no qual se enquadra o valor constante do documento, estabelecendo-se assim o valor dos emolumentos para a prática daquele ato, sem esquecer-se de prever o valor a ser cobrado pela prática de atos sem valor declarado. Ressalva-se ainda que é expressamente proibido fixar os emolumentos em percentual incidente sobre o valor do negócio, bem como cobrar quaisquer valores que não estejam expressamente previstos nas tabelas de emolumentos.

Os valores arrecadados a título de emolumentos não se destinam exclusivamente à remuneração do tabelião, prestando-se ainda ao custeio das despesas gerais e com pessoal para a manutenção do serviço. Por isso, alguns doutrinadores criticam a afirmação de que os emolumentos seriam a remuneração do tabelião ou registrador. Para Walter Ceneviva, “a natureza das custas cobras à parte, porém, é outra. Não remuneram o oficial, mas lhe dão o necessário suporte econômico-financeiro para o exercício de suas funções e para a cobertura de todas as despesas, abatidas previamente as parcelas que a lei atribui ao Estado ou às instituições [...]”¹⁵³ Cumpre mencionar ainda que já está consolidado na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) que os emolumentos tratam-se de espécie tributária taxa. Nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello:

[...] as custas judiciais e os emolumentos concernentes aos serviços notariais e registrares possuem natureza tributária, qualificando-se como taxas remuneratórias de serviços públicos, sujeitando-se [...] ao regime jurídico constitucional pertinente a essa especial modalidade de tributo vinculado, notadamente aos princípios fundamentais que proclamam, dentre outras, as garantias essenciais da reserva de competência impositiva, da legalidade, da isonomia e da anterioridade.¹⁵⁴

¹⁵³ CENEVIVA, Walter. **Lei dos registros públicos comentada**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 85.

¹⁵⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.378-5. Requerente: Procurador-geral da República. Requerido: Governador do estado do Espírito Santo. Requerida: Assembléia Legislativa do Estado do Espírito Santo. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, DF, 30 de novembro de 1995. **Diário de Justiça**, Brasília, DF, 30 maio 1997. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347013&pgl=1&pgF=100000>> Acesso em: 4 abr. 2017.

A constatação desta conclusão não foi fácil, gerando polêmica por diversas vezes no meio jurídico; isto porque alguns alegavam se sobressair a natureza alimentar dos emolumentos, outros mencionavam um caráter empresarial dos serviços notariais e de registro.¹⁵⁵ No entanto, a jurisprudência concluiu que, no aspecto da remuneração, por serem os serviços notariais e de registro uma atividade essencial ao Estado, um serviço público, não poderia ser regida neste aspecto pelo viés privado, e prevalecendo a natureza jurídica pública da remuneração e portanto, possível a retribuição mediante taxa.

Além disso, em 2003, criou-se a Lei Complementar nº 116, que trouxe em seu bojo a incidência de Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) sobre os serviços notariais e de registro.¹⁵⁶ Tal dispositivo foi objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade (nº 3.089), tendo em vista que o art. 145, § 2º da Constituição Federal, expressamente proíbe que taxas tenham a base de cálculo própria de impostos, bem como por interpretação do art. 150, VI, a e § 2º, o qual propõe a imunidade tributária recíproca aos serviços notariais e de registros, uma vez que caracterizam-se como serviços públicos.

No entanto, em 2008, a mencionada ADI foi julgada improcedente, consignando o ministro Joaquim Barbosa em seu acórdão que:

As pessoas que exercem atividade notarial não são imunes a tributação, porquanto a circunstância de desenvolverem os respectivos serviços com intuito lucrativo invoca a exceção prevista no artigo 150, § 3º da Constituição. O recebimento de remuneração pela prestação dos serviços confirma, ainda a capacidade contributiva. A imunidade recíproca é uma garantia ou prerrogativa imediata de entidades políticas federativas, e não de particulares que executem, com intuito lucrativo, serviços públicos mediante concessão ou delegação, devidamente remunerados. Não há diferenciação que justifique a tributação dos serviços públicos concedidos e a não tributação das atividades delegadas.¹⁵⁷

¹⁵⁵ MELO JUNIOR, Regnoberto Marques de. **Da natureza jurídica dos emolumentos notariais e registrais**. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/6313/da-natureza-juridica-dos-emolumentos-notariais-e-registrais>>. Acesso em: 04/04/2017.

¹⁵⁶ BRASIL. **Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003**. Dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, 1º ago. 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp116.htm>. Acesso em: 30 jul. 2017.

¹⁵⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.089-2. Relator originário: Carlos Britto. Relator do acórdão: Joaquim Barbosa. Brasília, DF, 13 de fevereiro de 2008. **Diário de Justiça Eletrônico**, n. 142, 1 ago. 2008. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=539087>>. Acesso em: 7 abr. 2017.

Assim, resta consolidado o entendimento de que emolumentos são taxas, e como tributos, possuem natureza compulsória para aqueles que utilizam o serviço. Dispõe o art. 14 da Lei nº 6.015/1973 que os emolumentos devem ser pagos pelo interessado que os requerer, no ato de requerimento ou no da apresentação do título, sendo vedado ao tabelião ou registrador deixar de cobrar ou conceder descontos (art. 28 e 31, III, da Lei nº 6.015/1973 e Art. 7º do Provimento 45/2015 do Conselho Nacional de Justiça¹⁵⁸), salvo as exceções legais.¹⁵⁹

No que tange a isenção do pagamento de emolumentos, são diversas as leis que tratam do assunto. A título exemplificativo podemos citar a gratuidade para todos do registro de nascimento, de óbito, bem como da primeira certidão respectiva (Lei nº 9.534/1997), a gratuidade para os reconhecidamente pobres de todas as certidões emitidas no registro civil das pessoas naturais (Lei nº 6.015/1973, art. 30), a habilitação, registro e primeira certidão de casamento (art. 1.512, par. único do Código Civil), a escritura e demais atos notariais decorrentes de separação e divórcio (Lei nº 11.441/2007, art. 3, § 3º), a isenção de emolumentos para as partes beneficiárias da justiça gratuita (Lei nº 13.105/2005, art. 98, § 1º, IX), além de diversas isenções parciais, como as previstas nos art.s 290 e 290-A da Lei nº 6.015/1973, que concedem desconto nos emolumentos relacionados à primeira aquisição imobiliária para fins residenciais.

Diante do exposto, conclui-se que a percepção de emolumentos vai muito além da remuneração do titular da serventia, o que será ainda mais evidenciado ao tratar da organização do serviço.

A organização do serviço é livre pelos notários e registradores, que tem, na autonomia profissional a base fundamental do sistema notarial e registral brasileiro.¹⁶⁰ A Lei nº 8.935/1994, bem como a Lei nº 6.015/1973 trazem dispositivos que delimitam a atividade e consagram essa afirmação.

¹⁵⁸ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 45 de 13 de maio de 2015. Revoga o Provimento 34 de 09/07/2013 e a Orientação 6 de 25/11/2013 e consolida as normas relativas à manutenção e escrituração dos livros Diário Auxiliar, Visitas e Correições e Controle de Depósito Prévio pelos titulares de delegações e responsáveis interinos do serviço extrajudicial de notas e registros públicos, e dá outras providências. **Diário de Justiça Eletrônico**, 16 set. 2009. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2949>>. Acesso em: 30 jul. 2017.

¹⁵⁹ BRASIL. **Lei nº 6.015...**

¹⁶⁰ LAMANAUSKAS, Milton Fernando. A pedra angular da atividade notarial e registral. In: DEL GUÉRCIO NETO, Arthur; DEL GUÉRCIO, Lucas Barelli (Coord.). **O direito notarial e registral em artigos**. São Paulo: Editora YK, 2016. p. 151-182. p. 152.

Os notários e oficiais de registro gozam de independência no exercício de suas atribuições, e são responsáveis pelo gerenciamento administrativo e financeiro de seus serviços.¹⁶¹ Portanto, compete ao titular organizar toda a atividade, a estrutura, locação do prédio, seguro de instalação e de responsabilidade civil, insumos (água, luz, telefonia, internet, material de escritório, *toner*, papéis, selos de segurança, etc.), *softwares* de gestão, funcionários, benefícios e encargos trabalhistas, pagamento de tributos e contribuições diversas, manutenção de maquinário (ar condicionado, computadores, impressoras, *scanners*), enfim, tudo o que é necessário para funcionar adequadamente, dar condições de trabalho para os funcionários e prestar um bom serviço ao usuário¹⁶².

A boa gestão administrativa do cartório é um dever dos titulares das serventias extrajudiciais¹⁶³, cabendo ao juiz corregedor a fiscalização dos serviços para que sejam prestados com rapidez, qualidade satisfatória e de modo eficiente. Para lhe auxiliar no desempenho de suas funções, o titular pode contratar terceiros. Essa contratação é de livre escolha, tanto na quantidade como na atribuição de funções. Entre as pessoas contratadas, deve-se escolher um que será o substituto do titular nas suas ausências e impedimentos. Todas as contratações são ajustadas diretamente entre as partes, nos termos da legislação do trabalho, uma vez que o vínculo de trabalho é estabelecido diretamente com o tabelião ou registrador, não tendo qualquer vínculo com o Estado ou com a serventia extrajudicial.

Como visto acima ao tratar da natureza jurídica da atividade, a figura das serventias extrajudiciais é uma ficção jurídica, não possui personalidade jurídica, sendo toda a atividade realizada em nome da pessoa física do notário ou registrador.

A assunção em uma serventia extrajudicial dá-se por ato administrativo mediante delegação do Estado, sendo aquisição originária de um direito.¹⁶⁴ Desta maneira, quando uma nova pessoa assume a delegação de determinado serviço notarial e de registro, cabe a ela a contratação de seus auxiliares, bem como, ao

¹⁶¹ Artigos 21 e 28 da Lei nº 8.935/94.

¹⁶² FERRAZ, Patrícia André de Camargo. **Cartórios extrajudiciais**: tudo que você precisa saber. Disponível em: <<https://jota.info/carreira/cartorios-extrajudiciais-o-que-voce-precisa-saber-04072017>>. Acesso em: 5 jun. 2017.

¹⁶³ Lei nº 8.935/94, art. 30.

¹⁶⁴ FERREIRA, Renata Hellwig. A (in)aplicabilidade do instituto da sucessão trabalhista na atividade notarial e registral. **Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito/UFRGS**, Porto Alegre, v. VIII, n. 1, ano 2013, p. 13. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/ppgdir/article/viewFile/40432/27007>> Acesso em: 15 jun. 2017.

extinguir-se a delegação, também cabe a ela o encerramento dos contratos de trabalho e pagamentos devidos aos funcionários, uma vez que, como mencionado acima, o novo titular que ingressará tem uma aquisição originária do serviço.

Não se aplica o instituto da sucessão trabalhista à atividade notarial e de registro, uma vez que não se caracteriza uma sucessão comum empresarial. No livro *Curso de Direito do Trabalho*, Gustavo Filipe Barbosa Garcia elucida que, na mudança de titularidade do cartório, não se verifica propriamente aquisição, cessão, transação comercial ou civil, ou mesmo transferência de titularidade da empresa ou de atividade econômica organizada; há necessariamente a nomeação do aprovado no concurso público pelo Estado, desconhecendo a situação da serventia cuja titularidade assumirá, podendo escolher livremente seus empregados.¹⁶⁵

No mesmo sentido, Renata Hellwig Ferreira ressalta que, com a vacância, o Estado retoma a delegação e somente após a aprovação no concurso público outra pessoa é nomeada para assumir a titularidade da serventia, havendo ruptura no contrato entre vacância e assunção de novo titular. Isso não se coaduna com a ideia do instituto sucessório em que há imediata transferência de direitos e obrigações entre o antigo empregador e seu sucessor.¹⁶⁶

O Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, a fim de evitar qualquer responsabilidade para o Estado relativa à sucessão trabalhista de funcionários de serventias extrajudiciais, editou a resolução 110/94¹⁶⁷. A jurisprudência brasileira também já tratou do tema por diversas vezes:

CARTÓRIO DE NOTAS DE SÃO PAULO CARTÓRIO EXTRAJUDICIAL. ILEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM. Nos termos do artigo 236 da Constituição Federal e da Lei nº 8.935/1994, o titular do serviço notarial e de registro é quem deve responder, exclusivamente, por débitos trabalhistas decorrentes da relação de emprego que é estabelecida diretamente com o titular, e não com o cartório em si, pois não detém personalidade jurídica de direito, sendo mera repartição administrativa. Ausente a personalidade jurídica, não há falar em legitimidade do cartório para figurar no polo passivo da demanda, diante da ausência de

¹⁶⁵ GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa Garcia. **Curso de Direito do Trabalho**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012. p. 334.

¹⁶⁶ FERREIRA, Renata Hellwig. Op. cit., p. 12.

¹⁶⁷ RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. Resolução nº 110, de 17 de janeiro de 1994. Cartórios judiciais privatizados e ofícios extrajudiciais. Resolução dos contratos de trabalho pelo titular da serventia, quando de remoção, permuta ou aposentadoria voluntária. **Diário de Justiça**, n. 306, f. 1, 31 jan. 1994. Disponível em: <http://siabi.trt4.jus.br/biblioteca/direito/legislacao/atos/federais/res_tj_cm_1994_110.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2017.

capacidade processual de ser parte, pressuposto subjetivo de existência e validade do processo. Recurso de revista conhecido e provido. [...].¹⁶⁸

CARTÓRIO. SUCESSÃO TRABALHISTA. AUSÊNCIA DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS AO TITULAR SUCESSOR. Sendo certo que a relação de emprego nos serviços notariais se dá com o titular da serventia, em caso de sucessão na titularidade do cartório, somente se reconhece a sucessão trabalhista na hipótese da continuidade da prestação de serviços em favor do novo titular. Com efeito, não caracteriza sucessão trabalhista quando o empregado do titular anterior não prestou serviços ao novo titular do cartório. Recurso de Embargos de que conhece em parte e a que se nega provimento.¹⁶⁹

Cumpra observar que os notários e oficiais de registro respondem civilmente por qualquer prejuízo causado a terceiros, no exercício de sua atividade, por ele ou por seus prepostos, por culpa ou dolo, assegurado o direito de regresso. Isto significa que estes profissionais possuem responsabilidade civil subjetiva, o que veio a ser definido recentemente com a Lei nº 13.286/2016¹⁷⁰. No que tange à responsabilidade criminal por atos praticados na atividade notarial e registral, esta será sempre pessoal do agente.

Embora apresente uma peculiar independência, a atividade notarial e de registro não pode desenvolver-se de forma totalmente livre, uma vez que apresenta um viés público. Nas palavras de Hely Lopes Meirelles:

O Estado deve ter sempre em vista que o serviço público e de utilidade pública são serviços para o público e que os concessionários ou quaisquer outros prestadores de tais serviços são, na feliz expressão de Brandeis, *publicservants*, isto é, criados, servidores do público. O fim precípua do serviço público ou de utilidade pública, como o próprio nome está a indicar, é servir ao público e, secundariamente, produzir renda a quem o explora. Daí decorre o dever indeclinável de o concedente regulamentar, fiscalizar e intervir no serviço concedido

¹⁶⁸ BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região. 1ª Vara do Trabalho de Itapeverica da Serra. Recurso de Revista nº 216400-63.2007.5.02.0072. Recurso de Revista Interposto pelo 17º Cartório de Notas de São Paulo Cartório Extrajudicial. Ilegitimidade Passiva ad Causam. Relator Ministro: José Roberto Freire Pimenta, 2ª Turma. 12 de novembro de 2014. **Diário Eletrônico da Justiça do Trabalho**, 21 nov. 2014.

¹⁶⁹ BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. Subseção Especializada em Dissídios Individuais 1. Acórdão do processo Nº E-ED-RR-AIRR e RR - 6613200-94.2002.5.09.0900. Relator: Ministro João Batista Brito Pereira. Brasília, 16 de setembro de 2010. **Diário Eletrônico da Justiça do Trabalho**, 8 out. 2010. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn:urn:lex:br:tribunal.superior.trabalho;subsecao.especializada.dissidios.individuais.1:acordao;e:2010-09-16;6613200-2002-900-9-0>>. Acesso em 29 jul. 2017.

¹⁷⁰ BRASIL. **Lei nº 13.286, de 10 de maio de 2016**. Dispõe sobre a responsabilidade civil de notários e registradores, alterando o art. 22 da Lei no 8.935, de 18 de novembro de 1994. Brasília, 11 maio 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13286.htm>. Acesso em: 30 jul. 2017.

sempre que não estiver sendo prestado a contento do público a que é destinado.¹⁷¹

Nos termos da previsão constitucional disposta no art. 236, § 1º, compete ao Poder Judiciário a fiscalização das atividades notariais e de registro. O termo fiscalização nos remete a ideia de examinar ou verificar algo. No entanto, no contexto da atuação do Poder judiciário com relação às serventias extrajudiciais, o termo fiscalização abrange os poderes de inspeção, orientação, normatização e disciplina, a exemplo do que ocorre no exercício de quaisquer funções públicas¹⁷².

No que tange aos poderes de inspeção e disciplina, estes se relacionam à conferência da atuação e à punição por infrações. Compete ao poder judiciário estadual a função correccional das serventias extrajudiciais mediante atuação das corregedorias gerais de justiça e perante o juízo corregedor local, que geralmente é o juiz responsável pela vara de registros públicos, ou, na sua falta, o juiz diretor do foro.

Ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ), órgão do poder judiciário, também é dada a fiscalização das serventias extrajudiciais. Dispõe o art. 103-B, § 4º da Constituição Federal:

Compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura:

[...]

III - receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializados, sem prejuízo da competência disciplinar e correccional 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;¹⁷³

¹⁷¹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 370.

¹⁷² DALLEDONE, Rodrigo. **O regime jurídico da função pública notarial e sua fiscalização pelo poder judiciário**. Curitiba, 2012. 162f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná. Disponível em: <<http://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/27450/R%20-%20D%20-%20DALLEDONE%2C%20RODRIGO%20FERNANDES%20LIMA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 16/06/2017. p. 107.

¹⁷³ BRASIL. Senado Federal. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 2013. Texto consolidado até a Emenda Constitucional nº 72 de 2 de abril de 2013. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/transparencia/leg/pdf/Constituicao%20Federal%20de%201988.pdf/at_do_wnload/file>. Acesso em: 17 set. 2017.

No que tange à orientação e normatização, cumpre salientar que, exceto o Tribunal de Justiça de Alagoas, todos os demais tribunais de justiça estaduais possuem códigos de normas elaborados pelas respectivas corregedorias, os quais tratam de maneira mais aprofundada da atuação e fiscalização das serventias extrajudiciais em cada estado, além de ser comum a publicação de resoluções, provimentos, instruções normativas, circulares, entre outros instrumentos para tratar da atividade.

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) também faz um importante trabalho no que se refere à orientação, padronização e normatização de procedimentos extrajudiciais. Extrai-se do art. 3º, XI do Regulamento geral da Corregedoria Nacional de Justiça a sua competência para editar recomendações, atos regulamentares, provimentos, instruções, orientações e outros atos normativos destinados ao aperfeiçoamento das atividades dos órgãos do Poder Judiciário e de seus serviços auxiliares. Rodrigo Dalledone observa que o Supremo Tribunal Federal já reconheceu a possibilidade do Conselho Nacional de Justiça expedir atos regulamentares sem a mediação legal, pois seus regulamentos extraem seu fundamento de validade diretamente do texto constitucional¹⁷⁴.

Portanto, as resoluções editadas pelo CNJ são de excepcional importância, especialmente no que tange a atividade notarial e registral, uma vez que disciplinam a prática de atos que refletem diretamente na vida das pessoas. As resoluções possibilitam a realização de procedimentos que, se fosse aguardar a alteração ou complementação de textos legais, poderia demandar muito tempo, pois demandam um procedimento burocrático que muitas vezes não se coaduna com as necessidades emergentes da população.

São diversas as resoluções e provimentos do CNJ que buscam viabilizar o exercício de direitos dispostos na legislação, complementando-a, bem como padronizam a atuação dos notários e registradores em todo o Brasil. Algumas dessas resoluções serão ressaltadas no capítulo 3 deste trabalho.

Por fim, ficam os ensinamentos de Rodrigo Dalledone, que com especial clareza, sintetizam a ideia do poder de fiscalização, nas seguintes palavras:

¹⁷⁴ DALLEDONE, Rodrigo. Op. cit., p. 138.

O Estado assume o papel de garantidor da execução da função notarial, de responsável último pela sua regularidade, de modo que os serviços delegados realmente sejam um instrumento de estabilidade e paz social. O foco precípua da atividade fiscalizatória do Poder Judiciário deve ser a orientação geral da função notarial, verificando que sua execução transcorra sobre os trilhos daqueles princípios que orientam a atividade pública em geral (CR, art. 37, caput) e os serviços públicos em particular, com a retificação de erros e a definição de parâmetros que contribuam para a uniformidade do serviço.¹⁷⁵

2.3 PRINCÍPIOS INFORMADORES DA ATIVIDADE NOTARIAL E REGISTRAL

Utilizando os ensinamentos de Celso Antonio Bandeira de Mello, princípios são, por definição, mandamentos nucleares de um sistema, verdadeiros alicerces dele, disposições fundamentais que se irradiam sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico¹⁷⁶.

A legislação referente aos registros públicos no Brasil não possui uma codificação apartada, ela é composta de diversas leis, de dispositivos espalhados pelos mais diversos ramos do Direito, cuja ideia central sempre parte da Lei nº 6.015/1973, chamada Lei de Registros Públicos e da Lei nº 8.935/1994, chamada Lei dos Notários e Registradores ou Lei dos Cartórios.

O art. 1º de ambas as leis traz os princípios que apontam a essência da atividade notarial e registral, qual sejam: princípios da autenticidade, segurança, eficácia e publicidade.

O princípio da publicidade encontra suas bases no art. 5º, inciso XXXIII da Constituição Federal, ao dispor que “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”¹⁷⁷.

No que tange à atividade notarial e de registro, Walter Ceneviva explicita que “quaisquer que sejam os característicos ou o fim dos assentamentos mencionados

¹⁷⁵ Ibidem, p.112.

¹⁷⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Elementos de Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1991, p. 230.

¹⁷⁷ BRASIL. Senado Federal. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 2013. Texto consolidado até a Emenda Constitucional nº 72 de 2 de abril de 2013. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/transparencia/leg/pdf/Constituicao%20Federal%20de%201988.pdf/at_do_wnload/file>. Acesso em: 17 set. 2017.

pela LRP, devem estar os registros permanentemente abertos – com poucas exceções – ao integral conhecimento de todos. A publicidade está no rol dos instrumentos legais de garantia dos atos jurídicos submetidos a registro.”¹⁷⁸

O art. 17 da Lei nº 6.015/1973 dispõe que qualquer pessoa pode requerer certidão do registro sem informar ao oficial ou ao funcionário o motivo ou interesse do pedido. De acordo com o art. 19, do mesmo diploma legal, as certidões podem ser feitas em inteiro teor, em resumo, ou em relatório, conforme quesitos, e o seu fornecimento não pode ser retardado por mais de 5 dias. Assim, qualquer pessoa pode ter acesso às informações constantes dos registros públicos, mediante o pedido de certidão, sem necessariamente informar o motivo para a busca.¹⁷⁹

Como já previsto na Constituição Federal, o acesso à informação pode ser restringido em casos específicos, quando houver interesse público. Na seara dos registros públicos, especialmente nos registros civis das pessoas naturais, que tratam da intimidade das pessoas, a Lei nº 6.015/1973 trouxe em seu art. 18 algumas hipóteses em que não é livre o acesso às informações constantes nos livros de registros, são elas:

- a) Quando o registro constar que o filho foi legitimado por subsequente matrimônio;
- b) Quando tratar-se de averbação de alteração de nome, concedida judicialmente, fundada em coação ou ameaça para quem colabore para apuração de crime;
- c) Quando o registro for decorrente de adoção.¹⁸⁰

Em tais hipóteses, há uma preocupação e respeito com a proteção da intimidade pessoal, de maneira que as referidas certidões somente serão expedidas em cumprimento de despacho judicial.

O código de normas extrajudicial da Corregedoria Geral de Justiça de São Paulo disciplina este tema no item 47.2, dispondo que, quando estas certidões de registro civil forem solicitadas pelos próprios interessados – entendendo-se aqueles

¹⁷⁸ CENEVIVA, Walter. Op. Cit. p. 89.

¹⁷⁹ BRASIL. Lei nº 6.015...

¹⁸⁰ BRASIL. Lei nº 6.015...

que figuram no registro –, não há que se falar em autorização judicial, podendo ser fornecida livremente, exceto no caso de proteção a testemunha. Com relação aos registros em que conste adoção, a certidão só poderá ser fornecida à pessoa interessada e cuja maioria já esteja atingida.¹⁸¹

O princípio da publicidade tem por objetivo dar transparência para a atividade notarial e de registro, a legalidade da atuação do agente delegado, a fiscalização pública dos negócios jurídicos celebrados na sociedade, uma vez que podem repercutir na esfera dos mais diversos indivíduos. Além disso, a publicidade presta-se ainda para fins estatísticos e planejamento de políticas públicas.

Assim, mostra-se de suma importância a observância do princípio da publicidade na atividade notarial e registral.

Já a autenticidade, de acordo com os ensinamentos de Walter Ceneviva, “é a qualidade do que é confirmado por ato de autoridade”¹⁸². Através do registro, há a presunção relativa de veracidade e apenas ele tem autenticidade. Ou seja, os negócios realizados entre partes por si só não gozam de autenticidade se não levados a registro.

Falar da autenticidade nos remete necessariamente a fé pública dos notários e registradores. Como visto acima o titular da fé pública é o Estado, que a delega em virtude de lei a alguns profissionais, entre eles os notários e registradores, a fim de que aquilo que atestarem e afirmarem apresentem presunção legal de veracidade e legalidade.

Pelo princípio da autenticidade portanto, presume-se que o ato praticado pelos notários e registradores é verdadeiro e seguiu os padrões legais do ordenamento jurídico brasileiro, decorrente da confiança atribuída pelo Estado a estes profissionais, militando sobre eles presunção legal de regularidade, o que só pode ser afastado havendo prova de irregularidade, falsidade, adulteração ou vício. Tal prova deve ser apresentada em juízo, sendo apenas este apto a declarar a invalidade ou anulação de atos praticados por notários e registradores.

¹⁸¹ SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo. Provimento n. 58/59. **Normas de serviço dos cartórios extrajudiciais**. São Paulo, 28 de novembro de 1989. Disponível em: <http://www.tjsp.jus.br/Download/Corregedoria/NormasExtrajudiciais/NSCGJ_TOMO%20II_TACHAD_O_29-06-17.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2017.

¹⁸² CENEVIVA, Walter. Op. Cit. p. 55.

É em decorrência da autenticidade que a lei atribui a estes profissionais importantes atividades do Estado e para a vida em sociedade.

No que concerne ao princípio da segurança, pode-se dizer que normas e os princípios têm por natureza jurídica o valor da segurança¹⁸³, e a segurança jurídica tem por finalidade o alcance da justiça¹⁸⁴.

De acordo com o artigo 3º da Lei nº 8.935/94, notários e registradores são profissionais do direito, portanto dotados de notória técnica jurídica, o que faz presumir que estão aptos a identificar atos flagrantemente ilegais, evitando assim litígios futuros e prejuízo para os interessados. Além disso, como conhecedores das leis brasileiras, os atos por eles praticados certamente estarão em consonância com estas.

Os notários e registradores tem o dever de atuar de forma prudente, zelando pela segurança jurídica dos atos e negócios jurídicos que intervêm. Tais profissionais gozam ainda de independência, o que os permite rejeitar a lavratura de um ato se não estiverem convencidos da sua legalidade¹⁸⁵.

Ademar Fioranelli ao comentar acerca da segurança jurídica, tece comentários sobre a atividade registral, mas cuja essência se estende perfeitamente a todos os registros públicos:

A precisão do Registro Imobiliário no mundo dos negócios é vital para que nele existam, de forma irrepreensível, segurança e confiabilidade, verdadeiros pilares que hão de sustentá-lo. Sem essas bases sólidas, os negócios imobiliários, via de regra vultosos, estariam sujeitos a fraudes, prejuízos, decepções e irreparáveis danos daqueles que dele se valessem. Assim, a segurança e a confiabilidade transmitidas pelo registro é que proporcionam a estabilidade das relações entre os participantes dos múltiplos negócios realizados nessa área.¹⁸⁶

A segurança emanada dos atos praticados por notários e registradores faz com que a lei delegue cada vez mais atribuições a esses profissionais, que, como evidenciado em pesquisa realizada em 2015 pela Datafolha¹⁸⁷, já detém a confiança

¹⁸³ ZONTA, Fabio. **Dos princípios de regência dos serviços notariais e de registro – garantia de publicidade, autenticidade, segurança e eficácia.** Disponível em: <<http://www.tabelionatofischer.not.br/?p=2587>> Acesso em: 19/05/2017.

¹⁸⁴ SAUER, Wilhelm. **Filosofia jurídica y social.** Editora Labor S.A., Barcelona, 1933.p.221.

¹⁸⁵ Caso as partes não se conformem com a rejeição, podem utilizar do procedimento de suscitação de dúvida, previsto no artigo 198 da Lei nº 6.015/73.

¹⁸⁶ FIORANELLI, Ademar. **Direito Registral Imobiliário.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2001. p. 381.

¹⁸⁷ ASSOCIAÇÃO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES DO ESTADO DE MATO GROSSO. **Pesquisa da datafolha aponta confiança dos brasileiros nos cartórios.** Disponível em: <<http://www.anoregmt.org.br/portal/conteudo,11889,0,2,le,pesquisa-da-datafolha-aponta-confianca-dos-brasileiros-nos-cartorios.html>>. Acesso em: 18 set. 2017.

da população, a qual elegeu “os cartórios” como a instituição mais confiável do país, dentre todas as instituições públicas e privadas.

Por fim, o princípio da eficácia se apresenta na aptidão de produzir efeitos jurídicos, calcada na segurança dos assentos, na autenticidade dos negócios e declarações para eles transpostos. O registro produz o efeito de afirmar a boa-fé dos atos entabulados nos livros de registros, baseados na presunção de certeza daqueles assentamentos.¹⁸⁸

Como decorrência da segurança jurídica inerente aos atos praticados por notários e registradores, os documentos por eles subscritos devem exprimir eficácia e validade, isto porque a sua atuação deve ir além da mera observância da lei, assegurando a regularidade formal e material do documento para que estes tenham pleno tráfego jurídico, uma vez que aptos a produzir efeitos entre as partes e perante terceiros.

É competência destes profissionais formalizar juridicamente os atos e negócios jurídicos que as partes queiram ou devam dar forma legal, atendendo assim as necessidades da comunidade.

Idalberto Chiavenato fez um quadro comparativo entre eficiência e eficácia, evidenciando como características da atuação eficaz a ênfase nos resultados, a prática de atos corretamente, o alcance dos objetivos, a otimização na utilização dos recursos e a obtenção do resultado esperado.¹⁸⁹

Transportando estes ensinamentos para a atividade notarial e registral, chegamos no dever do notário e registrador de atuar de maneira correta, nos termos da lei vigente, utilizando todas as técnicas e meios que facilitem a vida das pessoas, otimizando o tempo destas e assegurando a elas a eficácia e validade daquilo que solicitaram.

2.4 FUNÇÃO NOTARIAL E A FUNÇÃO REGISTRAL

Embora seja uma profissão milenar, o público em geral e, não raro, outros profissionais do direito, confundem a atividade notarial com a de registros e revelam

¹⁸⁸ CENEVIVA, Walter. Op. cit. p. 55.

¹⁸⁹ CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**. 8. ed. Rio de Janeiro: Elseviwe, 2011, p. 149.

desconhecimento das atribuições da profissão e sua função. No Brasil, os notários também são chamados de tabeliães, existindo entre eles os tabeliães de notas, os tabeliães de protestos e os de contratos marítimos.

De acordo com o art. 6º da Lei nº 8.935/1994, compete aos notários:

- I - formalizar juridicamente a vontade das partes;
- II - intervir nos atos e negócios jurídicos a que as partes devam ou queiram dar forma legal ou autenticidade, autorizando a redação ou redigindo os instrumentos adequados, conservando os originais e expedindo cópias fidedignas de seu conteúdo;
- III - autenticar fatos.¹⁹⁰

A atuação do notário visa adequar a vontade das partes aos preceitos legais, para que os atos praticados produzam os efeitos jurídicos esperados. Neste viés, deve o notário ouvir, aconselhar e assessorar as partes, expor as formas para instrumentalizar o que desejam, informar as consequências jurídicas do ato praticado, sugerir o ato mais idôneo e econômico para alcançar a finalidade almejada pelas partes, entre outros deveres gerais, como atuação com imparcialidade, urbanidade, presteza, etc.

Esta cautela notarial aproxima as partes, que concretizam os atos e negócios jurídicos solicitados nos estritos limites da legalidade. Isso evita que documentos falsos ou irregulares venham causar prejuízos aos interessados ou a terceiros que não tenham participado do negócio, gerando segurança jurídica para as partes, estabilidade nas relações contratuais e relevante função de prevenção de litígios.

Portanto, como bem observa Luiz Guilherme Loureiro, ao contrário do que pregam alguns, a intervenção do notário não implica em mera “burocracia” – no significado pejorativo e leigo que se costuma empregar a expressão –, mas maior segurança jurídica e estabilidade que, eventualmente, pode justamente evitar maior perda de tempo em decorrência de uma disputa judicial. Pelos mesmos motivos, também o argumento irreal de que o ato notarial implica em maiores custos financeiros ao particular não se sustenta.¹⁹¹

Muitos dos processos que paralisam o judiciário do Brasil decorrem das exceções legais a obrigatoriedade de escritura pública, em que as partes sujeitam-se

¹⁹⁰ BRASIL. Lei nº 8.935...

¹⁹¹ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Manual de direito notarial**: da atividade e dos contratos notariais. Salvador: Juspodivm, 2016, p. 119.

a contratos de adesão, muitas vezes com cláusulas abusivas. Por outro lado, raros são os casos em que um documento notarial é invalidado por tribunais brasileiros.

O notário tem ainda uma função certificadora essencial para o tráfego das relações jurídicas, isto porque, ao autenticar documentos, ele possibilita o trânsito dos mesmos bem como a sua utilização de diversas formas e nas mais variadas necessidades das pessoas. Ao autenticar fatos, o notário traduz a sua fé pública naquilo que constatou e verificou, assegurando a guarda do documento em suas notas eternamente, possibilitando que o mesmo seja solicitado em qualquer momento, inclusive para constituir provas quando necessário.

Há que se mencionar ainda a relevante importância de tais profissionais na cooperação com autoridades públicas, para os quais há remessa contínua de documentos e dados, visando as mais diversas finalidades, como instrução de processos, fiscalização, controle da arrecadação tributária, combate a fraudes e à lavagem de dinheiro. No que tange a estas últimas finalidades, isto é possível graças aos sistemas eletrônicos de remessa de informações dos atos praticados nas serventias extrajudiciais. Destaca-se, nesta linha, a Central Notarial de Serviços Eletrônicos Compartilhados (Censec), gerenciada pelo Colégio Notarial do Brasil, que armazena e permite o cruzamento dos dados das escrituras públicas, procurações e testamentos lavrados nos mais diversos tabelionatos de notas do Brasil.¹⁹²

Nesse sentido, Carlos Fernando Brasil Chaves e Afonso Celso F. Rezende discorrem:

Foi dessa maneira que, atravessando gerações, caminhou a chamada função notarial: prevenindo litígios, promovendo a Segurança e realizando, sim, a Justiça. Não a noção de Justiça (repressiva) que tanto conhecemos – que muitas vezes não consegue prestigiar o mandamento nuclear da Celeridade Constitucional –, mas a Justiça Notarial, uma Justiça pragmática e de caráter preventivo, uma Justiça que prima pela celeridade e eficácia dos atos submetidos a sua tutela. [...] Prevenindo e acautelando por força própria, é fenômeno que dado ao dinamismo atual da sociedade, há de ser compreendido como a expressão da paz preventiva, [...].¹⁹³

¹⁹² FISCHER, José Flávio Bueno. **O papel do notário no combate à corrupção e à lavagem de dinheiro.** Disponível em: <<http://www.notariado.org.br/index.php?pG=X19leGliZV9ub3RpY2lhcw==&in=NzY0MA==>> Acesso em: 21/04/2017.

¹⁹³ CHAVES, Carlos Fernando Brasil; REZENDE, Afonso Celso F. **Tabelionato de notas e o notário perfeito.** Campinas: Millennium, 2011, p. 14-15.

Assim, a função notarial não é judicial, tampouco administrativa: é uma função pública que tem por finalidade assegurar a validade dos negócios jurídicos, a segurança jurídica e a prevenção de conflitos, contribuindo conseqüentemente para a paz social. Esse caráter preventivo da função notarial coloca o notário como um auxiliar da justiça, tal como ocorre com o advogado, promotor de justiça, entre outros, fazendo do mesmo um essencial instrumento para o ordenamento jurídico brasileiro, para os indivíduos e para o Estado.¹⁹⁴

Já a função registral tem por finalidade constituir ou declarar um direito, através da inscrição de um fato ou de um documento no ofício registral, proporcionando a presunção de veracidade daquilo que consta nos registros até prova em contrário, com publicidade *erga omnes*.

Conforme ensina Walter Ceneviva, os registros públicos produzem efeitos jurídicos de três espécies, não estanques:

- a) constitutivos – sem o registro o direito não nasce;
- b) comprobatórios – o registro prova a existência e a veracidade do ato ou fato ao qual se reporta;
- c) publicitários – o ato ou fato registrado, com raras exceções, é acessível ao conhecimento de todos, interessados e não interessados.¹⁹⁵

De acordo com o art. 5º da Lei nº 8.935/1994, os seguintes ofícios de registro existem no Brasil:

- I - De registro de imóveis;
- II - De registro de títulos e documentos e civis das pessoas jurídicas;
- III - De registro civis das pessoas naturais e de interdições e tutelas;
- IV - De oficiais de registro de distribuição.¹⁹⁶

Nos ofícios de registro, os profissionais promovem uma importante função de conferência da legitimidade dos documentos que serão ali inscritos, especialmente em virtude da função constitutiva que o registro produz.

É nos ofícios de registro que conseguimos importantes dados para direcionar as políticas públicas futuras do país. É através dos registros constantes dos ofícios de

¹⁹⁴ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Manual...**, p. 111.

¹⁹⁵ CENEVIVA, Walter. **Lei dos registros...**, p. 56.

¹⁹⁶ BRASIL. **Lei nº 8.935...**

registro civil que sabemos a quantidade de nascimentos e óbitos ocorridos no período, a expectativa de vida das pessoas, as causas de mortalidade, etc.

Com os dados constantes dos ofícios imobiliários, controlamos a propriedade e sua disponibilidade. Tais dados servem de base para políticas urbanas, de habitação, controle das operações imobiliárias, da arrecadação de tributos, entre outras.

Desta maneira, notários e registradores pertencem a um sistema, e juntos formam uma engrenagem essencial ao sistema jurídico e social brasileiro. Os registros públicos atuam na sociedade e para o seu benefício, com a função de documentar os atos e negócios da vida, perpetuando as informações no tempo.

Leonardo Brandelli, que embora tenha se referido à atividade notarial, traz um ensinamento acerca da função dos registros públicos em geral:

nasceu do clamor social, para que, num mundo massivamente iletrado, houvesse um agente confiável que pudesse instrumentalizar, redigir o que fosse manifestado pelas partes contratantes, a fim de perpetuar o negócio jurídico, tornando menos penosa a sua prova, uma vez que as palavras voam ao vento.¹⁹⁷

2.5 OBJETIVO E A IMPORTÂNCIA DOS SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTRO NA ORDEM JURÍDICA ATUAL

A legislação brasileira atribuiu aos serviços notariais e de registro a finalidade de conferir autenticidade, publicidade, segurança e eficácia aos atos e negócios jurídicos que intervirem. Sob esta ótica, tudo que for nelas praticado presume-se revestido destas características, destacando-se a confiança do Estado nos atos por eles praticados, uma vez que em sua maioria referem-se a vida das pessoas, e o bem estar destas, como se sabe, é a mola propulsora de todo o ordenamento jurídico.

Os serviços extrajudiciais revelam-se essenciais para o exercício da cidadania, pois é neles que se adquirem os primeiros documentos e, no decorrer da vida, formalizam-se boa parte das vontades e liberdades pessoais.

¹⁹⁷BRANDELLI, Leonardo. **Teoria geral do direito notarial**. 2 ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2007, p. 4.

Além disso, garantem a segurança jurídica, o trânsito das negociações, e destinam-se a prevenção de litígios, uma vez que são praticados por profissionais dotados de fé pública, com técnica e conhecimento jurídico, aptos e dispostos a auxiliar a população a qualquer momento, bastando ao interessado adentrar as suas portas.

Seus serviços não são só indispensáveis em qualquer comunidade, mas o despertar para tudo que elas podem oferecer é atitude que se impõe, e isto já vem ocorrendo no Brasil, vislumbrando-se na quantidade de leis e atos administrativos que ampliam ou trazem novas atribuições a estes serviços.

Neste viés, descortina-se a percepção de tais serviços como fonte de acesso a justiça, no sentido não apenas de auxiliar na diminuição de processo no judiciário, mas de propiciar nos cidadãos mais uma porta da justiça, onde é possível obter o efetivo acesso a justiça material, de forma segura, célere e eficaz.

3 O ACESSO À JUSTIÇA POR MEIO DOS SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTRO

Conforme elucidado no capítulo 1, o direito de acesso à justiça sob o viés da Constituição Federal de 1988 traduz-se na efetivação dos direitos previstos no ordenamento jurídico para todos, de forma tempestiva e satisfatória. Reinaldo Velloso dos Santos reflete que “o período posterior à promulgação da Constituição Federal de 1988 foi, ainda, caracterizado por reformas legislativas tendentes a conferir maior eficiência ao Poder Judiciário, não só pelo aprimoramento da legislação processual, mas também pela busca de formas alternativas para a solução de litígios, além do deslocamento de atribuições de cunho não jurisdicional para outras instituições.”¹⁹⁸

De toda sorte, já não se depende exclusivamente do poder judiciário para satisfazer direitos de forma legal. Embora magistrados e servidores envidem grandes esforços, o fato é que não se consegue dar vazão ao constante aumento do número de feitos encaminhados diariamente à justiça, conforme elucidado nos relatórios anuais da justiça em números, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

Assim, toma contornos no Brasil o chamado “tribunal multi portas”, reflexo da releitura do direito de acesso à justiça na perspectiva contemporânea,¹⁹⁹ evidenciando a possibilidade de obter o acesso à justiça por “outras portas” além do Poder Judiciário. Tais portas comumente se mostram, inclusive, mais adequadas e eficazes para a solução de certos conflitos, considerando que, na maioria das vezes, ocorrem a partir do consenso dos envolvidos.

¹⁹⁸ SANTOS, Reinaldo Velloso. **Apontamentos sobre o protesto notarial**. São Paulo, 2012. 234f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, p. 158. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2132/tde-20032013-142914/pt-br.php>>. Acesso em: 15 set. 2017.

¹⁹⁹ “O programa CNJ Acadêmico visa promover a realização e a divulgação de pesquisas científicas em áreas de interesse prioritário para o Poder Judiciário, por meio do incentivo aos programas de pós-graduação das principais universidades brasileiras. Para a implementação do CNJ Acadêmico, o DPJ firmou termo de cooperação com a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), com o objetivo de viabilizar a concessão do auxílio financeiro aos alunos regularmente matriculados em cursos de mestrado e doutorado que optem por desenvolver suas dissertações e teses nos temas prioritários para o Judiciário.” Fonte: BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **CNJ Acadêmico**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/cnj-academico>>. Acesso em: 15 set. 2017. Desta maneira, por meio do edital 20/2010 da CAPES/CNJ, foi selecionado o trabalho O Fórum Múltiplas Portas como Política de Acesso à Justiça e à Pacificação Social. Fonte: OLIVEIRA, Luthyana Demarchi de; SPENGLER, Fabiana Marion. Op. cit.

Entre as novas portas do acesso à justiça, vislumbramos nos serviços notariais e de registro uma alternativa com inúmeras possibilidades e vantagens, especialmente no atual contexto da atuação do Poder Judiciário. Apresentam-se, pois, como uma via para a desjudicialização de casos em que não há conflito, mas que, diante da importância social, não podem ficar a par de um controle estatal mínimo.

Nessa linha argumentativa, a atribuição de fé pública aos titulares dos serviços notariais e de registro faz com que estes agentes possam exercer a administração pública de interesses privados com segurança jurídica e presunção de legalidade e veracidade. Essas características fizeram com que, nos últimos tempos, houvesse um considerável aumento nas atribuições e na própria utilização das serventias extrajudiciais, as quais atuam prioritariamente na prevenção de litígios, e passaram a auxiliar também na solução de controvérsias.

Com aproximadamente 15 mil serviços notariais e de registro distribuídos em todos os estados, municípios brasileiros e na maioria dos distritos²⁰⁰, tais atividades passaram a desempenhar funções diversas e de muita importância nas relações jurídicas modernas, se mostrando como uma efetiva porta de acesso à justiça, capaz de concretizar direitos sob o manto da legalidade, de forma segura, célere, eficaz e menos custosa, além de serem grandes aliadas na redução de processos perante o Poder Judiciário.

Por estarem presentes em 100% dos municípios brasileiros e, portanto, acessíveis a todos os cidadãos, estudaremos mais a fundo a concretização do acesso à justiça em alguns procedimentos realizados nos serviços notariais e de registro.

Nesta dissertação, a escolha dos procedimentos para comprovar as vantagens do acesso à justiça por meio da porta dos serviços notariais e de registro não foi aleatória. Deu-se preferência para aqueles procedimentos que, embora possam ser demandados na via judicial, comprovadamente são mais bem conduzidos

²⁰⁰ Segundo levantamento do Conselho Nacional de Justiça, em 2008 haviam 13.416 serventias extrajudiciais cadastradas. Fonte: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Dados estatísticos sobre serventias extrajudiciais**, abr. 2008. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/stories/docs_corregedoria/divulga/cadastro%20de%20serventias%20extrajudiciais.pdf>. Acesso em: 15 set. 2017. A Associação dos Notários e Registradores do Brasil (Anoreg-BR) congrega cerca de 15 mil cartórios distribuídos em todos os estados, municípios brasileiros e na maioria dos distritos. Fonte: COLÉGIO NOTARIAL DO BRASIL. Conselho Federal. **Aprovados no concurso para cartórios na Bahia recebem treinamento de integração no sistema extrajudicial**. Disponível em: <<http://www.notariado.org.br/index.php?pG=X19leGliZV9ub3RpY2lhcw==&in=OTMwMQ==>>. Acesso em: 15 set. 2017.

na esfera extrajudicial, bem como àqueles que representam inovações recentes da legislação e que visam promover o acesso à justiça por meio dos serviços notariais e de registro.

3.1 O ACESSO À JUSTIÇA NO OFÍCIO DE REGISTRO CIVIL DAS PESSOAS NATURAIS

O ofício de registro civil das pessoas naturais assenta o início, alguns fatos do desenvolvimento e o fim da vida das pessoas²⁰¹. Através dos registros de nascimento, de casamento e de óbito é possível obter informações acerca do estado das pessoas²⁰², ou seja, seu estado político (cidadania, nacionalidade e naturalidade), seu estado individual (idade, sexo e capacidade civil) e seu estado familiar (parentesco e situação conjugal).²⁰³

É através do registro de nascimento que se oficializa a existência da pessoa para a sociedade e para o Estado, possibilitando a sua identificação²⁰⁴ e o acesso a inúmeros direitos fundamentais.

O registro de nascimento e sua respectiva certidão é o documento básico por meio do qual todos os outros são obtidos, permitindo à pessoa ser beneficiária de programas assistenciais do governo, ter acesso à educação, à saúde, votar e ser votada, trabalhar com carteira de trabalho regular, casar, dirigir veículos automotores, abrir contas em bancos; enfim, é um documento necessário à participação na vida moderna e ao exercício da cidadania.

²⁰¹ Art. 29 da Lei de Registro Públicos, Código Civil Brasileiro (art.s 9º e 10º) e códigos de normas. Nele são registrados especialmente os nascimentos, os casamentos, os óbitos, as emancipações, as interdições, as sentenças declaratórias de ausência e morte presumida, as opções de nacionalidade a adoção, etc., devendo ser averbadas as sentenças que decidirem a nulidade ou anulação do casamento, a separação, o divórcio, o reestabelecimento da sociedade conjugal, os atos de reconhecimento de paternidade e maternidade e as alterações de nome.

²⁰² O estado é a posição jurídica de uma dada pessoa na sociedade à qual pertence, estabelecida por suas qualidades, atributos e até mesmo pelo papel que exerce no grupo social em dado momento. Esta posição produz efeitos jurídicos relevantes e se apresenta como um conjunto unitário e complexo de direitos, deveres poderes, faculdades, múnus, etc. Fonte: LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros...**, p. 130. De modo análogo, “[...] é a ideia do estado das pessoas, conjunto de qualidades da pessoa, que por sinal é dinâmica e, portanto, altera-se ao longo da vida”. Fonte: CALTRAM, Gladys Andrea Francisco. **O registro de nascimento como direito fundamental ao pleno exercício da cidadania**. Piracicaba, 2010. 108f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Núcleo de Estudo de Direitos Fundamentais e de Cidadania, Universidade Metodista de Piracicaba, p. 43. Disponível em: <<https://www.unimep.br/phpg/bibdig/pdfs/2006/WLLANLIBSYCU.pdf>>. Acesso em: 17 set. 2017.

²⁰³ CASSETARI, Christiano. **Elementos do direito civil**. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 58.

²⁰⁴ Direito ao nome – direito da personalidade e atributo obrigatório da pessoa humana

Diante da importância social do registro e da certidão de nascimento, há ao menos um registrador civil das pessoas naturais em cada município brasileiro²⁰⁵. Além disso, diversas são as ações que visam erradicar o sub-registro de nascimento²⁰⁶ e manter atualizadas e completas as informações constantes destes ofícios²⁰⁷. Os atos praticados nos ofícios de registro civil das pessoas naturais são, em grande parte, gratuitos, como o registro de nascimento e de óbito, além do registro de casamento para aqueles cuja pobreza for declarada. Por serem esses documentos essenciais no cotidiano das pessoas, buscou-se aperfeiçoar a estrutura e os procedimentos para que suas informações fossem cada vez mais fidedignas e acessíveis para toda a sociedade.

Neste ínterim, foram simplificados alguns procedimentos para facilitar o acesso das pessoas a alguns direitos, como a retificação de erros evidentes constantes dos registros e o procedimento para reconhecimento de paternidade após a lavratura do assento de nascimento.

No que tange a retificação de erros evidentes constantes dos registros, cumpre lembrar que, conforme mencionado no capítulo 2, os registros públicos presumem-se verdadeiros até prova em contrário. No entanto, é possível que, por um erro na redação do registro, as informações dele constantes não espelhem a realidade, necessitando ser retificado para garantir a segurança jurídica decorrente dos registros públicos.

Atualmente, é possível proceder à retificação destes registros através de procedimento judicial de jurisdição voluntária, nos termos do artigo 109 da Lei nº

²⁰⁵ Artigo 11, § 2º da Lei nº 8.935/94.

²⁰⁶ Sub-Registro de Nascimentos = é o conjunto de nascimentos não registrados no próprio ano de sua ocorrência ou até o fim do primeiro trimestre do ano subsequente. Segundo o IBGE, uma criança nasce a cada 20 segundos no Brasil. Fonte: BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisas Estatísticas do Registro Civil**: Manual de Instrução, Versão 2014. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/instrumentos_de_coleta/doc3598.pdf>. Acesso em: 17 set. 2017.

“O número de crianças que não receberam a certidão de nascimento no primeiro ano de vida caiu para 1% em 2014, o que indica a erradicação do sub-registro civil de nascimento no Brasil. Em 2004, a taxa de crianças sem o documento era de 17%.” BRASIL. Portal Brasil. **Brasil erradica casos de crianças sem registro civil de nascimento**. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2015/11/brasil-erradica-sub-registro-civil-de-nascimento>>. Acesso em: 17 set. 2017.

Exemplos de ações que levaram a este patamar: gratuidade do registro e da primeira certidão, atendimento pelos ofícios de registro civil das pessoas naturais nas maternidades (provimento 13 da Corregedoria Nacional de Justiça) e a criação do compromisso nacional pela erradicação do sub-registro de nascimentos e ampliação do acesso à documentação civil básica, instituído pelo Decreto nº 6.289, de 6 de dezembro de 2007.

²⁰⁷ Provimento 12 do Conselho Nacional de Justiça; Provimento 16 do Conselho Nacional de Justiça.

6.015/1973, ou por procedimento administrativo, diretamente no ofício de registro civil das pessoas naturais, conforme artigo 110 da Lei nº 6.015/1973.

A retificação administrativa foi introduzida na Lei de Registros Públicos através da Lei nº 12.100/2009 e possibilita a utilização do procedimento somente quando se tratar de erro evidente, ou seja, quando o erro puder ser constatado desde logo, seja mediante a confrontação com dados constantes do próprio registro ou com outros documentos autênticos. É o caso, por exemplo, de erros na grafia de nomes, equívocos na transposição de dados, datas, etc.

Nesses casos, a pessoa interessada deve solicitar por escrito a correção do registro ao Ofício de Registro Civil das Pessoas Naturais onde se encontra o registro, juntando ao requerimento os documentos que comprovem o erro. Recebida a documentação, a qual pode ser complementada pelo registrador, a mesma será autuada e, na sequência, encaminhada para o Ministério Público, que deverá despachar no prazo de cinco dias o pedido. Não havendo dúvidas com relação à necessidade de retificação, emitido o parecer favorável pelo representante do Ministério Público, a documentação retornará ao Ofício de Registro Civil das Pessoas Naturais para a retificação ser averbada à margem do registro. A partir de então, todas as certidões serão fornecidas já com o erro retificado, constando apenas a informação de que aquela certidão envolve elementos de averbação à margem do termo.

Todo o procedimento é isento de custas, célere e extremamente simples, para que os interessados não deixem de apontar eventuais erros constantes de seus registros, pois a manutenção de informações inverídicas no registro pode trazer prejuízo ao registrado e a terceiros, além de prejudicar a essência do registro público, que é assentar os fatos de maneira íntegra, assegurando a autenticidade e a segurança de suas informações.

Outro procedimento que permite o acesso à justiça pelo Ofício de Registro Civil das Pessoas Naturais, é o que possibilita o reconhecimento de paternidade tardio diretamente na serventia, mediante um procedimento inteiramente conduzido a par da intervenção do Poder Judiciário.

Por filiação se entende a relação de parentesco que se constitui entre os pais e o filho, na linha reta, determinando o estado de filho, que decorre de vínculo consanguíneo ou civil, criando inúmeros desdobramentos jurídicos. A filiação pode ser paterna ou materna. A primeira faz referência ao laço de parentesco entre pai e filho,

a segunda, entre mãe e filho.²⁰⁸

O estabelecimento da filiação materna, em regra, independe de manifestação de vontade, sendo comprovável pela observação e documentos médicos: mãe é aquela que dá à luz uma criança. Por isso, mesmo que a mãe seja incapaz, é possível firmar legalmente a maternidade através de declaração no registro de nascimento da criança.²⁰⁹

Nesse sentido, em relação à maternidade, o estabelecimento da paternidade é mais complexo. De acordo com Heloíza Helena Barbosa, existem 3 critérios para o estabelecimento do vínculo parental: a) critério jurídico – está previsto no Código Civil e estabelece a paternidade por presunção, independentemente da correspondência ou não com a realidade (CC 1.597); b) critério biológico – é o decorrente do exame de DNA; e c) critério socioafetivo – fundado no melhor interesse da criança e na dignidade da pessoa humana, segundo o qual o pai é o que exerce tal função, mesmo que não haja vínculo de sangue.²¹⁰

Portanto, exceto no critério jurídico, a confirmação da paternidade depende de um ato de reconhecimento que pode ser voluntário do pai ou judicial, decorrente de sentença.

²⁰⁸ FRANCESCHINELLI, Edmilson Villaron. **Direito de Paternidade**. São Paulo: LRT, 1997, p. 13.

²⁰⁹ A necessidade de representação ou assistência para reconhecer a maternidade ou a paternidade de uma criança varia de Estado para Estado. No Estado de Santa Catarina, os genitores relativamente incapazes podem reconhecer a filiação independente de assistência. Se o pai for menor de 16 anos só pode reconhecer o filho mediante determinação judicial. A mãe menor de 16 anos pode reconhecer o seu filho, efetuando o registro de nascimento do mesmo mediante assistência de seu responsável legal. Tudo em conformidade com o artigo 548 do Código de Normas da Corregedoria Geral da Justiça do Estado de Santa Catarina.

No Estado do Paraná é possível o reconhecimento de maternidade e paternidade pelo relativamente incapaz, independente de assistência de seus pais. O reconhecimento da maternidade pela mãe absolutamente incapaz também independe de assistência. Vide artigo 166 do Código de Normas da Corregedoria Geral de Justiça do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná.

Art. 166. A obrigação de fazer a declaração de nascimento é sucessiva na ordem legal, nos termos do art. 52 da Lei nº 6.015/73. [...] § 2º - O registro de reconhecimento espontâneo do filho poderá ser efetuado, no assento ou em meio idôneo equivalente, pelo genitor relativamente incapaz sem assistência de seus pais ou tutores. O absolutamente incapaz somente poderá fazê-lo por autorização judicial. § 3º - No caso de genitora relativamente ou absolutamente incapaz, o registro será feito mediante a apresentação da declaração de nascido vivo ou declaração médica que confirme a maternidade, com firma reconhecida, sendo dispensada a representação ou assistência, salvo para fins de prestar declaração em termo de alegação positivo ou negativo de paternidade.

²¹⁰ BARBOZA, Heloísa Helena. Direito à identidade genética. In: PEREIRA, Rodrigo da Cunha. Família e cidadania: o novo CCB e a vacatio legis, **Anais do III Congresso Brasileiro de Direito de Família**. Belo Horizonte: IBDFAM, Ordem dos Advogados do Brasil, 2002. Temário III, cap. 2, p. 379-389 apud DIAS, Maria Berenice. **Manual de direito das famílias**. 8. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 359.

De acordo com o artigo 1.609 do Código Civil Brasileiro, o reconhecimento voluntário de paternidade é irrevogável e pode ser feito mediante declaração no registro de nascimento da criança, por escritura pública ou escrito particular a ser arquivado em cartório, por testamento e por manifestação direta e expressa perante o juiz.²¹¹

Até pouco tempo, a interpretação deste dispositivo era no sentido de que o reconhecimento deveria ser feito exclusivamente no ato de registro do nascimento. Caso contrário, se a mãe registrasse a criança sem a presença ou o consentimento escrito do pai, para que este viesse a constar do registro de nascimento da criança, dependeria de uma determinação judicial.

Constar a paternidade no registro de nascimento da criança é essencial para assegurar os mais variados direitos dela, uma vez que a filiação prova-se pela certidão do termo de nascimento registrada no Registro Civil.

Atento a isso, após constatar o baixo número de processos de averiguação de paternidade nos tribunais brasileiros, e que havia no Brasil, no ano de 2009, 4.869.363 (quatro milhões, oitocentos e sessenta e nove mil, trezentos e sessenta e três) alunos para os quais não existia, no Censo escolar, informação sobre a paternidade, o Conselho Nacional de Justiça editou em 2010 o provimento nº 12, e em 2012 o provimento nº 16, os quais tratam do procedimento de indicação de suposto pai, bem como do reconhecimento espontâneo de filhos sem paternidade estabelecida, diretamente perante os Oficiais de Registro Civil das Pessoas Naturais²¹².

No que tange ao reconhecimento de filhos diretamente no Ofício de Registro Civil das Pessoas Naturais, este pode ser feito a qualquer momento, desde que o pai

²¹¹ BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 17 set. 2017.

²¹² O procedimento de indicação de suposto pai não será abordado, uma vez que a solução do mesmo depende de intervenção judicial e a finalidade do trabalho é expor os procedimentos que independem de acesso ao poder judiciário para assegurar a efetividade dos direitos. Apenas a título de esclarecimento, tal procedimento está previsto nos provimentos nº 12 e 16 do CNJ e na Lei nº 8.560/92, permitindo que a mãe ou a pessoa maior e capaz sem paternidade estabelecida, munida da certidão de nascimento, indique, a qualquer tempo perante qualquer ofício de registro civil das pessoas naturais, o suposto pai e ao menos o seu endereço, para que o Oficial dê início a um procedimento no qual o Juiz Corregedor Permanente notifica o suposto pai para se manifestar sobre a paternidade que lhe é atribuída, e caso esta seja confirmada, é lavrado termo de reconhecimento e remetida certidão ao Oficial da serventia em que originalmente feito o registro de nascimento, para a devida averbação. Caso o suposto pai não se manifeste, ou negue a paternidade alegada, o juiz remeterá os autos ao representante do Ministério Público ou da Defensoria Pública para que intente, havendo elementos suficientes, a ação de investigação de paternidade.

seja maior de 16 anos e capaz. Nesses casos, deve o interessado comparecer em qualquer Ofício de Registro Civil das Pessoas Naturais do Brasil, munido da certidão de nascimento da criança ou fornecendo os dados para incontestável identificação do registrado, bem como declarar, em documento escrito e assinado, o reconhecimento. O reconhecimento só se confirmará com a anuência escrita do filho maior, ou, se menor, da mãe, a qual pode ser dada mediante o comparecimento da mãe juntamente com o pai no ato de reconhecimento, ou perante o oficial onde se encontra o registro.

Caso o reconhecimento seja feito no mesmo ofício em que está lavrado o registro de nascimento, o oficial arquivará a documentação e, na sequência, fará a averbação à margem do registro de nascimento, emitindo no mesmo ato a nova certidão com a paternidade estabelecida, não podendo a mesma fazer qualquer menção a origem da filiação. Caso o reconhecimento seja feito perante ofício diverso de onde se encontra o registro de nascimento, o oficial manterá em arquivo cópia do termo de reconhecimento de paternidade e do documento oficial de identificação do interessado, remetendo o original do termo e a cópia do documento de identificação do declarante ao ofício onde se encontra o registro de nascimento da criança. Recebida a documentação, e estando em ordem a mesma, o oficial procederá a averbação do estabelecimento da paternidade.

De acordo com uma pesquisa realizada pela Arpen-SP, no Estado, após a edição dos provimentos, houve um aumento de 108% nos reconhecimentos de paternidade tardios de 2011 a 2016²¹³.

O sucesso do referido procedimento fez com que alguns Estados editassem normativas a fim de estender a utilização do procedimento, também para possibilitar o reconhecimento de paternidade socioafetiva diretamente no Ofício de Registro Civil das Pessoas Naturais²¹⁴, quando não há paternidade estabelecida no registro. Esta possibilidade apresenta especial relevância por contemplar realidades e necessidades de muitas famílias brasileiras. A única diferença no procedimento é que,

²¹³ FARIELO, Luíza. **Norma do CNJ aumenta registros de paternidade tardia em cartórios.** Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/83660-norma-do-cnj-aumenta-registros-de-paternidade-tardia-em-cartorios>>. Acesso em: 17 set. 2017.

²¹⁴ Provimento nº 264 de 2016 da Corregedoria Geral da Justiça do Estado do Paraná, Provimento nº 11 de 2014 da Corregedoria Geral da Justiça do Estado de Santa Catarina, Provimento nº 21 de 2013 da Corregedoria Geral da Justiça do Estado do Maranhão, Provimento nº 15 de 2013 da Corregedoria Geral da Justiça do Estado do Ceará, Provimento nº 149 de 2017 da Corregedoria Geral da Justiça do Estado do Mato Grosso do Sul.

nestes casos, deve o pai expor ao Oficial de Registro Civil das Pessoas Naturais o fato de tratar-se de filiação socioafetiva, para evitar a tipificação do crime previsto no artigo 242 do Código Penal Brasileiro.

Conhecer a origem biológica, a ascendência familiar, é um preceito fundamental, um direito da personalidade²¹⁵. Ela é tida como útil, ainda para questões de saúde. A paternidade socioafetiva também reflete direitos da criança e a liberdade do planejamento familiar assegurada pela Constituição Federal (artigo 226), que veda, ainda, toda e qualquer discriminação entre filhos (artigo 227, § 6º).

O assento registral, assim, é a principal fonte comprobatória dos direitos e deveres decorrentes do estado de filho, e a facilitação na regularização destes documentos prestigia a dignidade da pessoa humana, possibilitando a prova e o gozo do direito ao nome de família, a percepção de alimentos e herança, os deveres de mútua assistência, etc.

Nos ofícios de registro civil das pessoas naturais, o reconhecimento de paternidade é isento de custas e possibilita a inserção da paternidade no registro de nascimento muitas vezes de maneira imediata. Sem dúvida, uma forma de acesso à justiça pelas portas do serviço registral.

3.2 O ACESSO À JUSTIÇA NO TABELIONATO DE NOTAS

Conforme elucidado no item 2.4 deste trabalho, compete aos notários em geral, auxiliar as partes a formalizar juridicamente as suas vontades e autenticar fatos.

Mais especificamente ao tabelião de notas, cabe, com exclusividade:

- I - lavrar escrituras e procurações públicas;
- II - lavrar testamentos públicos e aprovar os cerrados;
- III - lavrar atas notariais;
- IV - reconhecer firmas;
- V - autenticar cópias.

Como uma profissão secular, o tabelião de notas intervém na vida das pessoas facilitando atos de jurisdição voluntária e aqueles de administração pública de interesses privados, atendendo as necessidades da população sob o manto da

²¹⁵ DIAS, Maria Berenice. **Manual de direito das famílias**. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 363.

segurança jurídica. São profissionais com notórios conhecimentos jurídicos, de livre escolha e confiança das partes.

Entre as atribuições do tabelião de notas, está a lavratura de escrituras públicas. De acordo com Luiz Guilherme Loureiro, escritura pública é o documento que o tabelião lavra em suas notas/livros para dar forma jurídica e registrar as mais variadas manifestações de vontade, atribuindo testemunho público e autêntico ao ajuste, contrato ou manifestação de vontade. O documento é de autoria do tabelião, que, com suas palavras e sob sua responsabilidade, de forma independente e imparcial, após orientar as partes, redige-o, moldando a vontade das partes às normas legais, que posteriormente subscrevem o ato. A escritura pública pode decorrer de exigência legal, constando do artigo 215²¹⁶ do Código Civil Brasileiro os requisitos essenciais para a sua validade, sendo sempre dotadas de fé pública. Certamente é o instrumento notarial mais importante.²¹⁷

Por instrumentalizarem a vontade das partes, e por serem permitidas no direito privado tudo aquilo que não é proibido em lei, são infinitas as possibilidades de atos e negócios jurídicos formalizados por escrituras públicas, a exemplo: compra e venda, doação, união estável, testamento, constituição de garantia, pacto antenupcial, etc.

²¹⁶ Art. 215. A escritura pública, lavrada em notas de tabelião, é documento dotado de fé pública, fazendo prova plena.

§ 1º Salvo quando exigidos por lei outros requisitos, a escritura pública deve conter:

I - data e local de sua realização;

II - reconhecimento da identidade e capacidade das partes e de quantos hajam comparecido ao ato, por si, como representantes, intervenientes ou testemunhas;

III - nome, nacionalidade, estado civil, profissão, domicílio e residência das partes e demais comparecentes, com a indicação, quando necessário, do regime de bens do casamento, nome do outro cônjuge e filiação;

IV - manifestação clara da vontade das partes e dos intervenientes;

V - referência ao cumprimento das exigências legais e fiscais inerentes à legitimidade do ato;

VI - declaração de ter sido lida na presença das partes e demais comparecentes, ou de que todos a leram;

VII - assinatura das partes e dos demais comparecentes, bem como a do tabelião ou seu substituto legal, encerrando o ato.

§ 2º Se algum comparecente não puder ou não souber escrever, outra pessoa capaz assinará por ele, a seu rogo.

§ 3º A escritura será redigida na língua nacional.

§ 4º Se qualquer dos comparecentes não souber a língua nacional e o tabelião não entender o idioma em que se expressa, deverá comparecer tradutor público para servir de intérprete, ou, não o havendo na localidade, outra pessoa capaz que, a juízo do tabelião, tenha idoneidade e conhecimento bastantes.

§ 5º Se algum dos comparecentes não for conhecido do tabelião, nem puder identificar-se por documento, deverão participar do ato pelo menos duas testemunhas que o conheçam e atestem sua identidade.

²¹⁷ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Manual...**, p. 337-338.

Neste viés, a Lei nº 11.441, sancionada em 4 de janeiro de 2007 e regulamentada pela Resolução nº 35 de 24 de abril de 2007, do Conselho Nacional de Justiça, trouxe uma valiosa inovação para a Justiça brasileira. Isto porque, lei e resolução permitiram a realização de inventário, partilha, separação e divórcios por meio de escrituras públicas, desde que todas as partes sejam capazes e concordes, além de estar assistidas por advogado comum ou de cada uma delas.

A escritura, que pode ser lavrada por qualquer tabelião do Brasil, constitui título hábil para a materialização de quaisquer direitos nela previstos (ex: transferência de bens), podendo substituir o processo judicial em trâmite, desde que as partes apresentem documento comprobatório de que desistiram da via judicial para processar o ato na esfera extrajudicial. Tais escrituras têm previsão de gratuidade para aqueles que declararem não terem condições de arcar com as custas²¹⁸, mas esta gratuidade refere-se apenas ao valor dos emolumentos, pois com relação aos impostos e taxas, estes devem ser recolhidos antes da lavratura da escritura.

Cada uma das espécies de escritura deve conter os requisitos especiais de cada situação. Por exemplo, as escrituras de inventário e partilha devem conter apresentação de documento que comprove não ter o falecido deixado testamento conhecido, a nomeação de um ou mais herdeiros com poderes de inventariante, qualificação completa do autor da herança, data do óbito, descrição dos bens a partilhar, herdeiros, enfim, tudo que for necessário para realizar o ato com certeza e segurança.

As escrituras de separação e divórcio só podem ser lavradas se não houver nascituro, filhos menores ou incapazes do casal²¹⁹, e também deverá conter documentos como a certidão de casamento, certidão de propriedade dos bens a partilhar (se houver), declaração do cônjuge varoa de que não se encontra em estado gravídico, ajuste com relação ao recebimento de alimentos, entre outros.

No aspecto prático, basta que os interessados compareçam ao tabelionato escolhido, apresentando os documentos previstos em lei para que seja dado

²¹⁸ A gratuidade para a lavratura das escrituras previstas na Lei nº 11.441/2007 tem previsão legal inclusive no Código de Normas da Corregedoria Geral do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná – Foro Extrajudicial, artigo 736.

²¹⁹ Alguns estados como São Paulo e Mato Grosso do Sul preveem em suas normas locais a possibilidade do tabelião de notas lavrar escrituras públicas de separação e divórcio consensuais, se comprovada a resolução prévia e judicial de todas as questões referentes aos filhos menores (guarda, visitas e alimentos).

andamento a escritura. Cumpre observar que, no estado do Paraná, estando completa a documentação apresentada, os tabeliões tem o prazo de 15 dias, a contar da data do protocolo (entrega dos documentos), para lavrar a escritura²²⁰. Nesse sentido, ainda, nas escrituras decorrentes da Lei nº 11.441/2007²²¹, independente da quantidade de bens ou do valor destes, o valor dos emolumentos do tabelião para a lavratura da escritura em hipótese alguma ultrapassará R\$ 904,90²²².

Resta assim evidente que a utilização da via extrajudicial para realização de inventários, partilhas, separação e divórcio é muito mais vantajosa para os interessados, considerando que as partes alcançam seus objetivos de forma muito mais simplificada, rápida e com menores custos, além de ser inequivocamente a porta mais adequada acessar os direitos decorrentes destas situações.

De acordo com os dados da Censec – Central Notarial de Serviços Eletrônicos Compartilhados, no ano de 2016 foram realizados 218.761 procedimentos na esfera extrajudicial decorrentes da Lei nº 11.441/07. Um número expressivo que reflete no acesso à justiça como um todo, uma vez que 218.761 ações deixaram ingressar no Poder Judiciário no ano de 2016. A utilização dos serviços notariais e de registro nestes casos corrobora com o acesso à justiça como um todo, pois reflete na redução do trabalho do poder judiciário, que com o número de ações reduzido, consegue solucionar de maneira mais rápida aquilo que realmente demanda a sua atenção.²²³

Outro ato de acesso à justiça que certamente pode ser muito bem conduzido por meio dos serviços notariais e de registro é a realização de mediação e conciliação; componentes essenciais da Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses, que visa incentivar e aperfeiçoar os mecanismos consensuais de solução de litígios, a mediação e a conciliação apresentam-se como instrumentos a serem utilizados prioritariamente, seja no âmbito do Poder Judiciário ou fora dele.

Conforme já exposto em outros pontos deste trabalho, o Código de Processo Civil Brasileiro expressa em diversos artigos a política pública acima mencionada,

²²⁰ Artigo 675 do Código de Normas da Corregedoria Geral do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná – Foro Extrajudicial.

²²¹ BRASIL. Lei nº 11.441...

²²² PARANÁ. Tribunal de Justiça. **Tabela de Custas Vigente**, Anexo II, Tabela XI, item IV. Disponível em: <<https://www.tjpr.jus.br/documents/11900/495331/Tabela+de+Custas+2017/089322e9-a9ed-478c-a59b-0fe4d086dd1c>>. Acesso em: 17 set. 2017.

²²³ BORGES, Bruna. Lei 11.441/07 – Atos praticados no Brasil [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <dani_cosechen@yahoo.com.br>. Em 17 out. 2017.

dispensando uma seção inteira (capítulo III, seção V) para tratar da conciliação e mediação. Os parágrafos 2º e 3º do artigo 165 esclarecem os principais traços distintivos para escolha do tratamento adequado:

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

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

A Lei nº 13.140/2015, o Código de Processo Civil e a Resolução 125/2010 do Conselho Nacional de justiça não especificam quem poderia atuar como conciliador ou mediador extrajudicial. A única observação é que as pessoas que exerçam tais funções estejam capacitadas por curso realizado por entidade credenciada, conforme parâmetro curricular definido pelo Conselho Nacional de Justiça em conjunto com o Ministério da Justiça, e estejam inscritas no cadastro nacional e no cadastro do tribunal de justiça respectivo. Assim, não há qualquer impedimento para que tabeliães e registradores desenvolvam tais atividades, que, aliás, conforme ressaltado pelo Corregedor Geral de Justiça de São Paulo, Desembargador José Renato Nalini, já as realizam informalmente para o próprio exercício de suas atribuições, especialmente em pequenas cidades, onde muitas vezes essas atividades são o único braço da justiça²²⁴.

²²⁴ ASSOCIAÇÃO DOS REGISTRADORES DE PESSOAS NATURAIS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Provimento nº 17/2013 da CGJ-SP autoriza registradores e notários a a [sic] praticarem atos de conciliação e mediação.** Disponível em: <http://www.arpensp.org.br/principal/index.cfm?tipo_layout=SISTEMA&url=noticia_mostrar.cfm&id=18312>. Acesso em: 17 set. 2017.

Tal percepção fez com que os Tribunais de Justiça de São Paulo²²⁵, de Ceará²²⁶, de Acre²²⁷ e de Bahia²²⁸ editassem normas locais autorizando e regulamentando a realização de conciliação e mediação em qualquer serviço notarial ou de registro. O Tribunal de Justiça do Maranhão²²⁹ optou por atribuir tais funções apenas aos tabeliães de notas.

Possibilitar a realização de conciliação e mediação por notários e registradores só vem corroborar com o atual conceito de acesso à justiça. Uma vez que tais serviços estão presentes em 100% dos municípios brasileiros, neles se encontram pessoas com notórios conhecimentos jurídicos, que por obrigação legal devem ser imparciais no exercício de suas atribuições, capazes de orientar dentro dos ditames da lei as partes para uma solução amigável, além de já estarem habituadas com o trato de pessoas e com documentos relativos a direitos patrimoniais disponíveis, os quais são o objeto único da mediação e conciliação extrajudicial.

Os procedimentos orientados pelas corregedorias em muito se assemelham, iniciando sempre mediante requerimento formulado por uma parte interessada diretamente ao notário ou registrador, que, ao recebê-lo, consigna no protocolo e designa data e hora para a realização de sessão, da qual o requerente já sai ciente. Este requerimento deve conter ao menos a qualificação das partes e a narrativa

²²⁵ CORREGEDORIA GERAL DA JUSTIÇA DE SÃO PAULO. **Provimento CGJ n.º 17/2013**. Autoriza e implementa a mediação e a conciliação extrajudicial no Estado de São Paulo e insere o item 44.2, na Subseção I, da Seção III, do Capítulo XIII, do Tomo II, das Normas de Serviço da Corregedoria Geral da Justiça. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/gcnPtl/abrirDetalhesLegislacao.do?cdLegislacaoEdit=109332&flBtVoltar=N>>. Acesso em: 17 set. 2017.

²²⁶ CORREGEDORIA GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO CEARÁ. **Provimento 13/2013**. Estabelece medidas de proteção a vítima e testemunhas ameaçadas por colaborarem com investigação e instrução criminal. Disponível em: <<http://corregedoria.tjce.jus.br/provimento-no-132013/>>. Acesso em: 17 set. 2017.

²²⁷ PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO ACRE. Tribunal de Justiça. Corregedoria Geral da Justiça. **Provimento 18/2016**. Dispõe sobre mediação e conciliação no âmbito das serventias extrajudiciais do Estado do Acre e outras medidas correlatas. Disponível em: <http://www.adambrasil.com/wp-content/uploads/2017/01/provimento_tjac_18_2016.pdf>. Acesso em: 17 set. 2017.

²²⁸ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA BAHIA. Corregedoria Geral de Justiça. **Provimento Conjunto CGJ/CCI n.º 02/2016**. Dispõe sobre mediação e conciliação no âmbito das serventias extrajudiciais da Bahia. Disponível em: <http://www5.tjba.jus.br/corregedoria/images/pdf/provimento_conjunto_02_2016.pdf>. Acesso em: 17 set. 2017.

²²⁹ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO MARANHÃO. Provimento n.º 04/2014-CGJ/MA. Regulamenta e autoriza o procedimento de mediação e conciliação no âmbito dos Tabelionatos de Notas. **Diário da Justiça Eletrônico**. Disponível em: <http://gerenciador.tjma.jus.br/app/webroot/files/publicacao/405295/prov_04_2014_06052014_1042.pdf>. Acesso em: 17 set. 2017.

sucinta do conflito, tendo em vista que a cópia do mesmo é encaminhada juntamente com o convite para a outra parte solicitando o seu comparecimento na seção de conciliação/mediação agendada. O convite pode ser feito por qualquer meio idôneo de comunicação, como carta com aviso de recebimento e será encaminhado pela própria serventia extrajudicial.

A seção deve ser realizada sempre em sala reservada, atuando como mediador ou conciliador o titular da delegação, ou seu preposto expressamente autorizado, primando pelos princípios da confidencialidade, decisão informada, da competência, da imparcialidade, da independência, do respeito à ordem pública e às leis vigentes, empoderamento e validação. Obtido o acordo, o notário ou registrador lavrará o termo ou escritura pública declaratória de mediação ou conciliação, que, depois de assinado pelas partes, é arquivado no Livro de Mediação e Conciliação.

No entanto, embora com muitos benefícios, o Conselho Nacional de Justiça, ao manifestar-se recentemente no processo de consulta nº 0003416-44.2016.2.00.0000 concluiu que, enquanto não houver ato normativo editado pelo Conselho Nacional de Justiça a regulamentar a matéria, é vedada a realização da atividade de conciliação/mediação pelas autoridades cartorárias no âmbito extrajudicial, comunicando tal vedação e determinando que sejam suspensos os atos normativos que eventualmente já tenham sido editados pelas Corregedorias da Justiça dos Estados através do ofício circular 011/CN-CNJ-2017, no qual também deixou consignado no item 7 que já foi dado início aos procedimentos para editar o referido ato o mais breve possível.

Infelizmente a decisão da douta Corregedoria Nacional de Justiça ao afastar a possibilidade de realização de conciliação e mediação nas serventias extrajudiciais limitou, ainda que parcial e temporariamente, o acesso à justiça. Embora vedada, deixou-se a entender que concordam com a realização de conciliação e mediação nas serventias extrajudiciais e sua vedação temporária apenas posterga o exercício do direito. Isso impede que conflitos sejam solucionados mais brevemente e dificultam o acesso à justiça por inúmeras pessoas, algumas por não terem acesso a câmeras de conciliação ou arbitragem privada, por residirem em locais distantes, onde o único braço da justiça são as próprias serventias extrajudiciais, e outras por, em decorrência da vedação, sofrerem os efeitos reflexos do aumento do número de processos no

judiciário, postergando a solução de seus conflitos em decorrência da insuficiência da máquina judiciária.

Espera-se que realmente seja breve a edição de tal normativa pelo Conselho Nacional de Justiça, pois a realização de conciliação e mediação nos serviços notariais e de registro revela-se uma porta eficaz de acesso à justiça.

3.3 O ACESSO À JUSTIÇA NO REGISTRO DE IMÓVEIS

De acordo com o artigo 172 da Lei de Registros Públicos (nº 6.015/1973), no Registro de Imóveis serão feitos o registro e a averbação dos títulos ou atos constitutivos, declaratórios, translativos e extintos de direitos reais sobre imóveis reconhecidos em lei, “*inter vivos*” ou “*mortis causa*” quer para sua constituição, transferência e extinção, quer para sua validade em relação a terceiros, quer para a sua disponibilidade. O artigo 167 da mesma lei traz um rol de atos que devem obrigatoriamente constar no registro de imóveis.

Para Luiz Guilherme Loureiro, o direito registral imobiliário tem por objeto a publicidade da propriedade de bens imóveis e de outros direitos reais imobiliários. Visa-se, portanto, a proteção dos titulares de tais direitos reais (publicidade estática) e também a garantia do tráfego jurídico dos bens imóveis (publicidade dinâmica).²³⁰

Na sistemática brasileira, os contratos geram direitos obrigacionais entre as partes, mas apenas o registro efetiva a mutação jurídico-real, conferindo *eficácia erga omnes*. Esta afirmação se mostra relevante por explicitar uma importante função do registro de imóveis - a análise prévia do título, em que é feito um juízo de valor sobre a legalidade, validade e eficácia do negócio jurídico e do título que o instrumenta. Só então procede-se ao registro²³¹, pois a informação que consta do registro imobiliário se presume verdadeira até que se prove o contrário²³². É por isso que, mesmo nos casos em que a lei prevê um fato como origem para a aquisição da propriedade, por exemplo, a acessão, a usucapião, a desapropriação e a herança, é também

²³⁰ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros...**, p. 499.

²³¹ MELO, Marcelo Augusto Santana de. **Breves anotações sobre o registro de imóveis**. Disponível em: <<http://anoreg.org.br/images/arquivos/parecerr.pdf>>. Acesso em: 17 set. 2017.

²³² BRASIL. **Lei nº 10.406...**

necessário formalizar o mesmo em documento escrito e levá-lo ao registro de imóveis para que seja assegurada a eficácia *erga omnes* e preservada a continuidade registral.

Visando facilitar a regularização de informações do registro de imóveis nos casos em que a realidade não se coaduna com o que consta da tábua registral, mas que não há dúvidas nem controvérsias acerca da legalidade da situação de fato, e por ser o direito de propriedade um direito fundamental, com especial proteção no ordenamento jurídico brasileiro, têm surgido procedimentos simplificados que exigem especial atuação do registrador de imóveis, a fim de assegurar o gozo e a proteção desse direito. É o caso da recente inovação trazida pelo Código de Processo Civil de 2015, que acrescentou o artigo 216-A à Lei nº 6.015/1973 e dispõe acerca da usucapião administrativa ou extrajudicial.

A usucapião extrajudicial é o procedimento a partir do qual é possível o reconhecimento extrajudicial da aquisição por usucapião de qualquer direito real imobiliário, desde que seja passível de ser usucapido por qualquer espécie de usucapião e desde que não haja conflito de interesses entre as partes.²³³ Tal procedimento é uma opção ao cidadão que pode buscar a declaração de seu direito pela via judicial ou extrajudicial. Caso opte pela via extrajudicial, o órgão competente para reconhecer a usucapião de direitos reais imobiliários é o Ofício de Registro de Imóveis da Comarca em que estiver situado o imóvel objeto da usucapião.

Nesse caso, o interessado, devidamente representado por um advogado, deverá apresentar requerimento ao Registrador Imobiliário instruído com os seguintes documentos: I) ata notarial lavrada pelo tabelião, atestando o tempo de sua posse e de seus antecessores, conforme o caso e suas circunstâncias; II) planta e memorial descritivo assinado por profissional legalmente habilitado, com prova de anotação de responsabilidade técnica no respectivo conselho de fiscalização profissional, e pelos titulares de direitos reais e de outros direitos registrados ou averbados na matrícula do imóvel usucapiendo, bem como na matrícula dos imóveis confinantes; III) certidões negativas dos distribuidores da comarca da situação do imóvel e do domicílio do requerente; IV) justo título ou quaisquer outros documentos que demonstrem a origem, a continuidade, a natureza e o tempo da posse, tais como o pagamento dos impostos e das taxas que incidirem sobre o imóvel.

²³³ BRANDELLI, Leonardo. **Usucapião administrativa**: de acordo com o novo código de processo civil. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 23.

Como se observa, o primeiro documento a ser providenciado pelo interessado é a ata notarial. Tal documento, conforme prevê o artigo 384 do Novo Código de Processo Civil, é o hábil para comprovar a existência e o modo de existir de algum fato, neste caso, a posse *ad usucapionem*. Vale ressaltar que a ata notarial tem como objeto um fato jurídico captado pelo Tabelião de Notas, por intermédio de seus sentidos e traduz na mera narração dos fatos verificados sem a emissão de juízo de valor.

Na ata notarial, o tabelião fará uma análise prévia do cumprimento dos requisitos para configuração da usucapição. A comprovação da posse poderá ser feita mediante a documentação de declarações do requerente acerca do seu *animus domini*, declarações de terceiros e dos confrontantes do imóvel acerca do conhecimento e tempo de exercício da posse, apresentação de documentos, contratos, comprovante do pagamento de impostos, serviços prestados no imóvel, fotografias, entre outros.

No que se refere ao tempo de exercício da posse apto a ensejar a usucapição, este deve ser observado caso a caso, a depender da modalidade de usucapição que se pretende invocar. Assim, por exemplo, se o indivíduo preencher os requisitos da usucapição especial urbana, o prazo para comprovação da posse para poder ingressar com o pedido de usucapição será de cinco anos.

Acolhida esta documentação pelo tabelião e lavrada a ata notarial, o advogado encaminhará ao registro de imóveis competente a ata notarial, as certidões negativas dos órgãos distribuidores da comarca da situação do imóvel e do domicílio do requerente, bem como a planta e o memorial descritivo, os quais devem estar assinados por profissional habilitado, com anotação de responsabilidade técnica no respectivo conselho de fiscalização profissional, bem como pelo requerente da usucapição, pelos titulares de direitos reais e de outros direitos registrados ou averbados na matrícula do imóvel usucapiendo e pelos titulares dos imóveis confrontantes.

A assinatura dos interessados na planta e memorial descritivo é interpretada como anuência com o procedimento de usucapição, o que denota que tal instituto somente poderá ser utilizado e processado quando não houver litígio entre as partes. Se não foi possível conseguir a assinatura de todos, ou quando houver controvérsia

acerca da usucapião e estes se recusarem a opor o seu aval na planta e memorial descritivo, o interessado deve buscar o ajuizamento de ação de usucapião.

O procedimento do pedido de reconhecimento extrajudicial da usucapião deverá seguir o rito previsto no artigo 216-A da Lei nº 6.015/1973 e não há qualquer intervenção do Poder Judiciário ou do Ministério Público. Trata-se de um processo totalmente administrativo.

Assim, recebida a documentação, o registrador de imóveis autuará o pedido; depois de verificada a sua regularidade, providenciará a publicação de edital em jornal de grande circulação para que terceiros, eventualmente interessados, manifestem-se no prazo de 15 dias. Também deverá ser dada pessoalmente ciência à União, ao Estado, ao Distrito Federal e ao Município, mediante notificação enviada pelo ofício de registro de títulos e documentos ou pelo correio com aviso de recebimento, para que se manifestem no prazo de 15 dias.

Destaca-se que, na prática, os oficiais de registro têm entendido que o silêncio na manifestação dos órgãos públicos implica em anuência, o que não ocorre com a anuência das pessoas com direitos sobre o imóvel usucapiendo ou sobre imóveis contíguos, que devem manifestar expressamente sua concordância. Assim, se o Oficial Registrador verificar a falta de assinaturas, deverá notificar a pessoa pessoalmente ou pelo correio, com aviso de recebimento, para manifestar seu consentimento expresso em 15 (quinze) dias mediante a aposição de sua assinatura nos documentos, sob pena de inadmissibilidade do reconhecimento da usucapião na esfera extrajudicial.

A exigência de anuência expressa tem sido criticada por parte da doutrina, que vislumbra na usucapião um instituto relativamente ao qual não é exigido, necessariamente, um consenso ou concordância entre requerente e requerido, além de muitas vezes não ser possível a localização do titular do direito real.²³⁴

No entanto, ainda que se observe a necessidade de manifestação expressa de algumas pessoas, a inovação legislativa já se mostra apta a regularizar muitas situações, especialmente aquelas em que houve um prévio ajuste entre o proprietário tabular e o possuidor, mas que por qualquer motivo não foi possível o registro legal da propriedade. Para Francisco José Barbosa Nobre, nestes casos de prévio ajuste, a

²³⁴ MAIA, Walter Guido. **Usucapião de bens móveis e imóveis**. Leme, SP: BH Editora, 2016, p. 105.

anuência expressa do proprietário tabular deve ser considerada já expedida previamente no ato de natureza contratual inservível a registro. Nesse sentido, o ato referido, embora inapto a registro, comprova inequivocamente a intenção de se desfazer da propriedade em favor do requerente da usucapião.²³⁵

De qualquer forma, sempre que entender necessário, o registrador de imóveis poderá solicitar documentos ou ele próprio realizar diligências para elucidação de qualquer fato necessário para o efetivo registro da propriedade usucapienda. Comprovados os requisitos, procedidas as notificações e transcorrido o prazo sem qualquer impugnação, o oficial de registro de imóveis registrará a aquisição do imóvel com as descrições apresentadas, sendo permitida a abertura de matrícula, se for o caso.

Estima-se que este procedimento tenha duração aproximada de 90 a 120 dias e essa agilidade faz com que sejam reduzidos os custos, o tempo e a burocracia, possibilitando a regularização de inúmeras propriedades, tanto urbanas como rurais.²³⁶ Cabe salientar que, caso haja impugnação por qualquer interessado ou não hajam provas cabais acerca da usucapião, o procedimento deverá ser encaminhado ao Poder Judiciário, a quem compete a solução de conflitos, devendo o interessado, neste caso, adaptar o pedido a uma petição inicial para adequá-la ao procedimento judicial. Acrescenta-se, ainda, que procedimento semelhante vem sendo utilizado em Portugal sob a nomenclatura “justificação de posse”, não havendo notícias que desaprovem seu uso ou que sua utilização tenha causado prejuízo à segurança jurídica.²³⁷

Além disso, o nosso legislador, com acerto, solicitou uma ampla análise documental por profissionais gabaritados antes que haja o efetivo registro da usucapião, ou seja: primeiramente, o advogado analisa a documentação e a admissibilidade do pleito; posteriormente, encaminha ao tabelião, que confere os requisitos da posse *ad usucapionem* novamente e atesta a mesma em ata notarial;

²³⁵ NOBRE, Francisco José Barbosa. **Contribuições para a regulamentação da usucapião administrativa**. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/47806/contribuicoes-para-a-regulamentacao-da-usucapiao-administrativa>>. Acesso em: 25 jul. 2016.

²³⁶ PAIVA, João Pedro Lamana. **Novo CPC introduz a usucapião extrajudicial no país**. Disponível em: <http://www.irib.org.br/files/obra/Versa771o_correta_Artigo_Lamana_Paiva_Usucapiao.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2016.

²³⁷ PAIVA, João Pedro Lamana. **Usucapião extrajudicial e sua viabilidade no ordenamento jurídico brasileiro**. Disponível em: <http://www.lamanapaiva.com.br/banco_arquivos/usucapiao.pdf>. Acesso em: 1 ago. 2016.

por fim, o registrador de imóveis confirma os requisitos da posse, somando aos demais requisitos legais. Isso traz segurança ao procedimento, tendo em vista que estas atividades são prestadas por profissionais dotados de conhecimentos jurídicos, que estão habituados com o cotidiano das questões imobiliárias.

Segundo a magistrada Tânia Ahualli:

É uma tendência a desjudicialização, todos falaram aqui sobre esse tema, tirando do judiciário o que não tem conflito. O instituto da usucapião, embora não seja de jurisdição voluntária, não tem conflito na grande maioria dos casos. Nossas varas julgam a usucapião de toda São Paulo. Eu tenho treze mil processos, o Dr. Marcelo Benacchio deve ter em torno de doze ou dez mil processos, e eu estimo que mais ou menos 80 a 90% desses processos não encerram conflitos. São processos, na verdade, de regularização da propriedade, na maioria das vezes [...].²³⁸

Assim, observa-se que a nova modalidade de usucapião só vem a corroborar com a promoção do direito fundamental à propriedade e a sua função social, além de muitas vezes possibilitar o acesso legal ao direito fundamental social à moradia, contribuindo ainda sobremaneira para a desobstrução da justiça brasileira.

3.4 O ACESSO À JUSTIÇA NO TABELIONATO DE PROTESTOS

O conceito de protesto foi disciplinado no artigo 1º da Lei 9.492/1997, segundo o qual “o protesto é o ato formal e solene pelo qual se prova a inadimplência e o descumprimento de obrigação originada em títulos e outros documentos de dívida”²³⁹.

O objeto do protesto não são somente títulos de crédito, mas qualquer documento que comprove obrigação líquida, certa e exigível.²⁴⁰ Sua principal

²³⁸ AHUALLI, Tânia; BENACCHIO, Marcelo. Usucapião Administrativa. **Registradores Entrevista #5**. 2016, p. 1. Disponível em: <http://www.uniregstral.com.br/transcricoes_usucapiaoadm/transcricao_UsucapiaoAdministrativa_DraTania_DrBenacchio.pdf?pdf=Ahualli-Benachio>. Acesso em: 28 out. 2016.

²³⁹ BRASIL. **Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997**. Define competência, regulamenta os serviços concernentes ao protesto de títulos e outros documentos de dívida e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9492.htm>. Acesso em: 17 set. 2017.

²⁴⁰ Por exemplo: Escritura pública assinada pelo devedor, documento particular assinado pelo devedor e duas testemunhas, contratos de aluguel, taxas e despesas condominiais, contratos de prestação de serviços desse que o apresentante prove que cumpriu com a sua obrigação, sentença arbitral, termo de conciliação da justiça do trabalho (625-E da CLT), contratos de mútuo bancário, Como aqueles arrolados no artigo 784 do Código de Processo Civil, contratos garantidos por direitos reais de garantia, sentenças condenatórias (após o trânsito em julgado e decorrido o prazo para pagamento – art. 517 do CPC), certidão de dívida ativa, etc. – todos os títulos que a lei atribuir força executiva extrajudicial.

finalidade é provar o descumprimento da obrigação de pagamento ou, quando o título comportar, a concessão de aceite e devolução. Por isso, o artigo 21 da Lei nº 9.492/1997 dispõe que o protesto poderá ser tirado por falta de pagamento, de aceite ou devolução. Assim,

[...] o protesto cambiário é, na verdade, ato extrajudicial solene, cujo processamento se dá perante Oficial Público, independentemente de intervenção de advogado, e cujo objetivo principal é assegurar o exercício de certos direitos cambiários. Consiste essa medida na documentação solene ou formal da apresentação do título ao devedor, feita através do Oficial Público, para comprovar a falta de pagamento ou aceite, total ou parcial, e, assim, assegurar o exercício dos direitos cambiários regressivos contra coobrigados (protesto necessário), e ainda, apenas para obter prova especial da ocorrência (protesto facultativo).²⁴¹

Embora a função precípua do protesto seja a comprovação da inadimplência, a doutrina contemporânea tem apontado funções secundárias ao mesmo, como combater a inadimplência mediante a coerção moral do devedor, que teme constar nos cadastros de proteção ao crédito e as consequências disto.²⁴²

Vislumbra-se no protesto, além de sua faceta probatória, algo maior; verifica-se coercibilidade, conduzindo o devedor a reorganizar sua vida financeira, impedido que obtenha novas linhas de crédito, devendo saldar as pendências existentes para poder retomar o crédito, através da liquidação dos títulos protestados em seu nome. Evita-se, assim, o superendividamento e, neste passo, não há como negar ser o protesto um eficiente meio de cobrança.²⁴³

Sheila Luft Martins, ao abordar os efeitos do protesto, assim dispõe:

[...] confirmar a verdade sobre um fato que representa a falta de pagamento ou de aceite no título, fato que traz consequências diretas para as relações econômicas-jurídicas, como se observa a partir de alguns efeitos secundários que o protesto acarreta: a) demonstra indício de insolvência, tanto que é pressuposto da falência por fixar o termo legal da ruína, conforme arts. 94 e 99 da Lei 11.101/05; b) interrompe a prescrição para os casos posteriores à Lei 10.406/02 (Código Civil), conforme estabelece o art. 202, III; c) dificulta futuras transações por caracterizar fraude contra credores (RT 669/167); d) permite ao portador da duplicata a execução, desde que mesmo sem aceite tenha comprovação da prestação do serviço; e) é o ponto inicial para juros, taxas e correção monetária, de acordo com o art. 40 da Lei 9.492/97; f) e por fim pode configurar inclusive dano moral, se o constrangimento for indevido, em razão da restrição econômica que gera ao lesado.²⁴⁴

²⁴¹ THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil**. 39 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003, v. 1, p. 266.

²⁴² LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros...**, p. 1242.

²⁴³ GABRIELE, Maurício. O protesto notarial de certidões de dívida ativa: entre a crise do judiciário e a eficiência da administração pública. **Direito e Administração Pública I**, Florianópolis, p. 107-136, 2013, p. 320. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/publicacao/uninove/livro.php?gt=193>>. Acesso em: 17 set. 2017.

²⁴⁴ MARTINS, Sheila Luft. Breves reflexões sobre o tabelionato de protestos. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XV, n. 104, set 2012. Disponível em:

A lei disciplinou o procedimento do protesto, que em regra e resumidamente dá-se da seguinte forma: se inicia com a apresentação do título pelo interessado ao tabelionato de protestos; se o título contiver todos os requisitos legais, o tabelião encaminha notificação ao devedor para que este cumpra a sua obrigação, no prazo de 3 dias úteis contados da protocolização do título; decorrido o tríduo legal e não cumprida a obrigação, o protesto será lavrado.

O protesto por falta de pagamento é o mais comumente utilizado, pois representa uma possibilidade de satisfazer o crédito de forma simples, rápida e eficaz, atendendo as necessidades sociais, econômicas e jurídicas da sociedade.

Como uma eficaz ferramenta social, o protesto atualmente prova a inadimplência e auxilia no recebimento do crédito, evitando que todo e qualquer inadimplemento se torne uma ação judicial. Defende, nesse viés, o Desembargador José Renato Nalini, Corregedor Geral da Justiça do Estado de São Paulo no biênio 2012/2013: “O judiciário existe para julgar. Ou seja: resolver conflitos. Tudo o mais que se atribui à Justiça e que não seja decidir controvérsias, é função anômala. Uma delas é a cobrança de dívida ativa, assim chamada obrigação financeira contraída pela Administração Pública.”²⁴⁵

Corroborando este entendimento, Eduardo Pacheco Ribeiro de Souza conclui:

Exerce o protesto função probatória quanto ao inadimplemento do devedor. Contudo, e evidentemente, ao se utilizarem dos serviços do protesto, não objetivam os credores a lavratura e o registro do protesto, a provar o descumprimento da obrigação originada em títulos e outros documentos de dívida. O escopo dos credores é a solução de conflitos de interesse público.²⁴⁶

O protesto tem se mostrado apto à solução do conflito decorrente do inadimplemento de títulos de crédito. Bruno do Valle Couto Teixeira e André Gobbi Fraga da Silva afirmam que o cumprimento da obrigação ocorre dentro do tríduo legal em mais de 60% dos casos.²⁴⁷ Há que se mencionar, ainda, que no Estado do Paraná, o

<http://ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=12237&revista_caderno=8>. Acesso em set 2017.

²⁴⁵ NALINI, José Renato. **Execução não é a solução**. Disponível em: <<https://renatonalini.wordpress.com/2012/03/18/execucao-nao-e-a-solucao/>>. Acesso em: 17 set. 2017.

²⁴⁶ SOUZA, Eduardo Pacheco Ribeiro de. **Noções fundamentais de direito registral e notarial**. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 185.

²⁴⁷ TEIXEIRA, Bruno do Valle Couto; SILVA, André Gobbi Fraga. **O protesto de títulos e sua eficiência na**

valor máximo dos emolumentos a ser cobrado por um protesto de título é em torno de R\$ 250,00, e ocorrerá quando o valor título for superior a R\$ 88.000,00, pois se inferior, os emolumentos são reduzidos.²⁴⁸

Saliente-se ainda que, em alguns estados, é possibilitado ao credor a dispensa de depositar previamente as custas e os emolumentos devidos pelo protesto, valor este que será pago apenas quando retirado o protesto ou quando da quitação do débito.

A eficácia do protesto em relação à ação judicial fica evidenciada nos protestos de Certidão de dívida ativa, em que se afirmou, no ano de 2011, que o protesto recuperava cerca de 30% dos créditos públicos, contra 1 a 2% de recuperação em execuções fiscais.²⁴⁹ Maurício Gabriele e Arthur Bezerra de Souza Junior, no artigo intitulado *Acesso à justiça e o protesto notarial*, afirmaram que o protesto notarial, no que se refere a questões relacionadas ao crédito e dívidas tributárias, não representa ônus para seu proponente, é célere e sua efetividade alcança em torno de 50% de solução.²⁵⁰

Assim, cumpre alongar-se um pouco na demonstrar o acesso à justiça no tabelionato de protestos por meio do protesto das certidões de dívida ativa tendo em vista que, nestes casos, a eficácia no recebimento do crédito não representa apenas

recuperação de créditos. Disponível em: <<https://www.cartorioserra.com.br/artigos,686,o-protesto-titulos-sua-eficiencia-na-recuperacao-creditos.html>>. Acesso em: 17 set. 2017.

²⁴⁸ A este valor é acrescentado a taxa do fundo de reaparelhamento do judiciário. Não se considerou este valor pois o mesmo varia de acordo com o valor do título de crédito, correspondendo ao percentual de 0,2%. Tabela VX anexa à Lei 18.927. Fonte: PARANÁ. Lei Estadual n.º 18.927, de 20 de dezembro de 2016. Súmula: Correção monetária, pela variação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, de outubro de 2015 a setembro de 2016, do Valor de Referência de Custas – VRC e das Tabelas do Regimento de Custas, estabelecido na Lei nº 6.149, de 9 de setembro de 1970, e modificações posteriores. **Diário Oficial do Estado**, Curitiba, nº. 9847, 21 dez. 2016.

²⁴⁹ GHIRELLO, Mariana. **Justiça trabalhista deve protestar devedores em 2011.** Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2011-jan-22/justica-trabalhista-comecar-protestar-devedores-2011>>. Acesso em: 16 set. 2017. Em sustentação oral, o Procurador-Geral Federal, Marcelo de Siqueira Freitas, apresentou as justificativas para a utilização dos protestos. Segundo ele, “toda a Fazenda Pública é beneficiada com esta possibilidade, incluindo as autarquias e fundações federais”. Ele explicou que o índice de recuperação de créditos com o ajuizamento de ações para cobrança de dívida ativa é de 1%. “Para reverter isso, iniciamos um projeto piloto para protestar os créditos do Inmetro em cartório. Já há 48% de retorno desde que a medida começou a ser adotada”, frisou. O Instituto tem mais de R\$ 750 mil inscrições em Dívida Ativa e a cobrança destes débitos por meio do protesto em cartório tem se mostrado eficiente, tanto para garantir o recebimento dos valores, como para evitar que milhares de execuções inundem o Poder Judiciário. Fonte: BRASIL. Advocacia Geral da União. **CNJ acolhe tese da AGU e autarquias poderão protestar multas não pagas.** Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/134092>

²⁵⁰ GABRIELE, Maurício; SOUZA JUNIOR, Arthur Bezerra. **O acesso à justiça e o protesto notarial.** Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=870288944660351d>>. Acesso em: 17 set. 2017.

a concretização de um direito subjetivo, mas repercute em melhorias para todos, uma vez que o dinheiro é público e a arrecadação possibilita o financiamento da atividade pública, repercutindo na proteção de direitos individuais e coletivos de toda a sociedade.

Nos termos do artigo 39, § 2º da Lei nº 4.320/1964, “Dívida Ativa Tributária é o crédito da Fazenda Pública dessa natureza, proveniente de obrigação legal relativa a tributos e respectivos adicionais e multas, e Dívida Ativa não Tributária são os demais créditos da Fazenda Pública, tais como os provenientes de empréstimos compulsórios, contribuições estabelecidas em lei, multa de qualquer origem ou natureza [...]”²⁵¹

Com o advento da Lei nº 12.767/2012, consolidou-se a possibilidade de cobrança de dívida ativa mediante protesto da certidão respectiva.²⁵² A prática prestigia, dentre outros, os princípios da economicidade, eficiência e supremacia do interesse público sobre o privado, evitando o ajuizamento de milhares de ações de execução fiscal.

O protesto de dívida ativa representa uma dupla economia: para os cofres públicos e para o devedor. Para os cofres públicos, pois evita-se a mobilização de todo o aparelhamento judicial e as custas dessa movimentação, que, segundo dados divulgados em 2011 pelo Instituto de Pesquisas e Economia Aplicada, a tramitação do processo de execução fiscal perante o judiciário nacional representa um custo individual aproximado de R\$ 4.400,00.²⁵³ Para o devedor, também apresenta-se mais econômica a cobrança por meio do protesto, uma vez que a legislação prevê um acréscimo de 10% sobre o valor consolidado do débito inscrito em dívida ativa quando o pagamento for efetuado antes do ajuizamento da execução fiscal, ou de 20% quando

²⁵¹ BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.** Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em: 16 set. 2017.

²⁵² BRASIL. **Lei nº 12.767, de 27 de dezembro de 2012.** Dispõe sobre a extinção das concessões de serviço público de energia elétrica e a prestação temporária do serviço e sobre a intervenção para adequação do serviço público de energia elétrica; altera as Leis nos 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, 11.508, de 20 de julho de 2007, 11.484, de 31 de maio de 2007, 9.028, de 12 de abril de 1995, 9.492, de 10 de setembro de 1997, 10.931, de 2 de agosto de 2004, 12.024, de 27 de agosto de 2009, e 10.833, de 29 de dezembro de 2003; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12767.htm>. Acesso em: 16 set. 2017.

²⁵³ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Custo unitário do processo de execução fiscal na justiça federal.** Relatório de Pesquisa do Ipea. Brasília-DF, 2011. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7862/1/RP_Custo_2012.pdf>. Acesso em: 16 set. 2017.

a quitação ocorrer após a propositura da ação, de maneira que o acréscimo será de apenas 10% nos casos de pagamento decorrente do protesto.²⁵⁴

No que tange à eficiência, segundo dados divulgados em 2011 pelo Instituto de Pesquisas e Economia Aplicada, as execuções fiscais no judiciário nacional costumam ter uma duração média aproximada 8 anos.²⁵⁵ De acordo com a nota técnica emitida com base na mencionada pesquisa, o pagamento é feito em 25,8% das ações de execução fiscal promovidas pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. No entanto, a extinção por prescrição ou decadência é o principal motivo de baixa, respondendo por 36,8% dos casos.²⁵⁶

A Procuradoria Geral da Fazenda Nacional realizou uma pesquisa em 2016, apresentando os seguintes dados referentes à recuperação de créditos da dívida ativa da união mediante o protesto de títulos²⁵⁷:

Tabela 1 – Recuperação de créditos da dívida ativa da união

PROTESTO	
Situação do Protesto	Valores
Protestado	7.518.519.847,94
Pago no tríduo	107.736.938,66
Pedido de parcelamento após lavratura	560.884.281,26
Pagamentos após lavratura sem parcelamento	36.911.510,32
Amortizações	6.477.882,39
Total de pagamentos	712.010.612,63

Fonte: Procuradoria Geral da Fazenda Nacional

²⁵⁴ Decreto-lei n. 1.025, de 1969, Lei n. 10.522/2002 e a Lei n. 11.941/2009.

²⁵⁵ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Custo unitário do processo de execução fiscal na justiça federal**. Relatório de Pesquisa do Ipea. Brasília-DF, 2011. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7862/1/RP_Custo_2012.pdf>. Acesso em: 16 set. 2017.

²⁵⁶ CUNHA, Alexandre dos Santos; KLIN, Isabela do Valle; PESSOA, Olívia Alves Gomes. **Custo e tempo do processo de execução fiscal promovido pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional**. Nota técnica do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/nota_tecnica/111230_notatecnicadiest1.pdf>. Acesso em: 16 set. 2017.

²⁵⁷ PROCURADORIA GERAL DA FAZENDA NACIONAL. **PGFN em números**: dados de 2016. Disponível em: <<http://fazenda.gov.br/noticias/2017/fevereiro/pgfn-disponibiliza-edicao-2017-do-201cpgfn-em-numeros201d/201cpgfn-em-numeros201d-2017.pdf>>. Acesso em: 17 set. 2017.

Como se observa, no ano de 2016, milhões de reais foram recuperados mediante o protesto de dívidas ativas. Destaca-se o adimplemento ocorrido no tríduo legal, que, se dependesse de uma execução fiscal, levaria anos para ingressar nos cofres públicos. Como observado por Maurício Gabriele, em comparação com a duração de uma ação de execução, fiscal ou não, ou qualquer outra ação de cobrança, falar-se na solução de um conflito pecuniário em até três dias úteis pareceria, no mínimo, falacioso. Mas no caso do protesto notarial, trata-se de uma realidade.²⁵⁸

Destaca-se ainda que o protesto de dívida ativa não gera nenhum custo para os cofres públicos, uma vez que a Procuradoria Geral Federal celebrou convênio com o Instituto de Estudos de Títulos e Protestos do Brasil (IEPTB), por meio do qual se permite o encaminhamento de certidões de dívida ativa federais sem o pagamento dos emolumentos prévios, que são cobrados apenas dos devedores no pagamento.²⁵⁹ No Estado do Paraná, foi editada a lei nº 18.292/2014, que prevê em seu artigo 5º o mesmo benefício para a cobrança das dívidas ativas estaduais.

A utilização do protesto notarial de certidões de dívidas ativas reflete positivamente no poder judiciário, uma vez que reduz o tempo entre o conflito e a solução, evitando a entrada de novas lides, dentre as quais muitas não atingirão o seu objetivo, já que a infinidade de processos em tramitação só gera a diminuição da qualidade e celeridade da prestação jurisdicional, além do aumento dos gastos públicos. A utilização do protesto desafoga a pauta e evita os inúmeros recursos permitidos por lei.²⁶⁰

Nesse contexto, são as ponderações da Procuradora Federal Renata Espínola Virgílio:

[...] é de clareza solar o esforço conjunto do Poder Legislativo e do Poder Judiciário de evitar o abarrotamento do Judiciário de processos antieconômicos e antissociais, que poderiam ser resolvidos extrajudicialmente. E é exatamente em consonância com este objetivo que o Poder Executivo pretende realizar o protesto prévio de suas certidões de dívida ativa, pois tal medida, muitas vezes, evita o desnecessário ajuizamento de execuções fiscais, que somente agravaria a atual situação caótica de entulhamento do Judiciário.²⁶¹

²⁵⁸ GABRIELE, Maurício. Op. cit., p. [22].

²⁵⁹ BUZANELLO, Grazielle Mariete. O protesto extrajudicial da certidão de dívida ativa da união e o atual entendimento do STJ. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XVII, n. 120, jan. 2014. Disponível em: <http://ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=14215>. Acesso em: 17 set. 2017.

²⁶⁰ GABRIELE, Maurício. Op. cit., p. [327].

²⁶¹ VIRGÍLIO, Renata Espínola. Possibilidade de protesto da Certidão de Dívida Ativa (CDA) pela Fazenda Pública, por falta de pagamento do crédito exequendo. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano

Como visto no capítulo 1 deste trabalho, o acesso à justiça não se limita à ótica do acesso ao Poder Judiciário. Por acesso à justiça está o direito que o cidadão tem de, através do Estado ou meios alternativos de solução de conflitos, fazer reconhecido e concretizado o seu direito. Dessa forma, o protesto das certidões de dívida ativa permitem o acesso à justiça de maneira célere, sem custos para o Estado e eficiente, consistindo em importante instrumento de solução de conflitos; atinge, com tal realidade, altos índices de solubilidade, além de ocasionar a entrada de fluxo de caixa imediato.²⁶²

Nas palavras de Maurício Gabriele e Arthur Bezerra de Souza Junior:

Propiciar o adimplemento das obrigações é propiciar pacificidade social. A pacificação social do protesto notarial consiste em dar uma nova oportunidade ao devedor, de pagar dívida inadimplida, perante o Tabelião de Protesto, de forma imparcial e com segurança jurídica. O protesto somente será lavrado se o devedor intimado a tal não realizar o pagamento. Ainda assim, mesmo após a lavratura do protesto, há que se considerar a possibilidade de pacificação, posto que os efeitos do protesto promovem coercibilidade, levando o devedor a dialogar com o credor para negociar o adimplemento da obrigação que, na maioria dos casos, resta frutífero.²⁶³

Em consonância com a perspectiva contemporânea de acesso à justiça, o protesto notarial é inequivocamente um meio hábil utilizado na efetivação do acesso à justiça.

15, n. 2525, 31 maio 2010. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/14946>>. Acesso em: 16 set. 2017.

²⁶² GABRIELE, Maurício; SOUZA JUNIOR, Arthur Bezerra. Op. cit.

²⁶³ Idem.

4 CONCLUSÃO

Os acontecimentos históricos e o amadurecimento cultural fizeram com que houvesse uma modificação do conceito de acesso à justiça sob a égide da Constituição Federal de 1988. Percebeu-se que o conceito vai muito além da possibilidade ter acesso aos tribunais. O acesso à justiça melhor se apresenta como um princípio, um valor constitucional cuja realização completa deve ser buscada. Considerado “o mais básico dos direitos humanos” por representar a concretização de outros direitos, agrega-se a nota de efetividade ao contemporâneo conceito de acesso à justiça.

Assim, ter acesso à justiça é possibilitar a cada um o gozo do direito, de modo efetivo, tempestivo e satisfatório. As conhecidas dificuldades encontradas na prestação judicial enaltecem a falha do Estado no exercício de sua função de pacificação social. Estudos demonstram que a solução consensual, quando possível, se revela mais eficaz para promover a pacificação social e efetivar o acesso à justiça.

Desse modo, passa-se a tratar dos conflitos também sob a perspectiva da adequação, incentivando a utilização dos meios alternativos de solução de conflitos quando estes forem a forma mais adequada para a tutela de determinado direito, cabendo ao Poder Judiciário a apreciação residual dos conflitos.

Neste viés, toma contornos o conceito de um tribunal multiportas, por meio do qual o acesso à justiça se faz por diferentes formas, com ou sem a intervenção do Poder Judiciário, destacando-se a atuação dos serviços notariais e de registro.

A natureza jurídica e a disciplina legal desses serviços nos permite afirmar com segurança que muitas controvérsias são mais adequadamente solucionadas pelas portas das serventias extrajudiciais. Por se tratarem de uma delegação pública, nelas é possível vislumbrar um controle estatal mínimo dos atos praticados, de maneira que, ainda que o litígio ou a necessidade pessoal envolva direitos complexos, é possível confiar a sua solução a estes serviços, que primam pela segurança jurídica e eficácia dos atos praticados em seus ofícios.

A eficiência da atuação dos serviços notariais e de registro na concretização de certos direitos restou comprovada no capítulo 3 deste trabalho, por meio da análise teórica e empírica de alguns procedimentos praticados nestas serventias. Ao analisar a possibilidade de retificação de erros evidentes constantes em registros públicos e o

procedimento de reconhecimento de paternidade, ambos praticados perante os escritórios de registro civil das pessoas naturais e isentos de custas para os interessados, percebeu-se que de forma extremamente simples e em poucos dias as partes têm o seu problema resolvido e o direito assegurado.

A realização de inventário e partilha, separação e divórcio na esfera extrajudicial também evidenciam a efetividade dos serviços notariais e de registro. Essa possibilidade, introduzida no ordenamento jurídico brasileiro em 2007, atualmente é muito utilizada não só pela celeridade do procedimento, que demanda o tempo apenas para a lavratura da escritura (no Estado do Paraná deve ocorrer em até 15 dias após a entrega dos documentos no tabelionato de notas), mas também pelo seu baixo custo, em que os emolumentos do tabelião variam de R\$ 229,32 a R\$ 904,90.

Outro procedimento inovador, mas que promete atingir grande popularidade, é o reconhecimento da usucapião na esfera extrajudicial. Novidade legislativa apresentada conforme a lei nº 13.465/2017, estima-se que por meio deste procedimento, realizado inteiramente perante as serventias notariais e de registro, seja declarada a usucapião de imóveis em menos de 1 ano. É um grande avanço, se comparado ao trâmite judicial em ações com igual teor, e que permitirá que os interessados tenham o seu direito de propriedade (e muitas vezes de moradia) assegurado e efetivado mais rapidamente e de forma simplificada.

O protesto de títulos também tem se apresentado como uma eficaz forma de acesso à justiça. Embora sua função inicial não seja compelir o pagamento, é inegável que reflexamente o faz. Em boa parte dos casos que são levados até os tabelionatos de protesto, o conflito decorrente do inadimplemento de títulos de crédito é resolvido no prazo de 3 dias, que se refere ao prazo após a intimação do protesto e antes da lavratura deste.

Em suma, o que se observa é que muitos dos casos que adentram às portas do Poder Judiciário não necessitam de intervenção para chegarem a uma solução. A mudança da concepção do acesso à justiça para além das portas do Judiciário é uma necessidade que se impõe e que só tem a melhorar o acesso aos direitos pelos cidadãos.

A finalidade primordial desta nova perspectiva de acesso à justiça, que agrega os conceitos de um “tribunal multiportas”, de solução alternativa de conflitos e

desjudicialização, não é descongestionar o Poder Judiciário. A finalidade é possibilitar o efetivo acesso à justiça e aos direitos, conforme assegura a Constituição Federal. Entretanto, a utilização de outras portas da justiça, por consequência, reflete na redução de processos em trâmite no judiciário, auxiliando de maneira transversa o acesso à justiça também “sob a porta” do judiciário, que, ocupado apenas com as demandas que realmente necessitam de sua intervenção, poderá trabalhar em busca de um processo justo, com duração razoável e cuja solução é tempestiva.

Um exemplo claro desta contribuição restou comprovada na utilização dos serviços notariais e de registro para elaboração de inventário, partilha, separação e divórcio extrajudiciais, que só no ano de 2016 representaram uma diminuição de 218.761 ações no Poder Judiciário, pois foi este o número de procedimentos realizados na esfera extrajudicial decorrentes da Lei nº 11.441/07.

Na sociedade contemporânea, plural, de onde emerge cada vez mais necessidades e direitos, não há como se conceber ao cidadão apenas uma via de acesso à justiça. A utilização dos serviços notariais e de registro deve ser feita sempre que possível, diante das inúmeras vantagens apontadas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AHUALLI, Tânia; BENACCHIO, Marcelo. Usucapião Administrativa. **Registradores Entrevista #5**. 2016, p. 1. Disponível em: <http://www.uniregistraral.com.br/transcricoes_usucapiaoadm/transcricao_UsucapiaoAdministrativa_DraTania_DrBenacchio.pdf?pdf=Ahuall-Benachio>. Acesso em: 28 out. 2016.

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2012.

ALMEIDA, João Alberto de. Desjudicialização: a relação entre a arbitragem e os serviços notariais e registrais. **Revista da Faculdade de Direito UFMG**, Belo Horizonte, n. 59, p.101-122, jul. 2011.

ANDRADE, José Carlos Vieira de. **Os direitos fundamentais na Constituição portuguesa de 1976**. Coimbra: Almedina, 1987.

ANDRADE, José Carlos Vieira de. **Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976**. Coimbra: Almedina, 1998.

ARAUJO, Luiz Alberto David. NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

ASSOCIAÇÃO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES DO ESTADO DE MATO GROSSO. **Pesquisa da datafolha aponta confiança dos brasileiros nos cartórios**. Disponível em: <<http://www.anoregmt.org.br/portal/conteudo,11889,0,2,le,pesquisa-da-datafolha-aponta-confianca-dos-brasileiros-nos-cartorios.html>>. Acesso em: 18 set. 2017.

ASSOCIAÇÃO DOS REGISTRADORES DE PESSOAS NATURAIS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Provimento nº 17/2013 da CGJ-SP autoriza registradores e notários a a [sic] praticarem atos de conciliação e mediação**. Disponível em: <http://www.arpensp.org.br/principal/index.cfm?tipo_layout=SISTEMA&url=noticia_mostrar.cfm&id=18312>. Acesso em: 17 set. 2017.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios**. Da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 16ed. São Paulo: Malheiros. 2015.

AZEVEDO, André Gomma. Desafios de acesso à justiça ante o fortalecimento da autocomposição como política pública nacional. In: RICHA, Morgana de Almeida; PELUSO, Antonio Cezar (Coords.). **Conciliação e mediação: estruturação da política judiciária nacional**. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

BACELLAR, Rogério Portugal. Pesquisa Datafolha lança luzes sobre o serviço dos cartórios brasileiros. **Revista de Direito Notarial e de Registro**. Nº 31, Jul, 2016.

BALBINO FILHO, Nicolau. **Registro de Imóveis: doutrina, prática e jurisprudência**. 15. ed. rev. atual. São Paulo: Editora Saraiva, 2010.

BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; KOTINDA, Thierry Chozem Zamboni. **Direitos fundamentais e controle judicial**. v.19 n.1 99p. Pensar – Revista de Ciências Jurídicas, 2014.

BARROSO, Luís Roberto. **O novo Direito Constitucional brasileiro: contribuições para a construção histórica e prática da jurisdição constitucional no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. São Paulo: Saraiva, 2009.

BEDIN, Gabriel de Lima; SPENGLER, Fabiana Marion. O direito de acesso à justiça como o mais básico dos direitos humanos no Constitucionalismo brasileiro: Aspectos históricos. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 13, n. 13, p. 129-144, jan/jun de 2013.

BEZZERA, Paulo Cesar Santos. **Acesso à Justiça: um problema ético social no plano da realização do direito**. 2º Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOTH, Laura Jane Ribeiro Garbini; NINGELISKI, Adriane de Oliveira. A judicialização dos conflitos de interesse e o acesso à justiça no Brasil. **Acesso à Justiça** [Recurso eletrônico online]. CONPEDI/UFS Coord. José Querino Tavares Neto, Flávia de Ávila, Paulo Roberto Lyrio Pimenta. Florianópolis, 2015.

BRANDELLI, Leonardo. **Teoria geral do notarial**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

BRANDELLI, Leonardo. **Usucapião administrativa: de acordo com o novo código de processo civil**. São Paulo: Saraiva, 2016.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Decreto nº 9.886, de 7 de março de 1888**. Manda observar o novo Regulamento para a execução do art. 2º da Lei n. 1829 de 9 de Setembro de 1870 na parte que estabelece o registro civil dos nascimentos, casamentos e óbitos, do acordo com a autorização do art. 2º do Decreto n. 3316 de 11 de Junho do 1887. In: _____. Coleção de Leis do Império do Brasil. v. 1, 1888, pt. II, p. 248. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-9886-7-marco-1888-542304-publicacaooriginal-50566-pe.html>>. Acesso em: 17 set. 2017.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **CNJ Acadêmico**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/cnj-academico>>. Acesso em: 15 set. 2017.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução Nº 81 de 9 de junho de 2009. Dispõe sobre os concursos públicos de provas e títulos, para a outorga das Delegações de Notas e de Registro, e minuta de edital. **Diário de Justiça Eletrônico**, 16 set. 2009. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/busca-atos>>

adm?documento=2769>. Acesso em: 30 jul. 2017.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: 17 set. 2017.

BRASIL. Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854. Manda executar a Lei nº 601, de 18 de Setembro de 1850. In: _____. **Coleção das Leis Império do Brasil**. Tomo XV, Parte 2, 1854, p. 10. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D1318.htm>. Acesso em: 17 set. 2017.

BRASIL. Decreto nº 3.453, de 26 de abril de 1865. Manda observar o Regulamento para execução da Lei nº 1.237 de 24 de Setembro de 1854, que reformou a legislação hypothecaria. In: _____. **Coleção de Leis do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dim/DIM3453.htm>. Acesso em: 17 set. 2017.

BRASIL. Decreto nº 482, de 14 de Novembro de 1846. Estabelece o Regulamento para o Registro geral das hypothecas. In: _____. **Coleção de Leis do Império do Brasil**. v. 1, pt. II, 1846, p. 153. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-482-14-novembro-1846-560540-publicacaooriginal-83591-pe.html>>.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisas Estatísticas do Registro Civil**: Manual de Instrução, Versão 2014. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/instrumentos_de_coleta/doc3598.pdf>. Acesso em: 17 set. 2017.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Custo unitário do processo de execução fiscal na justiça federal**. Relatório de Pesquisa do Ipea. Brasília-DF, 2011. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7862/1/RP_Custo_2012.pdf>. Acesso em: 16 set. 2017.

BRASIL. **Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003**. Dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, 1º ago. 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp116.htm>. Acesso em: 17 set. 2017.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 17 set. 2017.

BRASIL. Lei nº 1.237, de 24 de setembro de 1864. Reforma a Legislação Hypothecaria, e estabelece as bases das sociedades de credito real. In: _____. **Coleção de Leis do Brasil de 1864**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dim/DIM3453.htm>. Acesso em: 17 set. 2017.

BRASIL. Lei nº 1.829, de 9 de setembro de 1870. Sanciona o decreto da Assembleia Geral que manda proceder o recenseamento da população do Império. **Secretaria de Estado dos Negócios do Império**, 14 set. 1870. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1870-09-09;1829>>. Acesso em: 17 set. 2017.

BRASIL. **Lei nº 10.169, de 29 de dezembro de 2000**. Regula o § 2º do art. 236 da Constituição Federal, mediante o estabelecimento de normas gerais para a fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Poder Executivo, Brasília, DF, 30 dez. 2000. Edição Extra.

BRASIL. **Lei nº 11.441, de 4 de janeiro de 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>. Acesso em: 17 set. 2017.

BRASIL. **Lei nº 12.767, de 27 de dezembro de 2012**. Dispõe sobre a extinção das concessões de serviço público de energia elétrica e a prestação temporária do serviço e sobre a intervenção para adequação do serviço público de energia elétrica; altera as Leis nos 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, 11.508, de 20 de julho de 2007, 11.484, de 31 de maio de 2007, 9.028, de 12 de abril de 1995, 9.492, de 10 de setembro de 1997, 10.931, de 2 de agosto de 2004, 12.024, de 27 de agosto de 2009, e 10.833, de 29 de dezembro de 2003; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12767.htm>. Acesso em: 16 set. 2017.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, 16 mar. 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em: 17 set. 2017.

BRASIL. **Lei nº 13.286, de 10 de maio de 2016**. Dispõe sobre a responsabilidade civil de notários e registradores, alterando o art. 22 da Lei no 8.935, de 18 de novembro de 1994. Brasília, 11 maio 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13286.htm>. Acesso em: 17 set. 2017.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em: 16 set. 2017.

BRASIL. **Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973**. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Brasília, 31 dez. 1973. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6015original.htm>. Acesso em: 17 set. 2017.

BRASIL. **Lei nº 8.935, 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>. Acesso em: 15 set. 2017.

BRASIL. **Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997**. Define competência, regulamenta os serviços concernentes ao protesto de títulos e outros documentos de dívida e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9492.htm>. Acesso em: 17 set. 2017.

BRASIL. Portal Brasil. **Brasil erradica casos de crianças sem registro civil de nascimento**. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2015/11/brasil-erradica-sub-registro-civil-de-nascimento>>. Acesso em: 17 set. 2017.

BRASIL. Senado Federal. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 2013. Texto consolidado até a Emenda Constitucional nº 72 de 2 de abril de 2013. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/transparencia/leg/pdf/Constituicao%20Federal%20de%201988.pdf/at_download/file>. Acesso em: 17 set. 2017.

BOBBIO, Norberto. **Era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier Brasil, 2004.

BOBBIO, Norberto. **O positivismo jurídico contemporâneo: lições de filosofia do Direito**. São Paulo: Ícone, 1995.

BREY, Enrique Rajoy. Registro da propriedade e bases geográficas. **Revista de Direito Imobiliário**: RDI, São Paulo, v. 27, n. 57, p. 282-307, jul./dez. 2004. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/89599>>. Acesso em: 28 jul. 2017.

BUZANELLO, Grazielle Mariete. O protesto extrajudicial da certidão de dívida ativa da união e o atual entendimento do STJ. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XVII, n. 120, jan. 2014. Disponível em: <http://ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=14215>. Acesso em: 17 set. 2017.

CAHALI, José Francisco. **Curso de arbitragem**: mediação: conciliação: resolução CNJ 125/2010. 4. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

CALMON, Petrônio. **Fundamentos da mediação e da conciliação**. 3.ed. Brasília: Gazeta Jurídica, 2015.

CALTRAM, Gladys Andrea Francisco. **O registro de nascimento como direito fundamental ao pleno exercício da cidadania**. Piracicaba, 2010. 108f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Núcleo de Estudo de Direitos Fundamentais e de Cidadania, Universidade Metodista de Piracicaba. Disponível em: <<https://www.unimep.br/phpg/bibdig/pdfs/2006/WLLANLIBSYCU.pdf>>. Acesso em: 17 set. 2017.

CAOVILLA, Maria Aparecida Lucca. **Acesso à justiça e cidadania**. 3. ed. Chapecó:

Argos. 2006.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 2003.

CAPPELLETI, Mauro; GARTH, Bryan. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988.

CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. **Acesso à justiça**: juizados especiais cíveis e ação civil pública. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

CASSETARI, Christiano. **Elementos do direito civil**. São Paulo: Saraiva, 2011.

CAVALCANTI NETO, Clóvis Tenório. A evolução histórica do direito notarial. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 16, n. 2855, 26 abr. 2011. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/18978>>. Acesso em: 28 jul. 2017.

CLÈVE, Clèmerson Merlin; PAGLIARINI, Alexandre Coutinho; SARLET, Ingo Wolfgang (Ed.). **Direitos humanos e democracia**. São Paulo: Ed. Forense, 2007.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Temas de Direito Constitucional**. 2.ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

CENEVIVA, Walter. **Lei dos notários e dos registradores comentada**. São Paulo: Saraiva, 2007.

CENEVIVA, Walter. **Lei dos registros públicos comentada**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

CHAVES, Carlos Fernando Brasil; REZENDE, Afonso Celso F. **Tabelionato de notas e o notário perfeito**. Campinas: Millennium, 2011.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**. 8. ed. Rio de Janeiro: Elseviwe, 2011.

CICHOCKI NETO, José. **Limitações ao acesso à justiça**. 5. tiragem. Curitiba: Juruá, 2008.

CINTRA, Antonio Carlos Araujo; GRINOVER. Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria geral do processo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

COLÉGIO NOTARIAL DO BRASIL. Conselho Federal. **Aprovados no concurso para cartórios na Bahia recebem treinamento de integração no sistema extrajudicial**. Disponível em: <<http://www.notariado.org.br/index.php?pG=X19leGliZV9ub3RpY2Ihcnw==&in=OTMwMQ==>>. Acesso em: 15 set. 2017.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Dados estatísticos sobre serventias extrajudiciais**, abr. 2008. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/stories/docs_corregedoria/divulga/cadastro%20de%20serventias%20extrajudiciais.pdf>. Acesso em: 15 set. 2017.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Provimento nº 28, de 5 de fevereiro de 2013**. Dispõe sobre o registro tardio de nascimento, por Oficial de Registro Civil das Pessoas Naturais, nas hipóteses que disciplina. Brasília, 5 fev. 2013. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/Provimento_N28.pdf>. Acesso em: 17 set. 2017.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 131, de 26 de maio de 2011**. Dispõe sobre a concessão de autorização de viagem para o exterior de crianças e adolescentes brasileiros, e revoga a Resolução nº 74/2009 do CNJ. Brasília, 26 maio 2011. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/resolucoes/resolucao_gp_131_2011.pdf>. Acesso em: 17 set. 2017.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 175, de 14 de maio de 2013**. Dispõe sobre a habilitação, celebração de casamento civil, ou de conversão de união estável em casamento, entre pessoas de mesmo sexo. Brasília, 14 maio 2013. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/atos_administrativos/resolucao-n175-14-05-2013-presidencia.pdf>. Acesso em: 17 set. 2017.

CORREGEDORIA GERAL DA JUSTIÇA DE SÃO PAULO. **Provimento CGJ n.º 17/2013**. Autoriza e implementa a mediação e a conciliação extrajudicial no Estado de São Paulo e insere o item 44.2, na Subseção I, da Seção III, do Capítulo XIII, do Tomo II, das Normas de Serviço da Corregedoria Geral da Justiça. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/gcnPtl/abrirDetalhesLegislacao.do?cdLegislacaoEdit=109332&flBtVoltar=N>>. Acesso em: 17 set. 2017.

CORREGEDORIA GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO CEARÁ. **Provimento 13/2013**. Estabelece medidas de proteção a vítima e testemunhas ameaçadas por colaborarem com investigação e instrução criminal. Disponível em: <<http://corregedoria.tjce.jus.br/provimento-no-132013/>>. Acesso em: 17 set. 2017.

COSTA, Mendonça. **Informalizar e desjudicializar a Justiça Portuguesa**. Disponível em: <<https://www.oa.pt/upl/%7B3ad2ebc8-be4f-40c0-a7d6-16dd0d03e068%7D.pdf>> Acesso em 17 abr. 2017.

CORDEIRO, Bruna de Oliveira. BOTH, Laura Garbini Ribeiro. A Desjudicialização por meio das serventias extrajudiciais: a busca do acesso à justiça para além do Poder Judiciário. In: **Polska I Brazylia - Democracia e Direitos Fundamentais no Constitucionalismo Emergente**". Coord. Marcos Augusto Maliska. Jurua. 2016.

CUNHA, Alexandre dos Santos; KLIN, Isabela do Valle; PESSOA, Olívia Alves Gomes. **Custo e tempo do processo de execução fiscal promovido pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional**. Nota técnica do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/nota_tecnica/111230_notatecnicadiest1.pdf>. Acesso em: 16 set. 2017.

DALLEDONE, Rodrigo. **O regime jurídico da função pública notarial e sua fiscalização pelo poder judiciário**. Curitiba, 2012. 162f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná. Disponível em:

<<http://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/27450/R%20-%20D%20-%20DALLEDONE%2C%20RODRIGO%20FERNANDES%20LIMA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>.

DIAS, Maria Berenice. **Manual de direito das famílias**. 8. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

DIAS, Maria Berenice. **Manual de direito das famílias**. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

DIDIER JÚNIOR, Fredier. **Direito à inafastabilidade do poder judiciário**. p. 1-8.

Disponível em:

<www.unifacs.br/revistajuridica/arquivo/edicao_setembro2004/docente/doc02.doc>.

Acesso em: 14 ago. 2017.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **A instrumentalidade do processo**. 11.ed. rev. e atual., São Paulo: Malheiros, 2003.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro: teoria geral do direito civil**. 29 ed. São Paulo: Saraiva, 2012, v. 1.

DOS SANTOS, Carmem Rosa Soeiro Abreu; ABREU, Carolina Soeiro. **A relevância do protesto extrajudicial da certidão de dívida ativa para a cobrança de créditos pela fazenda pública**. Disponível em: <<http://pgm.manaus.am.gov.br/wp-content/uploads/2011/02/ookArtigo-revista-PGM-nov.-2012-Carolina-e-Dr%C2%AA-Carmem-ok.doc>> Acesso em: 14 ago. 2017.

ERPEN, Décio Antônio; PAIVA, João Pedro Lamana. Panorama histórico do registro de imóveis no Brasil. In: DIP, Ricardo; JACOMINO, Sérgio (Org.). **Doutrinas essenciais: direito registral**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p. 145-151. v. II.

FACHIN, Luiz Edson. **Questões do Direito Civil brasileiro contemporâneo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

FACHIN, Zulmar. **Curso de Direito Constitucional**. 7.ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

FARIELO, Luíza. **Norma do CNJ aumenta registros de paternidade tardia em cartórios**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/83660-norma-do-cnj-aumenta-registros-de-paternidade-tardia-em-cartorios>>. Acesso em: 17 set. 2017.

FERNANDES, et all. **Estudo crítico acerca da obra acesso à justiça**. Monte Carmelo, 2012, 9f. Resenha (Sistema de Resolução de Conflitos) – Curso de Bacharelado em Direito, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Fundação Carmelitana Mário Palmério (Fucamp). Disponível em: <<http://www.fucamp.edu.br/editora/index.php/praxis/article/download/258/217>>. Acesso em: 17 set. 2017.

FERNANDES, Ricardo Vieira de Carvalho; BICALHO, Guilherme Pereira Dolabella. Do positivismo ao pós-positivismo jurídico. O atual paradigma jusfilosófico

constitucional. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 48, n. 189, p. 105-131, jan./mar. 2011. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/242864/000910796.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 17 set. 2017.

FERRARESI, Camilo Stangherlim. Direitos fundamentais e suas gerações. **Revista JurisFIB**, Bauru, v. III, ano III, dez/2012. Disponível em: <<http://www.revistajurisfib.com.br/artigos/1359119403.pdf>>. Acesso em: 17 set. 2017.

FERRAZ, Patrícia André de Camargo. **Cartórios extrajudiciais**: tudo que você precisa saber. Disponível em: <<https://jota.info/carreira/cartorios-extrajudiciais-o-que-voce-precisa-saber-04072017>>. Acesso em: 5 jun. 2017.

FERREIRA, Renata Hellwig. A inaplicabilidade do instituto da sucessão trabalhista na atividade notarial e registral. **Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito/UFRGS**, Porto Alegre, v. VIII, n. 1, ano 2013. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/ppgdir/article/viewFile/40432/27007>>. Acesso em: 17 set. 2017.

FILIPPE O PRIMEIRO, D. (Recomp.). **Ordenações e leis do reino de Portugal**. 10 ed. Coimbra: Real Imprensa da Universidade, 1833. Tomo 1, p. 339-340.

FIGUEROA, Alfonso Garcia. **La teoria del Derecho en tiempos de constitucionalismo**. In: CARBONELL, Miguel. Neoconstitucionalismo(s). Madrid: Trotta, 2003.

FIORANELLI, Ademar. **Direito registral imobiliário**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2001.

FIORAVANTI, Maurizio. **Constitucionalismo: experiencias históricas y tendencias actuales**. Madrid: Editorial Trotta, 2014.

FIORAVANTI, Maurizio. **Los derechos fundamentales: apuntes de historia de las constituciones**. 3.ed. Madrid: Trotta, 2000.

FISCHER, José Flávio Bueno. **O papel do notário no combate à corrupção e à lavagem de dinheiro**. Disponível em: <<http://www.notariado.org.br/index.php?pG=X19leGliZV9ub3RpY2lhcw==&in=NzY0MA==>>. Acesso em: 17 set. 2017.

FOLLMER, Juliana. **A atividade notarial e registral como delegação do poder público**. Porto Alegre: Norton Editor, 2004.

FONSECA, Juliana Pondé. **Problemas estruturais do judiciário brasileiro**: por um processo civil factível. Curitiba, 2011. 184f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná. Disponível em: <<http://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/25604/Problemas%20Estruturais%20do%20Judiciario.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 17 set. 2017.

FRANCESCHINELLI, Edmilson Villaron. **Direito de paternidade**. São Paulo: LRT, 1997.

GABRIELE, Maurício. O protesto notarial de certidões de dívida ativa: entre a crise do judiciário e a eficiência da administração pública. **Direito e Administração Pública I**, Florianópolis, p. 107-136, 2013. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/publicacao/uninove/livro.php?gt=193>>. Acesso em: 17 set. 2017.

GABRIELE, Maurício; SOUZA JUNIOR, Arthur Bezerra. **O acesso à justiça e o protesto notarial**. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=870288944660351d>>. Acesso em: 17 set. 2017.

GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa Garcia. **Curso de Direito do Trabalho**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

GHIRELLO, Mariana. **Justiça trabalhista deve protestar devedores em 2011**. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2011-jan-22/justica-trabalhista-comecar-protestar-devedores-2011>>. Acesso em: 16 set. 2017.

GORETTI, Ricardo. **Mediação e acesso à justiça**. Salvador: Editora Juspodvim, 2016.

GRINOVER, Ada Pellegrini. A inafastabilidade do controle jurisdicional e uma nova modalidade de autotutela. **Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC**, n. 10, p. 13-19, jul./dez. 2007. Disponível em: <http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-10/RBDC-10-013-, Ada_Pellegrini_Grinover.pdf>. Acesso em: 17 set. 2017.

GRINOVER, Ada Pellegrini. Os fundamentos da justiça conciliativa. **Revista Arbitragem e Mediação**, São Paulo, v. 4, n. 14, p. 16-21, jul./set., 2007.

GUERRA FILHO, Willis Santiago. A contribuição de Karl Marx para o desenvolvimento da ciência do direito. **Revista da Faculdade de Direito da UFPR**, Curitiba, 1995, v.28, n. 28, p. 69-74.

KÜMPEL, Vitor Frederico. **Evolução histórica da atividade registral imobiliária no Brasil e o surgimento dos princípios registrais**. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/Registralhas/98,MI179743,41046-Evolucao+historica+da+atividade+registral+imobiliaria+no+Brasil+e+o>>. Acesso em: 17 set. 2017.

LAMANAUSKAS, Milton Fernando. A pedra angular da atividade notarial e registral. In: DEL GUÉRCIO NETO, Arthur; DEL GUÉRCIO, Lucas Barelli (Coord.). **O direito notarial e registral em artigos**. São Paulo: Editora YK, 2016. p. 151-182.

LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes. Sistema multiportas: opções para tratamento de conflitos de forma adequada. In: SALLES, Carlos Alberto; LORENCINI, Marco Antonio Lopes; SILVA, Paulo Eduardo Alves da (Coords.). **Negociação, mediação e arbitragem – curso básico para programas de graduação em Direito**. São Paulo: GEN/Método, 2013.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Manual de direito notarial**: da atividade e dos documentos notariais. Salvador: Juspodivm, 2016.

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

LUDWIG, Guilherme Guimarães. Entre o acesso à justiça e a “dependência química” do judiciário: a conciliação prévia como resgate da cidadania. **Revista Síntese de Direito Civil e Processual Civil**, São Paulo, v. 12, n. 71, p. 7-36, maio/jun. 2011. p. 11. Disponível em: <<http://bdjur.tjdft.jus.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/8496/Entre%20o%20Acesso%20à%20Justiça%20e%20a%20Dependência%20Qu%C3%ADmica%20do%20Judiciário.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 9 out. 2016.

MAIA, Walter Guido. **Usucapião de bens móveis e imóveis**. Leme: BH Editora, 2016.

MALISKA, Marcos Augusto. **Pluralismo jurídico e Direito moderno: notas para pensar a racionalidade jurídica da modernidade**. Curitiba: Juruá, 2000.

MALISKA, Marcos Augusto. **Fundamentos da Constituição: abertura, cooperação, integração**. Curitiba: Juruá, 2013.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Acesso à justiça: condicionantes legítimas e ilegítimas**. 2.ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **A resolução dos conflitos e a função judicial no contemporâneo Estado de Direito**. 2.ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Tutela cautelar e tutela antecipatória**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

MARMELSTEIN, George. **Curso de Direitos Fundamentais**. São Paulo: Atlas, 2008.

MARTINS, Fran. **Curso de Direito Comercial**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1991.

MARTINS, Sheila Luft. Breves reflexões sobre o tabelionato de protestos. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XV, n. 104, set 2012. Disponível em: <http://ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=12237&revista_caderno=8>. Acesso em set 2017.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

MELGARÉ, Plínio. Ética e direitos fundamentais – entre o público e o privado. **Revista Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito/UFRGS**, Porto Alegre, v. 4, n. 7, p. 25-32, 2005.

MELGARÉ, Plínio. Um olhar sobre os direitos fundamentais e o estado de direito – breves reflexões ao abrigo de uma perspectiva material. In: SARLET, Ingo Wolfgang

(Org.). **Jurisdição e direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006. v. 1.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Elementos de Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1991.

MELLO, Celso Antonio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 28. ed. rev. atual. São Paulo: Editora Malheiros, 2011.

MELO JUNIOR, Regnoberto Marques de. **Da natureza jurídica dos emolumentos notariais e registrais**. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/6313/da-natureza-juridica-dos-emolumentos-notariais-e-registrais>>. Acesso em: 17 set. 2017.

MELO, Marcelo Augusto Santana de. **Breves anotações sobre o registro de imóveis**. Disponível em: <<http://anoreg.org.br/images/arquivos/parecerrr.pdf>>. Acesse em: 17 set. 2017.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito constitucional**. 5. ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2007.

MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. Coimbra: Coimbra Editora, 1988.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Barão de. **O espírito das leis**. Tradução de Pedro Vieira Mota. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MORAES, Macabu Emanuel. **Protesto notarial. Títulos de crédito e documentos de dívida**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

MORAIS JUNIOR, João Nunes. O Estado Constitucional de Direito: breves considerações sobre o Estado de Direito. **Revista de Direito Público**, Londrina, v. 2, n. 3, p. 119-136, set./dez. 2007. Disponível em <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/viewFile/11546/10249>>. Acesso em: 17 set. 2017.

NALINI, José Renato. **Execução não é a solução**. Disponível em: <<https://renatonalini.wordpress.com/2012/03/18/execucao-nao-e-a-solucao/>>. Acesso em: 17 set. 2017.

NALINI, José Renato. Registro Civil das Pessoas Naturais: usina de cidadania. In: DIP, Ricardo Henry Marques (Org.). **Registros públicos e segurança jurídica**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998.

NALINI, José Renato. **Novas perspectivas no acesso à justiça**. Revista CEJ, v. 1, n. 3, 1997.

NOBRE, Francisco José Barbosa. **Contribuições para a regulamentação da usucapião administrativa**. Disponível em: <<http://www.portaldori.com.br/2016/04/01/artigo-contribuicoes-para-a->

regulamentacao-da-usucapiao-administrativa-por-francisco-jose-barbosa-nobre/>. Acesso em: 17 set. 2017.

NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos fundamentais e justiça constitucional em Estado democrático de direito**. Coimbra: Coimbra Editora, 2012.

OLIVEIRA, Daniela Olímpio de. **Desjudicialização, acesso à justiça e teoria geral do processo**. 2ª edição. Curitiba: Juruá, 2015.

OLIVEIRA, Luthyana Demarchi de; SPENGLER, Fabiana Marion. **O fórum múltiplas portas como política de acesso à justiça e à pacificação social**. Curitiba: Multideia, 2013. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/09/14cd8c1687de1b54b13df6a7d41eb96c.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2017.

PAIVA, João Pedro Lamana. **Usucapião extrajudicial e sua viabilidade no ordenamento jurídico brasileiro**. Disponível em: <http://www.lamanapaiva.com.br/banco_arquivos/usucapiao.pdf>. Acesso em: 1 ago. 2016.

PARANÁ. Lei Estadual n.º 18.927, de 20 de dezembro de 2016. Súmula: Correção monetária, pela variação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, de outubro de 2015 a setembro de 2016, do Valor de Referência de Custas – VRC e das Tabelas do Regimento de Custas, estabelecido na Lei nº 6.149, de 9 de setembro de 1970, e modificações posteriores. **Diário Oficial do Estado**, Curitiba, nº. 9847, 21 dez. 2016.

PARANÁ. Tribunal de Justiça. **Tabela de Custas Vigente**, Anexo II, Tabela XI, item IV. Disponível em: <<https://www.tjpr.jus.br/documents/11900/495331/Tabela+de+Custas+2017/089322e9-a9ed-478c-a59b-0fe4d086dd1c>>. Acesso em: 17 set. 2017.

PECES-BARBA, Gregório. **Trânsito a La Modernidad y Derechos Fundamentales**. Madrid: Mezquita, 1982.

PEREIRA, Ana Lucia Pretto. **A atividade política da jurisdição constitucional brasileira: algumas dimensões**. In: Constituição, democracia e Justiça: aportes para um constitucionalismo igualitário. Coord. Clèmerson Merlin Clève. Belo Horizonte: Fórum. 2011.

PERES LUÑO, António. **Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución**. 5. ed., Madrid: Tecnos, 1995.

PESSOA, Jäder Lúcio de Lima. **Registro civil de nascimento: direito fundamental e pressuposto para o exercício da cidadania**. Brasil, 1988-2006. Campos dos Goytacazes, 2006. Dissertação (Mestrado em Direito) – Curso de Pós-Graduação, Faculdade de Direito de Campos. Disponível em: <<http://fdc.br/Arquivos/Mestrado/Dissertacoes/Integra/JaderLucioLimaPessoa.pdf>> Acesso em: 28 jul. 2017.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; STANCATI, Maria Martins Silva. A resignificação do princípio do acesso à justiça à luz do art. 3º do CPC/2015. **Revista de processo**, São Paulo, v. 41, n. 254, p. 17-44, abr. 2016.

PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO ACRE. Tribunal de Justiça. Corregedoria Geral da Justiça. **Provimento 18/2016**. Dispõe sobre mediação e conciliação no âmbito das serventias extrajudiciais do Estado do Acre e outras medidas correlatas. Disponível em: <http://www.adambrasil.com/wp-content/uploads/2017/01/provimento_tjac_18_2016.pdf>. Acesso em: 17 set. 2017.

PROCURADORIA GERAL DA FAZENDA NACIONAL. **PGFN em números**: dados de 2016. Disponível em: <<http://fazenda.gov.br/noticias/2017/fevereiro/pgfn-disponibiliza-edicao-2017-do-201cpgfn-em-numeros201d/201cpgfn-em-numeros201d-2017.pdf>>. Acesso em: 17 set. 2017.

RÉ, Aluísio Iunes Monti Ruggeri. **A diretrizes do projeto de Código de Processo Civil**. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/diretrizes-do-projeto-de-c%C3%B3digo-de-processo-civil>>. Acesso em: 17 set. 2017.

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

RICHTER, Luiz Egon. **Da natureza jurídica da delegação das funções públicas tabelionato, notarial e registral**: considerações e reflexões. Disponível em: <<http://slideplayer.com.br/slide/1230496/>>. Acesso em: 17 set. 2017.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. Resolução nº 110, de 17 de janeiro de 1994. Cartórios judiciais privatizados e ofícios extrajudiciais. Resolução dos contratos de trabalho pelo titular da serventia, quando de remoção, permuta ou aposentadoria voluntária. **Diário de Justiça**, n. 306, f. 1, 31 jan. 1994. Disponível em <http://siabi.trt4.jus.br/biblioteca/direito/legislacao/atos/federais/res_tj_cm_1994_110.pdf>.

RODRIGUES, Felipe Leonardo, FERREIRA, Paulo Roberto Gaiger. **Tabelionato de notas**. São Paulo: Saraiva, 2013. Coleção Cartórios. Coordenador Cristiano Cassetari.

SAID FILHO, Fernando Fortes. A crise do Poder Judiciário: Os mecanismos alternativos de solução de conflitos como condição de possibilidade para a garantia do acesso à justiça. **Revista Ajuris**, v. 44, n. 142, p. 175-200, jun. 2017. Disponível em: <http://www.ajuris.org.br/OJS2/index.php/REVAJURIS/article/view/532/Ajuris_142_DT_7.pdf>. Acesso em: 17 set. 2017.

SANCHIS, Luis Pietro. Neoconstitucionalismo y ponderacion judicial. In: CARBONELL, Miguel (Org.). **Neoconstitucionalismo(s)**. Trotta: Madrid, 2003. p. 123-158.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma revolução democrática da justiça**. São Paulo: Cortez, 2007.

SANTO, Miguel Frederico do Espírito. Posse e propriedade no Rio Grande de São Pedro. In: ERPEN, Juliana (Org.). **Do manuscrito ao registro eletrônico: 150 anos do registro de imóveis de Porto Alegre**. Porto Alegre, 2015. p. 20-27, p. 20. Disponível em: <<http://amanapaiva.com.br/livros/150anos/Livro150anos.pdf>>. Acesso em: 17 set. 2017.

SANTOS, Reinaldo Velloso. **Apontamentos sobre o protesto notarial**. São Paulo, 2012. 234f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, p. 158. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2132/tde-20032013-142914/pt-br.php>>. Acesso em: 15 set. 2017.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo. **Provimento n. 58/59. Normas de serviço dos cartórios extrajudiciais**. São Paulo, 28 de novembro de 1989. Disponível em: <http://www.tjsp.jus.br/Download/Corregedoria/NormasExtrajudiciais/NSCGJ_TOMO%20II_TACHADO_29-06-17.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2017.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

SARMENTO, Daniel. **O neoconstitucionalismo no Brasil: riscos e possibilidades**. Revista Brasileira de Estudos Constitucionais, Belo Horizonte, v. 3, n. 9, jan. 2009.

SARMENTO, Daniel. **Ubiquidade constitucional: os dois lados da moeda**. Disponível em: <<https://fabioshecaira.wikispaces.com/file/view/ART.+Sarmiento++Ubiquidade+Constitucional.pdf>>. Acesso em: 17 set. 2017.

SCHIER, Paulo Ricardo. **Novos desafios da filtragem constitucional no momento do neoconstitucionalismo**. Revista Eletrônica de Direito do Estado, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, v. 4, 2005.

SAUER, Wilhelm. **Filosofia jurídica y social**. Barcelona: Editora Labor S.A., 1933.

SILVA, Fernanda Tartuce da. **Mediação de conflitos civis**. São Paulo: Método, 2008.

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. São Paulo: Editora Malheiros, 2005.

SOUZA, Eduardo Pacheco Ribeiro de. **Noções fundamentais de direito registral e notarial**. São Paulo: Saraiva, 2011.

TARTUCE, Flávio **Direito civil**. Direito de família. 9. ed. São Paulo: Método, 2014, v. 5.

TEIXEIRA, Bruno do Valle Couto; SILVA, André Gobbi Fraga. **O protesto de títulos e sua eficiência na recuperação de créditos**. Disponível em: <<https://www.cartorioserra.com.br/artigos,686,o-protesto-titulos-sua-eficiencia-na-recuperacao-creditos.html>>. Acesso em: 17 set. 2017.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil**. 39. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.v. 1.

TIZIANI, Marcelo Gonçalves. **Uma breve história do registro civil na antiguidade**. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/42691/uma-breve-historia-do-registro-civil-na-antiguidade>>.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA BAHIA. Corregedoria Geral de Justiça. **Provimento Conjunto CGJ/CCI nº 02/2016**. Dispõe sobre mediação e conciliação no âmbito das serventias extrajudiciais da Bahia. Disponível em: <http://www5.tjba.jus.br/corregedoria/images/pdf/provimento_conjunto_02_2016.pdf>. Acesso em: 17 set. 2017.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO MARANHÃO. Provimento nº 04/2014-CGJ/MA. Regulamenta e autoriza o procedimento de mediação e conciliação no âmbito dos Tabelionatos de Notas. **Diário da Justiça Eletrônico**. Disponível em: <http://gerenciador.tjma.jus.br/app/webroot/files/publicacao/405295/prov_04_2014_06052014_1042.pdf>. Acesso em: 17 set. 2017.

VIRGÍLIO, Renata Espíndola. Possibilidade de protesto da Certidão de Dívida Ativa (CDA) pela Fazenda Pública, por falta de pagamento do crédito exequendo. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 15, n. 2525, 31 maio 2010. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/14946>>. Acesso em: 16 set. 2017.

WALD, Arnaldo. Brasil lidera uso de arbitragem na América Latina. **Revista Consultor Jurídico**, 28 dez. 2007. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2007-dez-28/brasil_lidera_uso_arbitragem_america_latina>. Acesso em: 17 set. 2017.

WATANABE, Kazuo. Política Pública do Poder Judiciário Nacional para tratamento adequado dos conflitos de interesses. **Revista de Processo**, São Paulo, ano 136, v. 195, p. 381-390, maio, 2011.

WOLKMER, Antonio Carlos. **Introdução aos fundamentos de uma teoria geral dos “novos” direitos**. Revista Jurídica, v. 2, n. 31, p. 121-148, 2013

ZAGREBELSKY, Gustavo. **El derecho dúctil**. Traducción de Marina Gascón. 7. ed. Madrid: Trotta, 2007.

ZANETI JUNIOR, Hermes; XAVIER, Trícia Navarro. **Justiça multi portas: mediação, conciliação, arbitragem e outros meios de solução adequada dos para conflitos**. Coleção grandes temas do novo CPC. Salvador: Juspodvim, 2016.

ZANFERDINI, Flávia de Almeida Montingelli. Desjudicializar conflitos: uma necessária releitura do acesso à justiça. **Revista Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí, v. 17, n. 2, p. 237-253, mai./ago. 2012, p. 239. Disponível em: <<https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/3970>>.

ZONTA, Fabio. **Dos princípios de regência dos serviços notariais e de registro – garantia de publicidade, autenticidade, segurança e eficácia**. Disponível em: <<http://www.tabelionatofischer.not.br/?p=2587>>. Acesso em: 17 set. 2017.